
CIVILIDAD

REVISTA CIVILIDAD, TERCERA ÉPOCA, AÑO XXIX, EDICIÓN N° 33, AGOSTO 2013

Presidencialismo

Federalismo

EL ROL DEL SENADO



COLINAS DE GARZÓN

*El aceite de oliva
extra virgen preferido
de Francis Mallmann.*

ORGULLO URUGUAYO. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL

Agroland S.A. - Ruta 9 km. 175, Garzón, Maldonado, Uruguay. (+598) 4224 1759 - www.agroland.com - www.colinasdegarzon.com





Fundación Hanns Seidel

*La Fundación Hanns Seidel (HSS), constituida en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que **trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo**, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.*

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo. El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sustentable a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

El ámbito principal de las actividades en la **República Argentina** desde 1996, ha sido la capacitación de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la autogestión.

Este número se dedica a la relación del federalismo con el presidencialismo. Reconocidos autores en la materia analizan las pautas y los instrumentos necesarios para lograr un equilibrio. Aún estructurado en su derecho constitucional como un país federal, la Argentina de hoy no se beneficia con las ventajas de tal sistema político. En noviembre de 2012 recibimos la visita del Dr. Juergen Harbich, experto en temas de descentralización y sistemas federales, proveniente de Baviera, estado federado de Alemania. En varias actividades realizadas en cooperación con la Fundación Civildad se compararon el federalismo argentino con el alemán. Es un honor contar con la contribución del Dr. Harbich en esta edición.

¡Que disfruten la lectura de la Revista Civildad!

Dra. Mariella Franz

Representante de la Fundación Hanns Seidel en la República Argentina

"Las opiniones y conclusiones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de la Fundación Hanns Seidel"

STAFF

Dirección Editorial

Pablo María Garat

Coordinación Editorial

María Luján Allegri

Colaboran en este número

Miguel Ángel Asensio

Pablo María Garat

Ignacio Garda Ortiz

Jürgen Harbich

Elba L. Rodríguez

Horacio Rosatti

Miguel Ángel Vigliocco

Publicación de la

Fundación Cívidad

Fundación para la promoción de la vida municipal, provincial y regional.

Sede: Beruti 2480 1º piso

(C1117AAB), C.A.B.A.

Teléfono: (011) 5291-9968

República Argentina

Correo electrónico

publicaciones@fundacioncividad.org.ar

Página web

www.fundacioncividad.org.ar

Facebook

FCividad

Diseño, diagramación e impresión

SEGRET&
asociados

Algunas imágenes aquí publicadas fueron extraídas de Wikipedia. Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores de las mismas y no reflejan necesariamente la política y/o pensamiento de los autores de las imágenes.

ENVÍO POR SUSCRIPCIÓN

Sum

4 Primera Página

8 ¿El presidencialismo terminará con el federalismo?
Pablo María Garat

20 El rol del Bundesrat alemán
Dr. Dr. Hc. Jürgen Harbich

31 Una política y una estrategia de gobierno
con el municipio como protagonista
Miguel Ángel Vigliocco

39 Sistemas Locales de Salud
Ignacio Garda Ortiz

45 Equipamiento comunitario en áreas urbanas
Elba L. Rodríguez

Sumario

54 Las finanzas del federalismo argentino en el siglo XXI
Miguel Ángel Asensio

66 Descentralización e integración
Pedro J. Frías (in memoriam)

73 Federalismo, Presidencialismo y Coparticipación Federal
Pablo María Garat

77 Participación política, desarrollo humano y felicidad en tres
paradigmas de la cultura occidental
Horacio Rosatti

80 Documentación Técnica
Hidrocarburos:
Dominio y Jurisdicción de las Provincias con litoral marítimo

94 Nuestra Fundación

Nuestro federalismo de base municipal y la renovación de la dirigencia política

Desde hace casi treinta años sostenemos desde las páginas de Civilidad y a través de las diversas actividades de nuestra Fundación, que el federalismo argentino es un federalismo históricamente de base municipal y que la imprescindible recuperación de la república federal así como la renovación política y sectorial que el país sigue necesitando, solo puede surgir del municipio como familia de familias.

Sin embargo nos parece que cabe reiterar algunas reflexiones sobre todo ello.

Ante todo, frente a la necesidad de una renovación de la dirigencia política y social ello no pasa solamente por acreditar un “cursus honorum” desde las bases municipales.

Todo ello es condición necesaria pero no suficiente para que el país asista al surgimiento y consolidación de una nueva generación política y sectorialmente dispuesta a trabajar por la recuperación de nuestro federalismo de base municipal.

Sabremos realmente si nos encontramos ante una verdadera renovación generacional comprometida con nuestro régimen federal en la exacta me-

“(...) la imprescindible recuperación de la república federal así como la renovación política y sectorial que el país sigue necesitando, solo puede surgir del municipio como familia de familias.”

dida de su compromiso efectivo con el fortalecimiento del municipio y la autonomía municipal en todos sus aspectos y con un verdadero proceso de descentralización que, como tantas veces hemos señalado, no consiste en delegar poder de decisión sino en reconocer institucional y materialmente el derecho a ella en base al principio de subsidiariedad y su vigencia efectiva.

“Sabremos realmente si nos encontramos ante una verdadera renovación generacional comprometida con nuestro régimen federal en la exacta medida de su compromiso efectivo con el fortalecimiento del municipio (...) y con un verdadero proceso de descentralización”

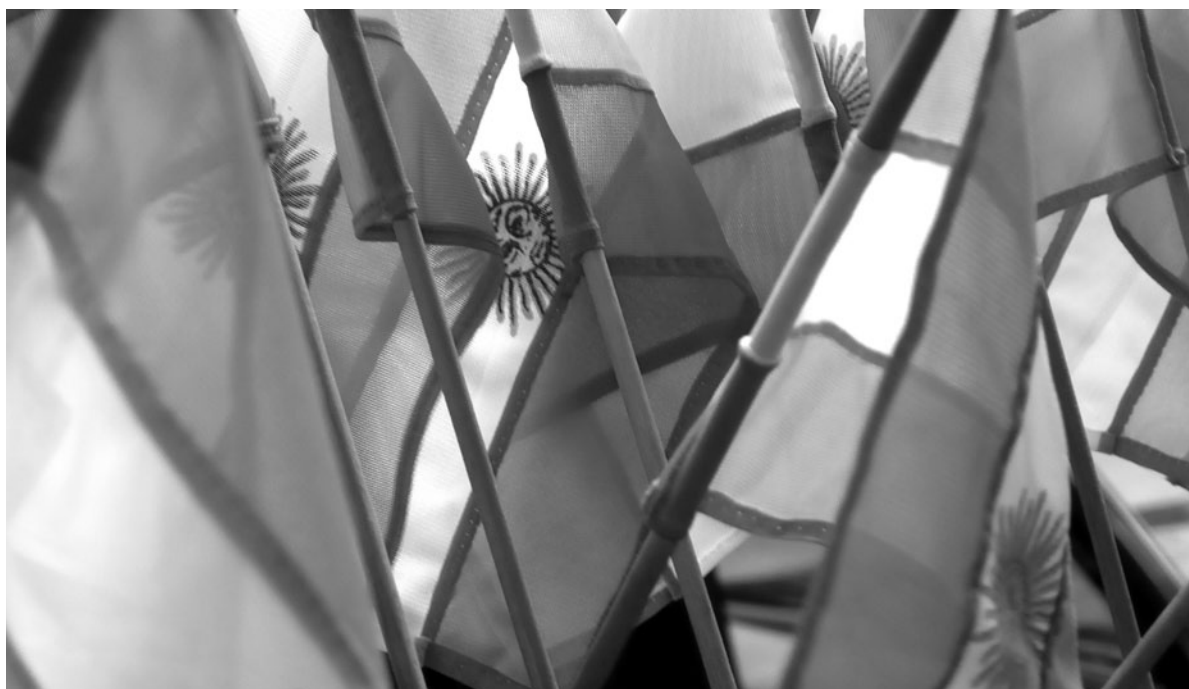
Entonces, no está demás reiterar, especialmente ante el fenómeno de la globalización y el im-

pacto del comienzo de la era tecnológica, que el federalismo es primero (al menos entre nosotros esto tiene verificación histórica) un “federalismo de ciudades” o, dicho de otro modo, un federalismo de base municipal.

Lo ha sido por su origen histórico enraizado en los cabildos por ciudades y las Provincias que nacieron a partir de ellos y constituyeron la Confederación Argentina, de-

nominada habitualmente República Argentina (Artículo 35 de la Constitución Nacional).





Lo es, además, porque las nuevas Provincias, creadas a partir de los Territorios Nacionales, tienen su base sociológica en las ciudades fundadas en su territorio.

Por lo tanto puede afirmarse efectivamente que, primero, hemos sido un federalismo de ciudades, que luego se hicieron Provincias.

Por ello la vigencia efectiva de nuestro federalismo exige el reconocimiento del régimen municipal como un régimen autónomico en sus aspectos, institucional, político, administrativo, económico y financiero, tal como lo garantiza la Constitución Argentina en su artículo 123.

Este grado de autonomía municipal, tutelado por una norma constitucional federal, es casi único en el mundo y constituye el reaseguro para la efectiva vigencia del federalismo más allá de su debilitamiento actual en La Argentina - especialmente por las distorsiones producidas en el sistema fiscal federal - consecuencia de aceptar o no al federalismo como una descentralización política que no se basa en la

delegación sino en el reconocimiento de los poderes a las Provincias y sus municipios.

Pero en pleno siglo XXI nos encontramos con lo que el Maestro del Federalismo Argentino, el Dr. Pedro J. Frías, nos recordaba siempre: el fenómeno de la “glocalización”; es decir esa característica del hombre de esta nueva era que vive cotidianamente con un pie en su barrio, su vecindario, su municipio, su ciudad, y otro en el mundo a través de la web.

Esto representa un desafío a la soberanía política de los Estados Nacionales y su supervivencia como tal. Pero también puede ser su fortaleza.

El municipio es la comunidad sociopolítica esencial que no llega a constituir una soberanía política pero expresa la primera aproximación del hombre en sociedad hacia ella.

Se es argentino porque se vive en un municipio

que es parte histórica de una provincia, que ha constituido con otras en un determinado momento de su historia un estado soberano. Si además esto se ha desarrollado bajo la forma federal y expresado formalmente en la organización constitucional.

No puede imaginarse el federalismo sin la autonomía municipal sosteniendo sus libertades locales, al mismo tiempo que se asegura la unidad política de la Nación.

Insistimos: el municipio, la ciudad, es el gran protagonista político del siglo

XXI pero necesita - porque hay una historia que respetar y porque de otro modo nos encontraríamos ante el caso de la Ciudad - Estado - de las

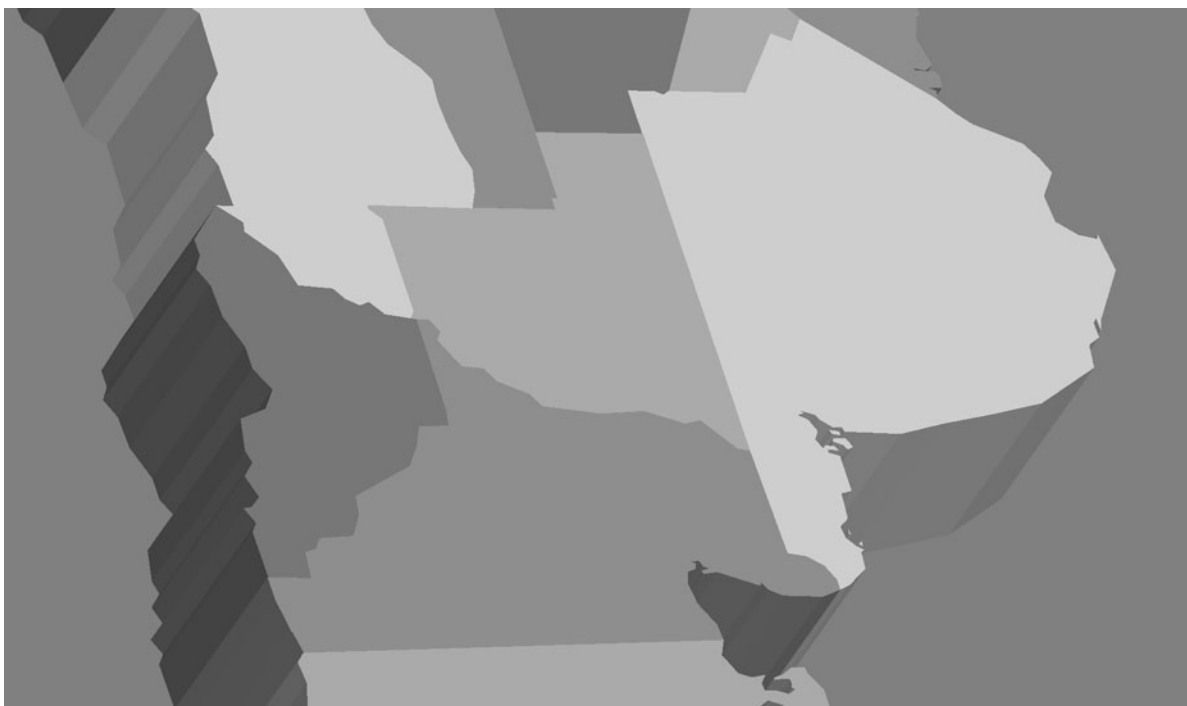
unidades políticas superiores que lo representan en su diversidad. La Provincia argentina no se explica sin los municipios autónomos y estos no pueden desarrollar plenamente su autonomía en relación con otros municipios en un territorio de-

terminado sin una organización política, social, económica y cultural que constituye la Provincia, del mismo modo que estas, o son entidades soberanas, o se mantienen en la unidad política superior que históricamente han constituido bajo la forma de la Confederación primero y el Estado Federal (La Nación Argentina), después.

El federalismo es unidad en la diversidad y esta es su condición primera.

La Dirección

“(...) el municipio, la ciudad, es el gran protagonista político del siglo XXI pero necesita (...) unidades políticas superiores que lo representan en su diversidad.”



¿El presidencialismo terminará con el federalismo?

Pablo María Garat¹

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

*Pedro J. Frías.
"Conductas Públicas". 1997*



I. Presidencialismo y federalismo. El rol del Senado en su equilibrio

En este aporte que trataremos de realizar a una de las cuestiones más delicadas que debe afrontar nuestra sociedad en el inicio del siglo XXI, a saber: el equilibrio entre presidencialismo y federalismo, elegimos partir de la caracterización histórico-política de la Presidencia argentina como la de un "primus inter pares" sosteniendo que, o se impone a ellos, tanto para acceder al poder como para mantenerse en el mismo, o no puede hacerlo y uno o ambos objetivos no se cumplen; e identificamos especialmente a los "pares" con los gobernadores de Provincia y el Jefe de la CABA afirmando, en consecuencia, que aquella termi-

naré inevitablemente con nuestro federalismo por mera razones de supervivencia.

Frente a ello, la hipótesis que venimos trabajando y queremos introducir brevemente en este texto consiste en que, para resolver lo anterior sin que ocurra lo enunciado y tampoco que los "pares" terminen, alternativamente, con la Presidencia, es absolutamente necesario **que se recupere el rol del Senado de la Nación como el elemento que, al mismo tiempo, preserva y modera o tempera la Presidencia y su ejercicio en el marco constitucional.**

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

¹ Profesor de Derecho Constitucional. Presidente de la Fundación Civilidad.

“Elegimos partir de la caracterización histórico-política de la Presidencia argentina como la de un “primus inter pares” (...) e identificamos especialmente a los “pares” con los gobernadores de Provincia y el Jefe de la CABA”

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

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

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

Ensayamos algunas consideraciones acerca del marco circunstancial, en relación con todo lo anterior.

En primer lugar: nuestro presidencialismo es tan fuerte y se encuentra tan arraigado, que del desempeño efectivo del Congreso de la Nación, y especialmente del Senado por lo dicho, dependerá de cómo se ejerce la Presidencia.

“¿sobre quienes recae la responsabilidad institucional que hace a la recuperación efectiva del modo de organización federal y al diseño de aquellas políticas de estado?”

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

Finalmente, las decisiones en nuestro Estado Federal pasarán por el Congreso o el Ejecutivo en la medida de la relación política efectiva de fuerzas antes que por lo establecido en el marco institucional.

Y este es el problema.

Porque si lo propiamente institucional es imaginar un Poder Ejecutivo y un Congreso ejerciendo a plenos sus respectivas atribuciones constitucionales sin invasión o delegación grosera de las mismas, lo contrario es exactamente lo que vivimos desde, prácticamente, la crisis de 1890.

Es decir, desde que el “estado de emergencia” sustituyó a la república federal.

Porque la “emergencia” ha tornado lo excepcional en permanente, ha alterado el equilibrio entre los órganos constitucionales del Gobierno Federal y ha desmoronado la arquitectura de la relación Gobierno Federal- Gobiernos de Provincia diseñada en 1853/60.

Y así, nuestro Estado Federal sin equilibrio entre el ejercicio del poder presidencial y las facultades del Congreso de la Nación inevitablemente comprometerá su misma “institucionalidad federal”. Primero se comprometerá la vigencia del federalismo y finalmente la de la república federal.



Si, además, el contrapeso efectivo ya no es el Senado de la Nación sino los gobernadores -como sostenemos descriptivamente- la "institucionalidad federal" ya no depende del marco jurídico fundacional sino del marco político agonal antes que arquitectónico.

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

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

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

Es una opinión, pero debemos expresarla preli-

minarmente para que pueda entenderse el fundamento de la propuesta que efectuaremos.

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

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

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

Pero entonces: ¿debemos renunciar a toda posibilidad de institucionalidad permanente; de

“Si queremos mantener
y fortalecer la república
presidencial y federal ¿cómo
evitar el riesgo de que el
presidencialismo acabe con el
federalismo?”

vigencia de la Constitución; de verdadero orden y organización constitucional con vocación de perdurabilidad y someternos a los vaivenes de los liderazgos de turno sostenidos por el clientelismo partidario y el control de los medios de manipulación de la opinión pública?

Creemos firmemente que no. Pero también que si no aceptamos la naturaleza del problema; si seguimos simplemente declamando idearios desencarnados y entregando la política real a la ocasional aparición de partidos o líderes “carismáticos” o simplemente “mediáticos”, nada cambiará en pro de una verdadera consolidación institucional con la vigencia de la Constitución como marco.

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

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

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

Adelantamos que no creemos que esto pase

por limitar de otro modo que no sea el previsto por la Constitución Nacional el poder presidencial. Y, en todo caso, efectuar los ajustes que correspondan – y en la oportunidad adecuada al mismo texto fundamental.

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

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

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

II. Las Funciones del Senado de la Nación en nuestra organización constitucional

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

A. Explícitas:

- a) Representación de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) Órgano de instancia definitiva para la designación y remoción, mediante el juicio político, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- c) Órgano de instancia definitiva para la designación de los cuadros de conducción profesional de la Defensa y la Política Exterior.
- d) Órgano de instancia definitiva para la remoción, mediante el juicio político, del Presidente de la Nación, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.
- e) Cámara de origen para la definición de la distribución de la renta tributaria federal y la sanción de leyes que promuevan un desarrollo equilibrado y equitativo de Provincias y Regiones.
- f) Partícipe obligado en la declaración del estado de sitio por ataque exterior a la Nación.

B. Implícitas:

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

Como anticipáramos, cabe destacar muy especialmente que – por lo antedicho- la misma integración e independencia de la Corte Supre-

“Esta “partidocratización” del Senado, fáctica antes de 1994 y formal después de la reforma, ni siquiera exhibe la dosis de institucionalidad de los sistemas federales con grandes partidos nacionales consolidados.”

ma de Justicia de la Nación depende en última instancia de la integración e independencia del Senado de la Nación.

III. Evolución del Senado en relación con sus funciones

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

- a) La elección de los senadores de modo indirecto y por acuerdo normalmente de “reparto” entre las dos primeras minorías de cada Legislatura Provincial, previo acuerdo de “mesa chica” intrapartidaria o, en el mejor de los casos, la correspondiente elección interna. Queda de lado el caso de la elección de los senadores por la Capital Federal mediante el Colegio Electoral, lo que merecería un análisis en particular.
- b) La integración del Senado conforme a “mayoría” y “minorías” partidarias – en función de lo anterior que – en el caso de representar al mismo partido del Presidente de turno – se utilizaban respectivamente para ratificar o impugnar la previa voluntad presidencial. En ambos casos, y con contadas y honrosas excepciones,

todo muy lejos de atender o priorizar el interés provincial, regional o – aún- el del federalismo mismo.

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

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

IV. La reforma del Senado en 1994

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

Y lo hizo de manera agravada: no solamente formalizó la representación partidaria por sobre la provincial sino que – concordantemente- le otorgó a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas a dicho cargo en el nuevo artículo 54, apartándose con ello inevitablemente del principio consagrado en el artículo 38 por la misma reforma, conforme a cuya interpretación auténtica que obra en el diario de sesiones de la Asamblea, difiere a la legislación inferior el establecer tal privilegio.

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

Se trata de una “partidocratización” que esconde la utilización de las mayorías electorales formales para consolidar los liderazgos territoriales en juego, fortaleciendo primero el liderazgo provincial o el de la oposición al mismo, y disputar desde su representación en el escenario del Senado de la Nación la lucha por la “primacía” entre los “pares”.

La historia de las presidencias de 1983 a 2013 es esto: hasta 1994 un Senado que – por mandato de los pares- limitaba al poder presidencial o le otorgaba un “cheque en blanco”. Y después de la reforma, la formalización de dicho esquema de poder con el agravante de introducir la ficción de la representación partidaria de “mayorías” y minorías”, *ajena a la naturaleza constitucional del cuerpo como participación y representación de la Provincias en el Gobierno Federal*.

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

- a) El procedimiento electoral de la “lista sábana” en las elecciones para cargos nacionales.
- b) El Reglamento de la Cámara que no contempla en absoluto la posibilidad de constituir bloques “regionales” por intereses territoriales o de origen de la producción de bienes o servicios, limitándose el funcionamiento de la Cámara a la interacción de mayoría y minorías partidarias, con sus bloques respectivos. Nada impide que uno o varios senadores se aparten del modelo, pero esto no modifica el funcionamiento general en absoluto.

V. El Senado de la Nación como órgano moderador del Presidente visto como “primus inter pares”

Desde la perspectiva que sostenemos, entonces, y a la luz de nuestra historia política y constitucional parece razonable afirmar que el poder presidencial, en cuanto a su origen y ejercicio pero especialmente en orden a su estabilidad no ha tenido tanto que ver con el orden jurídico vigente – constitucional o de “facto”-, como con la capacidad de imponerse su titular a sus pares en el sentido clásico del “primus inter pares”.

De Rosas (como Jefe de la Confederación y para no ir más lejos) a los Kirchner esto es evidente. Cuando ello no ha sido así los Presidentes han caído.

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

Reflexionamos desde hace tiempo sobre el hecho de que el Presidente de la Nación Argentina carece de estabilidad cuando no cuenta con el consenso de la mayoría de los gobernadores provinciales, supuesto que podamos dar definitivamente por agotada toda posibilidad del “facto” entre nosotros.

La circunstancial aparición de un liderazgo surgido de algún gobierno municipal, no modifica a nuestro entender el análisis en tanto dicho liderazgo no será tal sin el consenso mayoritario de origen y funcional de los gobernadores y ahora además del Jefe de Gobierno de la CABA:

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

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

- a) Por la mutación constitucional, legal y de “facto” (obteniendo luego la “legitimación” vía Congreso de la Nación) de la integración del Tesoro Nacional, **incrementándose notablemente el mismo**, el que es utilizado para someter la voluntad de los gobernadores.
- b) Por el sometimiento del Senado, logrado –a su vez- mediante dos procedimientos:
 - b.1) Por la amenaza de quitar apoyo financiero a las Provincias concretada directamente sobre los senadores (presión preelectoral) o indirectamente a través de los gobernadores (presión política local)
 - b.2) También directamente a través del partido o facción, particularmente a partir de la partidocratización del cuerpo y la presión sobre el futuro político de los senadores que aspiran a su reelección absolutamente dependiente de la decisión de las cúpulas partidarias o “mesas chicas” en el actual esquema constitucional con el monopolio de las candidaturas en cabeza de los partidos políticos. De esto solo se observan recientemente contadas excepciones y por el momento minoritarias.

Resulta evidente que, frente a ello, debemos mirar además los comportamientos presidenciales para verificar el aserto.

Para no extendernos en los límites fijados a este trabajo partiremos de 1983 y hasta la actualidad. Así, es posible demostrar que durante tal período, y especialmente desde 1992 con el inicio de la práctica de los “Pactos Fiscales”, profundizada en 1994 con la reforma en materia de fuentes tributarias e integración del Senado, lo afirmado en los párrafos anteriores se ha consolidado.

En efecto, no solamente se ha desequilibrado brutalmente la distribución de la renta federal hacia el Tesoro Nacional (ochenta por ciento a su favor considerando impuestos coparticipables y renta de la Aduana), sino que a través



del Presupuesto Nacional, aprobado casi sin excepción, ejercicio tras ejercicio, por el Senado “a libro cerrado”, el PEN dispone de ingentes recursos para “domesticar” a los “pares” que no se le sometan.

Se ha generalizado el concepto de que esto se resuelve con el dictado de la nueva ley convenio de coparticipación federal, respecto de la cual nos encontramos con casi 17 años de mora en la manda constitucional.

Nos permitimos discrepar con tal optimismo. La nueva ley convenio – por sí sola – no resolverá la cuestión planteada si no se recupera el equilibrio constitucional original en materia de fuentes tributarias con la moderación – aquí sí – del sistema de coparticipación para asegurar la redistribución horizontal en aras de la equidad y los equilibrios regionales.

Y definitivamente: debe limitarse el Tesoro Nacional, con el previo restablecimiento efectivo del principio de subsidiariedad para el ejercicio de las competencias concurrentes entre el Gobierno Federal y las Provincias.

Por otra parte, se dice que el Senado, como la Cámara de Diputados salvo honrosas excepciones, se ha transformado en una “escribanía” del PEN, donde el oficialismo y la oposición actúan un papel institucional solo formal.

Al respecto quisiéramos resaltar que – en nuestra opinión – esto es antes un abandono del Congreso que un avance del PEN. Hay decenas de ejemplos atribuibles a la oposición de turno desde 1983 hasta aquí para demostrar que el Congreso no ha estado a la altura de lo que se espera de él, salvo voces aisladas. La ley 24156 de Administración Financiera que delega en el PEN el arreglo de la deuda externa; la aceptación continua de la emergencia como justificativo para la delegación legislativa; la aprobación por el Senado de las leyes de Presupuesto casi a libro cerrado son algunas de las evidencias de lo anterior.

Desde una mirada más abarcativa, el reconocimiento constitucional del voto obligatorio en un marco de acentuado “clientelismo” por ausencia de normas del mismo rango que lo prevengan; la supresión del Colegio Electoral; la permisividad encubierta de mayores atribuciones legislativas en cabeza del Presidente de la Nación, sumado todo a lo antedicho, explica no solamente la vigencia histórica de nuestra visión del mismo como un “primus inter pares” sino – particularmente y lo que es grave – la falta de moderación o posibilidad de temperar constitucional y fácticamente su poder.

En este marco de análisis es que postulamos la necesidad de – al menos – recuperar plenamente al Senado de la Nación no solo como el órga-

no rector del federalismo sino como la garantía de independencia del Poder Judicial al preservarse su cabeza de todo vejamen vía juicio político y, muy especialmente, como moderador del poder presidencial.

Para ello creemos necesario “ir hasta el hueso”, inevitablemente a través de una reforma constitucional que – esta vez- nos reconduzca al modelo fundacional que en esto no ha perdido vigencia: o el Senado modera el presidencialismo o éste, más temprano que tarde, termina con el federalismo.

VI. La reforma constitucional del Senado de la Nación

No podemos aquí fundar extensa ni adecuadamente una propuesta que cala hondo en nuestra organización constitucional. La enunciamos y justificamos con los límites de este trabajo:

Se trata entonces de, **manteniendo la elección directa de los senadores por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, :**

1) En cuanto a la integración del cuerpo:

- a) En cuanto a la composición del Senado debería volverse a los dos senadores por distrito, que durarían seis años como en la actualidad, debiendo declararse caducos todos los mandatos y procederse a una nueva elección de todo el cuerpo conforme a las pautas que siguen.
- b) La elección debería ser siempre separada de toda otra elección nacional, individual en cuanto a los candidatos y claramente vinculada a la posibilidad del “mandato imperativo” por parte de la Provincia de que se trate, o de la CABA, conforme a sus respectivas normas constitucionales.
- c) Deberían permitirse las candidaturas independientes acreditando avales

a la misma con un mínimo del uno (1%) al tres por ciento (3%) del padrón electoral distrital. (Porcentaje que solo aventuramos a ubicar en ese rango, continuando el estudio de la cuestión).

- d) Los partidos políticos reconocidos podrían presentar hasta dos (2) candidatos en boletas separadas siendo cada elección individual. No se debería exigir el cupo femenino (comprendemos que esto último pueda aparecer como regresivo en relación con el reconocimiento hartamente justificado de la participación de la mujer en la vida política, pero desde nuestra experiencia pensamos que en el caso de los senadores debe dejarse a la Provincia la más amplia libertad y no exigir - en tan solo dos cargos - dejar de lado a un hombre o una mujer por razones de tal naturaleza.)
- e) En todos los casos se elegiría un suplente.

2) En cuanto a la remoción de los miembros del cuerpo:

Sería causal – entre otras- de remoción de los senadores la solicitud fundada del Gobierno Provincial o de la CABA (voluntad conjunta del PEP y la Legislatura local) ratificada por referéndum con mayoría del cincuenta por ciento (50%)



“El régimen político de una Nación es el de su tradición histórica. Y nuestra tradición histórica dice que tal régimen es la república presidencialista federal.”

de los votos válidos afirmativos, en razón de haber faltado reiteradamente y de manera objetiva al interés provincial privilegiando el interés de partido o desobedeciendo claros mandatos expedidos conforme a las normas de derecho público local. Se exigiría para la remoción el voto afirmativo de los dos tercios (2/3) de los miembros integrantes del cuerpo.

3) *En cuanto al funcionamiento del cuerpo:*

El Senado de la Nación debería prever en su Reglamento la constitución de bloques permanentes por comunidad de intereses provinciales o regionales, los que dispondrían de los recursos mínimos indispensables para su funcionamiento y participación en la organización de la labor parlamentaria junto- y en paridad- con los bloques partidarios.

4) *En cuanto al control del Presupuesto de la Nación*

- a) El proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación sería girado por el PEN al Senado de la Nación siendo éste cámara de origen aún cuando se pretenda a través del mismo crear o modificar impuestos. Igual procedimiento se seguiría para todo proyecto de ley modificatoria del mismo.
- b) La falta de transferencia de recursos a las Provincias o a la CABA, comprometidos en el Presupuesto aprobado haría personalmente responsable al Jefe de Gabinete y los ministros del ramo, los que deberían comparecer a solicitud de un número de senadores

igual al de las Provincias más la CABA como mínimo, pudiendo ser removidos por el cuerpo en caso de no satisfacer las explicaciones brindadas, con el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros integrantes del mismo.

5) *En cuanto al funcionamiento como cámara juzgadora en los casos de juicio político a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.*

Cuando el cuerpo se constituya para recibir la acusación en tales supuestos la rechazaría “in limine” cuando la causal invocada sea la de “mal desempeño” y pretenda fundarse en el contenido del o los votos de los jueces de que se trate en una o varias sentencias determinadas.

Antes de concluir quisiéramos ensayar dos autoobjecciones a esta propuesta:

Si quiere repararse el agravio al federalismo que la “partidocratización” descripta le habría ocasionado, y la consecuente utilización del cuerpo por la Presidencia de turno para someter al federalismo, ¿cómo se evitará el efecto contrario, es decir que la política “territorial” o localista agravie a la Presidencia, particularmente en el marco actual con una fuerte desintegración de los partidos políticos nacionales?.

Pensamos que esta es la objeción más fuerte que encontramos al planteo y también que ella tiene respuesta.

En efecto, se trata de reconocer que nuestro régimen político de “primus inter pares” no es modificable puesto que procede de nuestra tradición histórica y política más arraigada. Y se trata de darle a dicho régimen la necesaria



institucionalidad. Para ello, cabe insistir, la propuesta se asienta en dos pilares que garanticen la existencia del Senado como órgano de moderación y preservación del poder presidencial:

- 1) **La amplitud, transparencia y legitimidad del proceso de selección de los senadores nacionales y**
- 2) **La organización del cuerpo en función de intereses provinciales-regionales y - al mismo tiempo- nacionales, que aseguren la unidad en la diversidad.**

“Conductas públicas
claramente encarnadas: la
Presidencia de la Nación como
expresión de la unidad federal,
los Gobiernos Provinciales y
de la Ciudad Autónoma de
Buenos Aires como expresión
de la diversidad y el Senado de
la Nación como participación
y representación de la
diversidad en la unidad para el
Bien Común.”

En definitiva, y como decíamos al principio: que la Presidencia no acabe con el federalismo ni el federalismo con la Presidencia.

De algo tan obvio se trata. Y por obvio, seguramente difícil de resolver.

En segundo término, expresado lo anterior no podemos obviar que hablar de reforma constitucional cuando aún no se ha terminado de concretar el marco reglamentario en la legislación constitucional de la reforma de 1994 parece inoportuno, inviable y hasta peligroso.

Mucho más cuando la cuestión se encuentra en este momento contaminada por el planteo reeleccionista.

Sin embargo, en algún momento, el – a nuestro juicio - error histórico de la reforma del 94 en la relación con el Senado, no habrá otro camino en este punto. Desgraciadamente nuestro sistema rígido nos impide la vía de la simple enmienda. Sin embargo nada impide el acuerdo en torno a la modificación de un solo artículo si se admite la importancia del mismo para la recuperación de la República Federal. Probablemente debamos encararlo cuando se hayan aquietado los espíritus hoy extremadamente alterados.

Por ello, proponemos subsidiariamente aquello que es realizable sin necesidad de una reforma constitucional.

Nada impide, en primer lugar, que el nuevo Senado que emerja de las próximas elecciones de Octubre asuma responsablemente el debate en torno a un nuevo sistema fiscal federal

que, como explicamos en otra colaboración en esta misma edición de “Civilidad”, no puede ni debe agotarse en una nueva ley convenio de coparticipación federal que simplemente “ajuste” la distribución de la “torta fiscal”.

En segundo lugar, todo aquello que contiene la propuesta arriba desarrollada y se refiera al funcionamiento del Senado como representante de los intereses provinciales y regionales en el Gobierno Federal, debería fortalecerse. Especialmente: no aprobar más un Presupuesto General de la Nación casi a libro cerrado y debatir las leyes fundamentales expresando los diversos intereses

regionales para contribuir a asegurar en todo el país un grado equivalente de desarrollo, igualdad de oportunidades y calidad de vida como lo establece la Constitución Nacional.

En tercer lugar, nos parece que resulta imprescindible acordar desde pasadas estas elecciones que las de 2015 para el Senado se realicen en tiempo distinto a toda otra elección y se asuman por toda la ciudadanía de las Provincias electoras como una “bisagra” en el modo de elegir responsablemente a los representantes que aseguren la unidad en la diversidad.

VII. A modo de conclusión

Esta propuesta tiene un fundamento general evidente: asegurar la representación de los intereses provinciales por sobre los de partido, con el máximo de independencia del cuerpo como tal para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones constitucionales explícitas e implícitas.

Probablemente una reforma de tales características hoy sea “políticamente incorrecta” e inviable, bloqueada por las mismas causas e intereses comprometidos que la justifican.

Es más, muchos podrán preguntarse y preguntar: ¿si este es el diagnóstico, por qué no abandonar definitivamente el presidencialismo o el federalismo? ¿Por qué no adoptar definitivamente un régimen parlamentario federal o un presidencialismo formalmente unitario? O, a modo de posición intermedia quizá, ¿no sería mejor adoptar un modelo como el estado regional y descentralizado español con régimen parlamentario?

Nuestra respuesta a tales interrogantes exige mucho más que la extensión de este trabajo. Preferimos responder sin más declarando que – a nuestro entender- el régimen político de una Nación es el de su tradición histórica. Y nuestra tradición histórica dice que tal régimen es la república presidencialista federal.

En 1816, junto con la declaración de la Inde-

pendencia dudamos sobre esto; en 1819 y 1826 fracasaron los intentos contrarios a ello; entre 1820 y 1853 una larga guerra civil se libró para resolver esta cuestión.

Entre 1853 y 1860 la decisión se consolidó.

Entre 1860 y 2013 – también en nuestra opinión- no hemos sido capaces de asumir con constancia suficientemente extendida en el tiempo que una república exige ciudadanos; un régimen presidencial estadistas y el federalismo libertades concretas asumidas con responsabilidad.

También entre 1860 y 2013 hemos creído que en lugar de cumplir la Constitución que expresa históricamente el modelo consensuado, debíamos abandonarla cada tanto y refundar la Nación.

Se trata, entonces, también de un cambio profundo en las conductas públicas, como lo pedía Pedro J. Frías.

Conductas públicas claramente encarnadas: la Presidencia de la Nación como expresión de la unidad federal, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como expresión de la diversidad y el Senado de la Nación como participación y representación de la diversidad en la unidad para el Bien Común.

El rol del Bundesrat alemán ¹

Dr. Dr. H. C. Jürgen Harbich ²



Jürgen Harbich

I. Comentarios generales sobre el Estado federal

1) Federalismo

La idea de federalismo es el elemento determinante de un tipo de Estado que en alemán denominamos *Bundesstaat*; o sea, el Estado federal. Una

pluralidad de estados individuales³ se ha fundido en una unidad en la diversidad para conformar el Estado federal. Por regla general, esta federación o alianza (*foedus*, del latín) se pacta para siempre, sin posibilidades de separación.

2) Concepto jurídico de Estado federal

El Estado federal es una unión político-jurídica de estados. En ella, tanto la Federación de estados como los diferentes miembros constitu-

¹ Título original: "Die Rolle des Deutschen Bundesrates". Traducido por Úrsula Leonor STIEGLITZ, Traductora Pública de Alemán (UBA).

² Experto en Federalismo y Gestión Local en la República Federal de Alemania y el Estado Federado de Baviera; miembro del Consejo Administrativo y luego Director de la Escuela de Administración Local de Baviera, entre otros. Ha publicado más de 130 artículos traducidos a varios idiomas en revistas especializadas sobre Gestión Local en todo el mundo.

³ También llamados "provincias, estados constituyentes, estados federados/länder o cantones" en diferentes Constituciones de Estados federales.

“La idea de federalismo es el elemento determinante de un tipo de Estado que en alemán denominamos Bundesstaat; o sea, el Estado federal. Una pluralidad de estados individuales se ha fundido en una unidad en la diversidad para conformar el Estado federal. Por regla general, esta federación o alianza (foedus, del latín) se pacta para siempre, sin posibilidades de separación.”

yentes tienen la calidad jurídica de estado. Expresado de otra manera: el Estado federal es un Estado compuesto por estados. La Federación (o Estado central, según diversas publicaciones) y también los estados constituyentes, como tales, ejercen su jurisdicción directamente frente a quienes integran los estados constituyentes. Con vigencia para todo el Estado federal, la constitución nacional establece un orden de competencias entre los órganos de la Federación y los órganos de los estados federados. Así, la Federación (*Bund*) y los estados federados (*Länder*) se reparten el cúmulo de tareas estatales que, si se tratase de un Estado unitario, le competirían a éste exclusivamente.

Lo aquí expuesto rige para todos los Estados federales.

3) Principio de subsidiariedad

a) Concepto y origen

El federalismo está estrechamente ligado al principio de subsidiariedad, que tiene su origen en la doctrina social de la Iglesia católica. En el año 1931, el Papa Pío XI definió este principio como el rector de las áreas de competencia de una sociedad en la encíclica *Quadragesimo anno*. Se basa en la idea de que no se puede quitar a un individuo y trasladar a la comunidad lo que él pueda realizar con su propia iniciativa y esfuerzo, pero que la comunidad sí está obligada a prestar asistencia cuando el individuo la necesite. Como principio estructural, esta idea de la autorresponsabilidad también se traslada a la organización estatal: a la estructura más pequeña se le otorga la preva-

lencia de competencias frente a la unidad más grande⁴. Según esta prevalencia, la unidad más grande no deberá quitarle funciones a la unidad inferior cuando ésta pueda cumplir con ellas de igual o mejor manera.

Cuanto más pequeña sea una comunidad, tanto mayor será el peso que el individuo tendrá en la formación de la voluntad comunitaria. Por el contrario, una fuerte centralización del poder político produce un creciente distanciamiento entre el Estado y sus ciudadanos.

b) El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) tiene su origen en los Tratados de Roma de 1957, cuando seis Estados (Bélgica, Alemania Occidental, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE). En el transcurso de las décadas, los Estados miembros transfirieron a esta Comunidad cada vez más funciones estatales; se intensificaron las competencias de la Comunidad, a la que se fueron integrando más y más Estados. Hoy, cuenta con 27 Estados miembros europeos. La Comunidad usó sus facultades muy activamente, y los opositores de una centralización excesiva comenzaron a hablar de “frenesí regulador europeo”. Efectivamente, se habían registrado excesos en este sentido.

Los primeros ministros de los *Länder* alemanes fueron quienes, junto a otros actores, exigieron en una conferencia de diciembre de 1990 que “el federalismo y la subsidiariedad sean los principios de construcción de una Europa unida”⁵. Finalmente, el principio de subsidiariedad

4 Véase Jürgen HARBICH, *Die Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, [El federalismo en la República Federal de Alemania] en K. Mackowska/S. Kwiecién (ed.), *Federalizm czy Jednolitosc*, Lublin 2012, pág. 29 y sgtes. 40, con demás referencias.

5 Cita [traducida] según Peter HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre* [El principio de la subsidiariedad desde la óptica del constitucionalismo] AöR tomo 119 (1994), pág. 169 y sgtes., 178.



Jürgen Harbich, Mariella Franz y Pablo M. Garat

quedó incorporado en el art. 5 de la redacción vigente del Tratado de la Unión Europea, como barrera de competencias de esta Unión de Estados. A partir de ese momento, el principio de subsidiariedad surte efecto tanto para los actos futuros de la Unión Europea como también para las disposiciones legales existentes. En este sentido, cabe destacar que el cumplimiento del principio de subsidiariedad es justiciable, o sea que puede ser sometido a un control judicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶.

4) Descentralización

En un Estado federativo, la idea de descentralización es una realidad. Mientras que en un Estado centralista todas las actividades estatales están manejadas por un ente único que puede impartir directivas hasta la instancia más baja, y con ello imponer la voluntad de la dirigencia estatal en todo momento y en todo sitio,

el estado descentralizado reconoce diferentes centros de decisión. En el Estado descentralizado, el poder estatal no está reunido en un solo organismo central sino que, en parte, se ha cedido a otras unidades. En el Estado federal, al poder central del Estado se le contraponen los centros de decisión descentralizados de las provincias (en Alemania, los *länder*), y dentro de estos miembros, las entidades comunales y otras entidades de autogestión. Todas ellas forman una voluntad propia que puede diferir de la voluntad de las instancias superiores, pero que, sin embargo, deberá ser respetada. Con ello –y junto con la división horizontal de poderes que caracteriza a todo Estado libre y democrático–, el principio federal da lugar a una división de poderes vertical que, además, puede servir de aliciente para que los ciudadanos se involucren activamente en la política. El estado federativo favorece una diversidad regional en la política, el derecho y la cultura⁷.

⁶ Christian KOENIG/Ralph ALEXANDER Lorz, *Stärkung des Subsidiaritätsprinzips* [Refuerzo del principio de subsidiariedad] DVBl. 2003, pág. 167 y sgtes., 168.

⁷ Paul KIRCHHOF, *Bundesstaatlichkeit als Element des Verfassungsstaates* [El federalismo como elemento del Estado constitucional] en: Detlef Merten (ed.), *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich* [El Bundesrat en Alemania y Austria], 2001, pág. 59 y sgtes.

5) Disponibilidad de recursos financieros

La gestión autónoma en los niveles nacional, provincial y comunal presupone la disponibilidad correspondiente de recursos financieros. Ninguna de las partes ha de vivir a expensas de la otra. Por principio, la soberanía sobre el producto, o sea la cuestión de cómo se distribuirán los recursos financieros públicos entre los diferentes niveles de un Estado descentralizado, debe estar regulada en la constitución nacional. Para evitar una congelación normativa, ante todo en ámbitos donde los ingresos están sujetos a fluctuaciones importantes, la distribución también puede estar regulada por la ley. Si la constitución y las leyes permitiesen que la distribución de los recursos financieros, sin premisas establecidas por normas jurídicas, quedaran libradas a la discreción del Poder Ejecutivo, esto no podría menos que despertar escepticismo, puesto que abriría las puertas a una asignación de fondos arbitraria y sin fundamentos objetivos.

II. El Bundesrat alemán

1) Composición

El *Bundesrat* o Consejo Federal es el órgano federativo de Alemania. Lo integran representantes de los gobiernos de los *länder* o estados federados; estos representantes son nombrados y retirados directamente por los gobiernos regionales correspondientes (art. 51 inciso 1 de la Ley Fundamental Alemana del 23 de Mayo de 1949). La República Federal de Alemania tiene 16 *länder*, que suman 82 millones de habitantes. Cada uno de estos estados federados tiene por lo menos tres votos; con más de dos millones de habitantes tienen cuatro, con más de seis millones de habitantes cinco, y con más de siete millones de habitantes, les corresponden seis votos. El *Bundesrat* se compone de un total de 69 miembros. El *land* más pequeño, la Ciudad Libre Hanseática de Bremen, con unos 660.000 habitantes, entonces tiene tres votos,

“La República Federal de Alemania tiene 16 *länder*, que suman 82 millones de habitantes. (...) El Bundesrat se compone de un total de 69 miembros. El land más pequeño, la Ciudad Libre Hanseática de Bremen, con unos 660.000 habitantes, (...) mientras que al land con el mayor índice de población, que es Renania del Norte/Westfalia cerca de 17,6 millones de habitantes. Con esta diferenciación cuantitativa se ha buscado un camino medio entre igualdad y aritmética poblacional...”

mientras que al *land* con el mayor índice de población, que es Renania del Norte/Westfalia con cerca de 17,6 millones de habitantes, le corresponden seis votos. Con esta diferenciación cuantitativa se ha buscado un camino medio entre igualdad y aritmética poblacional⁸. La dominancia de los *länder* más grandes es moderada, a la vez que los *länder* más pequeños también están motivados para participar activamente en el *Bundesrat*.

⁸ Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El derecho estatal de la República Federal de Alemania], tomo II, 1980, pág. 141.

“La idea del consejo parlamentario que elaboró la Ley Fundamental en los años 1948/49 era que en el Bundesrat el actuar político no se desarrollase según enfoques de política partidaria, sino que estuviese guiado por criterios de política de estado. El Bundesrat debía estructurarse por länder y no por partidos políticos.”

Este régimen muestra que los resultados electorales en los diferentes *länder* también influyen en la política de la República Federal, porque determinan la composición del *Bundesrat*.

2) Órgano del *Bund*

Aunque esté integrado por miembros de los gobiernos de los diferentes *länder*, el *Bundesrat* es un órgano del *Bund* (Federación o Estado central); sus competencias se basan en la Ley Fundamental, la constitución alemana.

3) Funciones del *Bundesrat*

Por medio del *Bundesrat*, los *länder* participan en la legislación y la administración del *Bund* y en asuntos de la Unión Europea (art. 50 de la Ley Fundamental).

c) Participación en la legislación del *Bund*

La Ley Fundamental asigna al *Bund* la mayor parte de las facultades legislativas, mientras que las funciones ejecutivas son ejercidas, en su mayor parte, por los poderes ejecutivos de los *länder*. Por lo tanto, por medio del *Bundesrat*, las experiencias ejecutivas de los diferentes *länder* deben tener entrada en las leyes federales, las leyes del *Bund*.

La Ley Fundamental ha previsto dos modalidades de participación en el proceso legislativo:

aa) Leyes de objeción

Por regla general, las leyes federales perte-

necen al ámbito de las leyes de objeción. Esto significa que el *Bundesrat* puede objetar leyes aprobadas por el *Bundestag* (cámara baja o de diputados del *Bund*). Si esta objeción no puede ser dirimida en un proceso de mediación, el *Bundestag* está facultado para rechazar esta objeción mediante una resolución especial (art. 77 de la Ley Fundamental). Esto significa que el *Bundestag* se puede imponer contra la voluntad del *Bundesrat* y sacar adelante su ley proyectada.

bb) Leyes de aprobación

Sin embargo, la Ley Fundamental también contempla una serie de leyes que solamente pueden ser sancionadas si han sido aprobadas por el *Bundesrat*. El requisito de aprobación tiene que estar expresamente establecido en la Ley Fundamental. Como ejemplo de leyes de aprobación podemos citar diferentes leyes tributarias (Arts. 106, 107 LF) y leyes donde los *länder* deban ejecutar leyes federales (Arts. 84, 85 LF). En estos casos, el *Bundestag* no puede pasar por alto la falta de aprobación del *Bundesrat*. En la práctica, y hoy en día, hasta el 40 % de las leyes federales son leyes de aprobación. Un cambio de la Ley Fundamental también requeriría la aprobación del *Bundesrat* (véase 3d, más adelante). Esto pone de manifiesto cuán importante es el papel que desempeña el *Bundesrat* en la política a nivel federal.

d) Participación en funciones del Poder Ejecutivo

El *Bundesrat* también está facultado para par-

ticipar en funciones del ámbito ejecutivo; por ejemplo, cuando se dictan disposiciones administrativas generales para los *länder* (art. 84 inc. 2, art. 85 inc. 2 LF) y cuando se dictan decretos relacionados con leyes federales (art. 80 inc. 2 LF).

- e) Participación en asuntos de la Unión Europea

El *Bundesrat* también participa en asuntos de la Unión Europea. Estos derechos de participación se han establecido en el año 1992 en el art. 23 de la Ley Fundamental, porque el derecho de la Unión Europea incide en los derechos de los *länder*.

- f) Participación en cambios de la constitución

La constitución alemana, la Ley Fundamental

del 23 de mayo de 1949, ya ha sido modificada casi 60 veces. Estos cambios, que se efectúan sin la intervención del pueblo, requieren una ley que exige la aprobación por las dos terceras partes de los miembros del *Bundestag* y las dos terceras partes de los votos del *Bundesrat* (art. 79 inc. 2 LF).

- g) Elección de los magistrados del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional Federal (que se compone de dos Salas con ocho miembros cada una) tiene amplias competencias, y también decide sobre la delimitación de competencias entre el *Bund* y los *länder*. Por consiguiente, una mitad de los miembros del Tribunal Constitucional es elegida por el *Bundestag* y a la otra mitad por el *Bundesrat* (art. 94 inc. 1 párr. 2 LF).



“En la República Federal de Alemania, la Conferencia de los Primeros Ministros hoy en día es una parte sobreentendida de la vida política. Es una asamblea que representa la fuerza política de los *länder* y la expresión viviente de un federalismo activo, con miembros muy conscientes de su propio valor.”

4) Situación jurídica

Los miembros del *Bundesrat* son nombrados y retirados directamente por los gobiernos de los *länder* correspondientes (art. 51 inc. 1 párr. 1 LF). Los parlamentos regionales y los ciudadanos de los *länder* no participan en el nombramiento de los miembros del *Bundesrat*, ni tampoco pueden influir en las votaciones de ese órgano; los miembros del *Bundesrat*, más bien, dependen de las órdenes de sus correspondientes gobiernos regionales. Esto significa que los miembros del *Bundesrat* tienen un mandato imperativo (en contraposición al mandato libre de los diputados del *Bundestag*, tal como es usual en un Estado constitucional moderno). El mandato imperativo asegura que la dirección política de un *land* pueda encauzar los actos de sus miembros del *Bundesrat* y, ante todo, su votación; y es lo que efectivamente sucede en la práctica del *Bundesrat* alemán. La Ley Fundamental (art. 51 inc. 3, párr. 2) exige, además, que los votos de un mismo *land* sean emitidos por unanimidad. Este precepto garantiza que

se ponga de manifiesto el peso político del poder ejecutivo de cada estado federado como tal. Si los miembros del *Bundesrat* fuesen elegidos por los parlamentos regionales, serían libres e independientes en su actuar político y muy probablemente se organizarían por líneas partidarias; el *Bundesrat* se asemejaría a una reproducción reducida del *Bundestag*. Sin embargo, este no era el efecto deseado por los creadores de la constitución. La idea del consejo parlamentario que elaboró la Ley Fundamental en los años 1948/49 era que en el *Bundesrat* el actuar político no se desarrollase según enfoques de política partidaria, sino que estuviese guiado por criterios de política de estado. El *Bundesrat* debía estructurarse por *länder* y no por partidos políticos⁹.

De todos modos, es inherente a la naturaleza del quehacer político que los partidos también puedan instrumentalizar al *Bundesrat* para imponer sus objetivos partidarios. Cuando los partidos que no tienen la mayoría en el *Bundestag* (y por ende no son los que deciden quién será el o la canciller) sin embargo disponen de una mayoría de votos en el *Bundesrat* (lo cual siempre vuelve a suceder en la práctica, y también en la actualidad), estos partidos opositores pueden influir en la política del Gobierno¹⁰ mediante su postura frente a leyes acordadas por el *Bundestag*. Esto es una realidad, ante todo en tiempos de campaña electoral.

5) Protección contra reformas constitucionales

En su artículo 79 inciso 3, la Ley Fundamental contiene una “cláusula de eternidad”; entre otras cosas, implica una garantía de continuidad para la organización estatal de Alemania como Estado federal y declara la participación fundamental de los *länder* en la legislación del *Bund* como intangible. En la literatura constitucionalista¹¹ se encuentran opiniones de que la transformación del *Bundesrat* en un Senado, cuyos miembros tendrían un mandato libre, se enmarcaría dentro de los preceptos constitucionales. Estos enfoques no pueden considerar-

⁹ Klaus STERN (Nota. 8), pág. 129.

¹⁰ Michael KLOEPFER, *Verfassungsrecht* [Derecho constitucional], tomo I, 2011, pág. 503 y ss.

¹¹ Véase Hans D. JARASS/Bodo PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, [Derecho constitucional para la República Federal de Alemania, comentario] 12ª edic., 2012, art. 79, nota marginal 9, con otras referencias.

se acertados, puesto que la Ley Fundamental garantiza la participación de los *länder* como tales; una participación de esta índole se diferencia en forma muy sustancial de una participación de los ciudadanos de los *länder* o de los parlamentos regionales. Por esa razón, la solución instalada con el *Bundesrat* es inviolable¹².

Independientemente de la interpretación legal que se quiera defender al respecto, la posición jurídica del *Bundesrat* alemán perdurará en su forma actual; porque para transformar el *Bundesrat* en un Senado, de miembros con mandato libre, se necesitaría una aprobación por las dos terceras partes de los votos del *Bundesrat* (art. 79 inc. 2 LF). Esta situación es políticamente impensable, puesto que los *länder* no se derrocarían a ellos mismos.

III. La Conferencia de los Primeros Ministros

Junto al *Bundesrat*, como órgano constitucional, se han creado otras asambleas y comisiones dentro de la cooperación intrafederal. En el Estado federal alemán, el *Bund* y los *länder* no actúan cada cual por su lado, sino todo lo contrario. Dados los numerosos contactos informales y formales, las conferencias, las resoluciones y los acuerdos entre los diferentes *länder*, así como entre los *länder* y el *Bund*, podemos decir que tenemos un Estado federal cooperativo.

Aparte de las conferencias ministeriales sectoriales, desde hace casi 60 años se viene celebrando la Conferencia de los Primeros Ministros. Es la reunión de los jefes de gobierno de los 16 *länder* que, independientemente de su afiliación partidaria, se dan cita para debatir

sobre cuestiones de alta política a nivel regional y nacional y a veces adoptan acuerdos (aunque estos no sean vinculantes, dado que la Conferencia de Primeros Ministros no es un órgano constitucional). Por regla general, esta Conferencia se celebra cuatro veces al año. A modo de ejemplo, queremos mencionar algunos de los temas que se tratan en las Conferencias:

- Uno de los problemas que se reiteran y mantienen ocupados a los primeros ministros es la compensación financiera interterritorial que, mediante una ley federal (que exige la aprobación por el *Bundesrat*) debe atenuar la brecha entre los *länder* “ricos” y “pobres”.
- Un tema muy controvertido en Alemania es la financiación del ente de radiodifusión, de derecho público. En el año 2010, los primeros ministros acordaron un nuevo modelo de financiación: un derecho de radiodifusión de 17,98 euros mensuales que se cobrará en todos los hogares por igual, desde el primero de enero de 2013.
- El año pasado, los primeros ministros lograron un consenso sobre el desarrollo de las energías renovables.

Una vez al año, los primeros ministros se reúnen con el Canciller Federal (o ‘la Canciller’, desde el 2005) para conversar sobre determinados asuntos. Las reuniones son preparadas cuidadosamente por la Cancillería Federal. Estos intercambios no producen acuerdos jurídicamente vinculantes, pero se celebran con el fin de tratar problemas conjuntamente, aclarar puntos de vista y, de esta manera, contribuir también al entendimiento mutuo¹³.

En la República Federal de Alemania, la Confe-

12 Véase para información detallada Jürgen HARBICH, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit* [El Estado federal y su inviolabilidad] 1965, pág. 130 y sig.; confirmado por Josef Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus* [Idea y figura del federalismo], en Josef ISENSEE/ Paul KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, tomo VI, 3. edic., 2008, § 126 nota marginal 307; también Matthias HERDEGEN, en: Maunz/ Düring, *Loseblattkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik* [comentario en hojas sustituibles sobre la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania], actualizado a mayo 2008, art. 79, inc.3, nota marginal 102.

13 Según Heinz LAUFER/Ursula MÜNCH, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federativo de la República Federal de Alemania], 7.ª edic., pág. 192 y sgtes., 194.

rencia de los Primeros Ministros hoy en día es una parte sobreentendida de la vida política. Es una asamblea que representa la fuerza política de los *länder* y la expresión viviente de un federalismo activo, con miembros muy conscientes de su propio valor.

IV. La cultura del federalismo

Los derechos fundamentales, la democracia y la división de poderes, con un Tribunal Constitucional fuerte e independiente, forman parte del ideario de valores de la sociedad alemana, que no pone en tela de juicio a la clase política. Lo mismo rige para la organización del Estado federal, declarado inviolable por el art. 79 inc.3 de la Ley Fundamental. Estos valores, altamente apreciados y defendidos en todos los niveles, no impiden la lucha política, que hasta puede ser bastante encarnizada. Sin embargo, y pese a los diferentes puntos de vista y objetivos: la división del ejercicio del poder, tan característica de un Estado federal, es un valor, apreciado y respetado por todos, que impide la concentración del poder estatal. Los antagonismos políticos entre el poder central y los estados constituyentes exigen una cooperación ya determinada por la Ley Fundamental, que establece el respeto mutuo entre los actores políticos como condición sin la cual, a la larga, un Estado sano no puede existir.

V. El órgano federativo en comparación con otros países

1) El órgano federativo como característica de un Estado federal

Además de la cámara de diputados, en los Estados de organización federativa siempre existe un segundo órgano mediante el que los estados constituyentes participan en la formación de la voluntad general¹⁴. Su integración difiere

de un país a otro, y también su estructura y la situación jurídica de sus miembros.

2) Comparación

a) Estados Unidos de América

En los EUA, el órgano federativo es el Senado, al que cada uno de los 50 estados constituyentes envía dos miembros elegidos por el pueblo. El Senado es la segunda cámara junto a la Cámara de Representantes, con iguales derechos. Los senadores tienen un mandato libre y están organizados por líneas partidarias. Los poderes ejecutivos de los estados constituyentes no tienen participación en la política del Estado central.

b) Suiza

En la Confederación Suiza, el Consejo de los Estados tiene, por regla general, dos miembros por cantón, pero uno solamente para los seis cantones más pequeños. En total, el Consejo de los Estados se compone de 46 miembros elegidos por el pueblo en los respectivos cantones; su mandato es libre. El Consejo de los Estados y el Consejo Nacional, que viene a ser la cámara de diputados del Estado central, tienen el mismo rango político. Para que un acuerdo sea vigente, debe haber sido aprobado por ambas cámaras con la misma redacción.

c) Argentina

Además de las disposiciones relacionadas con el sistema de gobierno presidencial, la Constitución Argentina también presenta similitudes con la de los EUA en cuanto a la estructura del Senado: cada una de las provincias, y también la capital Buenos Aires, delegan tres miembros que ejercerán sus funciones libremente. En cada provincia, son elegidos directamente por el pueblo, con un mandato de seis años. De los tres senadores de cada provincia, dos pertenecen al partido con la mayoría de los votos, y uno al partido que ocupa el segundo lugar (art. 54 de la Constitución Nacional). Los senadores, en

¹⁴ Michael KLOEPFER (nota 10), pág. 500.



total 72, están organizados por líneas partidarias. La Cámara de Diputados y el Senado son órganos constitucionales con iguales derechos. En este sentido, la Constitución Argentina ha instalado al Senado como elemento relevante para el funcionamiento del Estado.

d) Austria

En Austria, el órgano federativo se llama *Bundesrat* (art. 34 de la Constitución de la República de Austria), igual que en Alemania. El número de miembros del *Bundesrat* también depende de la cantidad de habitantes de los diferentes estados federados, que envían a este órgano entre tres y doce miembros. Los 62 miembros que lo integran en la actualidad son elegidos por los parlamentos de los estados federados, y su mandato es libre. Los miembros del *Bundesrat* no se organizan por los estados federados que los han designado, sino por su pertenencia a un partido, e incluso la distribución de los asientos se estructura por partidos. En la práctica, los miembros del *Bundesrat* no representan tanto los intereses y puntos de vista de los estados federados, sino más bien los fines políticos de las respectivas centrales federales de sus partidos¹⁵.

Puesto que el *Bundesrat* no expresa la voluntad político-partidaria de los estados federados, los presidentes de los nueve gobiernos regionales, los *Landeshauptmänner*, crearon su propia organización: la **Conferencia de los Presidentes de los Estados Federados**. Aunque no esté pre-

vista en la constitución austríaca, es una institución políticamente reconocida como reunión informal de los jefes de gobierno regionales, y legítima según el derecho constitucional; representa los intereses de los estados federados y puede pronunciar recomendaciones para el Gobierno y el Poder Legislativo del Estado federal. En la práctica política y en la literatura austríaca se la menciona como institución de probada eficacia¹⁶.

Como observador alemán, se percibe que desde una óptica austríaca se preferiría la construcción del *Bundesrat* alemán¹⁷.

VI. El Bundesrat alemán como órgano reconocido

Desde los comienzos del Estado federal alemán en el año 1867, este órgano federativo está conformado por miembros de los gobiernos de los estados constituyentes con mandato imperativo. Después de todo, los gobiernos de aquellos Estados habían sido quienes fundaron la Confederación Alemana del Norte en 1867 y en 1870/71 el Imperio Alemán. Así, la estructura del órgano federativo de Alemania ya cuenta con una tradición de casi 150 años, interrumpida en los años 1933 a 1945/49.

Ni en los partidos que forman parte del paisaje político de Alemania, ni en el ámbito de la ciencia se manifiestan voces que quieran ver cambios en la estructura del *Bundesrat*. Organizado con arreglo a las normas constitucionales, es un elemento reconocido de la vida constitucional y ayuda a mantener el equilibrio entre los poderes del Estado. Mediante este órgano federativo, se evita que el cúmulo de poder pueda concentrarse en la cámara de diputados o en el gobierno central¹⁸. En Alemania, el *Bundesrat* ha demostrado su eficacia.

¹⁵ Herbert SCHAMBECK, *Die Bundesstaatlichkeit als historisches Erbe und Zukunftsaufgabe* [El Estado federal como legado histórico y reto para el futuro] en D. Merten (ed.), *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*, [El Bundesrat en Alemania y Austria] 2001, pág. 33 y ss., 52.

¹⁶ Véase Herbert SCHAMBECK (nota 14), pág. 53/54.

¹⁷ Herbert SCHAMBECK (notas 14 y 15), hablando como catedrático y anterior presidente del Bundesrat austríaco.

¹⁸ Véase Detlef MERTEN (nota. 14), pág. 15.



Literatura sobre el tema tratado (Selección)

- 1) PETER BADURA, *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, [Derecho estatal; explicaciones sistemáticas de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania] 5.ª edic. 2012
- 2) PETER HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, [El principio de la subsidiariedad desde la óptica del constitucionalismo comparado], revista "Archiv des öffentlichen Rechts", tomo 119 (1994), pág. 169 y sgtes.
- 3) JÜRGEN HARBICH, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit* [El Estado federal y su inviolabilidad] 1965; reedición 2000
- 4) JOSEF ISENSEE, *Idee und Gestalt des Föderalismus* [Idea y figura del federalismo] en J. Isensee/P. Kirchhof (ed.), *Handbuch des Staatsrechts* [Manual de derecho estatal] tomo VI, 3.ª edic., 2008, § 126
- 5) JOSEF ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 2.ª edic., 2001
- 6) MICHAEL KLOEPFER, *Verfassungsrecht* [Derecho constitucional] tomo I, 2011, particularmente § 16 Bundesrat
- 7) CHRISTIAN KOENIG/RALPH LORZ, *Stärkung des Subsidiaritätsprinzips* [Refuerzo del principio de subsidiariedad], revista Deutsches Verwaltungsblatt 2003, pág. 167 y sgtes.
- 8) HEINZ LAUFER/URSULA MÜNCH, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federativo de la República Federal de Alemania, 7.ª edic., 1997
- 9) D. MERTEN (ed.), *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*, [El Bundesrat en Alemania y Austria] 2001
- 10) MICHAEL SCHIESSL, *Die föderalen Strukturen in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich – eine Analyse anhand exemplarisch ausgewählter Aspekte* [Las estructuras federales en los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania, en comparación; un análisis a base de aspectos elegidos a modo de ejemplo] 2005
- 11) RUPERT SCHOLZ, comentario sobre el art. 23 de la LF, actualizado al 2009, en Maunz/Dürig, comentario en hojas sustituibles sobre la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania
- 12) KLAUS STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El derecho estatal de la República Federal de Alemania], tomo II, 1980
- 13) REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre* [Doctrina general del Estado], 16.ª edic, 2010
- 14) REINHOLD ZIPPELIUS/THOMAS WÜRTEMBERGER, *Deutsches Staatsrecht* [Derecho estatal alemán], 32.ª edic., 2008

Una política y una estrategia de gobierno con el municipio como protagonista

Miguel Ángel Vigliocco¹



Las trágicas inundaciones recientemente sufridas en la ciudad de La Plata y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con sus dolorosas consecuencias de pérdida de vidas humanas y de bienes económicos, con su enorme carga emotiva, junto a otras similares acaecidas en otros centros urbanos y áreas rurales del país, no son sino síntoma de un mal mayor cual es la ausencia del Estado, tanto nacional, como provincial y municipal, alejados de la razón de ser de la política que es proveer al bien común material de la población. Esta ausencia se patentiza en la falta de objetivos y estrategias de gobierno de largo plazo,

que mediante una acción planeada sea capaz de llevar a delante el destino de una Argentina – cuya necesidad no se limita a una carencia de infraestructura, como con cierta ligereza se circunscribe el problema en algunos ámbitos periodísticos – hoy agredida por el personalismo exacerbado de sus representantes, el internismo partidista y la acción apresurada de coyuntura sin ninguna relación con las consecuencias que la misma pueda generar en el mediano y el largo plazo.

Se impone plantear el problema en su cuestión de fondo: buscar una orientación política de lar-

¹ Arquitecto. Especialista en Planeamiento Urbano Regional.

“Buscar una orientación política de largo plazo que encauce el accionar nacional y sea compartida por todos, o al menos, una gran mayoría, y en la cual el municipio, que fue fundante de la Nación, retome un rol activo y preponderante en la restauración de la República.”

go plazo que encauce el accionar nacional y sea compartida por todos, o al menos, una gran mayoría, y en la cual el municipio, que fue fundante de la Nación, retome un rol activo y preponderante en la restauración de la República.

Planteo del tema

El presente trabajo parte de la hipótesis de que en los diagnósticos de largo plazo, los aspectos relevantes a considerar son diversos de los que normalmente se analizan para los planes de corto plazo y con más razón de las decisiones obligadas por la coyuntura que son las que han primado en los últimos veinte años en el país.

A partir de esta premisa, se intentará en lo que sigue desarrollar, con las limitaciones de un artículo, las condiciones mínimas necesarias para un desarrollo argentino y particularmente centrado en la “región metropolitana” argentina que incluye no sólo la capital nacional y el conurbano bonaerense, sino que se extiende y comprende al Gran Rosario por el norte y al Gran La Plata por el sur, junto a su área aledaña de abastecimiento directo, que es su zona de influencia cercana.

Unidades de análisis

Las unidades de análisis son dos. En este contexto es preciso reconocer la existencia de grandes asimetrías internas desde el punto de vista territorial de la Nación. Esta visión puede utilizarse para entender las necesidades argentinas distinguiendo entre las dos áreas esbozadas, a saber: la “región metropolitana” y el interior del país, relativamente subdesarrollado en relación con la primera. Aquí se trata de cada uno de estos espacios como realidades diferentes, porque sus problemáticas lo son históricamente y acentuadas en los últimos veinte años por la vigencia sin concesiones de un centralismo paralizante que menosprecia las auténticas ventajas comparativas del interior y frustra las capacidades e iniciativas de sus habitantes.

La discusión acerca de las zonas más favorecidas a costa de las menos favorecidas esta fuera del alcance de este trabajo. Es hora de abandonar la nostalgia del pasado, recreado cínicamente, y pensar en políticas y estrategias de largo plazo que puedan ser aceptadas y adoptadas por las diversas líneas y orientaciones políticas, económicas y sociales. Lo que se propone es un manejo político del país capaz de generar un crecimiento más equilibrado, con menos asimetrías internas.

Una estrategia dual de acción nacional

La estrategia dual, reconocidas estas dos áreas y realidades nacionales, se expresa, con todas las limitaciones que una síntesis presenta, en los siguientes temas:

- a) **Interior del país:** Proposición de un sector de punta vinculado a la producción de alimentos para el resto del mundo. Esto ha sido una fuente importante de actividad, sobre todo en los últimos diez años, no coherentemente aprovechado por el país.

No se trata solamente del incremento de la pro-

ducción primaria. La alta tecnología que caracteriza al dinámico sector rural argentino, hoy día centrado en la inversión de sus productores, ha desdibujado el viejo esquema de dividir las actividades económicas en primarias, secundarias y terciarias. Se trata de crear complejos agro-industriales donde se aúnen una explotación y transformación de los recursos naturales, generando excedentes de producción, unida a la captación de tecnología más eficiente disponible, para la producción de bienes (manufacturación y procesamiento) que agreguen valor. Esto debe ir unido a un plan de infraestructura y equipamiento en el cual la Nación, las provincias y los municipios deben realizar una auténtica acción mancomunada dejando de lado – en lo posible – personalismos y aceptando el auténtico objetivo de servicio para la actividad política compartida.

- b) Región metropolitana:** Deberá contribuir substancialmente al logro de los recursos que el país necesita para su desarrollo, así como constituirse en difusor argentino de las innovaciones en materia científico-tecnológica, de acuerdo a programas de investigación y desarrollo específicos.

Corresponde aclarar con mayor amplitud las dos formulaciones anteriores.

Las sociedades más avanzadas del mundo han iniciado un camino caracterizado por el predominio del “conocimiento” como principio estructurante y dinamizante de las relaciones de producción. En esto ha consolidado un nuevo sector económico denominado “cuaternario”, constituido por aquellas “industrias nuevas” productoras no sólo de bienes sino de servicios y conocimientos, apoyadas en los descubrimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas de los últimos 35 años que provocaron profundas modificaciones ocupacionales ante el predominio creciente de científicos y técnicos especializados, con la aparición de un nuevo “tipo” de sociedad, aun no claramente expresado en todas sus consecuencias: la sociedad “post-industrial”.

Este proceso, vigente en las sociedades más

“Es hora de (...) pensar en políticas y estrategias de largo plazo que puedan ser aceptadas y adoptadas por las diversas líneas y orientaciones políticas, económicas y sociales. Lo que se propone es un manejo político del país capaz de generar un crecimiento más equilibrado, con menos asimetrías internas.”

modernas, es la referencia propuesta de modernización para la región metropolitana.

Así, la modernización de esta zona, a similitud de otros conglomerados urbanos de trascendencia mundial, deberá ordenarse y transformarse como producto del desarrollo exponencial de la ciencia, del desarrollo de la tecnología intelectual y del fomento de la investigación e incentivo de las actividades nuevas, altamente dinámicas, resultantes de la innovación tecnológica más reciente.

En la similitud y efectividad de esta estrategia, y en el esfuerzo que debe realizarse, estará la clave del salto que permita llegar a ser, en el lapso de una generación, una de las sociedades más adelantadas del mundo.

Si, contrariamente, la tendencia fuera el rechazo de esta opción (que es consecuencia del desarrollo científico y la innovación tecnológica) el tránsito del camino tradicional de desarrollo, redundaría en un círculo vicioso que acentuaría, aún más, la posición de retraso argentino

con respecto a otros países mejor ubicados en el mundo.

Al hacerse referencia en el objetivo para el área de la aceleración máxima de su crecimiento económico, no se trata de una simple expresión de deseos. Para ello es necesario aumentar al máximo posible la actividad industrial, mediante el aprovechamiento integral de la capacidad instalada primero, y **la incorporación de las modernas tecnologías, sin que ello implique continuar el drenaje de mano de obra desde el interior.**

Cabe sugerir, además, una orientación del tipo de industria que debería localizarse en la región metropolitana.

Entiéndese que deben profundizarse **las actividades de alta tecnología y capital intensivas**, junto a la producción de **servicios de gran rentabilidad**, tendientes a acentuar el papel competitivo del país **a nivel internacional** y para lo cual el área cuenta con ventajas comparativas.

A este respecto cabe destacar que la zona aparece como la más indicada para actuar en función exportadora, en razón de su vinculación con el borde fluvial y marítimo y la conexión con la Cuenca del Plata, que un elemental sentido geopolítico indica consolidar y hacer eficiente.

En cuanto a la función se cree que está bien especificada dado que al asignarla a la región metropolitana se genera una doble repercusión sobre el resto del país.

En el corto y mediano plazo, será captadora de los recursos que el país necesita a través de su estrecha vinculación con la Pampa húmeda. Se supone que eso se obtendrá con un sostenido aumento de la capacidad de importación de La Argentina, que en los plazos citados sólo puede lograrse por la exportación de los productos agropecuarios y de los industriales competitivos en el mercado internacional. En el mediano y largo plazo, la región metropolitana deberá constituirse en un activo difusor de conocimientos, tecnología y ciencia aplicada a la producción, tendiente a conformar una base agro-industrial eficiente y de alta competitividad en los mercados mundiales.

“Es necesario aumentar al máximo posible la actividad industrial, mediante el aprovechamiento integral de la capacidad instalada primero, y la incorporación de las modernas tecnologías, sin que ello implique continuar el drenaje de mano de obra desde el interior.”

El plan estratégico como instrumento de la política de desarrollo

Los objetivos y la estrategia presentados no constituyen en sí un esquema director (tema de imprescindible emprendimiento en el corto plazo) sino las líneas maestras en que debe basarse un “plan estratégico” nacional. Esta deberá ser la etapa dominante de trabajo, una vez discutida y aceptada esta propuesta, y tendiente a producir proyectos y acciones de inversión capaces de materializarla.

Es necesario ahora arribar a las condiciones previas que en nuestro país harían viable dicho “plan estratégico” a partir de las condiciones actuales.

A nuestro juicio, y sin mengua de otras, dichas condiciones son:

- 1- El marco geopolítico en el cual se desenvuelve la Argentina hoy y que no ha sido adecuadamente tenido en cuenta sus consecuencias.
- 2- La intención de todo “plan estratégico” debe expresarse como un proceso con-



tinuo pluri-legislativo. Es decir, constituirse en gestor de políticas de estado de mediano y sobre todo, largo plazo, con vigencia independientemente de los cambios partidarios acaecidos cada nuevo acontecimiento electoral.

- 3- La necesidad de la participación ciudadana como requisito indispensable, en todas las instancias del proceso de planeamiento.

Corresponde así, analizar brevemente estos temas para el éxito de la política y la eficacia de un plan estratégico.

El marco geopolítico

El panorama geopolítico actual se caracteriza por la crisis y debilitamiento de los estados nacionales, los principales actores de las relaciones internacionales en los dos últimos siglos anteriores a 1950.

Como culminación de un proceso iniciado con

la Revolución Francesa, con el predominio de la burguesía sobre la aristocracia (sin entrar a considerar, porque no hace al caso, las culpas que cupieron a ésta última en los efectos), después de la Segunda Guerra Mundial, se generó el dominio absoluto de grupos privados, sobre todo financieros sobre los intereses nacionales, debilitando la acción nacional que en gobiernos serios y responsables tutelaban los intereses locales de sus habitantes. Como fue dicho: "las fuerzas impersonales de los mercados mundiales son hoy más poderosos que los Estados que supuestamente tienen la máxima autoridad política sobre la sociedad y la economía. Si antes los Estados eran los amos de los mercados ahora son los mercados los que en muchas cuestiones decisorias son los amos de los gobiernos y de los Estados"².

Nuestra crítica, por otra parte, más allá de la realidad que expresa la cita, es que no se trata de fuerzas impersonales sino que como siempre ocurre, hay nombres concretos –más o menos deliberadamente ocultos todavía- conductores de este proceso que la investigación ha individualizado³.

2 STRANGE Sosa, "The Defective State", Dédalos N.Y. 1999.

3 SALVUCHI, Adrián, "Bienvenidos a la Jungla", Anábas, Córdoba 2005.

Este escueto, pero acertado diagnóstico explica muchas de las acciones desarrolladas por los distintos gobiernos, tanto militares como civiles de los últimos tiempos en la Argentina.

El Plan estratégico como proceso continuo del planeamiento

El plan como proceso de planteamiento con continuidad en el tiempo implica que no debe ser sólo la iniciativa de un gobierno, empezando y terminando cuando éste acaba su gestión, sino que se continúa en el tiempo. Esta impronta afectó a la mayoría de los planes de ordenamiento y desarrollo y se extendió también a los mismos “planes estratégicos” demostrando que en sí mismos no son ninguna garantía de continuidad.

La constatación de esta realidad no es imputable a la calidad de los planes ni a la profesionalidad de sus autores sino la lucha entre políticos locales quienes, una vez electos, recurren a desacreditar automáticamente todo lo actuado por sus antecesores en los cargos electivos, predominando la ambición personalista por sobre el bienestar ciudadano.

Abundando en este aspecto, un “plan estratégico” presupone como condición imprescindible de un acuerdo previo entre las distintas fuerzas políticas sobre su participación en el proceso a largo plazo propuestas como políticas de estado, es decir la continuidad en la ejecución de las mismas más allá de los cambios circunstanciales derivados del ejercicio electoral reiterado.

Esto implica la necesidad de entender el proceso del plan como generador de políticas de estado lo cual supone el acuerdo previo e imprescindible entre la distintas opciones políticas locales, lo que, a la vez, presupone en la

Argentina que las diversas opciones políticas se conformen con lo que en realidad debieran ser: “el ámbito grande y complicado de los intereses públicos, vistos desde una determinada óptica ideológica de la interpretación de la realidad”⁴. Los llamados partidos políticos en la Argentina no son tales, al menos en el sentido indicado. Las dos grandes corrientes representativas que llenaron la reciente historia política han sido instrumentos de masificación de la vida social al incluir, dentro de sí, líneas ideológicas opuestas en un equilibrio frágil y fácilmente destrozable, siempre inclinado a la decisión y oponiéndose a una auténtica democracia. Se hace necesario entonces, una reforma de las actuales estructuras políticas para que adopten la función que debieran tener: constituirse en opciones claras en un mundo que ha perdido la unidad de pensamiento.

A partir de este supuesto es posible acordar la continuidad en el tiempo del plan y sus estrategias, ello sin mengua de las diferencias de énfasis conyunturales que, de todos modos, no debieran contradecir los acuerdos alcanzados.

Con todo, esta representación resulta actualmente incompleta por la dinámica adquirida por la realidad social. El hecho de que “un partido sea eso: la representación de una parcialidad y no de toda la sociedad”⁵ justifica complementar dos actuales poderes legislativos con instancias de presentación funcional, sobre todo a nivel local.

Participación ciudadana

La política y el plan deben ser un proyecto de vida en común de toda la comunidad, esto supone fundamentar y estructurar una participación ciudadana, cierta, efectiva y permanente, lo cual implica el replanteo de la actual estructura representativa del gobierno, complementando la opción ideológica partidaria del legislativo con una representación funcional orgánica.

4 BAHRDT, Hans Paul: “La moderna metrópoli”. Colección ensayos, EDUBA, Bs. As. 1970.

5 BAHRDT, H.P. Op. Cit.

“El municipio que fue históricamente el formador de provincias y el gestor de la unidad nacional debe hoy cumplir el propósito de gestionar una nueva forma de gobernar.”

Dicha representación debe reconocer las distintas capacidades y competencias de los diversos cuerpos intermedios en que se articula la trama social y de personas de reconocida solvencia profesional para ponderar con ecuanimidad y seriedad los aportes efectuados.

En un contexto de años de negar la participación ciudadana (“El pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes”) se hace difícil mantener en el tiempo un hábito de participación sin la institucionalización del hecho participativo. Aún así y en este cometido tiene un rol importante la escuela desde dónde afirmar ámbitos en los cuáles los alumnos puedan desarrollar conocimientos, forjar actividades y plasmar acciones de una nueva ciudadanía. La escuela deberá promover ésta generación en una muy estrecha vinculación con la familia, en primer lugar, como la primera responsable de la formación de los hijos, luego subsidiariamente con la sociedad barrial y otros cuerpos sociales intermedios: asociaciones familiares, sociedades de fomento, sociedades culturales, iglesias, bibliotecas, etc. priorizando los valores de una toma de conciencia ciudadana con la identidad y la pertenencia solidaria a un medio social.

Conclusiones

Hemos desarrollado, con la síntesis que un artículo exige las condiciones que la política y la estrategia propuestas y su instrumento el “plan estratégico” suponen.

Este proceso deberá implementarse en el contexto geopolítico que hemos señalado más arriba y en la realidad institucional argentina.

En este sentido las acciones deben comenzar de abajo hacia arriba sumando voluntades asociadas hasta cubrir el ámbito nacional.

El municipio que fue históricamente el formador de provincias y el gestor de la unidad nacional debe hoy cumplir el propósito de gestionar una nueva forma de gobernar. La libre asociación municipal, concertada y consensuada puede resultar el marco apropiado a una verdadera potenciación de los legítimos intereses locales a partir de una estrategia de integración desde la complementariedad. Como señala claramente la Resolución N° 257 del Consejo de Europa (1999) denominada “Resolución sobre la planificación integrada y el Desarrollo local”⁶ en su parte de diagnóstico: *“En ausencia de políticas territoriales activas, las fuerzas del mercado pueden tener como efecto el acentuamiento de las disparidades territoriales en lugar de favorecer la convergencia. Las políticas tradicionales de desarrollo no sólo no han contribuido a contener el aumento de las disparidades socioeconómicas, sino que han tendido a reforzar esos efectos en el seno de las regiones, a favorecer la concentración de las actividades y las riquezas en los centros regionales en detrimento del potencial de desarrollo autónomo de otras regiones”*⁷.

Como resultado de estas constataciones que describen con un lenguaje edulcorado una real situación de centralización de decisiones y concentración de la economía y de la población no ya sólo a nivel mundial, sino también dentro de las mismas naciones, como es evidente de toda

6 Comunidad Europea: Consejo de Europa, Resolución N° 257: Congreso Local and Regional Authorities of Europe. Proceeding of the Pan-Europe and Conference on Regional-Spatial Planning, Poznan, Polonia 1997.

7 Op. Cit. en 10.

evidencia en La Argentina, la Resolución europea concluye en las siguientes proposiciones: *“Coordinar las políticas de desarrollo de los diferentes poderes locales y de los programas integrales... los planes de desarrollo territorial... deberán integralmente horizontalmente las políticas municipales y promover la asociación voluntaria de municipios. Tales agrupaciones estables y voluntarias de municipios permitirán la aplicación de modelos estratégicos de desarrollo reforzando la capacidad de desarrollo de los recursos locales”*⁸.

Como consecuencia de lo dicho, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa recomienda: *“Promover la creación de asociaciones municipales fundadas en la cooperación voluntaria de los poderes locales para la puesta en marcha de políticas de desarrollo”*⁹. Algo que yo propuse en 1989, es decir, ocho años antes de la Conferencia europea comentada, desde las páginas de Civilidad¹⁰.

Por último se invita a los gobiernos municipales a: *“Reconocer la necesidad de crear organismos representativos locales con el fin de facilitar la coordinación del proyecto de desarrollo local”*¹¹.

Y *“Reforzar el papel de los organismos representativos intermedios de modo que se conviertan en los motores del desarrollo social”*¹².



“Promover la creación de asociaciones municipales fundadas en la cooperación voluntaria de los poderes locales para la puesta en marcha de políticas de desarrollo.”

Con tales premisas los planes estratégicos pueden ser un camino eficiente para la revalorización de ciudades pequeñas y medianas y complementariamente de los espacios rurales.

La propuesta europea se basa en la descentralización de decisiones y en la desconcentración de la población y de la economía, a partir del municipio promotor activo. Pero en el caso argentino, siendo que ambos aspectos constituyen una necesidad impostergable, no hay que olvidar que deben ser encarados y concebidos por argentinos y para argentinos tal como somos, desde este punto de vista dos son las cuestiones a considerar:

El absoluto centralismo del Poder Ejecutivo nacional y la consiguiente debilidad de las provincias y municipios.

El reconocimiento de que la intromisión del Ejecutivo en ámbitos que no le son propios no se debe solamente a un desmedido afán de abarcarlo todo, sino también a la defección de los otros dos poderes del Estado, junto a la de muchos cuerpos intermedios, de modo particular el municipio, que dejan vacíos peligrosos en el cuerpo social.

Siendo así, limitar las competencias del Ejecutivo nacional es necesario pero no suficiente, junto a ello y apoyándose es necesaria una gestión eficaz y potente.

8 Op. Cit. en 10.

9 Op. Cit. en 10.

10 VIGLIOCCO, Miguel A.: “El municipio y la asociación de municipios”. Civilidad, Año IX N° 29, Bs. As. Julio-Septiembre de 1989.

11 Op. Cit. en 10.

12 Op. Cit. en 10

Sistemas Locales de Salud

Ignacio Garda Ortiz¹



Introducción

La **Atención Primaria de la Salud**–APS, es una estrategia que surge del enfoque epidemiológico, que considera los **factores de riesgo y las zonas vulnerables** de la sociedad como el trasfondo de las enfermedades que efectivamente se producen en las personas.

La mayoría de las veces “el enfermo”, como sujeto de observación, no explica suficientemente el proceso de la enfermedad si no lo situamos en su contexto familiar, social y geográfico ambiental. La medicina tradicional ha elaborado muestrarios y catálogos de enfermos como

lo puede hacer un biólogo con los insectos y con las hojas de los árboles.

De la sintomatología del enfermo, por ejemplo, no surgen las cadenas de transmisión de las enfermedades, ni los niveles de contactos que justifican los brotes epidémicos de las mismas, ni los factores sociales o culturales que pueden ser causas de enfermedades.

Para entender la enfermedad de una persona que es al mismo tiempo individual y social, como un proceso de deterioro de la salud ca-

¹ Especialista en Políticas Sociales.

Minimizando los riesgos se disminuyen los daños y en consecuencia las tasas de uso de los hospitales.

paz de involucrar a porciones extensas de la población en diferentes grados, debemos considerar al **hombre situado** en sus circunstancias habituales, con su familia, su barrio, su medio laboral, su dieta alimenticia, sus preocupaciones, sus vicios, y debilidades.

Según este criterio no se debe esperar que llegue el enfermo al hospital, sino que una parte importante de los recursos disponibles deben ser invertidos en la **detección y neutralización de los riesgos** que se concentran sobre las personas antes de que se produzca la enfermedad.

Asimismo y en correspondencia, debe tenerse especial atención en proteger a los llamados grupos vulnerables que son como las partes débiles de la sociedad en cuanto a la resistencia a los agentes de enfermedad.

Si esto es así, parte de los recursos destinados a la salud deben ser utilizados con el **concepto de cobertura de riesgo**, y los programas deben estar orientados a disminuir los mismos antes de que se produzcan los daños.

Minimizando los riesgos se disminuyen los daños y en consecuencia las tasas de uso de los hospitales.

Esto da origen a la distinción que se ha realizado entre seguros de enfermedad y seguros de salud (HMO) y ha permitido definir **dos operatorias totalmente distintas** en un caso y en otro.

La primera es la que tiende a minimizar los riesgos y la segunda se ocupa de reparar los daños.

También debemos considerar que por mejor que funcione nuestro sistema de prevención nunca eliminará totalmente la prevalencia e incidencia de las enfermedades, es decir de los daños.

Los dos ejes del sistema de salud

De modo que el criterio que parece más equilibrado es la **organización de Sistemas de Salud en base a dos ejes distintos pero articulados**.

El **eje de la prevención** que trabaja sobre el **concepto de riesgo** de la población en general, la cual se supone mayoritariamente sana, y se esfuerza por disminuir las tasas de enfermedad y las tasas de uso del hospital.

El **eje de la atención médica** que trabaja sobre el **concepto de daño** y trata de aumentar la capacidad, eficiencia y producción (egresos) de las instituciones prestadoras de servicios de atención médica (efectores).

Aunque sus objetivos específicos sean distintos, ambos ejes son inter dependientes y se requieren recíprocamente para conseguir un mismo objetivo general, que es mejorar la salud de la población. Si falla la prevención primaria habrá mas enfermedad, mas demanda hospitalaria, mayores gastos y el sistema se verá sobrepasado en su capacidad de respuesta.

Si falla el sistema de atención de la población enferma, esta refluye sobre la comunidad y esteriliza los esfuerzos del sistema de prevención. **Es el círculo vicioso de la urgencia que no permite liberar recursos para ocuparse de lo importante.**

Creo que ésta es la **primera gran discusión**, cuando se trata de formular una política de salud desde la autoridad pública local. ¿Queremos gastar los recursos disponibles en un taller de chapa y pintura o en un seguro de riesgo, que tenga una academia para aprender a manejar, y que realice la verificación técnica del automotor, o en ambas cosas a la vez?

Con el recurso de salud disponible, ¿Ponemos el hospital junto a la curva peligrosa o señalizamos la curva, ponemos semáforos, etc.?

En el primer caso mientras más autos chocados haya, el negocio funciona mejor.

Es más, **todo lo que se haga por disminuir los siniestros conspira contra el taller de chapa y pintura.**

Indudablemente la aspiración de un buen sistema de salud debería ser la de disminuir las tasas de uso de los hospitales, y dentro de ellas las tasas de las enfermedades que tienen menores índices de rehabilitación.

Obviamente esta **reducción de las tasas de uso, no sería por el rechazo de la demanda hospitalaria, sino por la disminución de la misma.**

Esto se consigue con acciones preventivas y generando instancias de consultas extra-hospitalarias, evitando con esto que un porcentaje alto de las enfermedades llegue a un punto de agravamiento que requiera una atención más compleja y más costosa.

Generalmente cuando la **financiación de un sistema de salud depende del presupuesto histórico de las instituciones prestadoras**, no existe incentivo alguno para bajar las tasas de uso, lo que supondría la disminución del presupuesto de los hospitales.

Pero esto encierra una falsa dialéctica ya que se identifica el presupuesto del hospital con el presupuesto de la salud.

Si aceptamos que el **presupuesto es un Plan de Gobierno y la adecuada asignación de recursos para su ejecución**, entonces no nos podemos conformar con decir que se gastan 10 millones de pesos en salud para cubrir a 10.000 grupos familiares de bajos ingresos. Nada mas, ni nada menos que 1000 pesos por GF / año. Los números que utilizamos marcan principalmente las relaciones que existen entre los diferentes actores, niveles y efectores, de un sistema de salud.

Extensión de la cobertura

La **cobertura** se construye en base a una **oferta** de servicios que responde a una **demand**a que se justifica en una **necesidad** real.

La necesidad debe definirse en primera instancia, ya que muchas veces no es percibida y por lo tanto no es demandada. Aumentando la demanda de baja complejidad disminuye la demanda de mediana y alta complejidad y se bajan sensiblemente los costos del sistema.

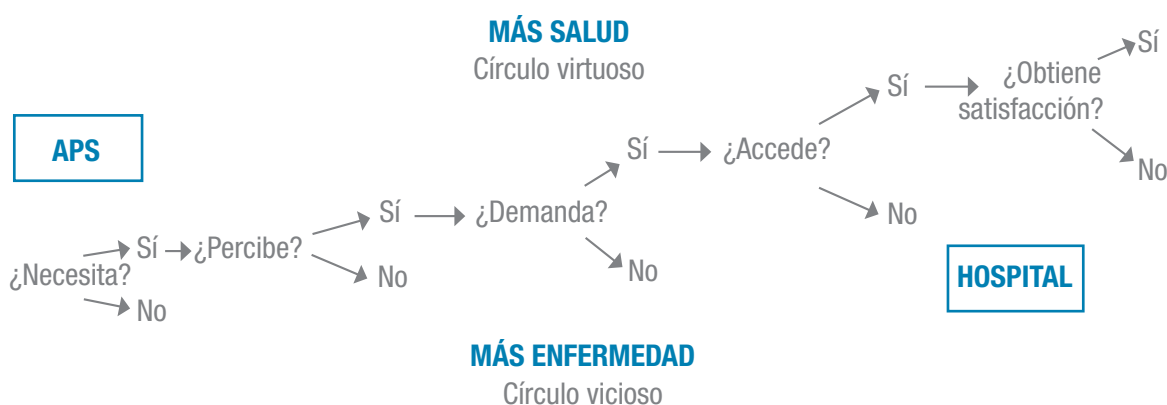
También debemos considerar, desde el otro polo, que puede haber una oferta no demandada, pero que responda a una necesidad real como por ejemplo las campañas de inmunizaciones masivas de la población, que son determinadas, y muchas veces ejecutadas, en forma unilateral por la autoridad pública.

Otras veces, una oferta genera su propia demanda pero no responde totalmente a una necesidad real, y en consecuencia, desde el punto de vista de la salud, es en el mejor de los casos un gasto improductivo, y en el peor una fuente de enfermedad.

También existe la demanda legítima basada en una necesidad real, pero que no se articula suficientemente como para obtener una respuesta, es decir no accede y no obtiene satisfacción.

Como se ve la detección y delimitación de la **necesidad real**, es lo principal para organizar un sistema de salud eficiente y efectivo.

En idioma binario esto se podría expresar así:



La extensión de la cobertura se logrará, tratando de que toda necesidad se exprese en demanda, de que toda demanda acceda a la prestación del nivel correspondiente (ni mayor, ni menor) y que las prestaciones produzcan satisfacción de la necesidad.

Esto supone la educación y asesoramiento sistemático del consumidor y la regulación del aparato de producción, tanto en prestaciones, en tecnologías y en medicamentos.

En el mercado de la salud como en el de la seguridad, una oferta no regulada termina generando su propio mercado, de enfermedad y de delito respectivamente.

Un poco de técnica presupuestaria

Una vez identificada y cuantificada una necesidad, habría que poder decir que:

- se aplica tal recurso,
- para realizar tales acciones,
- y comprar tales insumos,
- para cubrir a tantas personas,
- cuyo gasto unitario es tal o cual,
- y que se logra la cobertura de tal porcentaje de la necesidad "x" identificada previamente
- y que, por lo tanto, aún tenemos un tanto por ciento de necesidad insatisfecha, en base a lo cual deberemos definir las asignaciones de recursos a realizar en la formulación del próximo presupuesto...

Como se ve es más apropiado hablar de **proceso presupuestario**, con sus tres momentos de formulación, ejecución y evaluación, que de presupuesto a secas, que no nos da una idea de proceso continuo y retro alimentado como lo hace la primera expresión.



El presupuesto en esencia **no es el registro de un gasto**, sino las acciones que debemos acometer para brindar un servicio público tendiente a solucionar necesidades públicas, todo lo cual supone un gasto que debe ser previsto.

Es más tarea de legisladores que de contadores, al menos en la primera y tercera fase en la que se requiere una evaluación política, y no sólo formal, reglamentaria o administrativa.

Pero no se puede hacer la evaluación política, ni medir el impacto, sin haber delimitado y dimensionado la necesidad sobre la cual se aplican las acciones y programas.

Las presentes consideraciones no tienen por objetivo disminuir el gasto municipal de salud sino a hacerlo más productivo.

Según nuestra propuesta **el presupuesto de salud no varía** en términos globales, lo que se busca es un **traslado interno del gasto desde la actividades curativas hacia las preventivas**, y esto justificado en un análisis de las necesidades, demandas, problemas de accesibilidad, de satisfacción, etc.

Bajo esta óptica un sistema de financiamiento solidario como el de los Seguros Sociales, sería adecuado para encarar las tareas de prevención de la enfermedad y de promoción de la salud. Lamentablemente este instrumento se ve desvirtuado cuando sólo se utiliza para comprar prestaciones médico hospitalarias y no para desarrollar programas de promoción de la salud.

Los niveles de complejidad de atención

Seguramente entre las consultas de 5 pesos y las de 100 pesos exista una gama de posibilidades de costos de acuerdo a las complejidades de atención médica.

Por ese motivo mientras mas alternativas tengamos, en niveles de atención, para recibir las distintas clases de consultas, mejor podremos evitar poner en marcha soluciones complejas y costosas para resolver problemas simples.

La **des-agregación de las prestaciones en Niveles de Complejidad de Atención**, permite opciones que adecuen la complejidad de las repuestas a las de las demandas, y al mismo tiempo, exige una integración que haga que las diferentes complejidades sean parte de un mismo sistema.

Aumentando la demanda de baja complejidad disminuye la demanda de mediana y alta complejidad y se bajan sensiblemente los costos del sistema.

La **integración** estará brindada principalmente por la organización, por la información, y por los médicos de familia (MF) que son la puerta de entrada al sistema y los que autorizan la derivación de un nivel a otro dentro del mismo.

Al menos tenemos cuatro niveles dentro de la jurisdicción de cada distrito: la atención domiciliaria, la atención en el centro de salud, la





derivación a un especialista del sistema ambulatorio y la atención en el hospital.

En un sistema local de salud, cada salto de nivel debería ser autorizado por el Médico de Familia, desde el punto de vista médico, y por el Seguro Municipal/Provincial de Salud (SMS) desde el punto de vista financiero.

El seguro de salud del sector público local

Como se puede observar se trata de ordenar lo que ya existe y de integrarlo progresivamente mediante un sistema único de información (Historia Clínica Única- HCU) y un sistema de cobertura de seguro municipal de salud (SMS), que cubriría a los que no tienen seguro de salud, ni social, ni privado.

En una segunda etapa los seguros sociales, (Ej: IOMA-PAMI) podrían realizar convenios con el SMS, lo cual sería importante para integrar las acciones de prevención y promoción en el nivel local.

Resumiendo: un sistema local de salud equili-

brado tendría que contar con **dos sub-sistemas separados e integrados bajo un mismo responsable político.**

- Un sub-sistema extra hospitalario o ambulatorio que dé prioridad a las acciones de prevención y promoción. Este sub-sistema se financiaría por un Seguro Municipal de Salud (SMS) que extendería su cobertura a la población de bajos ingresos y sin otros seguros.
- Un sub-sistema de atenciones hospitalarias, que cuando preste servicios a la población afiliada al SMS, a los seguros sociales o a los seguros privados, podría facturar sus atenciones contra los mismos.

En ningún caso el presupuesto de salud debería achicarse, sino que una parte del mismo se transferiría al Seguro Municipal de Salud, para que responda a sus obligaciones, entre ellas el pago de las prestaciones que el hospital realiza a los afiliados del mismo.

A partir de este diseño se abren múltiples posibilidades de recuperación de ingresos genuinos para el sistema local de salud. (SILOS)

Equipamiento comunitario en áreas urbanas¹

Elba L. Rodríguez²



Llamamos Equipamiento Comunitario al conjunto de instalaciones y servicios que permiten desarrollar actividades comunitarias básicas para una población dada: educación, salud, comercio, recreación, cultura.

En la mayoría de las ciudades (cuando no han sido planificadas) es habitual que los elementos de equipamiento comunitario aparezcan en forma más o menos espontánea a medida que la demanda con respecto a los mismos se hace más intensa.

También puede ocurrir que el crecimiento poblacional supere las posibilidades de expansión

de los servicios, o bien que en ciertos casos se produzca un sobre-equipamiento de alguno de ellos. De allí que surja la necesidad de contar con algunos parámetros o estándares como base para el dimensionamiento de estos usos del suelo, generalmente puntuales y con ciertas características particulares de localización y agrupamiento.

Estos estándares han sido definidos como “un sistema de regulaciones para ordenar el medio físico espacial de los asentamientos humanos, el cual provee una base normativa para la localización de los elementos de esos equipamientos”.

¹ La versión ampliada de este tema se encuentra en la publicación RODRÍGUEZ, Elba L., Equipamiento comunitario: estándares para áreas urbanas, Ediciones Cívica, Buenos Aires, 1990.

² Arquitecta. Planificadora Urbana y Regional. Especialista en políticas sociales.

Estos estándares no se pueden pensar como óptimos y permanentes, muy difíciles de obtener y de adaptar a los cambios de las aglomeraciones y su población, sino que es más conveniente intentar una escala de estándares obtenidos en etapas sucesivas para cada comunidad en los diferentes períodos de su desarrollo.

Identificación de los equipamientos

Los rubros que se consideran habitualmente son los siguientes:

Comercio y servicios: Comercio minorista (básico y complementario)
Servicios comerciales y personales

Educación: Preescolar
Primario
Secundario

Sanidad: Unidades periféricas
Centros de internación

Recreación: Espacios verdes libres
Equipamiento deportivo-recreativo

Socio-cultural: Guardería
Centro comunitario
Biblioteca
Cines y otras amenidades
Culto

Gobierno y Administración: Comunicaciones (correo, teléfonos)
administración pública
Finanzas y administración privada
Seguridad (policía, bomberos)

En el presente artículo incluimos solamente los cuatro primeros, que son los elementales para el funcionamiento de cualquier aglomeración.

Deben tenerse en cuenta los aspectos referidos

a: *cuándo se provee un equipamiento, dónde se localiza y en cuánto se dimensiona.*

La respuesta a estos tres interrogantes está dada por:

- La *provisión* del equipamiento: lugares o unidades provistas por cantidad de población.
- La *accesibilidad*: relación entre la localización del elemento y la distribución de población que accede al mismo.
- El *dimensionamiento* del espacio físico necesario para desarrollar la actividad de un equipamiento dado.

Provisión del equipamiento

Está condicionada en gran medida por el umbral de población que justifique su instalación tanto en el aspecto funcional como en el económico. No obstante, en algunas áreas alejadas y centros rurales es necesario proveer un cierto número de equipamientos (negocios, capilla, mínimo servicio de salud y escuela primaria) por pequeña que sea la población.

Los umbrales mencionados no son iguales para todas las funciones analizadas y a su vez hay variaciones en el grado o nivel del equipamiento o servicio a suministrar. Debe tenerse en cuenta que estos umbrales pueden constituir barrios o vecindarios que formen parte de una aglomeración mayor.

Se ha considerado un umbral mínimo de 500 familias; más allá de las 10 mil familias la complejidad de los equipamientos y servicios es tal que excede el alcance de esta propuesta.

Es necesario también incorporar la variable de la densidad, que define los distintos tipos de tejido urbano y de ocupación del suelo, todo lo cual varía los radios de captación y a su vez los costos de localización, incidiendo notablemente en la elección de la solución más adecuada.

“La accesibilidad de los equipamientos depende directamente de la relación de su ubicación con los sectores de vivienda a los cuales sirve o abastece.”

Adoptamos la densidad bruta –relación entre la población de un área y la superficie de la misma, incluida las calles- lo que da las siguientes relaciones:

Tipo de vivienda	densidad hab./Ha.
* Individual aislada o apareada (1 lote)	100
* Individual en hilera (1/2 lote ó 2 plantas)	200
* Colectiva 3 a 5 plantas	600/800

Accesibilidad

La accesibilidad de los equipamientos depende directamente de la relación de su ubicación con los sectores de vivienda a los cuales sirve o abastece. Para que estos servicios sean suficientes, la accesibilidad debe estar dada por un radio de captación óptimo que se establece para cada uno de ellos y que también se relaciona con la periodicidad de la frecuentación.

En principio, la relación entre el radio (distancia) y el área servida es:



Para r (en m.)	Área de captación (Has)
300	20
500	50
700	100
1.000	200
2.000	800

Dimensionamiento

El dimensionamiento de los equipamientos o servicios al cual se llega como valor final es el correspondiente a las áreas requeridas para su localización.

Estas áreas se expresan en superficies cubiertas para los edificios y en superficies libres para espacios libres y estacionamiento cuando sea necesario. Ambas representan la reserva de terrenos a prever en los planes, zonificaciones y proyectos, y pueden ser traducidas a costos. Los índices que se presentan en este artículo corresponden a la investigación que ha dado lugar a la publicación del libro de referencia.

1. Equipamiento comercial

El equipamiento comercial minorista es el que proporciona el abastecimiento mínimo necesario para la población permanente de una aglomeración; en líneas generales comprende la venta de artículos diversos y la prestación de algunos servicios comerciales y personales.

Tomando en cuenta la amplia gama de rubros que integran este equipamiento, lo hemos dividido en dos grandes grupos o niveles que denominamos *básico* y *complementario*.

El primer nivel comprende aquellos rubros que son esenciales para la vida cotidiana de cualquier aglomeración, en cambio el segundo nivel comprende aquellos rubros que son de frecuentación menos asidua y por lo tanto pueden tener una localización más alejada.

1.2. Comercio básico

Incluye todos los rubros de alimentación y otros artículos y servicios de necesidad inmediata y cuya compra se efectúa habitualmente en el mismo vecindario en forma diaria o periódica (ej, farmacia, reparación de calzado, bicicletería, etc.).

La localización espontánea del comercio minorista -que responde fundamentalmente a la actividad privada- es a menudo dispersa, no concentrada, lo que produce una atomización del negocio individual mezclado con vivienda,

como un uso complementario de ésta. En algunos casos se van formando agrupamientos que definen pequeños centros vecinales que facilitan la accesibilidad de la población.

Se ha considerado un índice tentativo de 0,15 m² por habitante para el cálculo de superficie necesaria para este equipamiento, como una referencia para tener en cuenta al momento de planificar una zonificación de usos urbanos.

1.3. Comercio complementario

Comprende la exposición y venta de toda la gama de artículos que no son de consumo permanente, e incluye también la prestación de servicios comerciales y profesionales de frecuentación periódica y ocasional.

Este tipo de locales de negocio comienza a aparecer espontáneamente en poblaciones o vecindarios que ya tienen un número considerable de habitantes que justifica económicamente su instalación; comienza a localizarse junto al comercio básico, con los cuales llega a conformar un agrupamiento a veces lineal o como pequeños centros cuando desborda las calles laterales del alineamiento original.

Se ha adoptado un índice estándar de 0,17 m² por habitante.

2. Educación

El sistema educativo en nuestro país ha tenido algunos cambios en los últimos años. El esquema tradicional de nivel primario (7 años) con secundario (5 años) fue transformado en un esquema de nivel primario (5 años) con un nuevo nivel denominado "polimodal" (3 años) y un nivel secundario (4 años), y finalmente se volvió a dos niveles: primario (6 años) y secundario (6 años).

No ha cambiado la duración total, que es de 12 años para todo el ciclo educativo.

De esta manera, no es necesario alterar el cálculo del espacio físico requerido para cada alumno, sino variar los totales de superficies cubiertas y libres en función del número total de alumnos a incorporar.

En algunos casos, como en la provincia de Buenos Aires, el nivel pre-escolar se transformó en obligatorio y aquí también se ha dado la dualidad de que algunos establecimientos lo incorporaron como complemento de su nivel primario, y en otros casos fue incorporado en el último tramo de los jardines de infantes, con la respectiva adecuación de sus instalaciones.

Para todos los niveles se ha tomado en cuenta lo dispuesto en el Código Rector de Arquitectura Escolar del Ministerio Nacional de Educación.

El dimensionamiento de los edificios escolares debe contemplar algunas características que son propias de este equipamiento:

- *El doble turno escolar, que da como resultado un potencial del edificio igual al doble de los m² calculados por alumno.*
- *La posibilidad de utilizar edificios de doble altura: planta baja y un piso alto para escuela primaria; y de triple altura: planta baja y dos pisos altos para nivel secundario.*

En ambos casos el aprovechamiento del terreno se incrementa al tiempo que se reducen los costos. Como la población en edad escolar varía según las densidades de cada zona urbana, es recomendable que para las más altas densidades se prevea la dotación de doble número de aulas para cada grado del nivel respectivo, y también en doble turno.

También es aconsejable que para los alumnos de menor edad se habiliten sólo las aulas situadas en planta baja, para evitar desplazamientos verticales de los niños más pequeños.

Para el nivel primario se adoptan: 6m² de superficie cubierta y 9 m² libres por alumno; para el nivel secundario: 8 m² cubiertos y 10 m² libres por alumno.

3. Sanidad

El equipamiento sanitario es el que cubre las necesidades de la población en cuanto a su atención médica. Esta se realiza a través de las tres modalidades operativas: visita, consulta e internación.

“El dimensionamiento de los equipamientos o servicios al cual se llega como valor final es el correspondiente a las áreas requeridas para su localización.”

- *visita:* “modalidad operativa que consiste en llevar prestaciones de salud junto al sujeto al cual están dirigidas en forma activa, programada o no; en este caso el agente efector se traslada hacia el sujeto receptor de las prestaciones”.
- *consulta:* “...consiste en brindar prestaciones de salud mediante la concurrencia del sujeto al cual están dirigidas, a un local destinado específicamente para ese fin y donde se encuentran el o los agentes efectores”.
- *internación:* “...consiste en realizar prestaciones de salud mediante ciudades de enfermería y asistencia médica a personas que por su estado físico o psíquico necesitan permanecer en cama”.

Cada una de estas modalidades de atención médica presenta distintos grados de complejidad según el agente efector que las realice. En líneas generales el sistema de salud se estructura sobre dos tipos de centros: la *unidad periférica* sin internación (dependiente de un hospital base) y el *hospital base con internación*. Ambos tipos de centro tienen distintos grados de complejidad y están relacionados con la concentración demográfica, la accesibilidad y la demanda.

El concepto de niveles implica, por una parte, la necesidad de atención médica de las personas y sus condiciones de salud y, por otra parte, la mayor o menor complejidad tecnológica de la respuesta diseñada para atender esa necesidad.

El tiempo máximo de accesibilidad (especialmente para la atención de los casos más críti-

cos) es un elemento que depende no sólo de la ubicación geográfica de los servicios médicos sino también de una red de comunicación y transporte muy eficiente.

El sistema de unidades periféricas se estima que cubre el 90% de la demanda y el 80% de las patologías; están incorporadas al sistema del hospital base del cual dependen. El índice adoptado es de 0,03 m² por habitante.

En la mayoría de las ciudades los hospitales base cuentan con internación general y de partos normales, además de consultas de clínica general y odontología. El índice adoptado es de 0,10 m² por habitante.

4. Espacios libres y de recreación

El equipamiento recreativo cubre dos aspectos

principales: la denominada *recreación pasiva* (juegos de niños, reunión de adultos) y las *actividades organizadas* (deportes). Ambas se desarrollan fundamentalmente al aire libre, aún cuando ciertos deportes se realizan en establecimientos específicos (ej. clubes).

Los espacios libres tienen distintas características según su grado de frecuentación (diario, periódico, ocasional) y están relacionados con las condiciones naturales (paisaje) o diseñadas al efecto en la ciudad. Podemos identificar cuatro niveles: el espacio libre a escala residencial, el de escala vecinal o plaza tradicional, el centro deportivo y el parque urbano a escala de ciudad.

El centro deportivo aunque sea de carácter público y gratuito, es de acceso controlado por razones de salud y de mantenimiento, como los natatorios.

SÍNTESIS DE EQUIPAMIENTO

Actividad	N° de familias N° de habitantes Densidad bruta(*) Área bruta	500 2.000				1.000 4.000			
		100	200	360	600	100	200	360	600
		20	10	5,5	3,3	40	20	11	6,6
COMERCIO	Superficies Totales de terrenos en m ² .	600				2.560			
EDUCACION	Superficies Totales de terrenos en m ² .	5.240				7.760			
SANIDAD	Superficies Totales de terrenos en m ² .	150				1.300			
RECREACIÓN	Superficies Totales de terrenos en m ² .	11.000				22.000			
SOCIOCULTURAL	Superficies Totales de terrenos en m ² .	520				1.440			
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	Superficies Totales de terrenos en m ² .	250				450			
Total equipamiento	Has.	1,8				3,5			

(*) DENSIDADES VARIABLES SEGÚN TIPOLOGÍA DE VIVIENDA. INCLUYE LA RED VIAL VECINAL.

Los otros tres tipos tienen generalmente mayor disposición de espacios verdes, son de acceso ilimitado y su mantenimiento es responsabilidad del municipio.

Estos espacios verdes son un elemento importante en la estructuración del tejido urbano y debe tenerse en cuenta su distribución en relación con la densidad de población y las facilidades de acceso. El diseño de los mismos deberá considerar además del paisaje natural, la disponibilidad de elementos naturales en la zona (árboles y especies vegetales en general)

Los índices adoptados para el cálculo de superficies necesarias son los siguientes:

Plazoleta: 0,5 m2 por habitante; plaza tradicional: 1 m2 /hab.; parque urbano: 2,5 m2/hab.; centro deportivo: 4 m2/hab.

Sistema peatonal

Consiste en la configuración (a veces espontánea, a veces planificada) de una red recirculación diferenciada de la red vehicular; generalmente se origina en un agrupamiento comercial que incluye distintos rubros de compras y recreativos (bares, confiterías, restaurantes, cines, etc.) y resulta atractivo como espacio libre que permite diversas formas de socialización.

5. Síntesis de equipamiento

La planilla adjunta muestra el conjunto de los equipamientos en relación con las áreas de vivienda con sus distintas densidades, como una base a tener en cuenta para el dimensionamiento de las áreas urbanas y de sus equipamientos respectivos, existentes, a instalar o a ampliar.

2.500 20.000				5.000 20.000				10.000 40.000			
100	200	360	600	100	200	360	600	100	200	360	600
200	100	56	33	200	100	56	33	400	200	112	66
6.400				12,800				25.500			
15.520				26.290				52.580			
2.750				6.500				13.000			
55.000				160.000				320.000			
5.400				10.800				21.600			
1.225				3.750				8.200			
8,6				22,-				44,-			



Fundación Civilidad

El DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA FUNDACIÓN CIVILIDAD estudia, investiga y desarrolla proyectos en las diversas áreas de gobierno considerando los aspectos político-institucional, de organización administrativa, legislativo, de planeamiento, finanzas, educación y salud pública, desarrollo local y regional, urbanismo, medio ambiente, sistemas de vivienda, obras y servicios públicos y desarrollo tecnológico, entre otros.

Con base en los mismos la FUNDACIÓN CIVILIDAD ofrece sus Programas de Cooperación y Asistencia Técnica a los gobiernos municipales y provinciales, como también a los organismos regionales que lo requieran.

Este servicio incluye las siguientes tareas:

- Promover un enfoque diferente del Gobierno y su Administración y el Desarrollo Local y Regional en línea con las distintas áreas temáticas.
- Promover y apoyar la ejecución integral de programas de transformación del gobierno y la administración local como experiencia ejemplar, en el nivel municipal y provincial.
- Promover una mejor utilización de los recursos tecnológicos en el marco de dichos programas respecto de los municipios en sí mismos y en su relación con la Provincia de la que forman parte al servicio de las relaciones intergubernamentales y la integración de las políticas de gobierno.
- Promover la integración de las instituciones intermedias en estas reformas asegurando los procesos de participación sectorial en el desarrollo local y regional.

Todo ello a partir de los siguientes fundamentos:

- Concepción de la autonomía municipal, el desarrollo local y regional y la gestión de gobierno como elementos necesariamente asociados entre sí y como factor de integración para las relaciones intermunicipales y de los municipios con la Provincia en el marco del Federalismo.
- Fortalecimiento del proceso de toma de decisiones (reforma de la gestión de gobierno), que le asegure consistencia al sistema administrativo de mérito, eficiencia y alta productividad del gasto público (transformación administrativa).
- Apoyo y difusión del reconocimiento actuación del gobierno municipal como promotor del desarrollo local y regional, especialmente como gestor del fortalecimiento de las PyMEs para el sostenimiento del empleo y crecimiento local y regional.
- Desarrollo de nuevas soluciones que atiendan las necesidades del sector público local, con pleno aprovechamiento de la tecnología existente. Realización de relevamientos de municipios y Provincias que podrían constituir el ámbito adecuado para el desarrollo de experiencias "piloto" ejemplares.

PARA UNA CONCIENCIA FEDERAL

El Municipio es el resultado de un proceso ascendente que va congregando familias y no una participación descendente del poder del Estado.

La primera justificación del Municipio es la histórica. La historia deja constancia de que el primer intento de sobrepasar los límites familiares fue el Municipio.

El Municipio es sociedad natural y no una reproducción a escala reducida del Estado Central.

El Municipio tiene derecho a organizarse, a proyectar hacia el exterior su unidad interior; a darse un poder municipal, un gobierno que lo rija.

El Municipio debe poseer sus bienes propios y debe administrarse por sí mismo.

El Municipio posee el derecho de asociación, que es la condición previa para que pueda ejercer el deber de cooperación.

**EN ESTA CAMPAÑA, MÁS DEL 40%
DEL ÁREA SEMBRADA DEL PAÍS, FUE
REALIZADA CON NUESTRAS SEMILLAS.**

NIDERA PRIMERO.

EN SOJA

Primeros en introducir Sojas RR con resistencia a Glifosato que permitieron una revolución en la productividad de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

EN TRIGO

Primeros en incorporar Trigos con genética francesa en el país.

EN MAÍZ

Primeros en introducir los Super Maíces: híbridos simples de alto rendimiento.

EN GIRASOL

Primeros en crear y lanzar la tecnología CL Plus, con el primer híbrido del mundo: el Paraíso 1000 CL Plus.

EN SORGO

Primeros en introducir el Sorgo Blanco en el país y la región.



LAS FINANZAS DEL FEDERALISMO ARGENTINO EN EL SIGLO XXI

Miguel Ángel Asensio ¹

"...sólo de la distribución de las tareas entre los integrantes del sistema...y de la consiguiente estructura de sus gastos, dependerá que determinada distribución de recursos sea adecuada. En otras palabras: la compensación financiera, como el presupuesto público en general tiene dos aspectos –uno de recursos y otro de gastos- que no pueden considerarse aisladamente."

(Bickel, Wilhelm, 1961).

1. De nuevo las finanzas federativas

En fecha reciente nos referíamos al horizonte de las relaciones fiscales federativas en Argentina de cara al Siglo XXI. Desafortunadamente, la evolución de tema en Argentina hace que no sea demasiado lo que podemos agregar aquí, salvo rescatar algunas experiencias y conceptos internacionales, unos mediatos y otros casi de las vísperas, así como reiterar, matizar y resumir distintas consideraciones que esbozáramos entonces².

El financiamiento de varios niveles de gobierno, incluso en países no federales, es una cuestión ya tan añeja que en el mundo avanzado es factible

encontrar referencias notables que ya superan el siglo. Tal es el caso cuando tomamos conocimiento de un impuesto a la renta en el ámbito de los municipios noruegos del último cuarto del Siglo XIX³ o los debates sobre el financiamiento local, en la Inglaterra de fines del mismo Siglo⁴.

No en vano la prestigiosa hacendista Ursula Hicks remarcaba la importancia del tema en su emblemática obra de mediados del Siglo XX⁵. Lo propio ocurría con las reflexiones de Wilhelm Bickel a partir de la experiencia alemana, en conocida y trascendente contribución editada en la Argentina muy poco después⁶. Hace apenas meses ha tomado difusión una frondosa compilación donde se descubren nuevas evoluciones y análisis de la experiencia comparada de América Latina⁷.

¹ Doctor en Economía (U. Alcalá, España) e Historia (UTDT), Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe, Director Doctorado en Administración Pública UNL y Presidente de la Fundación Dos Siglos.

² Véase nuestro anterior en Asensio, M.A. (2011), p. 231-258.

³ Aludimos a lo expuesto en Johansen, Leif (1970).

⁴ El reputado Edwin Cannan pondría muy clara la importancia de los impuestos locales y su finalidad ligada a la prestación de determinados servicios por las haciendas respectivas, de cara a los requerimientos de una Comisión Especial para el estudio de su financiamiento, en 1899 (Cannan, E., 1967).

⁵ Ursula Hicks distinguía tres tipos políticos principales: la federación efectiva, el estado perfectamente unificado de tipo francés y en el medio el denominado "compromiso angloescandinavo". Indicaba que "en la federación efectiva los poderes de los estados miembros son muy amplios y así sus poderes impositivos son correspondientemente amplios..." (Hicks, U., 1956, p. 260-261).

⁶ Véase Bickel, W. (1961), págs. 445-519.

⁷ Véase Brosio, Giorgio y Jiménez, Juan P. (2012).

Pero en el caso argentino, donde también se ha continuado estudiando el tema, hay que agregar la impronta y lógica de los hechos, impregnados por circunstancias temporales, políticas, económicas y fiscales, que han seguido incidiendo en una trayectoria de aguda centralización. Es lo que se deduce de los conceptos que abordamos seguidamente.

2. La dinámica económica argentina y el federalismo financiero

Diecinueve años después de la Constitución de 1994 y veinticinco 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 de los emergentes de la crisis de 2001, y de las lógicas de política económica y social aplicadas durante un lapso superior al decenio del nuevo siglo.

El esquema de finanzas federales, que ya estaba cruzado por desequilibrios horizontales y verticales, concentración pro-central 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. Apuntaremos algunas facetas que de algún modo los encuadren.

2.1 De la “bolsa común” a los “pinchazos en las bolsas”

Antes del fin del siglo XX el desequilibrio vertical imponía las remesas coparticipatorias, el horizontal un prorrateo redistributivo, se legitimaba además un tercero en discordia que era el sistema de seguridad social y el sistema 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 visualizados⁸, 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 “estanco” 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*⁹, 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 alteraba de facto introduciendo “precoparticipaciones”, detracciones y otros artilugios, conformando el llamado “laberinto” o “destilería”¹⁰.

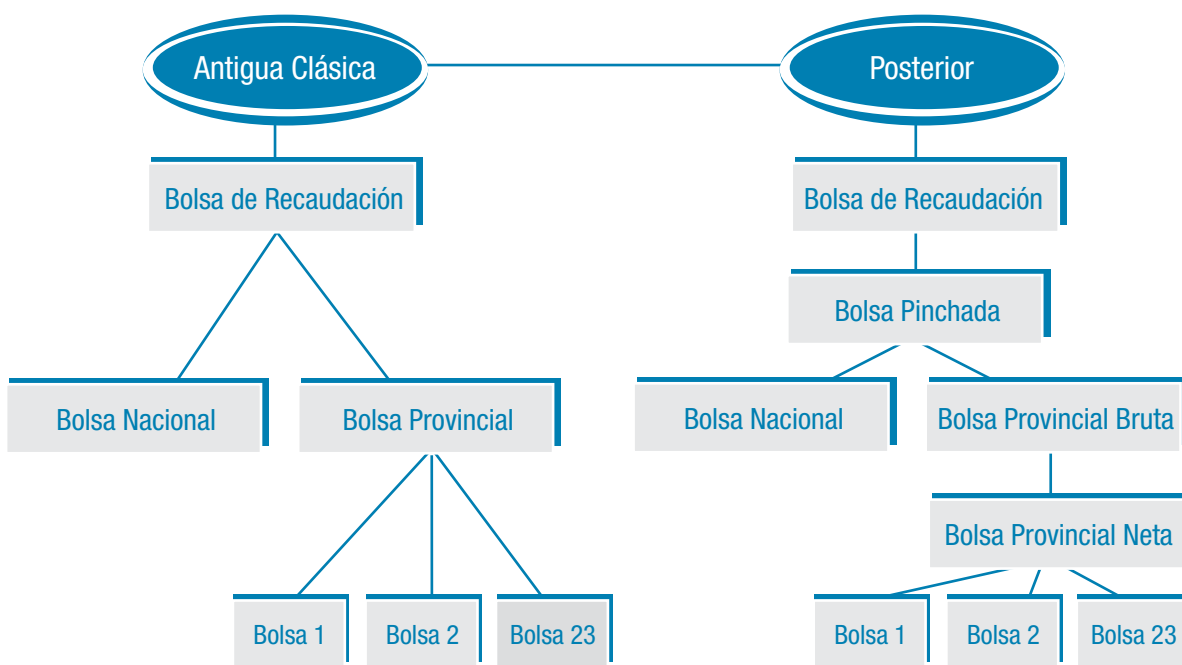
(...) El deterioro progresivo...fue llevando a sucesivos ajustes para regular el acceso al “estanco” y el movimiento de las compuertas que regulaban los flujos financieros hacia los actores...A ellos...referimos cuando aludimos al cambio de una “lógica de bolsa llena y común” a otra de “pinchazos en la o las bolsas de recursos tributarios” (...)

⁸ 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 obre 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).

⁹ El concepto de “espacio” o “lugar” fiscal, el *tax room* de la literatura anglosajona, ha sido magistralmente examinado por Richard Bird (1986). 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 refiere a la observación simple de que todo sale de los bolsillos de este 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)

¹⁰ La idea de “laberinto” se encuentra también en Bird, R. M. (1993).

LÓGICAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN



A ellos nos referimos cuando aludimos al cambio de una “lógica de bolsa llena y común” a otra de “pinchazos en la o las bolsas de recursos tributarios”, de las que derivan tanto la distribución primaria Nación-Provincias, como la secundaria entre Provincias. 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 CN 1994, cuando aquél proceso estaba iniciado; ella no lo detuvo y en todo caso lo legitimó¹¹. 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 a la autonomía en los términos estipulados por la misma Carta Magna¹².

2.2 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

¹¹ 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.

¹² Véase Asensio, M. A. (2000).

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 Nacional¹³. A ello se agregó la disposición mayoritaria a 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) ¹⁴				
Conceptos	Recaudación 2001 ¹⁵	Recaudación 2006	Participaciones en Total 2001	Participaciones en Total 2006
Nacionales	17,50	23,57	82,78	85,12
Provinciales	3,64	4,12	17,22	14,88
Totales	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 en 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 quintuplicó¹⁶.

Países	Recursos Nacionales	Recursos Subnacionales	Recursos Totales
Argentina	85,7	14,3	100,0
Bolivia	95,9	4,1	100,0
Brasil	70,3	29,7	100,0
Chile	94,4	5,6	100,0
Colombia	86,1	13,9	100,0
Costa Rica	96,3	3,7	100,0
Ecuador	97,5	2,5	100,0
México	94,2	5,8	100,0
Perú	98,8	1,2	100,0

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

¹³ Parecería factible decir "prevaleciente" pero no "inevitable" pues existiría la posibilidad de su "coparticipabilidad" por ley según cierta doctrina (Bulit Goñi, E., 1995).

¹⁴ Sobre la base de cifras de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. No incluye recaudación de municipios.

¹⁵ Como porcentaje del PBI. Lo propio con respecto a cifras del 2006.

¹⁶ 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. Los resultados sobre el balance Nación-Provincias para el país pueden hoy apreciarse en un marco comparativo con otros países latinoamericanos, a partir de Gómez Sabaini y Jiménez (2012), p. 151.

pobres la que impondría la construcción de un entramado protectivo 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.

2.3 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

De una participación central previa a la distribución por coparticipación que... era superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 85% en 2006 (...)

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 post-crisis. 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 obvio¹⁷.

¹⁷ Se verifica una transferencia interregional e intersectorial de ingresos. Tales ingresos son además económicos, por un lado, y fiscales, por el otro.

2.4 Instituciones fiscales y responsabilidad fiscal

Llega el momento aquí para aludir 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 mencionables¹⁸.

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 intergubernamental¹⁹.

En paralelo con ello, el florecimiento mundial de normas o reglas macrofiscales, ejemplificado de manera sobresaliente por el esquema de Maasticht 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 exhuda una concepción asimétrica donde el actor prevalente no resulta colocado en una posición asimilable a los últimos²⁰.

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 Impuestos²¹. 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 1990²².

2.5 El financiamiento educativo como “mandato” a financiar

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

¹⁸ Véase, para un análisis detallado de estas figuras, nuestra obra *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*, Buyatti, Buenos Aires, 2009.

¹⁹ Nos hemos ocupado de tales externalidades, que puede resultar positivas o negativas, en Asensio, M. A. (2003).

²⁰ Este régimen ha recibido modificaciones flexibilizadoras en cuanto a las posibilidades de endeudamiento de los fiscos, entre otras, con carácter transitorio, poco antes de concluirse este trabajo.

²¹ 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.

²² Proyecto de la Comisión Federal de Impuestos. Véase CFI (1996).

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.

Asumiendo 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 lado²³, y el ajuste a un enfoque federativo en materia de recursos, por el otro²⁴.

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 coor-

dinación 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 Artículo 75 de la CN 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 Lander poseen soberanía presupuestaria para la aplicación de sus recursos²⁵.

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

23 El Artículo 5 de la Ley Nacional de Educación sentencia que “El Estado nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento...”. El Artículo 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 Artículo 5 de la Carta Magna.

24 Leyes 26.075 de Financiamiento Educativo y Ley 26.206 Nacional de Educación.

25 Ver Krause-Junk, G. y Muller, R. (1993).

(...) Fortalecido por estudios internacionales que...ubican a Argentina en una situación sin duda preocupante en materia educativa, se modificó la superestructura normativa respectiva, apartándose de una ley “federal” para pasar a otra “nacional” (...)

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.

3. Presupuesto, “deuda regional”, subsidiariedad y potencial fiscal

Hemos dicho antes y ha quedado remarcado, que la coparticipación de impuestos es sólo una de las formas que pueden integrar o expresar un auténtico sistema de coordinación financiera y también es sólo uno entre los mecanismos para transferir recursos a los “socios” dentro de un acuerdo federativo.

En ese marco es que emerge destacado el Presupuesto. Enfatizamos una vez más que las denominadas *transferencias presupuestarias* o aplicaciones de recursos originadas en partidas del presupuesto nacional, pueden alterar manifiesta

o sustancialmente los coeficientes de distribución de fondos previstos en las *transferencias impositivas* comprendidas en la coparticipación.

Consecuentemente, la Nación y las Provincias (y a través de éstas sus municipios), “reciben” un “mix” de recursos compuesto por ambos tipos de recursos fiscales. Ello luego de aportar muy desequilibradamente a aquél presupuesto nacional con gravámenes como las señaladas retenciones a las exportaciones, originadas en determinadas provincias, cuyas “balanzas o balances fiscales” pueden deteriorarse marcadamente con esas figuras²⁶. No contemplar el Presupuesto Nacional, para cuya elaboración son aplicables también los criterios de la nueva Constitución Argentina, puede implicar una lectura incompleta del sistema de financiamiento federal argentino.

Por otro lado, siendo usual y casi a la moda hablar de distintas “deudas”, corresponde ahora enfatizar la *deuda regional*, no necesariamente por adhesión a esas modas sino a fin de instalar tal cuestión en el centro del problema federativo o de funcionamiento y operación de una nación que al menos nominalmente se dice federal. Con ello, insistir en la inclusión, en la agenda de la política pública, como lo hemos hecho antes de ahora, del problema regional²⁷.

Como se sabe, la raíz o la base para que las unidades constitutivas de un arreglo federativo tengan capacidad fiscal, es que alcancen 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 observa-

²⁶ El estudio y los métodos de medición de las “balanzas fiscales” ha sido destacado incluso en casos no estrictamente federales, como el de las Comunidades Autónomas en España.

²⁷ Véase nuestro *La economía argentina como incógnita*, Eudeba, Buenos Aires, 1988.

ción 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 Brasil²⁸. 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. Salidar 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 estanque 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 son otra cosa²⁹. 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.

Para concluir, adicionemos dos criterios condicionantes o de entorno de la discusión que alumbre el nacimiento de un nuevo sistema. Aludimos al *principio de subsidiariedad* y al concepto de "potencial fiscal". El primero es la llave en torno a la cual gira la atribución de competencias y funciones en algunas federaciones, habiendo sido incorporado a la "megafederación" europea constituida por la UE. Consiste en que el nivel superior de gobierno no ejecuta aquellas acciones que pueden ser desarrolladas de manera más adecuada por los inferiores. Es obvio que puede ser limitado o resultar poco utilizado cuando del funcionamiento del sistema se deriven soluciones que partan de la incapacidad de las partes y de la virtualidad del centro.

El segundo se vincula con la articulación de los mecanismos de distribución o compensación de recursos. En tal sentido, parece razonable la evaluación de pautas concorde a las cuales, ciertos mecanismos redistributivos o compensatorios, sean operativos de manera articulada con una razonada utilización por parte de las jurisdicciones de su propio potencial fiscal. Lo opuesto puede representar una traslación indirecta de los costos del ordenamiento presupuestario entre distintas jurisdicciones.

Reflexiones Finales

El recorrido anterior, sintético como tal, ha rescatado ciertas raíces conceptuales que remiten al federalismo como tal, para aterrizar finalmente en el caso argentino en particular. La Argentina de mediados de la segunda mitad de la primera década del siglo ha registrado cambios tanto respecto al 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

28 "Belindia" como combinación de Bélgica y la India. "Corgola" como mezcla de Corea y Angola.

29 Para las políticas regionales de la UE véase Cuadrado Roura, J. R. y Mancha, T (2000).

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 regalíferas³⁰, 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 resulta funcional 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 mi-

nusvalía de la periferia crece. En tal contexto, una fiscalidad donde más del 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*³¹, 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 partidista, la resultante serán siempre medidas “procentrales”, salvo que el Tesoro Nacional no esté en desequilibrio real o potencial, o cercano al mismo. 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 modificaciones 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 furtivos³²–, que

30 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 el mismo (Musgrave-Musgrave, obra citada).

31 Aludimos al enfoque base-cúspide como opuesto al vertical jerárquico. 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 el mismo (Musgrave-Musgrave, obra citada).

32 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.

no han sido pocos. Contra una coparticipación “globalizante” en tanto basada en la idea de una sola “bolsa fiscal” distribuída entre el conjunto, se ha ido acentuando, dada la existencia de “pinchazos en las bolsas”, el modelo que denomináramos de “pequeños cántaros”³³, cuya reversión es compleja³⁴.

En tal contexto, un nuevo esquema federal fiscal puede emerger de tres opciones perceptibles. Una continuidad matizada y por tanto conservadora del sistema laberíntico presente, por un lado, una transformación renovadora del mismo, por el otro, o una combinación entre ambas, finalmente. Ello implica a su vez, distintas alternativas de detalle dentro de tales marcos genéricos³⁵.

Ese marco no puede ser otro que uno donde se concilien adecuadamente la fiscalidad federal y la coordinación financiera con un auténtico federalismo. El federalismo moderno, es innegable, gana y se enriquece en componentes organizacionales al tiempo que quizás atenúe los políticos. En el caso de Argentina, en materia de recursos y escala comparada, la centralización la aproxima a países no federales³⁶.

Pero incluso como modo organizacional, el federalismo tiene lógicas que es necesario auscultar y respetar. Corresponde reiterar que, de otro modo, las inercias argentinas pueden seguir conduciendo a un horizonte en el que federalismo sea sólo la denominación indolora del unitarismo³⁷, o, que la fachada federativa opere como un ropaje elegante para su sistemática negación.

REFERENCIAS

- Bickel, Wilhelm (1961): “La compensación financiera”, en Gerloff, W. y Neumark, F.: *Tratado de Finanzas*, 2 Tomos, El Ateneo, Buenos Aires, págs.
- Bird, Richard M. (1993): “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, Vol. 46, N° 2, June.
- Brosio, Giorgio y Jimenez, Juan P. (2012): *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar, Cheltenham, UK- Northampton, MA, USA, 2012.
- Cannan, Edwin (1967): “Actas de la Royal Commission on Local Taxation, 1899”, en Musgrave & Shoup, obra citada, p.191.
- Comisión Federal de Impuestos (1998): Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. “Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal”, IEFPA, Buenos Aires, Noviembre.
- Gerloff, W. y Neumark, Fritz (1961): *Tratado de Finanzas*, 2 Tomos, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, Juan C. y Jimenez, Juan P. (2012): “The financing of subnational governments”, en Brosio & Jimenez, obra citada, p. 140.

³³ 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.

³⁴ Para una mención a este esquema de “bolsas o recipientes separados” que denominamos de “pequeños cántaros”, véase Asensio, M.A. (2006).

³⁵ Una presentación de opciones, con matices similares a la presente, puede verse en CIPPEC (2005).

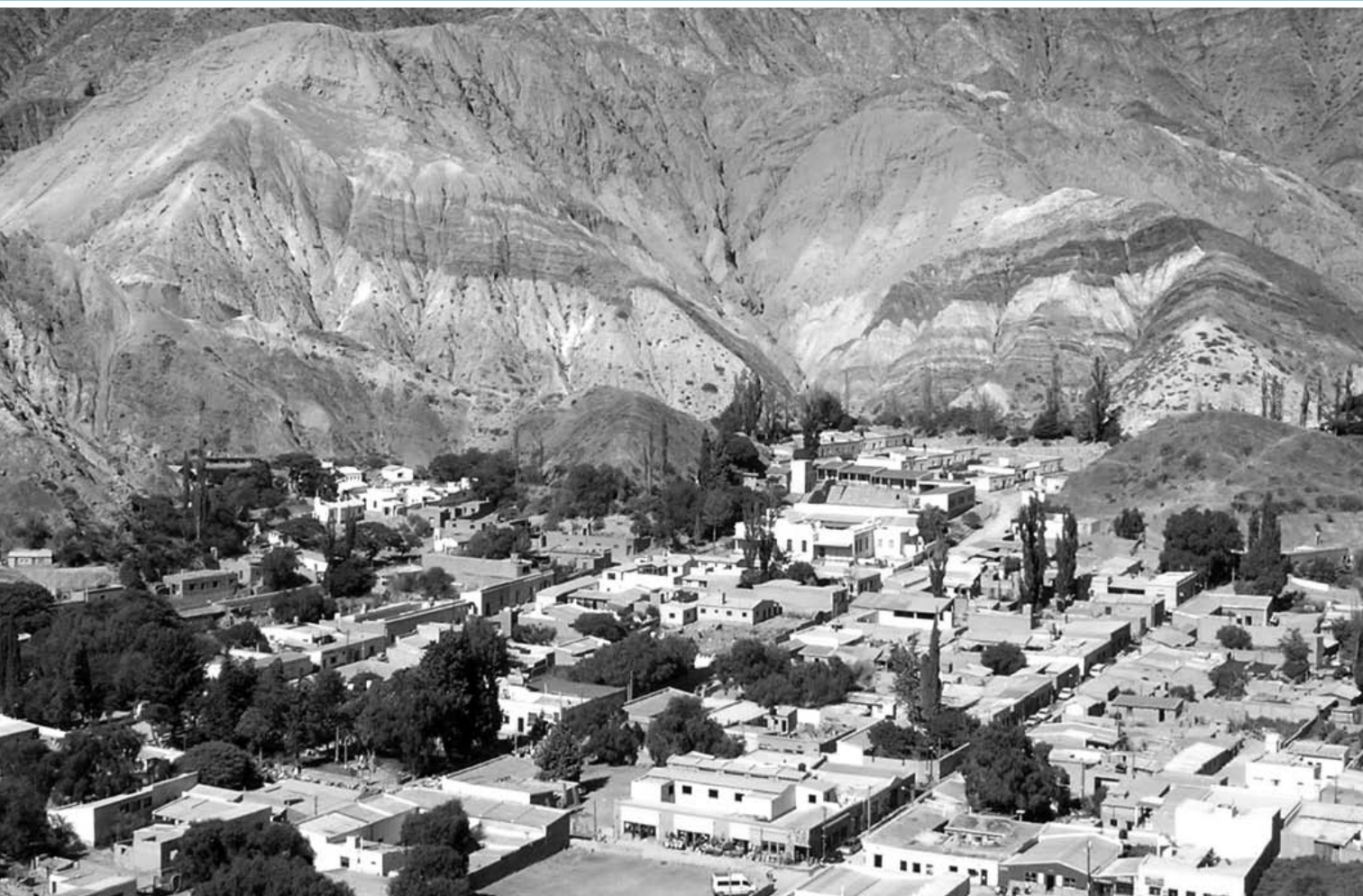
³⁶ Es el caso de Colombia, cuyo sistema departamental concentra recursos que se aproximan a los de las provincias argentinas. No omitimos tampoco, que respecto a la muy centralizada federación de México, Argentina muestra una mayor participación subnacional (véase Nota 16 *ut supra*, basada en Gómez Sabaini y Giménez, 2012).

³⁷ Aquí, como en otras partes de este trabajo, nos remitimos a Asensio, M. A. (2008 y 2011).

- Hamilton-Madison-Jay (1994): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hicks, Ursula (1956): *Hacienda Pública*, Editorial Aguilar, Madrid.
- Honorable 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, Mayo.
- Johansen, Leif (1970): *Economía Pública*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, España.
- Asensio, Miguel Angel (1988): *La economía argentina como incógnita*, EUDEBA, Buenos Aires.
- ----- (1990): *Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina*, CECYT, Buenos Aires.
- ----- (2000): *Federalismo fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- ----- (2003): "Federalismo fiscal e instituciones fiscales. Lecturas para Argentina", *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, UNL, Santa Fe, N° 3.
- ----- (2004): "Financiamiento local y participación tributaria", en *Revista de Derecho Público*, Vol. 2, Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe.
- ----- (2005): "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.
- ----- (2006): *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Buyatti, Buenos Aires.
- ----- (2008): *La fórmula financiera federal argentina del Siglo XIX*, *Anales de la Asociación Argentina de Historia Económica (UNTREF) y Anales Jornadas de Finanzas Públicas (UNC)*.
- ----- (2008): *Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del Siglo XXI*, en Hernández, Antonio M. : "Aspectos fiscales y económicos del federalismo", *Advocatus*, Córdoba.
- ----- (2009): *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*, Buyatti, Buenos Aires.
- (2011): "Federalismo y finanzas federativas en el horizonte argentino del Siglo XXI", en Asensio, M.A. y Garat, P. M., obra citada, p. 231.
- ----- y Garat, Pablo María (2011): *Federalismo fiscal. Experiencia nacional y comparada*. Edición Especial de la Revista de Derecho Comparado, Editorial Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.
- Bulit Goñi, Enrique (1996): "Consideraciones sobre la coparticipación de impuestos y su reforma", *Jornadas de Economía*, Tandil.
- Mc Lure, Charles E. (1997): "Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances", in Blejer, Mario y Teresa Ter Minassian (1997): *Macroeconomic Dimensions of Public Finance. Essays in Honour of Vito Tanzi*, Routledge Series in the Modern World Economy, Routledge, London-New York.
- Musgrave, R. y Shoup, C. (1967): *Ensayos sobre economía impositiva*, FCE, México.
- Cuadrado Roura, Juan R. y Mancha, Tomás (2000): "Política regional y de cohesión", en Jordán Galduf, Josep M. (2000): *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- Krause Junk, G. y Muller, R. (1993): *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.

Descentralización e integración¹

Pedro J. Frías
(in memoriam)



Descentralización e integración constituyen el fenómeno de desarrollo político más significativo en Occidente. ¿Por qué? Porque si la descentralización devuelve obras y servicios a las bases sociales, el aislamiento relativo es cubierto por la integración regional, una de cuyas expresiones novedosas es la gestión intergubernamental.

La descentralización va conduciendo al nuevo municipio, más autónomo pero naturalmente también más presionado por los vecinos. La regionalización reconstruye los espacios homogéneos por la geografía, la cultura, la economía.

¹ Este artículo ya ha sido publicado en la Revista Civilidad N° 28, noviembre de 1999. Se decidió su reimpresión debido a su actualidad y en homenaje a su autor.

“La descentralización va conduciendo al nuevo municipio, más autónomo pero naturalmente también más presionado por los vecinos. La regionalización reconstruye los espacios homogéneos por la geografía, la cultura, la economía.”

La reforma del Estado

Trataré de explicar mis nueve tesis sobre la interdependencia entre la reforma del Estado y la descentralización.

- A) La reforma del Estado se compromete a sí misma sino estimula la recuperación del federalismo. Y es la descentralización el modo actual de asignar poderes. Los analistas del futuro lo han explicado a través de Toffler y de Kennedy: el Estado contemporáneo es demasiado pequeño para ciertas tareas y demasiado grande para otras. Cuando es demasiado pequeño, se impone la integración. Cuando es demasiado grande se impone la descentralización.
- B) El actual proceso de “mundialización” debe ser compensado por la provincialización y la municipalización. Vivimos en una “aldea global” que tiende a despojarnos de nuestras raíces y alterar nuestra identidad. Pero este riesgo se puede superar si somos a la vez cosmopolitas y provincianos, es decir, hombres del mundo sin despojarnos de nuestra intimidad: la de nuestra ciudad y región.

Es claro que la “globalización” está generando su propio equilibrio, cuando se busca, por la reforma del Estado, provincializar y municipalizar las obras, servicios y gasto público, para acercarlos a las bases sociales y facilitar su control.

- C) En la asignación de las competencias, debe darse a la Nación sólo lo necesario, y a las provincias y municipios todo lo posible. No es que el federalismo acorrale al central, sino que la reforma del Estado organiza para bien común su eficacia en sus pocas funciones esenciales. He dicho siempre que nada se construye sobre los despojos del Estado. Mi enunciado corresponde al principio de subsidiariedad, porque también podemos decir: al Estado todo lo necesario y a las personas y sus asociaciones todo lo posible.
- D) La provincia es la interlocutora válida del gobierno central, incluso en la política federal para municipios que se intenta. Los municipios no pueden sustituir a la provincia, pero algunos creen que la región podría hacerlo. Para prevenir cualquier confusión, reivindico para la provincia la prioridad del diálogo con el gobierno central. Durante la reforma del Estado el gobierno central tiene algo que decir sobre municipios, pero sólo las provincias deben dirigir y ejecutar las políticas.
- E) La región, en sus tres dimensiones, internacional, interprovincial e intermunicipal, es una corrección de escala de la provincia, pero no debe tener competencias, recursos ni funcionarios electivos propios. Basta con lo dicho.
- F) Junto al federalismo de derechos, la reforma del Estado instala un federalismo de deberes, pero no para que la Nación administre la caja y las provincias las responsabilidades. Sí, hay un federalismo de deberes que las políticas nacionales en curso han develado: deber de equilibrio presupuestario, de reforma tributaria a favor del crecimiento, de políticas públicas de gasto y empleo.

Pero la reforma del Estado atentaría contra sí misma, afectando al federalismo, si reserva al Tesoro Nacional una situación privilegiada y exagera su rol de premiar y castigar.

G) La provincialización y municipalización de obras, servicios y gastos exigen recursos y gradualidad. No se trata de transferir los déficits sino de habilitar a los poderes locales para asumir en plenitud la educación, la salud, los servicios públicos. Y no bastan los recursos; debe haber tiempos para que los poderes locales vayan reabsorbiendo los servicios antes prestados – y mal prestados – por el gobierno de más alto nivel. Las pujas actuales esclarecen dramáticamente la coyuntura. Las transferencias serán útiles a la gente si los nuevos prestadores no son empujados a la quiebra...

H) Las relaciones intergubernamentales deben coordinar competencias, pero no confundir roles, declinar deberes o herir susceptibilidades. Cuando en un consejo federal, de los que hay muchos, el ministro se reúne con los provinciales y se coordinan políticas, hay que evitar antagonismos, y, a su vez, las conductas deben facilitar la lectura de las

“Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.”

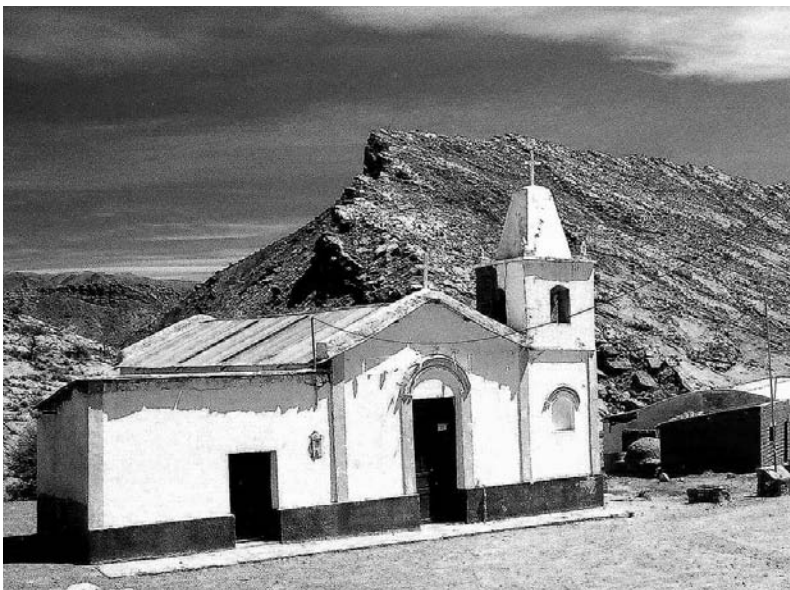
responsabilidades de cada uno. De lo contrario, estaremos siempre en un espacio de poder gaseoso.

I) Finalmente, la novena regla describe el principio de subsidiariedad, por el cual las autoridades superiores no deben hacer lo que pueden hacer bien las inferiores. Es un principio constitucional implícito para interpretar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

Un breviario de la descentralización

Generalicemos: la reforma del Estado en Occidente empieza o desemboca en la descentralización. Recuerdo la visita del Teniente Alcalde de Barcelona a Córdoba por los diálogos mantenidos con él. Mi curiosidad empezó por lo utilitario. ¿La relación costo – beneficio a nivel municipal es más favorable en España que a nivel de Comunidad Autónoma o Estado central? Su respuesta me pareció exagerar la realidad que presentía: cuatro veces más beneficiosa, me respondió.

Con su libro sobre *Descentralización y participación ciudadana* (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987) puedo intentar una síntesis



que favorecerá incluso la comprensión de un desarrollo que comparto:

El rol de los poderes locales en el desarrollo político es decisivo porque:

- a) El acceso de las organizaciones sociales a las instituciones representativas y la consolidación de las libertades se realiza más y antes en los niveles locales que en los centrales. En los niveles locales las coaliciones sociales son neutrales, los aparatos no democráticos del Estado son menos fuertes y es más fácil la conversión de las demandas sociales en resultados políticos.
- b) Las administraciones locales son las que han incorporado buena parte de las nuevas funciones sociales y económicas, en urbanismo, salud, cultura, abastecimientos, vivienda y demás servicios.
- c) Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.

¿Qué tendencias empujan hacia la descentralización?

- a) Aparece una demanda de servicios y participación de bases que se dirige a los poderes territoriales más próximos, porque la representación política actual se muestra insuficiente. Las estructuras urbanas se han liberado aunque sólo parcialmente del caciquismo.
- b) Las grandes Administraciones Públicas son criticadas por su burocratización y su rigidez.
- c) Las regiones o periferias carenciadas impulsan la descentralización con la ilusión de que nuevos poderes o recursos les permitirán superar su marginación.
- d) La mediatización de pautas de comportamientos uniformes invita a compensarlas con la recuperación o la construcción de identidades locales.
- e) Se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo; la reconstrucción de un tejido social más

“¿Qué competencias se descentralizan? Las que ganan con la prestación local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado.”

solidario; nuevos roles sociales para superar la marginalidad y nuevos consensos para proyectos colectivos, sólo podrán promoverse desde estructuras políticas próximas.

¿Quiénes son entonces los descentralizadores?

Según Jordi Borja todos los dirigentes que tienen inserción local, pero con la compañía inconfesada de quienes quieren crecer con la demagogia local, de empresarios que prefieren administraciones que creen más débiles y otros más.

¿Cómo es el proceso político-administrativo?

Ante todo la elección de un sujeto –una colectividad de base territorial– que normalmente será la Región, la Provincia o el Municipio, con personalidad sociocultural y político-administrativa, capaz de asumir las funciones y recursos que se le transfieren. Y luego, la delimitación territorial que sólo ofrecerá problemas en el momento inicial de constitución de las Regiones. ¿Qué competencias se descentralizan? Las que ganan con la prestación

local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado. Se pueden desarrollar experiencias – p.ej. electorales-, y promover la democracia de base (ps. 16/29).

La gestión intergubernamental

Es importante llamar la atención sobre este tema, la gestión intergubernamental, una realidad que empezará a ser decisiva en la práctica institucional, porque no se advierten los siguientes cambios ya operados en las costumbres administrativas:

- política y administración son cada vez más interacciones entre diversos niveles e gobierno;
- tan importante como la asignación de competencias a la Nación, las provincias o municipios, es la interrelación entre ellos;
- la presión del gobierno central en el desarrollo político, económico y administrativo argentino, se intensifica porque es el “dueño del modelo del nuevo país”;
- ese modelo es federal, pero por ahora, la innovación se anticipa en el gobierno central;
- la gestión intergubernamental es la única compatible con la dimensión territorial y los diversos niveles de gobierno.

Si se ha tenido paciencia en seguir estas precisiones, puede entenderse por qué el Ministerio de Economía de la Nación trata de modificar normas y hábitos fiscales de las provincias, por qué el Ministerio de Educación sin escuelas conservará, sin embargo, papeles de marco educativo sino se los arre-

bata finalmente el Consejo Federal de Educación, por qué se multiplican los Consejos Federales que reúnen al ministro nacional y a los provinciales...

La gestión intergubernamental ha precedido al nuevo modelo de Estado, pero se ha acelerado con él. Las ventajas son:

- multiplicar los protagonismos en escalas diversas;
- acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización;
- liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central.

Pero sus riesgos no son pocos si las competencias se diluyen, si los papeles se confunden, si crece la burocracia por multiplicación de los actores públicos, si la politización altera el sentido del servicio, si los conflictos entre actores públicos terminan en situaciones de suma cero...

La descentralización se acompaña por una interdependencia financiera, administrativa y política, que Maurice Croizat ha descripto de un modo aplicable a la Argentina:

- las relaciones habituales entre funcionarios de enlace que puede facilitar el “lobby” intergubernamental;
- una marginación creciente del Legislativo, salvo en los casos de los Senados americano y alemán;
- las relaciones entre los poderes son cada vez más informales y resulta difícil precisar la responsabilidad y eficiencia de los actores; la interdependencia modifica también las competencias por cada nivel de gobierno: por ejemplo, en Canadá sobre las 29 cuestiones de competencia federal, sólo cuatro (la defensa, los antiguos combatientes, el correo y la moneda) escapan a las relaciones federo-provinciales. A su vez, en las competencias provinciales, sólo

tres escapan a esas relaciones. En las otras facultades hay ententes implícitas o explícitas para obrar.

Hay entendimientos pacíficos y otros más susceptibles al conflicto.

Pero el federalismo cooperativo – o de concertación, como lo he llamado en la Argentina-, introduce ambigüedades en el proceso federal. Croisat es menos optimista que yo. Él cree que la gestión intergubernamental crea poderes de reglamentación indirecta a favor de la autoridad federal en el dominio propio de los Estados Federales (las provincias)².

El aprendizaje de la descentralización

Las transferencias de servicios, recursos y obras exigen un aprendizaje. Tendrán que hacerlo el Gobierno central y la ciudad de Buenos Aires con la autonomía de ésta última. Pero el aprendizaje comprende todas las instancias.

La región hace camino al andar. No limita la autonomía de las provincias, porque es su expresión, ni condiciona, pero si coordina. Podríamos seguir sobre el aprendizaje. Pero quizás es tiempo del que espera a los poderes locales.

Hacerse cargo de escuelas es responder por los contenidos de la enseñanza, por la validez de los títulos, por la fiscalización y gobierno. Es mucho más que un aula y un docente, aunque esa sea la implantación esencial. Hacerse cargo... algún día, de la recaudación de ciertos impuestos –lo que podría ocurrir tanto para la provincia como para el municipio- exige una disciplina especializada que no resuelve sólo la **computadora**. Lo mismo podrá decirse de la generación de energía, de la vialidad intercomunal, de la protección ambiental y tantas otras actividades que generan responsabilidades de equipamiento y gestión. ¿Estamos preparados?

Si no lo estamos, el aprendizaje debe ser parte de nuestra ambición. La idoneidad. En Italia, los administradores municipales provienen del empleo público y, en poca proporción de la enseñanza. Casi no hay empresarios. Debemos ampliar la base social de la que emergen los administradores, para que la innovación y el riesgo calculado se incorporen a los nuevos emprendimientos. Para el aprendizaje hace falta estar bien predispuestos, aplicarse con perseverancia, negociar con todos los actores de la gestión, escuchar a la gente, hacer efectivo el provecho que se atribuye a la descentralización: más economía por la proximidad al usuario y mejor control. El federalismo es solidaridad. Ahora hay que probarla.

El ordenamiento territorial

Es una disciplina y una herramienta de gobierno nueva en la Argentina.

Tomemos algunas ideas de Roccatagliatta sobre este punto:

- La ordenación del territorio exige la interdisciplinariedad de la geografía, el urbanismo, la economía espacial, la ingeniería civil, la ecología, el derecho y la administración.
- La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, es una visión globalizadora del desarrollo, un corte horizontal en la administración de un país, provincia o municipio, y por tanto, una política coordinadora y de articulación de los diversos niveles gubernamentales.
- Los agentes privados son sujetos fundamentales de las políticas de ordenación territorial que reserve a la autoridad pública la intervención selectiva en el marco de la planificación estratégica.
- La ordenación del territorio es tanto una voluntad política como una geografía voluntaria.

² *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, p112.

- El desarrollo económico nace de las energías creativas de la totalidad de los individuos mediante la consolidación de mercados competitivos y eficientes.

La integración regional

He tratado de la región desde hace años y he resumido lo fundamental en mi libro *El proceso federal argentino*

Transcribo pues algunas precisiones y luego hago más las de un mexicano sobre la microrregión.

Un breviario sobre la región

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático;
- la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión;
- la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación, sino el punto de concertación de las competencias y de la conciliación de los intereses;
- la región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia;
- la región no es el nuevo "ghetto" de los marginados sino una promesa de justicia interregional;
- la región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de estado y sociedad.

La microrregión

Comparto el diagnóstico que para América Latina ha propuesto el mexicano Raúl Olmedo en la Jornada realizada en Córdoba en Julio de 1994:

- a) que las obras y servicios públicos juegan un papel estratégico en la planeación y programación del ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población;
- b) que la extrema concentración de la población urbana y la extrema dispersión de la población rural constituyen un obstáculo cada vez más serio para el desarrollo del país;
- c) que el avance de la pobreza y la pobreza extrema, por un lado, y el acelerado deterioro del territorio (erosión, destrucción de bosques y selva, contaminación y desequilibrio de los ecosistemas, por otro), son fenómenos que se alimentan uno al otro y que a su vez se retroalimentan con la extrema dispersión de la población rural y la extrema concentración de la población urbana;
- d) que es necesario, para combatir estos fenómenos, reorganizar al municipio en su interior a fin de crear sistemas microrregionales relativamente auto-sostenidos, cuya base sea la infraestructura de obras y servicios públicos para elevar el nivel de vida de la comunidad y la infraestructura para desarrollar la economía;
- e) que para dar sentido y firmeza a estos sistemas microrregionales es necesario que la comunidad social concreta se organice con un gobierno propio que tenga un ámbito de competencias sobre su microrregión y sobre sus infraestructuras, así como derechos y obligaciones para mantener y mejorar tanto a las infraestructuras como el territorio de la microrregión;
- f) que de esta manera las obras y servicios públicos cumplen su papel estratégico en el ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población y además dejan de ser un gasto que consume la comunidad para convertirse en una inversión productiva que impulsa el desarrollo integral.

Federalismo, Presidencialismo y Coparticipación Federal

Pablo María Garat





“En primer término,
y respecto de la
coparticipación federal,
las Provincias deben
recuperar el ejercicio
efectivamente compartido
del poder de imposición
en materia de impuestos
nacionales coparticipables
y no solamente acordar
porcentajes de la
distribución.”

La cuestión de la denominada “coparticipación federal” (en rigor debiera hablarse de “participación” como ocurre en todos los países federales) se suele plantear como una deuda pendiente para con el mandato de la reforma constitucional de 1994 y decisión determinante para el presente y futuro del federalismo argentino. En estas breves reflexiones nos proponemos plantear que la coparticipación no es necesariamente un sistema de si mismo favorable al régimen federal y que, por otra parte, aun aceptando ello, su concreción entre nosotros supone mucho más que un debate fiscal.

Conviene recordar que nuestra organización constitucional originaria de 1853/60 decidió la adopción de la república presidencialista y federal diseñando una Presidencia unipersonal con fuertes atribuciones. Para moderar este presidencialismo que debía asegurar la unidad de la Federación se estableció una clara limitación a su ejercicio del poder de imposición: el Tesoro Nacional se integraba esencialmente con las rentas del comercio exterior (a las que las Provincias renunciaron en histórico debate del 22 y 23 de Abril de 1853) y solo excepcionalmente -como explicó el Convencional Gorrostiaga - de los impuestos internos (utilizado este término en sentido amplio incluyendo tanto los directos como los indirectos) cuando razones de tal naturaleza lo exigieran. Por otra parte, el equilibrio entre Presidencialismo fuerte y Federalismo trató de asegurarse también por la integración de un Senado electo de manera indirecta por la Provincias en la inteligencia de que sus representantes -en igualdad de condiciones por todas ellas – expresarían los intereses diversos a ser tenidos en cuenta por el

“Limitación en el ejercicio del poder de imposición y Senado de fuerte ligazón con los intereses locales fueron, pues, los reaseguros constitucionales que debían moderar en el diseño constitucional originario al ejercicio del poder presidencial.”

Gobierno Federal en el Congreso de la Nación, casi con mandato imperativo.

Limitación en el ejercicio del poder de imposición y Senado de fuerte ligazón con los intereses locales fueron pues los reaseguros constitucionales que debían moderar en el diseño constitucional originario al ejercicio del poder presidencial. Ello concluía con cuarenta años de guerras civiles.

A partir de la crisis financiera de 1890/91 y durante 120 años de modo ininterrumpido, este diseño original fue mutando hasta lo que hoy se exhibe claramente: un Gobierno Federal que concentra en el Tesoro Nacional mas del ochenta por ciento de la renta pública; una Presidencia que ha desbordado en el ejercicio de sus poderes particularmente desde la crisis económica de 1989/90 - para hablar solo de esta última etapa constitucional - y un Senado partidocratzado manifiestamente con total falta de representación, en la práctica, de la diversidad provincial y regional, salvo contadas excepciones.

Todo ello, en nuestra opinión, ha sido posible por el abandono del ejercicio del poder de imposición por parte de las Provincias admitiendo el deslizamiento del sistema de separación y concurrencia de fuentes tributarias hacia el de coparticipación y en los últimos años (via Pactos Fiscales y otros acuerdos específicos multi o bilaterales con el PEN) hacia - lisa y llanamente - al de transferencias condicionadas desde el Tesoro Nacional. Esto, mas la errada decisión de formalizar la partidocratzación del Senado en la reforma constitucional de 1994 en lugar

de acentuar su naturaleza de órgano del federalismo como lo hace la Constitución Alemana de 1949 respecto del “Bundesrat” que, sin ser estrictamente el correlato del Senado en otros países con organización federal, resulta de interés como modelo referencial...

Expresado lo anterior quizá se entienda nuestra tesis: una nueva ley convenio de coparticipación no necesariamente será buena para el federalismo argentino si consolida la mutación descripta en lugar de, con ocasión de su debate, sanción y aprobación, plantear al menos parcialmente la recuperación del modelo constitucional originario con equilibrio de presidencialismo y federalismo.

Para ello nos atrevemos a efectuar dos propuestas que no requieren reforma constitucional alguna: en primer término, y respecto de la **coparticipación federal**, las Provincias deben recuperar el ejercicio **efectivamente** compartido del poder de imposición en materia de impuestos nacionales coparticipables y no solamente acordar porcentajes de la distribución. El Tesoro Nacional debe reducirse a las responsabilidades de gasto que estrictamente han sido delegadas al Gobierno Federal y las concurrentes deben ser asumidas por las Provincias en base al principio de subsidiariedad. Si este debate se inicia con sentido estadista por parte de todos los niveles de gobierno y la dirigencia de oposición, podría sugerirse una agenda posible para los “acuerdos de base” que pide el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional: 1) ¿quién, cómo y con qué recursos atiende cada una de las competencias concurrentes no tributarias que distribuye la Constitución

entre el Gobierno Federal, las Provincias (incluyendo a sus municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 2) ¿quién, cómo y con qué recursos atiende el gasto previsional nacional; 3) ¿quién, cómo y con qué recursos atiende el servicio de la deuda externa e interna?; 4) ¿qué competencias asume la Ciudad de Buenos Aires y cómo coparticipa del régimen del artículo 75 inc. segundo?; 5) ¿cómo se acuerda el ejercicio del poder de imposición en el marco del régimen de coparticipación? y 6) ¿cómo 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 en detrimento de los acuerdos de base?. Solamente a partir de un reordenamiento - conforme al orden jurídico constitucional - de las competencias a todos los niveles (qué hace cada nivel de gobierno) es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias (que recursos requiere cada uno de estos niveles), la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipación federal para promover y alcanzar la solidaridad y equidad de Provincias y regiones, como lo establece el artículo 75, inciso 2 y 19 de la Constitución Nacional, que aseguren a todos los habitantes un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, el Senado, como cámara originaria para la sanción de una nueva ley convenio de coparticipación federal, de las que provean a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones y habitualmente revisora del proyecto de Presupuesto Nacional como programa federal de gobierno (como manda el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional), debe recuperar el rol de garante del federalismo antes que representante de una mayoría partidaria que respalda el proceso de desfederalización y los excesos del poder presidencial de turno. Al efecto, quizá la elección de los senadores nacionales en elecciones separadas de toda otra contribuya a una decisión por parte del pueblo de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires más acorde con ello, exigiendo a los candidatos explicitar su compromiso con el régimen federal al que deben servir, independientemente de la razón de partido.



“En segundo lugar, el Senado, ... debe recuperar el rol de garante del federalismo antes que representante de una mayoría partidaria que respalda el proceso de desfederalización y los excesos del poder presidencial de turno. Al efecto, quizá la elección de los senadores nacionales en elecciones separadas de toda otra contribuya a una decisión por parte del pueblo de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires más acorde con ello.”

Participación política, desarrollo humano y felicidad en tres paradigmas de la cultura occidental

Horacio Rosatti¹

1. Paradigma de la antigüedad clásica

Aristóteles establece una relación directa entre participación, desarrollo humano y felicidad.

La participación permite al hombre desplegar (desenrollar lo que está plegado en él) aquello que existe en estado latente (en *potencia*) pero que no se desarrolla (o des-enrolla) sino a partir del accionar que lo hace palpable, perceptible, visible (poniéndolo en *acto*).

En una escala asociativa que comienza en la familia y culmina en el Estado, el hombre,

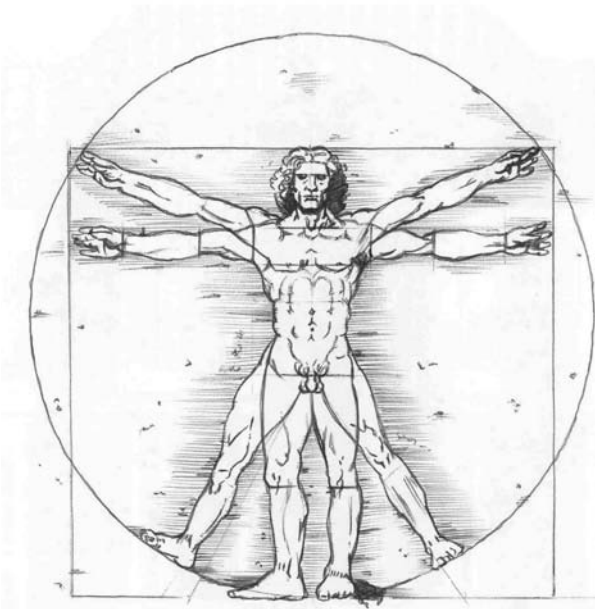
conforme a su naturaleza (*"la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, ya se trate de un hombre, de un caballo o de una familia"*), desarrolla su 'humana' finalidad (pues *"el hombre es un ser naturalmente sociable"*) y alcanza su felicidad (*"este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismos es, a la vez, un fin y una felicidad"*).



¹ Profesor titular de "Derecho Constitucional" y de "Derecho Público Provincial y Municipal" en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

Autor de "Tratado de Derecho Municipal", ed. Rubinzal-Culzoni, 2006, 2 tomos y de "Tratado de Derecho Constitucional", ed. Rubinzal-Culzoni, 2010/2011, 2 tomos.

“La participación política es, por ello, una actividad típicamente humana, no sólo en el sentido de comúnmente humana sino –fundamentalmente– en el sentido de específicamente humana: “el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana” (Aristóteles).”



El Estado, entendido como producto último de esa participación asociativa “*procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél*”, pues “*no puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay partes, no hay pies, no hay manos, a no ser que por una pura analogía de palabras se diga una mano de piedra, porque la mano separada del cuerpo no es ya una mano real*”².

La participación política es, por ello, una actividad típicamente humana, no sólo en el sentido de comúnmente humana sino –fundamentalmente– en el sentido de específicamente humana: “*el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana*”³.

2. Paradigma de la modernidad

La modernidad está dominada por el *antropocentrismo*. El antropocentrismo moderno reemplaza a la *trascendencia* (de raíz filosófica o teológica), la *heteronomía* (bajo la forma de orden natural) y el *solidarismo* por la *inmanencia*, la *autonomía* y el *individualismo*, respectivamente.

El argumento aristotélico según el cual el Estado es una construcción social, espontánea e inexorable, que se ubica “*sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte*” es puesto de cabeza: el Estado será una construcción artificial (basada en un contrato) que sólo se justifica en la medida en que cumpla con fines y objetivos humanos preestablecidos. Un ‘artefacto’ que marca el límite entre lo público (que representa) y lo privado (en lo que no debe inmiscuirse). En suma, un ‘mal necesario’ del que siempre habrá que recelar.

2 ARISTÓTELES, La política, Libro Primero, Capítulo 1 (Origen del Estado y de la sociedad). Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1982, trad. Patricio de Azcárate, pág. 24.

En el mismo sentido: ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco, Libro I, 2. Editorial del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, trad. María Araujo y Julián Marías, pág. 2.

3 ARISTÓTELES, La política, op. cit. En la edición citada, pág. 23.

La felicidad no se encuentra ya en la participación social desarrollante sino en el refugio de la vida privada, ese amplio espacio desligado de la juridicidad y la coacción. La única 'participación espontánea' es la que se genera en el marco de la familia y de las relaciones de amistad; la 'otra participación', la política, aunque necesaria, es en gran medida forzada y se vincula con el oscuro mundo que domina extra-muros. En este contexto, quienes reivindicuen la participación política como factor desarrollante de la personalidad serán siempre sospechados. Las palabras de Adam Smith son elocuentes: *"Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo..."*⁴.

3. Paradigma de la posmodernidad

Anticipaba Freud en 1930: *"El hombre ha llegado a ser, por así decirlo, un dios con prótesis: bastante magnífico cuando se coloca todos sus artefactos"*⁵. Consideraba para su juicio a inventos tales como el avión, el barco, la lente, el microscopio, el telescopio, el teléfono, el fonógrafo y la cámara fotográfica. ¿Qué diríamos hoy con Internet?

A medida que las prótesis aumentan la sensación de comunicación crece y la inter-relación parece infinita. Sentado en el habitáculo de su computadora, el internauta se ubica en una especie de limbo donde se diluyen las certezas temporales y espaciales.

En este espejismo generado por el reemplazo de la realidad presencial por la realidad virtual, donde toda demanda (aun la más bizarra) tiene la oferta asegurada, se puede fantasear con ser otro sin ser descubierto, se pueden asumir mil caras, mil voces y mil personalidades a la



vez, se pueden utilizar las palabras más profundas con la convicción de no hacerse cargo de lo que ellas significan.

La virtualidad genera una sensación placentera por la ausencia de compromiso. Las relaciones se alimentan en el anonimato, los sentimientos son reemplazados por las sensaciones, la permanencia por la fugacidad y la memoria deja de ser el presupuesto del recuerdo o la nostalgia para reducirse a una base de datos neutra.

El mundo post-moderno marca el final de la travesía. Si en la antigüedad la felicidad se encontraba en la sociedad y en la modernidad en la familia, en la posmodernidad se encuentra en la soledad.

Una soledad hedonista que se edifica sobre 'la muerte del hombre' (entendido como realidad sustantiva, indivisible y responsable), diluido – conforme a la metáfora de Foucault – como *"un rostro de arena en los límites del mar"*⁶.

La pareja es reemplazada por la mascota, la mascota real por la mascota virtual. Desde lo humano hacia lo animal, desde lo animal hacia lo inerte... en cada escala de este trayecto se va tirando el lastre del compromiso⁷.

Todo funciona bien en este 'mundo perfecto' donde la soledad hedonista toma la forma de la multitud. Hasta que sobreviene un apagón... y la máquina de comunicarnos nos deja no sólo a oscuras sino también a solas.

4 SMITH, Adam, Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones, Libro IV, II. Ed. Alianza, Madrid, 1999, trad. Carlos Rodríguez Braun, pág. 554.

5 FREUD, Sigmund, El malestar en la cultura, Editorial Alianza, Madrid, 1987, Ramón Rey Ardid, pág. 35.

6 FOUCAULT, Michel, Las palabras y las cosas, Editorial Siglo XXI, trad. Elsa C. Frost, Buenos Aires, 1996, pág. 375.

7 "La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la vida de uno por un fin puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que pone de manifiesto bravura, coraje, imaginación e idealismo, serán reemplazados por cálculos económicos, la eterna solución de problemas técnicos, las preocupaciones acerca del medio ambiente y la satisfacción de demandas refinadas de los consumidores". En el período pos-histórico, dice Francis Fukuyama, "no habrá arte ni filosofía, simplemente la perpetua vigilancia del museo de la historia humana". FUKUYAMA, Francis, ¿El fin de la historia?, publicado por primera vez en inglés en 'The National Interest', en 1989. Reproducido en 'Doxa', Cuadernos de Ciencias Sociales, Buenos Aires, otoño de 1990, trad. Tomás Várnagy, año 1, n° 1, pág. 12. Del mismo autor: El fin de la historia y el último hombre, Editorial Planeta, trad. P. Elías, Buenos Aires, 1992.

Hidrocarburos: Dominio y Jurisdicción de las Provincias con litoral marítimo

Para abordar, aun suscintamente, este tema tan complejo y de relevante impacto para el desarrollo regional, provincial y municipal, consideramos indispensable definir los conceptos de dominio y jurisdicción.

Respecto al dominio, el artículo 2.506 del Código Civil los define como "...el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona...". Sin embargo, cabe señalar que el dominio privado del Código Civil no es el "*dominio originario*" al que alude nuestra Constitución en el artículo 124 que analizaremos más adelante.

Por ello, respecto al término "*dominio originario*", la doctrina lo define como el derecho que pertenece desde el origen o descubrimiento de la cosa a una persona física o jurídica y se diferencia del "*dominio derivado*" que reconoce la preexistencia de un dueño ¹.

Este concepto también debe ser diferenciado del "*dominio eminente*", al cual Marienhoff² se refiere como la facultad de legislación o regulación del Estado sobre bienes situados dentro de éste.

En igual sentido, Villegas Basavilbaso señala que "...El *dominium eminens* es una potestas; no constituye una propiedad; es una facultad de legislación sobre las personas y los bienes y como expresión de soberanía interna no reconoce otras limitaciones que las preceptuadas por el ordenamiento constitucional..." ³.

Si bien ambos conceptos de dominio surgen como atributos de soberanía, el primero, otor-

ga derecho de propiedad, mientras que el segundo, la potestad de tutela o regulación con prescindencia de la propiedad.

Al respecto, la regla es que "...el *dominio originario* debe por principio comprender la noción de *dominio eminente*...", sin embargo, "...la potestad regulatoria puede eventualmente estar en cabeza de quien no resulta titular originario del recurso natural, pero ello dependerá exclusivamente del sistema de reparto de competencias constitucional y del tipo de recurso natural de que se trate..."⁴.

Por último, definimos a la *jurisdicción* como "...la suma de facultades divisibles en las diversas materias de gobierno..."⁵; de las materias legislativa, ejecutiva o judicial. Otros autores, en cambio, sostienen que no debe confundirse a la jurisdicción con la *potestas ius dicendi*, comprensiva de la potestad legislativa, ejecutiva y judicial, sino ésta es una potestad que se ejerce sobre el bien ⁶. En este sentido, podemos decir que se confunde con el dominio eminente. Sin perjuicio de lo expuesto, es dable señalar que existe una diferencia entre el dominio y la jurisdicción; el primero, se ejerce sobre las cosas, mientras que el segundo, se ejerce sobre las relaciones ⁷.

A su vez, cualquiera de las dos acepciones de dominio –originario o eminente–, deberían "...por principio incluir la noción de *jurisdicción*, resultando excepcional la *disgregación* de estos conceptos..."⁸.

No obstante lo manifestado, no siempre existe coincidencia entre el titular del dominio y la

1 CATALANO, Edmundo F., Código de Minería Comentado, comentario al art. 7, Zavallá Editor, Buenos Aires, 1997, Pág. 56 y ss.

2 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2da edición actualizada, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988. Tomo V, Pág. 38.

3 VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo. Instituciones fundamentales* (segunda parte), Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1952, Pág. 13.

4 EGEA, Federico M., *Alcances del concepto de dominio originario de las provincias en el sistema federal argentino*, La Ley 2009-A, 1170.

5 FRIAS, Pedro, *El Federalismo Argentino – Introducción al Derecho Público Provincial*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 169.

6 VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo. Instituciones fundamentales* (segunda parte), Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1952, Pág. 15-16.

7 FRIAS, Pedro J., *Ob. cit.*, Pág. 169.

8 EGEA, Ob. Cit.

jurisdicción. El principio es que el dominio incluye a ésta, aunque la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio.

El nuevo artículo 124 de la Constitución Nacional

La reforma de 1994 ha incorporado al artículo 124 el segundo párrafo, que dice lo siguiente: "...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio...".

Ante el silencio histórico de la Constitución, como ha señalado Quiroga Lavié, la situación en la cual se encontraban las provincias frente a sus recursos naturales, fue finalmente resuelta de manera precisa: *"El dominio originario de los recursos que les reconoce la Constitución a las provincias, implica, como no puede ser de otro modo, la atribución del dominio patrimonial sobre ellos. Se trata del derecho real de dominio sobre dichos recursos, tema silenciado en la Constitución histórica, determinante del aprovechamiento nacional para quedarse con su manejo, sin el consentimiento provincial."*⁹

Por otro lado, dicho artículo fue un paso importante para fortalecer el federalismo argentino que, lamentablemente, en la práctica fue constantemente olvidado. Un federalismo que requiere de medios idóneos para sustentar el principio de subsidiariedad como modo de expresión de aquel.

Asimismo, se ha reconocido la interpretación que la doctrina realizaba respecto de la integridad territorial de las provincias de acuerdo a los artículos 3 y 13. A tal punto que Natale alega lo siguiente: *"Afirmando el título de origen, por un acto presente como es la incorporación constitucional, no puede ser sustraído a*

*las provincias sin el consentimiento de sus legislaturas (artículo 13). Al no haber mediado ese conocimiento, deben restablecerse los derechos vulnerados. ¿Cómo se hará ese restablecimiento? Por medio de las leyes que el mandato constitucional está disponiendo. Si el Congreso no las sanciona. ¿pueden las provincias intentar la retroversión? En ese caso, ¿cuál es la vía apropiada? (...) Pienso que sí, que la inacción parlamentaria habilitaría la acción de las provincias y la vía adecuada sería la judicial (artículo 117)".*¹⁰

Sin embargo, si bien la Constitución Nacional ha concedido a las provincias el dominio originario de los recursos naturales, nada ha dicho respecto a la jurisdicción, entendemos que ello es así por cuanto, como se ha señalado anteriormente, **el principio que regula la materia es que el dominio incluye a la jurisdicción.**

En este caso, de no ser así, *"...nos encontraríamos con que la atribución constitucional del artículo 124, párr. 2 sólo refiere a una suerte de titularidad virtual que no permite al dueño de la cosa fijar ningún tipo de regulación en relación a ella, lo que a todas luces aparece como irrazonable..."*¹¹.

Por ello, nos dirá Frías que *"...en última instancia tiene más cuota de poder la jurisdicción que el dominio y éste puede terminar por ser vaciado..."*¹²; lo decisivo para determinar la atribución constitucional de regulación de un determinado bien no es la titularidad de dicho bien, sino el análisis de la materia de la respectiva regulación y su cotejo con la distribución de competencias efectuada por la propia Constitución Nacional.

Sobre el particular, hay que tener presente lo manifestado por María Cristina Arellano, en el seno de la Convención Constituyente de Santa Fe, quien sostuvo que: *"Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el tratamiento del tema de la*

9 QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Nación comentada*, Zavalla, Buenos Aires, 1996, Pág. 711.

10 NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución, La Reforma de 1994*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, Pág. 180.

11 EGEA, Ob. Cit.

12 FRÍAS, Ob. Cit., Pág. 169.

*propiedad y dominio que ejercen las provincias sobre los recursos naturales. Desde mi punto de vista no se ha innovado en absoluto en esa materia. El despacho de la Comisión de Redacción ha dinamitado a través del segundo párrafo del artículo 106 bis lo acordado por la mayoría en el dictamen de la Comisión de Competencia Federal, que establecía: Las provincias tienen el dominio originario de sus territorios, su suelo, subsuelo, ríos interprovinciales, mar, costas, lecho, plataforma continental, espacio aéreo y de todos los recursos naturales, renovables o no, cualquiera sea su origen, que en ellas se encuentre, ejerciendo la jurisdicción en todas las materias que no hayan delegado expresamente a la Nación en esta Constitución. Esto fue reformulado por la Comisión de Redacción en el siguiente y escueto párrafo: Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio...."*¹³.

Por su parte, Richard Gustavo Bataggion, convencional por Mendoza, al fundar el despacho en minoría señaló: *"Quiero referirme a los recursos naturales porque aquí tenemos también una diferencia central con el proyecto de la mayoría.*

*Hablamos de dominio y jurisdicción: no nos referimos únicamente al dominio que significa la propiedad. La jurisdicción es la facultad de regular las relaciones jurídicas que nacen del uso y del aprovechamiento de los recursos naturales. Por eso, si al dominio le quitamos la jurisdicción, queda absolutamente vacío; se transforma en una ficción, en un romanticismo"*¹⁴.

Días después, el mismo convencional, expresó: *"Para nosotros, poner dominio y negar la jurisdicción es sencillamente no avanzar, sino retroceder. Ya la convencional Pando se refirió a los contenidos del Pacto de Luján que en materia de recursos naturales reconocía tanto dominio como jurisdicción"*¹⁵.

Asimismo, el convencional Antonio Achem pretendió agregar al texto proyectado la siguiente expresión: *"Ejercen la jurisdicción sobre todas estas materias"*, lo que no fue aceptado por la Comisión de Redacción. Tampoco fue aceptado el despacho sustituto propuesto por la convencional Cristina Fernández de Kirchner que, en lo que aquí interesa, decía lo siguiente: *"Las provincias tienen el dominio y la jurisdicción de su territorio y de los recursos naturales de su suelo, subsuelo, ríos, mar, costas, lecho, plataforma continental y espacio aéreo, con excepción de los que correspondan al dominio privado"*¹⁶.

De lo manifestado por los convencionales y la aplicación de los principios generales podemos afirmar que no existen razones de peso que justifiquen la separación de dominio y jurisdicción manteniendo en cabeza de las provincias o Nación, según el territorio en el que se emplacen, la primera y concentrando la segunda en manos de la Nación. Más aún cuando, como acertadamente sostiene Villegas Basavilbaso –siguiendo a Bielsa-, que *"...donde existe dominio público existe al mismo tiempo jurisdicción 'pues precisamente el derecho del Estado (Nación, o provincia, y las comunas por delegación) en el dominio público es ése, el de jurisdicción, ya que no se trata de derecho privado'..."*¹⁷.

Conviene también referirse en este punto al concepto de *territorio*, pues su definición es gravitante respecto de los alcances que tendrán tanto el *dominio* como la *jurisdicción*.

En términos generales, se entiende por *territorio* a la base física o el espacio geográfico donde se asienta la población. Como señala Bidart Campos, también *"circumscribe al ámbito del poder estatal en dos formas: a) negativamente: excluyendo de su área el ejercicio de todo poder político extranjero y b) positivamente: sometiendo a jurisdicción del estado a las personas y a los bienes que se encuentran en el*

13 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 28a. reunión, 3a. sesión ordinaria, 10/11 de agosto de 1994, Pág. 3723.

14 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 24a. reunión, 3a. sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994, p. 3210, especialmente Pág. 3216.

15 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 28a. Reunión, 3a. Sesión Ordinaria, 10/11 de agosto de 1994, Pág. 3866.

16 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 28a. reunión, 3a. sesión ordinaria, 10/11 de agosto de 1994, Pág. 3862.

17 VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo. Instituciones fundamentales* (segunda parte), Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1952. Pág. 16.

mismo territorio, o que estando fuera tienen algún punto de conexión con él"¹⁸.

Nuestra Constitución, en diferentes artículos, presenta referencias al *territorio*, especialmente en su Primera Parte ("Declaraciones, Derechos y Garantías") y también la Segunda ("Autoridades de la Nación"). Dentro de aquella, encontramos mencionado el *territorio provincial* en el artículo 3° (referente a la Capital de la Nación), en el artículo 6° (referente a la intervención federal), en el artículo 11 (referente a la eliminación de derechos de tránsito), en el artículo 12 (referente a dicha eliminación en el tránsito fluvial), en el artículo 13 (relacionado con la indestructibilidad de las provincias). Respecto a la otra parte mencionada, en los incisos 15 (relacionado con la fijación de los límites de las provincias y de la Nación) y 30 (establecimientos de utilidad nacional) del artículo 75.

Además, en otros artículos menciona el *territorio* en un sentido amplio, comprendiendo tanto el de las Provincias como el de la Nación. Ello exige fijar el concepto de *territorio*, e igualmente el de *límite geográfico*, para poder interpretar esas cláusulas de la Constitución.

Al ser la noción de *territorio* utilizada en distintas ramas del derecho público conviene distinguir sus dos sentidos: a) geográfico y b) jurídico.

El *territorio* en sentido *geográfico* se entiende por el afloramiento continental y espacios de agua comprendido dentro de los límites de un país, límites que pueden ser: geográficos propiamente dichos (que a su vez se subdivide en *orográficos: hidrográficos y marítimos*) y artificiales (que se subdividen en: *astronómicos y geométricos*)¹⁹.

Desde el punto de vista jurídico, se denomina *territorio* a la "*parte del espacio que está sometida a la soberanía del estado, a las competencias estatales*".

Desde hace tiempo que es doctrina pacífica tanto internacional como nacional que debe entenderse al concepto *territorio* como "*algo más amplio, es decir de cualquier parte del espacio que está sometida a la exclusiva competencia estatal*". Es preciso señalar "*que además del territorio terrestre propiamente dicho hay un territorio acuático (y también un territorio aéreo)*"²⁰.

Para concluir en este punto diremos que, aún cuando se considere que las Provincias carecen de la plenitud del poder político que se denomina *soberanía*, en base a la doctrina pacífica sobre esta cuestión es ineludible que "*el territorio provincial es el espacio situado dentro de los límites geográficos de una provincia y que se encuentra sometido a su jurisdicción*"²¹, entendiendo el concepto de territorio como una realidad terrestre, aéreo y marítimo.

La delimitación del territorio de las Provincias con litoral marítimo y su incidencia en materia de recursos hidrocarburíferos

Siendo el territorio uno de los elementos del Estado²², y considerando nuestra *forma federal*, surgen dos problemas principales en relación con el espacio marítimo: a) la fijación de sus límites; y b) la pertenencia de dicho espacio al Estado Federal o a las Provincias²³.

Evolución histórica en el ámbito internacional

La evolución seguida por las normas jurídicas apli-

18 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2000. Capítulo VII del Tomo I.

19 Los límites geográficos *orográficos* son: las divisorias de las aguas, la línea de las más altas cumbres, la falda de la montaña, los valles. Los *hidrográficos* son los establecidos en los ríos, distinguiendo si éste es navegable o no. Si es navegable se aplica como límite la línea del "talweg" o vaguada (es el cauce más profundo del río, pudiendo coincidir con el canal de navegación). Si no es navegable, el límite pasa por la parte media del río. Los *marítimos* son aquellos que se fijan atendiendo a la línea de la costa. Las aguas marítimas interiores tienen por límite las bocas de los golfos o las bahías. Los límites artificiales *astronómicos* son los fijados por paralelos, meridianos o coordenadas geográficas. Los *geométricos* son los fijados mediante las líneas de base rectas en el mar o las curvas, aplicándose cuando la costa es accidentada y no se pudo fijar por ello una línea paralela.

20 SABATE LICHTSCHEIN, Domingo, *El territorio provincial frente a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, LL 1989-A-1183

21 SABATE LICHTSCHEIN, Domingo, *Ob. Cit.*

22 Como vimos este concepto abarca: i) el suelo; ii) el subsuelo; iii) el espacio aéreo; y iv) un espacio marítimo a partir del litoral marítimo.

23 "El problema de la jurisdicción en la plataforma continental argentina". Mesa redonda a cargo de los doctores Isidoro Ruiz Moreno, Miguel S. Marienfiore y Germán Bidart Campos, realizada el 24 de agosto de 1971 y publicada en la Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Tomo XXXVI, Año 1972, págs. 5-30.

cables en la delimitación de espacios marítimos ha sido vertiginosa desde mitad del siglo pasado.

Desde la célebre proclama Truman²⁴, cinco acontecimientos marcan esta evolución particularmente en lo referido a la Plataforma Continental y a la Zona Económica Exclusiva, en la cual la jurisprudencia y las conferencias han jugado un papel primordial en el desarrollo consuetudinario de las normas en cuestión. Ellos son:

- 1) La “Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental” (1958).
- 2) El fallo de la Corte Internacional de Justicia de 1969 sobre la Plataforma Continental del Mar del Norte, que niega al artículo 6º de la mencionada Convención el carácter de regla consuetudinaria²⁵.
- 3) En el asunto de la Plataforma Continental entre Francia y Gran Bretaña, el laudo arbitral de 1977 señaló que tanto en el derecho consuetudinario como Convención de Ginebra, la elección del método para la delimitación de la frontera marítima depende de las circunstancias pertinentes propias de la región y que en todos los casos debe arribarse a una solución equitativa²⁶.
- 4) La “Convención de las Naciones Unidas so-

bre el Derecho del Mar” (CONVEMAR)²⁷.

- 5) La sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre la delimitación de la frontera marítima en la región del golfo de Maine.²⁸

Antecedentes constitucionales y legislativos nacionales

Nuestra Carta Magna no contiene ninguna previsión sobre el mar y la plataforma continental que le subyace²⁹. Tampoco regula lo concerniente al deslinde dominial y jurisdiccional entre el Estado Federal y las Provincias respecto de los recursos marítimos³⁰.

En relación con los recursos naturales, corresponde realizar una interpretación integral³¹ entre la norma básica del sistema jurídico argentino en la materia (artículo 124) con otro precepto, también constitucional, según la cual corresponde al Congreso “fijar los [límites] de las provincias” (inciso 15, artículo 75).

Una vez fijados estos, las controversias que se susciten al respecto entre provincias deben ser dirimidas por la Corte Suprema³².

Según la doctrina, desde hace siglos se en-

24 El 28 de septiembre de 1945, el entonces presidente de los Estados Unidos Harry Truman, mediante dos proclamas sujetó a la jurisdicción y control de ese gobierno, las áreas submarinas adyacentes a sus costas para la explotación de los recursos minerales existentes en ellas.

25 “Plateau continental de la mer du Nord”, Corte Internacional de Justicia. Recueil, 1969, pág. 53, párrafo 101.

26 Decisión del 30/6/77, párrafo 70.

27 Es considerada uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia siendo calificada como la *Constitución de los océanos*. Fue aprobada, tras nueve años de trabajo, el 30 de abril de 1982 en Nueva York (Estados Unidos) y abierta a su firma por parte de los Estados, el 10 de diciembre de 1982, en Montego Bay (Jamaica), en la 182ª Sesión Plenaria de la “III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, un año después de la 60ª ratificación realizada por República Cooperativa de Guyana.

28 “Delimitation de la frontière maritime dans la région du golfe de Maine”, Corte Internacional de Justicia. Recueil, 1984, págs. 299-300, párrafo 112.

29 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Ob. Cit., donde, en el Capítulo III del Tomo I, se expresa acerca de “La carencia de normas” expresa: “Hemos de pasar ahora al supuesto en que no hay norma. Para ello damos por cierto que en el área de las fuentes formales encontramos vacíos, huecos o lagunas. El orden de normas es lagunoso. Ello quiere decir que hay carencia de normas, y a tal carencia la calificamos como “histórica”, porque es el autor de las normas quien omitió formular una o varias. Decir que el orden de normas tiene vacíos o lagunas es muy compatible con la teoría egológica en cuanto ésta admite que es materialmente imposible cubrir la vida humana en su totalidad con normaciones, y que la cantidad de normas positivas está sumamente restringida. El intérprete debe, entonces, crear una norma con la cual salvar la omisión de norma y rellenar la laguna. Este proceso de fabricación o elaboración de normas que cubren el orden normativo lagunoso se denomina integración”.

30 QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “La cuestión del dominio público como afirmación federativa en la Constitución Nacional”. LL 1988-E-763

31 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Ob. Cit., donde, en el Capítulo III del Tomo I, se refiere a una de las pautas de interpretación constitucional: “c) Una tercera regla nos enseña que las normas de la constitución no pueden interpretarse en forma aislada, desconociéndolas del todo que componen. La interpretación debe hacerse, al contrario, integrando las normas en la unidad sistemática de la constitución, relacionándolas, comparándolas, coordinándolas y armonizándolas, de forma tal que haya congruencia y compatibilidad entre ellas”.

32 GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada”. 2ª Edición, Editorial La Ley. Buenos Aires, 2003, pág. 570 (Comentario al inciso 15 del artículo 75) y págs. 869/871 (Comentario al artículo 127).

tiende que los límites de los Estados ribereños se prolongan más allá de sus costas sobre las aguas que las bañan³³. Algunos autores atribuyeron a la jurisdicción sobre esta porción del mar los caracteres del *dominio*, mientras otros se inclinaron por el sistema de la *soberanía*³⁴.

Con las consideraciones realizadas oportunamente por Marienhoff³⁵, observamos que el Código Civil³⁶ incluyó entre los bienes de dominio público a los mares adyacentes al territorio de la República hasta la distancia de una legua marina (3 millas marinas) medida desde la línea de la más baja marea, pero el “*derecho de policía para los objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales*” fue extendido a cuatro leguas marinas (12 millas marinas)³⁷. Algunos, a su vez, sostienen que la redacción original del artículo 2340 del Código Civil³⁸ se inclinó por la “*tesis dominial*” del mar territorial, dejando abierta la solución acerca de su titularidad, pudiendo ser tanto Provincial como del Gobierno Federal³⁹.

Conviene recordar aquí el célebre debate legislativo que tuvo lugar en el Senado de la Nación en septiembre de 1869, con motivo del contrato celebrado por el Poder Ejecutivo Nacional con Don Eduar-

do Madero y Cía. para la construcción del puerto de la ciudad de Buenos Aires, entre Dalmacio Vélez Sarsfield (en ese momento Ministro del Interior de la Nación y luego redactor de nuestro Código Civil) quien sostuvo la tesis del dominio público del Estado Federal sobre las aguas territoriales y ríos navegables y Bartolomé Mitre (inmediato ex-presidente de la República) quien sostuvo que las Provincias conservaron su soberanía territorial preexistente, incluidos sus límites territoriales, y que el Congreso sólo regulaba en las aguas en el marco de la cláusula comercial, pero no a título de propietario.

Encontramos, también, en prestigiosos autores como Costa⁴⁰, Montes de Oca⁴¹, Matienzo⁴², Gondra⁴³, Marienhoff⁴⁴ y Bidart Campos⁴⁵, quienes consideran la titularidad dominial de las Provincias sobre el mar territorial, encontrándose, en este sentido, un precedente de la Corte Suprema⁴⁶ donde se refiere al dominio de los ríos navegables. Frías, por su parte, sostenía que el dominio y jurisdicción pertenecen a las Provincias, inclusive hasta las doscientas (200) millas, de la siguiente manera: “*Con todo, nos adherimos a la tesis de que nuestro país ha incorporado al dominio del Estado general y de los estados particulares las 200 millas y podemos así hablar de dominio y jurisdicción*”⁴⁷.

33 GONDRA, Jorge M.: “*Jurisdicción Federal*”. Revista de “Jurisprudencia Argentina”. Buenos Aires, 1944, pág. 155

34 DIAZ CISNEROS, César: “*Mar territorial de la República Argentina*”, Tomo XI, pág. 19, Anales de la Facultad de Derecho de La Plata.

35 “*El Código Civil, expresión de ley formal ordinaria, está supeditado a la Constitución, que en el orden escalonado del orden jurídico ocupa y tiene el primer plano o rango. Lo atinente al dominio y jurisdicción sobre el mar territorial, por constituir una cuestión eminentemente de carácter ‘público’, en modo alguno puede surgir de disposiciones del Código Civil, que sólo trata del derecho privado, como el propio codificador lo reconoce en la nota al artículo 31 del Código*”, en “*El problema de la jurisdicción en la Plataforma Continental Argentina*”, Ob. Cit.

36 Redacción original del artículo 2340.

37 KENT, James en “*Commentaries*”, 10ª ed., 1860, Tomo I, págs. 29 y 31. Ha sido tomado como fuente del codificador en la nota al artículo citado, según la cual “*el dominio del estado ribereño llega hasta las 3 primeras millas, y en las siguientes 9 millas el Estado ejerce su jurisdicción en forma limitada*”.

38 “*Son bienes públicos del Estado General o de los Estados particulares: 1º Los mares adyacentes al territorio de la República, hasta la distancia de una legua marina, medida desde la línea de la más baja marea; pero el derecho de policía para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales, se extiende hasta la distancia de cuatro leguas marinas medidas de la misma manera; 2º Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros; 3º Los ríos y sus cauces y todas las aguas que corren por cauces naturales; 4º Las playas del mar y las playas de los ríos navegables en cuanto su uso sea necesario para la navegación, entendiéndose por playas del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan en las más altas mareas, y no en ocasiones extraordinarias de tempestades; 5º Los lagos navegables por buques de más de cien toneladas, y también sus márgenes; 6º Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables. 7º Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualesquiera otras obras públicas, construidas para utilidad o comodidad común*”.

39 TORANZO, Alejo, “*Total austral: límites y potestades tributarias provinciales sobre los recursos naturales marítimos*”, LL 2005-C-15

40 COSTA, Eduardo (ex Procurador General de la Nación): “*Los ríos y sus riberas*”, págs. 21-39, Buenos Aires, 1890 y en el “*Informe de los Consejeros Legales del Poder Ejecutivo*”, Tomo VIII, Pág. 332.

41 MONTES DE OCA, Manuel Augusto, *El dominio fluvial y marítimo ante el derecho federal*, publicado en “*Cuestiones Constitucionales*”. Buenos Aires, 1899. págs. 196-197.

42 MATIENZO, José Nicolás, *Cuestiones de Derecho Público Argentino*, Buenos Aires, 1924. Tomo I, pág. 44.

43 GONDRA, Jorge M., Ob. Cit.

44 MARIENHOFF, Miguel S., *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1971. págs. 171-186.

45 BIDART CAMPOS, Germán: “*El problema de la jurisdicción en la plataforma continental argentina*”. Ob. Cit.

46 Fallos 111: 179 (“*Gobierno Nacional y Sociedad del Puerto del Rosario cl Provincia de Santa Fe*”, 1909).

47 FRÍAS, Pedro J., Ob. Cit., pág. 179.

Otros, se inclinaron por una *soberanía provincial* acotada en las riberas de su territorio en cumplimiento de las restricciones del Código Civil⁴⁸.

Por el Decreto N° 1386, del 24 de enero de 1944 (B.O. 17/03/1944), se efectuó una manifestación de *soberanía* tanto sobre el *zócalo continental*⁴⁹ y el *mar epicontinental*⁵⁰ argentino al declararlas *zonas transitorias de reservas minerales*.

El Decreto N° 14708/46, de fecha 11 de agosto de 1946, declaró la *jurisdicción argentina* sobre el *mar epicontinental* y el *zócalo continental* argentino.

Cabe advertir, que La Argentina fue la primera nación iberoamericana que reivindicó una zona de *mar adyacente* a sus costas con una extensión mucho mayor que la permitida por la “*regla de las tres (3) millas*”, esto es toda la que cubre su *Plataforma Continental*, que es una de las más amplias⁵¹.

La Ley N° 17.094 (B.O. N° 21.104) declaró la extensión de la soberanía del Estado Federal al *mar adyacente* hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas, al lecho del mar y al subsuelo de las zonas submarinas adyacentes hasta una profundidad de doscientos (200) metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas.

Respecto de los recursos vivos del mar argentino, la Ley N° 17.500 (B.O. N° 21.304) declaró que ellos eran propiedad del Estado Federal facultando al Poder ejecutivo “*conceder su explotación conforme a la presente ley y su reglamentación*”.

La reforma del Código Civil, mediante la Ley N° 17.711 (B.O. N° 21.424), modificó el artículo 2340 incluyendo entre los bienes públicos a los mares territoriales hasta la distancia que determinase la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua.

El Decreto-Ley N° 18.502 (B.O. N° 21.843) reconoció a las Provincias con litoral marítimo *jurisdicción* hasta las tres (3) millas marinas desde la línea de más bajas mareas y declaró, también, la *jurisdicción exclusiva* del Estado Federal hasta las doscientas (200) millas.

En la “*Nota al Poder Ejecutivo acompañando el Proyecto de Ley*” expresa que si bien las “*Provincias con litoral marítimo carecen de los medios para ejercer efectivamente su jurisdicción a distancias tan extremas*”, es decir doscientas (200) millas (Ley N° 17.094), y que por ese “*motivo por el cual la Ley N° 17.500 determinó que los recursos del mar territorial argentino son de propiedad del Estado nacional*” demuestra que “*esta declaración ha sido interpretada como modificando la jurisdicción ejercida siempre por las Provincias conforme a la Constitución Nacional y al Código Civil, sobre los recursos costeros*”, con el fin de “*afirmar las bases de un auténtico federalismo*”. Los objetivos eran precisos: a) “*mantener sin alteraciones la separación entre la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales*” y b) “*evitar los conflictos suscitados en relación con la explotación de algunos recursos naturales*”.

La Ley N° 20.136 (B.O. N° 22.608) sustituyó la definición del artículo 1° de Ley N° 17.500 determinando que, sin perjuicio del alcance de la Ley N° 18.502, son propiedad del Estado Fe-

48 ZAVALIA, Clodomiro, *Derecho Federal*, Editorial Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez. Buenos Aires, 1921. págs. 57 y 252.

49 El *zócalo continental* es una plataforma submarina, prolongación natural que ofrece el territorio de un Estado marítimo, a partir de la línea de sus costas y en descenso natural bajo las aguas hasta los doscientos (200) metros de profundidad desde donde se produce la caída vertical a las profundidades oceánicas. Este perfil inclinado, de longitud variable, corresponde a la superficie denominada *plataforma submarina*, y también *continental* o *territorial*, y aún *meseta*, *planicie*, *terrazza*.

50 Un *mar epicontinental* es la masa de mar con gran extensión pero con escasa profundidad que se extiende sobre un continente. Los *mares epicontinentales* se suelen asociar con las *ingresiones marinas* de principios del Cenozoico. Una *ingresión* es un evento geológico durante el cual el nivel del mar sube relativamente sobre la tierra y la línea costera se mueve continente adentro, resultando en inundación. Las *ingresiones* pueden ser causadas tanto por el hundimiento de la tierra, o por el océano llenándose con agua (o decreciendo en su capacidad).

51 En la Reunión de la Organización de la Agricultura y la Alimentación (FAO) para el establecimiento del Consejo Latinoamericano de Pesca (Lima, Septiembre 17/22, 1951), la Argentina adhirió a la propuesta de extensión de las aguas territoriales hasta las doscientas millas de la costa y a la reserva de los recursos pesqueros, para aquellos Estados que los poseen dentro de su mar territorial (confr. “*Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*”, 1951/52, Págs. 255/256). Luego apoyó la posición de Ecuador, Perú y Chile en la Conferencia del Pacífico Sur (Santiago de Chile, 1952), de extender las aguas jurisdiccionales para la defensa de la riqueza ictícola hasta las doscientas millas, desde las tierras continentales e insulares.

deral los recursos vivos existentes en las zonas marítimas bajo soberanía argentina.

El 5 de octubre de 1984, La Argentina suscribió la CONVEMAR. La aprobación legislativa recién llegaría en 1995.

Con el fin de armonizar la normativa nacional con la internacional, recogiendo los principios establecidos en la mencionada Convención y antes de su ratificación, el Congreso Nacional sanciona la Ley N° 23.968 (B.O. N° 27.278). Analizaremos brevemente esta norma, desde la óptica de la fuente internacional que le sirvió de base, con el fin de explicitar algunos conceptos jurídicos fundamentales en esta materia.

Primeramente la ley comienza aprobando la línea de “*puntos de base*”, a partir de la cual se miden los diferentes espacios acuáticos, también regula sobre los mismos y establece la Plataforma Continental, de conformidad con la normativa internacional.

a) Líneas de puntos de base: pueden determinarse, de conformidad con la CONVEMAR, de dos maneras.

a.1: siguiendo los accidentes geográficos del terreno ribereño son las denominadas líneas de base normal (LBN) que coinciden con las líneas normales de la más baja marea o “bajamar”.

a.2: cuando las riberas tienen bordes muy accidentados o entradas profundas, puede utilizarse el método de líneas de base recta (LBR), por el que se unen los puntos apropiados de las costas.

Nuestra ley recepta ambas soluciones para medir los espacios marítimos de la Argentina y además permitió *“incorporar masas de agua que antes se incluían en el mar territorial, al status de aguas interiores, carácter este que asumen las aguas comprendidas entre las líneas de base y la costa”*⁵².

b) Mar Territorial: se fija en doce (12) millas náuticas, donde el Estado Federal “posee y

ejerce soberanía plena” pues, como dijimos, el mar territorial forma parte del territorio del Estado sobre el que se ejerce la misma soberanía que sobre el dominio terrestre.

Esta extensión para el mar territorial argentino se adecuó a una tendencia generalizada en el Derecho del Mar contemporáneo y receptada expresamente en el artículo 3° de la CONVEMAR, que reconoce el derecho de todo Estado a establecer una anchura hasta el límite que no exceda aquella distancia, medida a partir de las líneas de base. Los derechos que ejerce el Estado Federal son todos aquellos que emanan de la soberanía.

Si bien es cierto, como señalamos, la Ley N° 18.502 fijó la jurisdicción del Estado Federal y de las Provincias, no lo es menos que la mayor parte de las observaciones que se hicieron, cuando se debatió en la Cámara de Diputados el proyecto que luego sería la Ley N° 23.968, estuvieron dirigidas a la defensa de los derechos de las provincias ribereñas, no sólo sobre el mar territorial, sino también sobre los otros espacios marítimos. Se entendió, sin embargo, que esta materia se postergaba para otra oportunidad y para ser legislada en forma específica, ya que el principal objetivo de la ley, no prejulgaba sobre esta conflictiva materia.

c) Zona Contigua: la ley la establece en doce (12) millas marinas más, hasta las veinticuatro (24) millas. Se recogió, con otra redacción pero con igual contenido, el concepto y extensión que el artículo 33 de la CONVEMAR consagró para este espacio marítimo, que implicó una innovación con relación a la definición adoptada en el artículo 24 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua -que nunca ratificó la República Argentina-, que seguía la concepción tradicional, gestada con la estructura jurídico internacional de la conocida dicotomía “mar territorial-alta mar”, considerándose a la Zona Contigua parte de este último espacio marítimo, adyacente al Mar Territorial. Con una extensión no más allá de las

52 REY CARO, Ernesto J., *Los espacios marítimos argentinos en la Ley N° 23.968*, LL 1991-C-925

doce (12) millas marinas, contadas desde la línea de base, la misma no constituía un espacio con autonomía propia. Al extinguirse aquella estructura clásica y al consagrarse entre el Mar Territorial y la Alta Mar la Zona Económica Exclusiva, la Zona Contigua no podía ser considerada ya más como parte de la Alta Mar, perdiendo vigencia en muchas legislaciones nacionales.

Esta ley vuelve a introducir dicho concepto, ya que a partir de la entrada en vigor de las reformas del Código Civil por la Ley N° 17.711 en nuestro país y en los hechos se dejó de considerar la Zona Contigua pues el artículo 2.340 modificado reemplazó al anterior –que era la única norma del derecho interno que regulaba sobre ella– y la “*legislación especial*” a que hace referencia el nuevo no la había previsto, no siendo mencionada ni en la Ley N° 17.094 ni en las posteriores.

d) **Zona Económica Exclusiva (ZEE):** es el espacio situado fuera del Mar Territorial y adyacente a éste, cuya extensión no superará las doscientas (200) millas, contadas desde la línea de puntos de base utilizada para medir dicho Mar Territorial. En ella, el Gobierno Federal no ejerce soberanía, sino sólo derechos para determinados fines y con relación a ciertas actividades como la exploración, conservación y explotación de los recursos vivos y no vivos.

La ZEE apareció en el derecho internacional como respuesta a la necesidad de otorgar una serie de facultades específicas sobre la franja de mar adyacente a su Mar Territorial, relacionadas fundamentalmente con el aprovechamiento económico de esas aguas y más concretamente, con la explotación de sus recursos vivos.

En ese sentido es dable mencionar el artículo 58.1 de la CONVEMAR, en cuanto dispone que: “*en la zona económica exclusiva todos los Es-*

tados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta Convención, de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos a que se refiere el artículo 87”⁵³.

Aun cuando la zona comprendida entre las doce (12) y las doscientas (200) millas marinas de nuestro litoral marítimo presentaba ciertas características similares a las de la actual ZEE, por una correcta interpretación del conjunto de los actos legislativos ya mencionados, con esta ley se llega a una reivindicación específica en tal sentido fuera de la zona austral.

Conviene aclarar que por Decreto N° 2.623/91 (B.O. N° 27.286) se modifica esta ley agregando poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria en la ZEE.

Antes de continuar con la reglamentación de lo referido a la Plataforma Continental, es oportuno señalar cual es la opinión de la doctrina sobre todos estos espacios marítimos, la que expresa claramente que “*el titular de ese derecho de dominio... en nuestro país (extendido hasta 200 millas), serán las distintas provincias linderas con el mismo... En cuanto a la jurisdicción, corresponderá también a las provincias, perteneciendo a la Nación solamente en cuanto se refiere a la navegación interestadual e internacional*”⁵⁴. En el mismo sentido, afirma Marienhoff⁵⁵, que “*la titularidad de las provincias sobre el dominio del mar territorial, sobre el de los ríos -navegables o no, provinciales o interprovinciales o internacionales-, como así del dominio sobre el territorio terrestre y del espacio aéreo comprendidos dentro de sus límites geográficos, fue reconocido por eminentes juristas patrios. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido explícitamente el dominio de las provincias sobre todo tipo de ríos*” y que “*la razón histórico-jurídica en cuyo mérito el dominio del mar territorial (lecho,*

⁵³ Esta extensión hasta las doscientas (200) millas, fue denominada como la “*postura sudamericana*”, ya que parte de la “*Declaración de Santiago de Chile*” de 1952, en base a la cual Perú, Chile y Ecuador, extendieron sus aguas jurisdiccionales hasta las 200 millas de la costa. Nuestro país se adhirió a ese criterio de las doscientas (200) millas náuticas, por la mencionada Ley N° 17.094.

⁵⁴ DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1969. Tomo IV, pág. 568

⁵⁵ MARIENHOOF, Miguel S., *El problema de la jurisdicción en la plataforma continental argentina*, Ob. Cit.

aguas y espacio aéreo) les pertenece a las provincias ribereñas y no a la Nación, es la misma que fundamenta ese dominio con relación a los ríos, por lo que todo lo dicho específicamente acerca de éstos es de estricta aplicación respecto a aquél".

e) Plataforma Continental: sobre este espacio marítimo, la ley recoge el concepto más reciente y evolucionado, contenido en el artículo 76 de la CONVEMAR⁵⁶, que dejó atrás la definición establecida en el artículo 1° de la Convención sobre Plataforma Continental⁵⁷, de Ginebra, de 1958.

Se abandona, en esta ley, el criterio de *profundidad y explotabilidad* que incorporó la definición de la Convención de Ginebra. Esta fue receptada en el artículo 2° de la Ley N° 17.094, que reafirmó la soberanía argentina, reiterándose también en el artículo 1° de la Ley N° 20.489.

La Argentina había reivindicado por primera vez la plataforma continental o submarina por el Decreto N° 14.708, del 11 de octubre de 1946. Se declaró perteneciente a la soberanía del Estado Federal, el mar epicontinental y el zócalo continental argentino y *"a los efectos de la libre navegación, el carácter de las aguas... no queda[ba] afectado por esta Declaración"*. El alcance y la extensión de este acto legislativo provocó encontradas opiniones en la doctrina nacional⁵⁸.

La ley actualizó así el concepto de Plataforma Continental, adoptando el consagrado en la CONVEMAR, que concilió los intereses de los países con extensas plataformas que excedían las doscientas (200) millas marinas de extensión -como el caso de la Argentina-, y los de aquellos con escasa plataforma en el sentido geológico de la expresión, como era el caso de ciertos países del Pacífico, Chile o Perú, entre otros.

La Plataforma Continental comprende, entonces, el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extiendan más allá de su Mar Territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental o bien, hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del Mar Territorial, en los casos que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

Dicha plataforma se puede extender a una distancia que no exceda de trescientos cincuenta (350) millas marinas contadas desde las líneas de base, a partir de las cuales se mide la anchura del Mar Territorial o de cien (100) millas marinas contadas desde la isóbata de dos mil quinientos (2.500) metros, que es una línea que une profundidades de dos mil quinientos (2.500) metros. En las crestas submarinas, el límite exterior de la plataforma tampoco será más allá de las trescientos cincuenta (350) marinas contadas desde las líneas base a partir de las cuales se mide el ancho del Mar Territorial⁵⁹.

En 1995 el Congreso aprobó, mediante la Ley N° 24.543 (B.O. N° 28.256), la CONVEMAR, adoptada por la *"Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar"*.

Al ratificar la CONVEMAR, la Argentina declaró que hacía expresa su reserva con relación a las Islas Malvinas, reafirmando que esa problemática está regida por las resoluciones específicas de la Asamblea de la ONU N° 2.065 (XX), N° 3.160 (XXVIII), entre otras, que fueron adoptadas dentro del proceso de descolonización.

La Ley N° 24.815 (B.O. N° 28.654) creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Platafor-

⁵⁶ "La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial, a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia".

⁵⁷ "Para los efectos de estos artículos, la expresión plataforma continental designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas".

⁵⁸ Cf. PUIG, Juan Carlos, *Mar territorial, mar epicontinental y plataforma continental*, (J.A. 1964-V-54, Sección Doctrina) y DIAZ CISNEROS, César, *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, 1965, Tomo I, pág. 581.

⁵⁹ Puntos 2, 4, 5 y 6 del Artículo 76 de la CONVEMAR.

ma Continental (COPLA), bajo la dependencia de la Cancillería, integrada por representantes del Ministerio de Economía y Producción y del Servicio de Hidrografía Naval, que tuvo como objetivo elaborar una propuesta definitiva para establecer el límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, de acuerdo a la CONVEMAR y a la ley N° 23.968 de espacios marítimos.

En la XI Reunión de Estados Partes de la CONVEMAR, se fijó como plazo para la presentación de la propuesta aludida, el 13 de mayo del 2009, para todos aquellos que hubieran ratificado la Convención antes del año 1999. El 21 de Abril de 2009 la Cancillería Argentina presentó, ante las oficinas de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, la documentación⁶⁰ que justifica la extensión de la soberanía argentina sobre un millón cuatrocientos mil (1.400.000) kilómetros cuadrados (nueva área marítima), de tal modo que, si el proyecto es aceptado, La Argentina pasaría a tener aproximadamente trescientas cincuenta (350) millas náuticas, obteniendo soberanía sobre los recursos del lecho (por ejemplo: petróleo y gas), no así sobre los recursos vivos porque continúa vigente la extensión de doscientas (200) millas al respecto. Se incluyen, también, el sector de la Antártida, Islas Malvinas, Georgias del Sur, Orcadas y Sandwich del Sur.

En este punto, la doctrina había distinguido, respecto del status jurídico de las aguas que cubren la Plataforma Continental, dos sistemas. El primero, adoptado especialmente por los Estados Unidos y la Gran Bretaña, no reclama soberanía sobre las aguas que cubren la plataforma submarina; el segundo, en cambio, *"incorpora al dominio del Estado también el mar continental, las aguas que cubren la plataforma submarina, y es el sistema adoptado por los gobiernos latinoamericanos que han producido declaraciones al respecto"*⁶¹.

Esta cuestión ya ha sido planteada en estos términos por Marienhoff⁶²: *"¿Cuál es el régimen*

jurídico de la 'plataforma submarina' o 'plataforma continental'? El 'dominio' de ella a quién le pertenece ¿a la Nación o a las provincias litorales con el mar? La 'jurisdicción' sobre la 'plataforma submarina' a quién le corresponde ¿a la Nación o a las respectivas provincias? "

Plantea que *"los elementos constitutivos del mar son dos: agua y lecho, aparte del espacio aéreo que lo cubre"* entendiéndolos como *"fenómenos complejos integrados por la conjunción de esos elementos"*, entonces la llamada *"plataforma submarina" o "continental"* no es *"otra cosa que una parte -de especial estructura física- del 'lecho' del mar... por más designaciones específicas que se utilicen, o se propongan, siempre estaremos dentro de... la genérica noción clásica de mar"* y que *"las posibles diferencias de estructura del lecho del mar, o los -distintos estados físicos del agua marítima, no les privará, en modo alguno, de su respectivo carácter de 'lecho' y 'agua' como elementos constitutivos del mar"*.

Según su criterio, *"el dominio de la plataforma submarina frente a las costas de las provincias... les pertenece a dichas provincias"*, y que *"la respectiva 'jurisdicción' de tales provincias sobre dicha sección de mar fluye de su expresado derecho de dominio"*, en base a los siguientes fundamentos:

i) la idea de que el Estado Federal debe ser la titular de la plataforma submarina *"deriva de un espejismo jurídico"*, pues *"como se trata de algo que está en contacto o en relación directa con otros países mediante tratado internacional, se cree que por ello la Nación es o debe ser la titular del dominio pertinente"* inclusive cuando, *"la circunstancia de que la declaración argentina, adhiriéndose a lo resuelto en Ginebra en 1958, haya estado a cargo de la Nación y no específicamente a cargo de las provincias"*, es decir que *"en nada influye en lo que respecta a la titularidad de la 'plataforma submarina', pues la*

⁶⁰ Esta presentación no se encuentra disponible en el sitio Web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y sólo es posible acceder al *"Resumen Ejecutivo"* de la misma en el sitio oficial de la ONU.

⁶¹ REY CARO, Ernesto J., *La extensión del mar territorial*, tesis, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional, Córdoba, 1971, págs. 208/209.

⁶² MARIENHOFF, Miguel S., *El problema de la jurisdicción en la plataforma continental argentina*, Ob. Cit.

Nación no actuó... tratando de obtener para sí el dominio sobre esa sección de mar, lo hizo en nombre de las provincias, quienes le confiaron el ejercicio de todo lo atinente a las relaciones exteriores". Concluye que el ejercicio del Gobierno Federal de la "jurisdicción" sobre esa porción de mar ("plataforma submarina") no conlleva "privarles a las provincias de su respectivo derecho de dominio, potestad ésta, virtual o latente, que las provincias jamás le delegaron a la Nación";

- ii) entiende que *"es aplicable, aquí, el principio general de derecho, incorporado al Código Civil, en cuyo mérito el mandatario no puede invocar el mandato para atribuirse las ventajas que reporta su ejercicio". Este "principio" de derecho general, y de ética jurídica, es de "obvia aplicación también en el ámbito del derecho público, tanto más cuando tal 'principio' en nada afecta las modalidades propias de los derechos constitucional y administrativo"; y*
- iii) señala también que *"la esfera del derecho de nuestras provincias no puede establecerse, taxativa y específicamente, por el ámbito que dicha esfera tuvo antaño, cuando se constituyó la unión nacional y como consecuencia se sancionó la Ley Suprema" pues "la Nación no tiene otros derechos que los que expresa o implícitamente le delegaron o atribuyeron en su oportunidad las provincias. Todos los derechos, ya existentes en aquel entonces en poder de las provincias, o simplemente potenciales en poder de éstas, susceptibles por lo tanto de concretarse y hacerse efectivos más adelante como consecuencia de su calidad de Estados particulares integrantes de la Nación, y preexistentes a ésta, corresponden a las provincias y no a la Nación. Tal es el caso de la titularidad sobre la plataforma submarina".*

Así como las Provincias siempre tuvieron el dominio sobre el originario Mar Territorial, cuyo ancho *ab initio* se estableció en tres (3) millas, va de suyo que *"al ampliarse esa extensión... este excedente les pertenece a las provincias por aplicación de los principios generales sobre 'accesión', a cuya aplicación nada impide en*

este caso particular. Cabe advertir que el concepto de 'accesión' a que me refiero, no es el que a ese término se le asigna en derecho internacional público, sino el que le corresponde de acuerdo al derecho interno y que, desde antaño, es utilizado en derecho civil. La nueva extensión del mar territorial accede al mismo mar que antes, en menor extensión, tenían las provincias; en cambio, la Nación... no tiene bien alguno al cual pueda acceder la nueva extensión asignada al mar territorial, y, por las razones dadas precedentemente, tampoco puede pretender haberla adquirido directamente para sí al suscribir el respectivo tratado internacional. La 'Nación' carece de título para pretender el 'dominio' de la plataforma continental o submarina frente a las costas de las provincias".

Mediante la Ley N° 24.922 (B.O. N° 28.812) que estableció el *"Régimen Federal de Pesca"* se confiere a las Provincias con litoral marítimo el dominio de *"los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y mar territorial argentino adyacente a sus costas, hasta las doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base que sean reconocidas por la legislación nacional pertinente"* (artículo 3°) y la *"jurisdicción"*, derivada del *"dominio"*, que debe ser ejercida con el fin de explorar, explotar, conservar y administrar dichos recursos, ajustando su actividad a los límites que resultan de ella.

Asimismo define que el dominio y jurisdicción son *"exclusivos"* del Estado Federal sobre los recursos vivos de la Zona Económica Exclusiva a partir de las doce (12) millas. En este sentido, sigue el modelo literal de la Ley N° 18.502, diferenciando una jurisdicción provincial de una jurisdicción nacional exclusiva.

Existe un cuestionamiento sustancial a raíz de su artículo 72 al derogar, entre otras leyes, a la Ley N° 18.502 donde se expresaba que toda Provincia ribereña pasó, a partir de 1970, a tener jurisdicción compartida sobre mar adyacente hasta las tres (3) millas. La modificación del Mar Territorial, a través de la Ley N° 23.968, hasta las doce (12) millas, implica ineludiblemente reconocer una extensión de la jurisdicción compartida provincial, de la Ley N° 18.502, a esa misma distancia, puesto que no sólo se

trata de jurisdicción y límite del Estado Federal, sino que implica necesariamente extender a las Provincias ribereñas los mismos parámetros de medición del territorio marítimo, pues si La Argentina ha incorporado territorio marítimo al dominio del Estado, según su organización federal como vimos, también lo han hecho las provincias ribereñas.

En cuanto a la materia hidrocarburífera, cuando la Ley N° 24.145 reconoció a las provincias derecho sobre los yacimientos de su territorio, incluidos *“los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas”*, debe interpretarse que esta última salvedad implica tomar, como se dijo anteriormente, el criterio aceptado nacional e internacionalmente de *territorio*.

La denominada “ley corta” 26.197, en materia de Hidrocarburos, consecuencia de un Acuerdo entre el Gobierno Federal y las Provincias, estableció:

ARTICULO 1° — *Sustitúyese el artículo 1° de la Ley N° 17.319, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 24.145, por el siguiente:*

Artículo 1°.- Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren.

Pertenecen al Estado nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968, hasta el límite exterior de la plataforma continental.

Pertenecen a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas

hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968.

Pertenecen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en su territorio.

Pertenecen a la provincia de Buenos Aires o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda a sus respectivas jurisdicciones, los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en el lecho y el subsuelo del Río de la Plata, desde la costa hasta una distancia máxima de DOCE (12) millas marinas que no supere la línea establecida en el artículo 41 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y de conformidad con las normas establecidas en el Capítulo VII de ese instrumento.

Pertenecen a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, aquellos yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en su territorio, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968, respetando lo establecido en el Acta Acuerdo suscrita, con fecha 8 de noviembre de 1994, entre la referida provincia y la provincia de Santa Cruz.”

Con ello ha quedado aparentemente resuelta la cuestión acerca de cuál es el territorio provincial y de la CABA para la aplicación del artículo 124 en relación con los hidrocarburos.

Sin embargo, por todos los antecedentes doctrinarios y sobre la Convención Constituyente de 1994 reseñados, entendemos que con estas normas el Congreso no ha ejercido la atribución ‘para “fijar los límites” provinciales o de la CABA, sino que ha pretendido establecer específicamente cual es el territorio local a los fines del artí-

culo 124 en materia hidrocarburífera y, por ende, la cuestión sigue irresuelta.

Como interpelara el Maestro Marienhoff: *"¿Cuál es el régimen jurídico de la 'plataforma submarina' o 'plataforma continental'? El 'dominio' de ella a quién le pertenece ¿a la Nación o a las provincias litorales con el mar? La 'jurisdicción' sobre la 'plataforma submarina' a quién le corresponde ¿a la Nación o a las respectivas provincias?"*.

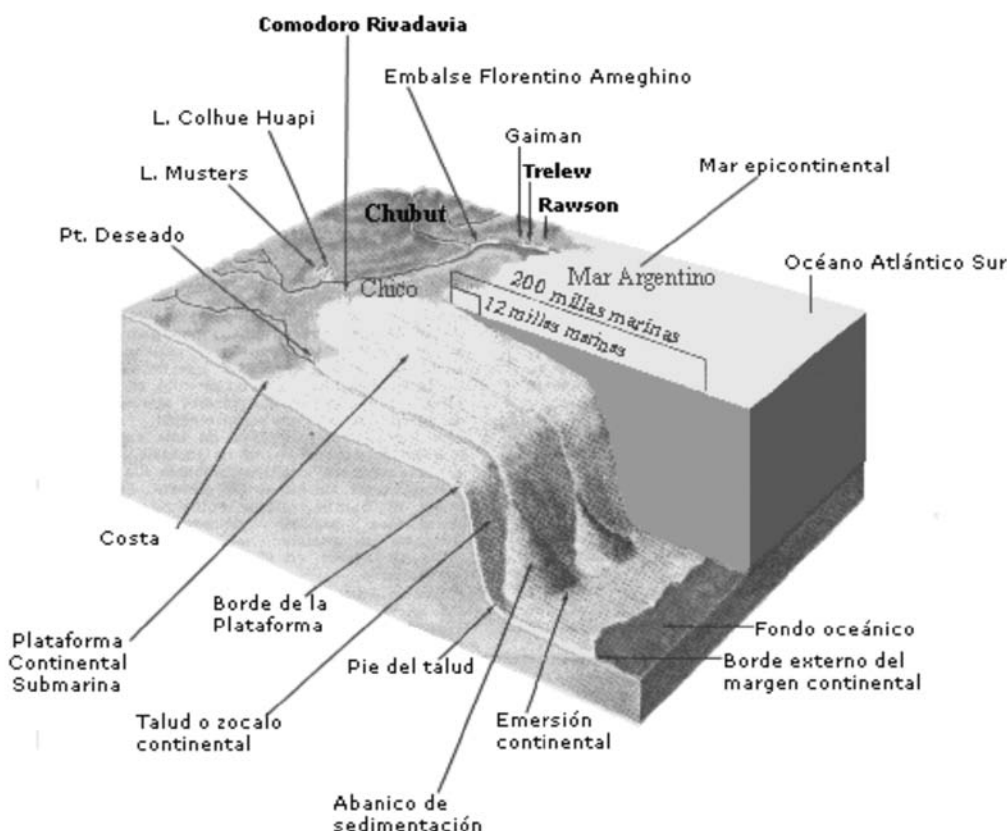
En otros términos, ¿existe un "territorio nacional marítimo" como postulan algu-

nos autores, más allá de la jurisdicción que le compete al Gobierno Federal para el ejercicio de los poderes que se le han delegado?

Y entonces: ¿hay recursos naturales que corresponden al dominio del Estado Nacional?

Este interrogante, en nuestra opinión, sigue siendo una cuestión pendiente dentro de las muchas que debe resolverse en relación con la vigencia plena del régimen federal argentino.

GRÁFICO ILUSTRATIVO⁶³



Estudio Especial del Área de Cooperación y Asistencia Técnica. Fundación Civildad.

⁶³ Dicho gráfico se encuentra en la página web: http://www.cescem.org.ar/imagenes/img_geografia/bloques.gif (6 de agosto 2010).

FUNDACIÓN CIVILIDAD

La *Fundación Civilidad* es la continuadora jurídica del Instituto del mismo nombre, creado con el objeto de promover el estudio y la investigación de las cuestiones políticas, administrativas, sociales, económicas, educativas y culturales en los ámbitos territoriales del municipio, la provincia y la región.

Sus objetivos fundacionales prioritarios son la docencia permanente y la investigación aplicada sobre tales cuestiones, como asimismo la prestación de servicios de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, provinciales y organismos interjurisdiccionales o regionales que lo requieran.

La *Fundación Civilidad* desarrolla sus actividades a partir del reconocimiento del municipio como la comunidad natural primaria del orden social y político, y del federalismo como la forma histórica y constitucional de la organización sociopolítica argentina.

En el mismo sentido reconoce y promueve los principios de subsidiariedad y solidaridad y el respeto por los derechos y libertades concretas de las familias y las entidades intermedias en la vida social.

La *Fundación Civilidad* se halla organizada institucionalmente sobre la base de un Consejo de Administración y tres departamentos:

Escuela de
Gobierno

Cooperación
y Asistencia
Técnica

Ediciones y
Publicaciones

Escuela de Gobierno

Promueve, organiza y coordina la actividad de capacitación de la Fundación a través de Cursos, Seminarios, Jornadas y Congresos, destinados a funcionarios de los gobiernos municipales, provinciales o nacionales, así como también para dirigentes de entidades intermedias de carácter local, provincial o regional.

En la Escuela se pretende alcanzar la excelencia en materia de formación y capacitación de la dirigencia local. Para ello:

- Se optimizan las posibilidades respecto a la disponibilidad de especialistas de primer nivel para las actividades docentes.
- Se facilita el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias entre representantes de los distintos municipios y provincias participantes.
- Se posibilita el acceso más directo y ágil a los recursos documentales y bibliográficos disponibles.

Asimismo, la Escuela organiza Congresos o Seminarios de alcance nacional o regional. En ellos se exponen las diversas materias que hacen a la problemática del gobierno, la administración y el desarrollo socioeconómico y cultural, con una metodología que permite la más intensa participación de los asistentes y la posibilidad de concluir con propuestas que contribuyan al mejoramiento de la gestión y el desarrollo en municipios y provincias de todo el país.

Además, se realizan convenios institucionales a pedido de los dirigentes políticos y sociales de los municipios, provincias o regiones, para el dictado de los diversos Seminarios en los lugares en donde fueran solicitados. Estos cursos son adaptados a las necesidades de quienes los requieran, tanto en las cuestiones temáticas como en su duración. En ellos se busca mantener el perfil de personalización que caracteriza a nuestra Escuela y se privilegian las experiencias de trabajo en equipo.

Cooperación y Asistencia Técnica

La Fundación promueve el estudio, la investigación aplicada y el desarrollo de proyectos en las áreas Institucional, de Organización Político-Administrativa, Legislación, Planeamiento, Presupuesto y Hacienda, Urbanismo, Medio Ambiente, Sistema de Vivienda, Obras y Servicios Públicos, Salud Pública, Vivienda, Educación, Cultura, Sistemas de Información e Informática.

Respecto a todas estas cuestiones de gobierno y administración presta servicios de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, provinciales y a los organismos regionales que los requieran, mediante la realización de diversos convenios tanto en el ámbito nacional como internacional. En éste último caso, coordina su actividad con instituciones similares existentes en los distintos países.

Las tareas de este Departamento pueden resumirse así:

- Promover un enfoque diferente del Gobierno y su Administración y el Desarrollo Local y Regional en línea con las distintas áreas temáticas.

- Promover y apoyar la ejecución integral de programas de transformación del gobierno y la administración local como experiencia ejemplar.

- Promover una mejor utilización de los recursos tecnológicos en el marco de dichos programas respecto de los municipios en sí mismos y en su relación con la Provincia de la que forman parte al servicio de las relaciones intergubernamentales y la integración de las políticas de gobierno.

- Promover la integración de las instituciones intermedias en estas reformas asegurando los procesos de participación sectorial en el desarrollo local y regional.

Todo ello a partir de los siguientes fundamentos:

- Concepción de la autonomía municipal, el desarrollo local y regional y la gestión de gobierno como elementos necesariamente asociados entre sí y como factor de integración para las relaciones intermunicipales y de los municipios con la Provincia en el marco del Federalismo.

Los seminarios que ofrece la *Fundación Civildad* son:

"Participación ciudadana y sistemas electorales"
Javier Varani

"Teoría y práctica de la función del Concejal"
Luis Roldán / Javier Varani

"Técnica legislativa. Cómo hacer una ordenanza"
Luis Roldán / Javier Varani

"La Carta Orgánica y la Convención Municipal"
Luis Roldán / Javier Varani

"El municipio en los sistemas de coparticipación federal y provincial"
Pablo Garat

"El ciclo presupuestario municipal"
Orlando Braceli

"Los mecanismos de inclusión social en el proceso de Desarrollo local"
Ignacio Garda Ortiz

"La regulación del Desarrollo Local. El caso Regione-Véneto, Italia"
Pablo Checure / Manuel González

"Áreas con riesgo de inundación"
Elba Rodríguez / Juan F. Gils

"Obras y servicios públicos en el orden local. Métodos de financiación"
Ernesto Camps

FUNDACIÓN CIVILIDAD

- Fortalecimiento del proceso de toma de decisiones (reforma de la gestión de gobierno), que le asegure consistencia al sistema administrativo de mérito, eficiencia y alta productividad del gasto público (transformación administrativa).

- Apoyo y difusión del reconocimiento actuación del gobierno municipal como promotor del desarrollo local y regional, especialmente como gestor del fortaleci-

miento de las PyMEs para el sostenimiento del empleo y crecimiento local y regional.

- Desarrollo de nuevas soluciones que atiendan las necesidades del sector público local, con pleno aprovechamiento de la tecnología existente. Realización de relevamientos de municipios y Provincias que podrían constituir el ámbito adecuado para el desarrollo de experiencias "piloto" ejemplares.

Ediciones y Publicaciones

A través de este departamento, se editan y distribuyen diversos textos y publicaciones de carácter especializado.

En particular se han concretado treinta y tres ediciones de la revista "Civilidad", publicación institucional de la Fundación, que se distribuye gratuitamente en la República Argentina y otros países del mundo.

La Fundación cuenta con un sitio web (www.fundacioncivilidad.org.ar) donde se brinda toda la información referida a la institución, así como todas las actividades que se desarrollan y una constante actualización de material bibliográfico, de consulta de las diversas áreas temáticas por parte del cuerpo de docentes y miembros de los departamentos internos.

Asimismo, se han editado hasta la fecha los siguientes títulos:

- Vigliocco, Miguel Ángel, Urbanización y Planeamiento, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 1988.

- Rodríguez, Elba L., Equipamiento Comunitario, estándares para áreas urbanas, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 1990.

- Vigliocco, Miguel Ángel y Meda, Raúl Horacio, Estructura Urbana y Uso del Suelo, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 1991.

- Garda Ortiz, Ignacio, Gobernar para las Familias, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 2002.

- Garda Ortiz, Ignacio, Economía para Gobernantes, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 2009.



Fundación Civilidad

Sede: Beruti 2480 1° Piso (C1117AAD),
C.A.B.A, República Argentina
Teléfono (011) 5291-9968

www.fundacioncivilidad.org.ar

 **FCivilidad**



creador de dueños

0810-222-7777
www.hipotecario.com.ar





Fundación Civildad

Fundación para la promoción de la vida municipal,
provincial y regional.

Sede: Beruti 2480 1° Piso (C1117AAD), C.A.B.A., República Argentina • Teléfono (011) 5291-9968

www.fundacioncivildad.org.ar

