

CIVILIDAD

REVISTA CIVILIDAD, TERCERA ÉPOCA, AÑO XXXI, EDICIÓN N° 34, NOVIEMBRE 2015



FEDERALISMO
Nuestro programa de Estado

BODEGA GARZÓN URUGUAY



EL LUGAR QUE MERECE UN GRAN VINO URUGUAYO



Ruta 9 Km. 175 Garzón, Maldonado, Uruguay | www.bodegagarzon.com

BEBER CON MODERACIÓN. PROHIBIDA SU VENTA A MENORES DE 18 AÑOS.

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 federalismo es una aplicación concreta del principio de subsidiariedad antes que una técnica constitucional de distribución del poder con base territorial.

El federalismo supone un sistema concertado y coordinado de libertades concretas.

Libertades concretas para formar una familia, educar los hijos, acceder a la propiedad y al trabajo que le permitan su desarrollo y participar de la vida cívico-política desde el orden concreto y tangible de la autonomía municipal y provincial hacia el más amplio y necesario de la unidad federal.

En los albores del siglo XXI La Argentina depende más que nunca de la vigencia práctica del federalismo como principio de organización y relación política para continuar siendo la expresión soberana de nuestra unidad en la diversidad.

Afrontar este desafío es la misión de la generación que debe asumir la responsabilidad dirigencial entre los dos Bicentenarios de la Patria para la recuperación plena de nuestro federalismo de base municipal



STAFF

Dirección Editorial

Pablo María Garat

Coordinación Editorial

María Luján Allegri

Colaboran en este número

Miguel Ángel Asensio

Orlando Bracelli

Silvana Bracelli

Pablo María Garat

Ignacio Garda Ortiz

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

SECRET&
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.

Foto Palacio Municipal de Rivadavia (Argentina) generosidad de Barcex.

ENVÍO POR SUSCRIPCIÓN

Sum

1 Para una conciencia federal

4 Primera Página

8 Federalismo y desarrollo federal:
el programa de estado de la Constitución
Pablo María Garat

24 Un precursor teórico de nuestro federalismo:
José Gervasio Artigas
Alberto Ricardo Dalla Via

32 La promoción de la familia:
Trabajo y Arraigo
Ignacio Garda Ortiz

47 Desarrollo territorial y “cuidad difusa”
Miguel Ángel Vigliocco

52 Nuestra Fundación

Sumario

56 El fortalecimiento del Régimen Municipal
y la recuperación del Federalismo Argentino
Pablo María Garat

64 El Municipio en la Provincia. Conflictos y armonías de dos
autonomías
Horacio Rosatti

72 Las Finanzas del Federalismo argentino en el siglo XXI
Miguel Ángel Asensio

85 El presupuesto y el programa general de gobierno
en la Argentina
Silvana Braceli y Dr. Orlando Braceli

96 Pedro J. Frías:
El federalismo y las conductas públicas
La Dirección

Lo urgente y lo importante

Las sociedades en el siglo XXI probablemente necesiten especialmente del federalismo como sistema de relaciones internas, como principio para resolver las cuestiones que afectan a la unidad política soberana que históricamente hayan constituido o, también, para la organización de otras nuevas de naturaleza confederativa. No solamente nos referimos a aquellas organizadas bajo la forma del Estado Federal en su Constitución, sino también a las que se han establecido formalmente como estados unitarios y aún las Confederaciones que, bajo ese nombre u otro pero representando la convergencia de Estados Soberanos en una unidad superior, puedan desarrollarse en el futuro.

Por otra parte, el desarrollo económico y social bajo cualquier forma de estado debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales, así como darse en un marco de equilibrio y equidad territorial, particularmente en las relaciones regionales dentro de la Nación.

Y también hay que recordar que el federalismo es fundamentalmente un sistema coordinado de libertades concretas. Libertades concretas para alcanzar fines inmediatos: formar una familia, educar los hijos, acceder a la propiedad y al trabajo que le permitan su desarrollo y participar de la vida cívico-política desde el orden concreto y tangible de la autonomía municipal y provincial

hacia el más amplio y necesario de la unidad federal.

El federalismo es unidad en la diversidad y esta es su condición primera, como expresión del principio de subsidiariedad.

Bajo un régimen político o forma de estado federal todo ello plantea el desafío adicional de proponerse respetando las libertades también concretas de los distintos niveles territoriales que integran la federación o confederación. O más claramente: proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad y del interés federal en el marco del reconocimiento de las autonomías locales.

Entonces corresponde recordar en las actuales circunstancias, y para la Argentina, nuestro país, que un conjunto de normas constitucionales muy precisas dan el marco jurídico para afrontar los problemas señalados en el contexto de la incertidumbre económica actual, en el orden nacional e internacional. A ello se refiere especialmente esta edición de “*Civilidad*”.

Nos parece que el texto constitucional expresa sin duda el programa político de la Nación Argentina, como estado federal, para la realización del Bien Común que supone alcanzar la justicia social en un marco de equidad territorial y pleno respeto a las libertades concretas de las familias, los grupos sociales, los municipios, las provincias

y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que define el programa social de la Nación Argentina jurídicamente organizada como Estado Federal ordena que: Pero un orden constitucional de plena inclusión socioeconómica requiere reconocer -al menos- tres supuestos permanentes:

- a) Una política de población coherente con los objetivos del desarrollo nacional.
- b) Una política de población de ocupación plena y equilibrada de todo el territorio nacional.
- c) La integración de todas las políticas socioeconómicas en una estrategia de Estado Federal con plena participación de los tres niveles de gobierno y todos los sectores socioeconómicos organizados.

En la actualidad discutir las transformaciones del Estado Federal -a cualquier nivel-, supone responder a tres preguntas claves que implican una concepción del mismo: ¿Qué actividades debe realizar? ¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución? ¿Dónde se las va a desarrollar?

A ello se debe agregar que en la Argentina, por existir tres niveles de gobierno y un cuarto, la *región*, que si bien no constituye un nuevo nivel de gobierno representa un ámbito institucionalizado que si bien de relación interjurisdiccional, la coordinación entre ellos resulta esencial para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en las transformaciones propuestas; particularmente dado el alto grado de interrelación entre las competencias de los distintos niveles lo que nos lleva, asimismo, al tema de las acciones de gobierno.

Solamente a partir de un reordenamiento conforme al orden jurídico constitucional de las com-

petencias a todos los niveles es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias, la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipación que, además, como vimos, se encuentra directamente vinculado con la necesidad de promover y alcanzar un desarrollo de provincias y regiones con equidad, como lo establece el artículo 75, incisos 2, 8 y 19 de la Constitución Nacional.

Finalmente, desde una perspectiva completa del desarrollo federal y considerando la preservación de la soberanía política y la integridad territorial como objetivos primeros de toda política nacional, no parece exagerado afirmar que la guerra y la paz en el siglo XXI estarán signadas especialmente por el control y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto hoy es una ineludible cuestión de Estado.

Y como todo esto se desarrolla en un mundo políticamente multipolar, integrado y disociado a la vez, se requiere de una dirigencia con inteligencia política de mediano y largo plazo que se concerte y asegure un orden interno con proyección internacional.

Una razón más, de valor incuestionable, para sostener que el desarrollo federal es el itinerario natural y seguro para asegurar la justicia y la paz social, la equidad regional y el interés nacional.

En esta perspectiva, desde hace más de 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 eso 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 medida 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. Entonces, no está demás reiterar, especialmente ante el fenómeno de la globalización y el impacto del comienzo de la era tecnológica, que el federalismo es primero (al menos entre nosotros esto tiene verificación histórica¹) un “federalismo de ciudades” o, dicho de otro modo, un **federalismo de base municipal**.

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 “;”; 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.

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 determinado 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 po-

lítica superior que históricamente han constituido bajo la forma de la Confederación primero y el Estado Federal (La Nación Argentina), después.

La Argentina, como proyecto federal de vida en común, afronta entre los dos Bicentenarios de su existencia soberana numerosos desafíos que, como nunca en su historia, comprometen dos aspectos de su pervivencia como Nación: la integración social y la integridad territorial.

Esta afirmación no es ligera ni provocativa. Es consecuencia de una larga reflexión acerca de los que nos pasa y porqué nos pasa.

Y nos lleva a lo que afirmáramos hace casi treinta años: “Hoy la mayor de nuestras urgencias es atender lo importante”. Porque una vez más la Na-

La Argentina, como proyecto federal de vida en común, afronta entre los dos Bicentenarios de su existencia soberana numerosos desafíos que, como nunca en su historia, comprometen dos aspectos de su pervivencia como Nación: la integración social y la integridad territorial.

1 R. ZORRAQUÍN BECÚ, *El Federalismo Argentino*, Editorial Perrot; Buenos Aires, 1958.

ción enfrenta una situación de crisis y todo parece indicar que la propuesta es alcanzar consensos en torno a la definición de las políticas de estado fundamentales. Siendo esto loable lo que pretendemos es señalar que esto ya está establecido con claridad en la Constitución Nacional que sigue expresando al federalismo y el desarrollo federal con justicia social y equidad como nuestro programa de Estado.

Si se pretende - una vez más - afrontar la crisis desde la solución de la coyuntura y con el marco jurídico de la emergencia avalada por el Congreso de la Nación y la Corte Suprema solo estaremos iniciando un nuevo ciclo de aparente éxito y posterior fracaso. De prevalencia de lo urgente sobre lo importante.

Seguramente es necesario afrontar la coyuntura, el corto plazo y dar respuestas inmediatas. Y en esto el marco jurídico de la emergencia es inevitable. Pero no es lo mismo hacerlo dentro de un programa de Estado que contemple las medidas inmediatas en relación con las de mediano y largo plazo que el país requiere, que agotarse en resolver los problemas de hoy sin perspectiva estratégica del futuro inmediato y mediano.

De allí la importancia que le asignamos a considerar el programa federal de la Constitución como el marco obligado de toda decisión de corto plazo y de todo consenso político y social.

Intentarlo de otro modo es reiterar el “gatopardismo” que ha caracterizado a gran parte de nuestra dirigencia política y social consciente o inconscientemente desde la primer gran crisis de 1890.

Por nuestra parte, y como aporte a todo lo anterior, seguiremos trabajando sin compromisos partidarios pero con un fuerte compromiso político con el federalismo como el programa de estado de la Constitución. A explicitar ello dedicamos esta edición de “*Civilidad*” pero también resulta oportuno recordar que desde el primer momento hemos decidido privilegiar en nues-

tra acción el sostenimiento de ciertas convicciones que hoy nos parece de gran relevancia ratificar:

- El compromiso práctico con la promoción y defensa de la familia para la realización de la justicia social, del fortalecimiento del municipio como primera comunidad política y sustento real territorial del desarrollo e independencia económica, de la republica presidencial como nuestra forma de gobierno a sostener y del federalismo como aplicación concreta del principio de subsidiariedad para asegurar la unidad en la diversidad y la soberanía política efectiva.
- La importancia del mediano plazo como el término imprescindible de todo proyecto político serio. Reivindicación del mismo al momento de proponer cualquier “política de estado”.
- La absoluta prioridad de lo importante sobre lo urgente. No interesa a este propósito el análisis de la coyuntura sino el de las causas que han generado tales efectos. Una mala coyuntura es casi siempre la ausencia de la perspectiva de mediano plazo.
- El apego irrestricto al sentido común como pauta primera de análisis teórico y propuesta para la acción.
- La necesidad de recuperar la esperanza política como expresión cívica real.
- La consecuente decisión de contribuir a formar una generación de relevo dirigencial que comparta esta perspectiva y la necesidad de volver al programa federal de la Constitución.

Finalmente la convicción de que si en los orígenes de nuestra organización constitucional federal se afirmó que “gobemar es poblar”, hoy queremos afirmar con énfasis estratégico que en La Argentina del siglo XXI gobernar es poblar promoviendo la familia y los vínculos vecinales, asegurando la difusión de la propiedad, la vivienda digna y la generación de trabajo para el arraigo, proveyendo los bienes públicos esenciales con eficacia y eficiencia y ocupando y desarrollando con ello productivamente y con equidad todo el territorio nacional.

La Dirección

Federalismo y desarrollo federal:

El programa de estado de la Constitución

Pablo María Garat¹

I. El federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad

Para fundamentar adecuadamente la afirmación según la cual el **federalismo es nuestro programa constitucional de estado** y, por lo tanto, que el **programa constitucional para el desarrollo federal es la más importante de nuestras políticas de estado** porque se expresa en la Constitución misma, como un **consenso histórico e institucional determinante de toda obra de gobierno**, es necesario realizar algunas consideraciones previas. A partir de la evidencia que nos dice que la naturaleza social y política del hombre se expresa en una dinámica de vida social y política que debe ser observada y reconocida conforme por lo menos a cómo se responde a la tensión entre dos binomios: **unidad – diversidad** y **autoridad – libertad**, pensamos que el federalismo significa algo más que una técnica constitucional de distribución del poder.

Por otra parte, también creemos que frente a tales binomios las respuestas posibles no son unívocas sino análogas en la constitución y organización de toda comunidad política.

Efectivamente, ello se da a través de la historia particular de cada comunidad y normalmente concluye en la adopción de un determinado modo de organización político y social que responderá a dichas dos cuestiones.

Ello define el régimen político propio de toda comunidad soberana el cual no será otro, en su legitimidad, que el de su tradición histórica.

El régimen político expresa primero una forma de estado (y aquí eludiremos deliberadamente, por obvias razones de espacio - el debate en torno al concepto de estado y aún el de soberanía para tomar como supuesto la distinción entre el estado como la sociedad políticamente organizada y el gobierno como la expresión formal de su autoridad soberana) y luego como una forma de gobierno, en el sentido más amplio que incluye no solamente la expresión de quién y cómo ejerce la “autorictas” y la “potestas”, el poder de “imperium”, sino también cuan amplia es la participación y la representación política y social.

¹ Presidente honorario de la Fundación Civilidad. Especialista en Derecho Constitucional

Pero independientemente de cómo se resuelve concretamente en la historia de cada comunidad política la cuestión del régimen que adopta para su organización y gobierno, lo que resultará ineludible es responder al menos a estas dos cuestiones.

La sociedad política no es un aglomerado de individuos sino una “sociedad de sociedades”. Un “todo de orden” de naturaleza moral que exige para su pervivencia frente a otras y la realización de su propio Bien Común de un régimen político que asegure y armonice la unidad en la diversidad y equilibrio, en su dinámica, la necesidad de la autoridad a distintos niveles con el reconocimiento y respeto de las libertades concretas de las personas, las familias y los grupos sociales intermedios, tanto territoriales (comunidades políticas locales de carácter autónomo e infrasoberano) como sectoriales de la vida económica y social.

Dicho esto, corresponde ahora proponer la consideración del federalismo como aplicación práctica de un principio que ha sido desarrollado por la filosofía clásica, enseñado por la Doctrina Social de la Iglesia Católica y adoptado por la ciencia política moderna y diversos ordenamientos jurídicos nacionales y supranacionales (la Unión Europea; Alemania; Italia; y en la Argentina por la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

Nos referimos al **principio de subsidiariedad**, que hace referencia a la unidad como expresión de una diversidad que debe respetar en su legítimo polimorfismo las libertades concretas que necesitan las familias y los grupos sociales para alcanzar sus propios fines en el marco del Bien Común de la sociedad política.

Proponemos así considerar (como ya lo han hecho otros) al federalismo como una expresión concreta del **principio de subsidiariedad**, entendido este principio en sentido negativo (no hacer) y positivo (hacer subsidiariamente). Como tal no se opone a la eficacia y eficiencia del gobierno. Y es (o debiera ser), en su aplicación práctica, respeto de la libertad del nivel de gobierno más pequeño -lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella - y acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel, por causas objetivas, no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades para atender las responsabilidades a su cargo.

Esto no es original entre nosotros. Ya fue propuesto especialmente por el Profesor Pedro J.

Frías desde su cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y a través de múltiples escritos, desde mediados de los años 70 en el siglo pasado.

Sin perjuicio de ello, proponemos esta hipótesis no solamente por los fundamentos que daremos sino porque entendemos que no es por casualidad que este principio se vea receptado formalmente en importantes documentos constitucionales en el plano nacional e internacional.

Aparece por primera vez en el pensamiento de la Doctrina Social de la Iglesia en 1931 en el texto de la Encíclica del Papa Pío XI, “**Quadragesimo Anno**”, **Punto 79** que dice: “Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dársele a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.”

Resaltamos la última línea porque queremos destacar que este principio no deber ser interpretado solo en el sentido del “autogobierno” sino también de la ayuda, justamente “subsidiaria” cuando la comunidad menor no puede alcanzar por sí sus fines.

Es receptado formalmente en el **Tratado de Maastricht (1992)** que establece:

«Artículo 3 B

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Proponemos así considerar al federalismo como una expresión concreta del principio de subsidiariedad, entendido este principio en sentido negativo (no hacer) y positivo (hacer subsidiariamente).

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.»

Esto es ratificado y precisado por el **Tratado de Lisboa** (2007) que dice:

«Artículo 3 ter

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

También aparece en el artículo 23 de la **Ley Fundamental de la República Federal de Alemania** así como en las **Leyes 59 (1997) y 265 (1999)** de la **República Italiana**.

Especialmente en La Argentina, dentro del derecho público provincial comparado, la más moderna de las Constituciones Provinciales, la de la **Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991)** recoge este principio expresamente en la atribución de competencias a sus municipios cuando dispone en su artículo **173, inciso 16** que dice:

“Competencia

Artículo 173.- *La Provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias:*

*...16 - Ejercer cualquier otra competencia de interés municipal que la Constitución no excluya taxativamente y en tanto no haya sido reconocida expresa o implícitamente como propia de la Provincia, **atendiendo fundamentalmente al principio de subsidiariedad del Gobierno Provincial con respecto a los municipios.***”

Antes de continuar nos interesa precisar, en relación con todo ello, que el federalismo puede ser visto como un sistema de libertades concretas de las entidades territoriales infrasoberanas, así como un sistema eficaz de relaciones entre los grupos sociales y el gobierno a cualquier nivel y de los distintos niveles de gobierno entre sí, tanto en sentido vertical como horizontal y sea ello dentro del Estado Federal o la Confederación, y aún – bajo cierta interpretación extensiva – dentro del estado unitario o del llamado “federo-regional”. Esto subraya los dos aspectos complementarios del principio (negativo y positivo u omisión y acción) que explicitaremos enseguida.

Esta interpretación del federalismo tiene en mi opinión consecuencias prácticas relevantes que, sin pretensión de agotar su posible contenido, nos interesa inventariar particularmente, primero en general y luego para fundamentar porqué entendemos al **federalismo como nuestro programa constitucional de estado** frente al manifiesto proceso de “desfederalización” luego de más de treinta años de recuperación de la vigencia del orden constitucional en La Argentina.

Las consecuencias derivadas de la consideración del **federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad** podrían incluir al menos:

1. Una determinada interpretación del concepto de **descentralización**.

(...) el federalismo puede ser visto como un sistema de libertades concretas de las entidades territoriales infrasoberanas, así como un sistema eficaz de relaciones entre los grupos sociales y el gobierno a cualquier nivel y de los distintos niveles de gobierno entre sí...

2. La aceptación del concepto de **"autonomía local"** dado que el federalismo aparece, al menos en ciertas sociedades políticas - como La Argentina - en tanto que "federalismo de ciudades" en su origen lo cual, al mismo tiempo, se proyecta en la realidad del siglo XXI como algo cada vez más evidente por la importancia de las ciudades como sujeto político territorial.
3. Una especial valorización de la **cooperación horizontal** dentro del Estado Federal entre los entes territoriales locales.
4. La cuarta consecuencia práctica se refiere a la cuestión de la **regionalización** hacia adentro del Estado Federal.
5. La quinta, de importancia sustantiva en mi opinión, se refiere a la **distribución efectiva de las competencias** entre el Gobierno Federal y las Provincias y sus municipios, aplicando efectivamente como regla constitucional el principio de subsidiariedad.
6. En sexto lugar, y derivado del mismo principio y resuelto lo anterior, deviene imprescindible organizar la **distribución del "poder de imposición" ("taxing power")** de conformidad a aquella distribución de competencias, asegurando su ejercicio efectivo.
7. Finalmente, todo ello requiere, para su concreción práctica y sustentabilidad

en el tiempo, un **reaseguro institucional** identificado en uno o varios órganos de la Constitución política del Estado Federal o Federación.

II. El federalismo como el programa de estado de la Constitución Nacional para el desarrollo federal

El desarrollo humano - bajo cualquier forma de estado - debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales, así como también concretarse en un marco de equilibrio y equidad territorial.

Bajo un régimen político o forma de estado federal estos objetivos plantean el desafío adicional de proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad en el marco del reconocimiento de las autonomías locales, por la vigencia del principio de subsidiariedad.

En materia económica, social y fiscal nuestra Constitución establece el federalismo también para asegurar los derechos económicos y sociales que garantiza en el Preámbulo.

En este marco estamos convencidos entonces de que para asegurar la justicia y la paz social y el equilibrio y la equidad regional para el desarrollo de Provincias y municipios en todo el territorio nacional, el federalismo es el camino natural y el programa de Estado que la Constitución Nacional ha establecido con mucha claridad.

No se trata de recordar lo que ya es conocido sino de llamar la atención sobre un tipo de análisis que, sin ser original, quiere subrayar la cuestión del carácter federal que el desarrollo de la Nación debería considerar si se trata de promover este de acuerdo a lo que entendemos se ha planteado como un verdadero programa constitucional que, sin abandonar sus notas originarias, se ha enriquecido con las reformas de 1957 y 1994 para **orientar el desarrollo federal como un desarrollo humano con justicia social y equidad territorial**.

Concordantemente señalamos que partimos del supuesto según el cual a partir de la reforma constitucional nacional de 1994 ha quedado claramente expuesto un verdadero “programa constitucional” especialmente en materia económica y social, en tanto que plan o proyecto constitucional a realizar para lo que preferimos denominar “ **desarrollo federal**” advirtiendo que el primero de los términos aparece de manera reiterada y elocuente en la reforma del 94 complementando y precisando los de “bienestar” y “progreso” del modelo original, y el segundo no solo es consecuencia del artículo 1 de la norma fundamental sino de su ratificación también reiterada y expresa en dicha reforma en relación con la organización económica y fiscal de la Nación.

El desarrollo federal en la Constitución Nacional

Por lo que hemos visto, el desarrollo humano - bajo cualquier forma de estado - debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales, así como también concretarse en un marco de equilibrio y equidad territorial.

Bajo un régimen político o forma de estado federal estos objetivos plantean el desafío adicional de proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad en el marco del reconocimiento de las autonomías locales, por la vigencia del principio de subsidiariedad.

En materia económica social y fiscal nuestra Constitución establece el federalismo también para asegurar los derechos económicos y sociales que garantiza en el Preámbulo y los artículos 14, 14 bis, 16, 17 y 33, con el marco de los: artículos 1; 4; 75 incisos 1, 2, 3, 17, 18, 19, 8, 9 y 6; 41; 42; 99, incisos 8 y 9; 100, inciso 1; 103; 124; 125, 123, y 129., que sugerimos leer con esta secuencia.

Pero un orden constitucional de plena inclusión socioeconómica requiere reconocer -al menos y en nuestra opinión- cuatro objetivos estratégicos permanentes: el **arraigo de las familias en el municipio**; la **nutrición y educación primaria universales efectivas**; el **fortalecimiento de las economías regionales por la mayor integración de las cadenas de valor**; la **distribución equilibrada y solidaria de la renta tributaria federal**. Todo esto nos recuerda que gobernar sigue siendo poblar, pero al mismo tiempo, promover la creación de trabajo genuino.

En la actualidad discutir las transformaciones del Estado Federal -a cualquier nivel-, supone responder a cuatro preguntas claves que implican una concepción del mismo: ¿Qué actividades debe realizar cada nivel de gobierno? ¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución? ¿Dónde se las va a desarrollar? ¿Qué recursos fiscales se necesita para atenderlas?

A ello se debe agregar que en la Argentina, por existir tres niveles de gobierno y un cuarto, la **región**, que si bien no constituye un nuevo nivel gobierno representa un ámbito institucionalizado de relación interjurisdiccional, la coordinación entre ellos resulta esencial para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en las transformaciones propuestas; particularmente dado el alto grado de interrelación y concurrencia entre las competencias de los distintos niveles lo que nos lleva, asimismo, al tema de la *descentralización* y la *integración* de las acciones de gobierno.

Por otra parte, antes de poder acordar un nuevo sistema de distribución de recursos coparticipables o ley convenio de coparticipación y, por ende, qué poder de imposición ejercerá cada nivel de gobierno, debe resolverse cómo se financia el sistema previsional nacional. De lo contrario no abandonaremos el llamado “laberinto de la coparticipación” y nos seguiremos deslizando hacia un sistema de transferencias condicionadas hacia las Provincias - ajeno a nuestro sistema fiscal federal - ni resolveremos el incremento de la presión impositiva que compromete aún más el desarrollo.

Por último, y sin pretender agotar una agenda básica, el escenario del desempleo y la desocupación reales exige otro protagonismo de los gobiernos locales. Estamos hablando de que la descentralización deje de entenderse como un “arrojarle problemas al de abajo” para ser entendida, promovida y concretada como una aplicación concreta del principio de subsidiariedad, lo que implica siempre el fortalecimiento de las Provincias y los municipios como requisito indispensable para ejercer plena y eficazmente las responsabilidades que en nuestro sistema federal les corresponden.

En otro sentido, y desde una perspectiva completa del desarrollo humano como desarrollo federal, considerando la preservación de la soberanía política y la integridad territorial como objetivos primeros de toda política nacional, no parece exagerado afirmar que la guerra y la paz en el siglo XXI estarán signadas especialmente por el control y aprovechamiento de los

recursos naturales y el territorio en que se encuentran. Esto se presenta como una ineludible cuestión de Estado.

En el siglo XX, desde la década de los años sesenta, las guerras fueron por el petróleo; hoy esto ya es innegable. Muy probablemente en el siglo XXI lo sean por las fuentes energéticas alternativas, el agua y los alimentos, lo que equivale a decir por el territorio. Y esto sin hablar de la ocupación del mismo por la “economía negra” del narcotráfico a expensas no solamente de la corrupción en el Estado sino de la ausencia de población arraigada con hogar, escuela y trabajo.

En este marco estamos convencidos de que el desarrollo federal es el itinerario natural y seguro para asegurar la justicia y la paz social, la equidad regional y la integridad territorial de la Nación y por esto cabe preguntarnos: ¿Hay un programa constitucional para el desarrollo federal?

Los antecedentes. Orígenes y características del federalismo argentino y su organización estatal. El modelo constitucional originario (1853/1860) y la reforma de 1994. La distribución de competencias. La regla constitucional federal.

El federalismo argentino no ha sido un simple modelo constitucional para distribuir competencias entre las Provincias y el Gobierno Federal que aquellas decidieron reconocer y organizar al constituir la Confederación Argentina, la cual ha sido previa al Estado Federal organizado formalmente sobre la base de los “*pactos preconstituyentes*” que la Constitución menciona en el Preámbulo y que se celebraron en aquel marco confederativo.

Ni siquiera representa, solamente, nuestra forma de estado adoptada en el orden constitucional.

El federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades y sus Cabildos fundacionales primero, y el conjunto de Provincias y municipios que conforman la Nación Argentina después. Modo natural e histórico de ordenar relaciones, pero también de resolver conflictos.

De modo sucinto podemos recordar que, originariamente:

En la actualidad discutir las transformaciones del Estado Federal -a cualquier nivel-, supone responder a cuatro preguntas claves que implican una concepción del mismo:

¿Qué actividades debe realizar cada nivel de gobierno?

¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución? ¿Dónde se las va a desarrollar? ¿Qué recursos fiscales se necesita para atenderlas?.

1. La Nación Argentina adoptó **constitucionalmente** para su Gobierno la forma de estado **federal** de acuerdo al modo establecido en la misma Constitución (art. 1°).

2. En la Constitución Nacional de 1853/60 se admitió **implícitamente** el federalismo de tres niveles, con base municipal, al establecer en el artículo 5° la obligación de “**asegurar el régimen municipal**” por parte de las Provincias.

Sin embargo, la organización **formal** y la distribución de competencias admitía expresamente solo dos niveles: el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia. De allí que los poderes municipales sólo podían garantizarse constitucionalmente como delegación de competencias federales o provinciales. Además, no había referencias a la Ciudad de Buenos Aires, que en ese momento no era la Capital Federal.

3. Distribuyó las competencias entre el Gobierno Federal, por una parte, y los Gobiernos de Provincia por la otra, en base a las siguientes reglas constitucionales:

a) Artículo **104** (ahora **121**): “**las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que ex-**

presamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Conforme a esta regla, el Gobierno Federal sólo puede ejercer las competencias delegadas por las Provincias, expresamente, a través de la Constitución y aquellas implícitas que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema, se admiten a partir del criterio de la **razonabilidad**.

- b) Artículo 108 (hoy 126): Concordantemente con lo anterior ***“ las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación”.***
- c) Artículos 5° y 106 (hoy 123): Los municipios podían ejercer las competencias que les sean reconocidas por las respectivas Constituciones Provinciales, ***aunque sin garantizar su autonomía***, incluso en el aspecto tributario.

Finalmente, visto en retrospectiva desde el texto de la **reforma constitucional de 1994**, el ordenamiento de **1853/60** no contemplaba formalmente cláusula alguna acerca de determinadas cuestiones como el **dominio de las Provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio**; la **creación de regiones**; la **autonomía municipal**; la situación de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto de las relaciones federales**; los límites a la **facultad legislativa del Poder Ejecutivo**; la **facultad del Congreso de la Nación para aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales**; ni, especialmente, contemplaba tampoco el **régimen de coparticipación impositiva federal** como un **modo constitucional expreso de coordinación tributaria**.

Esta era la **estructura jurídico – institucional** ordenada por la Constitución Nacional, en lo **formal**, hasta **1994**.

No resulta necesario abundar demasiado para ilustrar acerca del proceso de dependencia creciente de las Provincias respecto del Gobierno Federal, a partir de la crisis financiera de 1890.

Desde una visión política, económica o sociológica a partir de esa época la **“razón de estado”** o **“de partido”** o la **“emergencia económica”** - avalada esta última por la Corte Suprema de

Justicia de la Nación - prevaleció sobre el principio federal, sea para restringir el ejercicio de los poderes provinciales como para avanzar sobre ellos.

En el enfoque constitucional esto ya no se discute y se admite el divorcio entre la constitución material y la formal, casi ininterrumpidamente, hasta mediados de los años 80 del siglo XX en lo que al régimen federal se refiere.

En una obra clásica en la materia, Ricardo Zorraquín Becú expresa: *“Después de 1853, y sobre todo cuando la nación quedó definitivamente organizada, el auge del comercio exterior determinó una economía destinada en lo fundamental a la exportación de productos agrarios y la correlativa importación de artículos manufacturados que pasaban, en una enorme proporción, por el puerto bonaerense. Los ferrocarriles fueron contruidos para servir a esa política económica y la legislación se adaptó a sus necesidades. Los derechos de aduana fueron, hasta hace un cuarto de siglo (escribe en 1957) los principales rubros del cálculo de recursos de la Nación. Más tarde, esta se apoderó de los impuestos internos, de los impuestos a los réditos y de otros gravámenes que quitaron a las provincias sus medios de acción y las sometieron a las determinaciones del gobierno central. La cláusula constitucional que le permitía regular el comercio sirvió para intervenir en las economías regionales fijando los precios, ordenando la producción, reglamentando el trabajo, etcétera. A través de los medios de comunicación y transporte cada vez más modernos produjo un creciente intercambio humano e ideológico entre todas las regiones del país, que hizo desaparecer poco a poco las peculiaridades regionales y los sentimientos localistas, para someter a todos ellos, desde fines del siglo XIX, al pensamiento de Buenos Aires. Las provincias, desde entonces, dejaron de defender sus autonomías porque sus intereses políticos y económicos las inclinaban a secundar el engrandecimiento porteño. ...*

Pero no son estos factores solamente los que han producido la desaparición del federalismo entre nosotros. Ha habido y subsisten todavía razones políticas de una trascendencia mucho mayor, que son las que realmente han dado un golpe de muerte al sistema ideado en 1853...

Aunque parezca paradójico, es la democracia – o mejor dicho los defectos de nuestra democracia – la causa fundamental del centralismo que ha reemplazado el sistema federal. En efecto, la aparición de los grandes partidos populares que actúan en todo el territorio de

Entre 1985 y 1991 claramente un conjunto de iniciativas políticas van preparando el camino para la reforma constitucional de 1994 (...).

la Nación bajo una dirección centralizada, frecuentemente personalista, ha hecho perder el sentido auténtico del federalismo. La disciplina partidaria impone una obediencia que impide el desarrollo de las tendencias locales, de tal modo que la dirección unitaria de los grupos políticos orienta de la misma manera la acción de los gobiernos formados por ellos...la política de masas, propia de este siglo, como actúa a la zaga de un caudillo y realiza movimientos que repercuten simultáneamente en toda la nación, no puede adaptarse a las necesidades locales ni tener en cuenta los intereses, los problemas y los sentimientos de cada región”¹

Esta extensa pero inevitable cita nos parece de rigurosa actualidad: ¿cómo no ver en esta descripción que abarca desde fines del siglo XIX a mediados del siglo XX el drama actual del régimen federal argentino?

Desde una visión política, económica o sociológica con la letra fresca de la Convención de 1860, la “razón de estado” o “de partido” o la “emergencia económica”, avalada esta última por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, privó sobre el principio federal, sea para restringir el ejercicio de los poderes provinciales o para avanzar sobre ellos.

A partir de 1983 con la recuperación del orden constitucional se inicia un ciclo institucional con marcados elementos en favor de la recuperación del federalismo. Como si la memoria genética constitutiva guiara el curso de las decisiones más relevantes, las fuerzas políticas en su totalidad se orientaron a la recuperación de nuestro federalismo de base municipal.

Entre 1985 y 1991 claramente un conjunto de iniciativas políticas van preparando el camino

para la reforma constitucional que finalmente tiene lugar en 1994 incluyendo temas que se ordenan al fortalecimiento del régimen federal y que sin duda preparan el camino para el diseño de un verdadero programa constitucional para el desarrollo federal.

1. El ciclo constituyente provincial que se inicia alrededor de 1985 con una casi unánime tendencia a reivindicar los **poderes reservados** por las **Provincias** en 1853/60 y a consagrar expresamente la **autonomía municipal**.

Jujuy; Salta; La Rioja; Santiago del Estero; Córdoba; Río Negro; San Juan, San Luis; La Pampa y Tierra del Fuego preparan el escenario de reformas que recogería la Convención de 1994. Especialmente en materia de régimen municipal de autonomía. Después de 1991 se sumarían todas las Provincias con excepción de **Buenos Aires; Santa Fe y Mendoza** que, ignorando groseramente la manda constitucional del nuevo artículo 123, mantienen regímenes de autarquía municipal.

2. El anteproyecto de reforma incluido en los **Dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia en 1986** especialmente en lo referido al “**sistema federal**”.

Transcribimos la parte correspondiente al “**sistema federal**” del *Dictamen Preliminar presentado al Presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín por el Consejo para la Consolidación de la Democracia el 7 de Octubre de 1986 (Exposición del Dr. Carlos S. Nino)*

“EL SISTEMA FEDERAL”

El sistema federal que proponemos consiste en sostener y mantener, con toda claridad, el federalismo real e histórico. Ello es, mantener a cargo de las provincias los poderes reservados y no delegados, y a cargo del Estado Nacional, los poderes taxativamente delegados. Los poderes concurrentes deben ser objeto de concertación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Los poderes implícitos también pueden ser objeto de negociación, pero utilizando siempre una norma de razonabilidad.

¹ Zorraquín Becú, Ricardo; El Federalismo Argentino, pag. 237 a 239. Editorial Perrot, Buenos Aires, 1958.

*Sin embargo, entendemos que este federalismo puede sostenerse y mantenerse en la medida en que **se le asigne a un organismo institucionalizado la función específica de control y defensa del sistema federal.***

Entendemos que el Senado de la Nación, por muchas razones, no ha podido defender el sistema federal; y no pudo hacerlo porque la actual Constitución no le ha asignado al mismo esa función específica y tampoco le ha provisto de los instrumentos idóneos para hacerlo. Al Senado de la Nación hay que respetarlo porque él asume la defensa y afirmación del sistema federal que es uno de los instrumentos más idóneos para democratizar las decisiones.

*Por eso, entendemos que **el Senado Federal debe asumir totalmente el control del ejercicio de los poderes delegados, no delegados y concurrentes de las provincias en sus relaciones con el gobierno central.** Además, el Senado deberá mantener sus funciones legislativas, pero ejerciéndolas de otra manera, respetando así el sistema bicameral del Poder Legislativo que consagra la Constitución.*

...También podrá el Senado constituirse y organizarse en forma regional a los efectos de tratar los problemas de planeamiento o de concertación.

En cuanto a la composición de la Cámara de Senadores, el Consejo ofrece una doble alternativa, la que deberán ser consideradas en bloque ya que responden a principios distintos. Por un lado, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por provincia, elegidos por las legislaturas provinciales con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, manteniendo las Legislaturas un derecho de revocatoria. Los senadores deberán durar seis años, renovables por terceras partes cada dos años y podrán ser reelegibles. Por el otro, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por provincia también, pero elegidos por las legislaturas provinciales por mayoría absoluta de votos, y sin derecho de revocatoria. Los senadores deberán durar cuatro años, sin renovación parcial y podrán ser reelegibles.

(...)

El Consejo se ha pronunciado también por la asignación explícita de la propiedad de los recursos naturales a las provincias, sin perjuicio de que su explotación correspondiere a las provincias y/o a la Nación y/o a los particulares, según los acuerdos celebrados entre la Nación y

las provincias. No hay que olvidar que el Estado Federal es una empresa concurrente entre los distintos Estados Provinciales; en consecuencia, los distintos Estados miembros, no sólo deben compartir el trabajo y el esfuerzo comunitario, sino también las riquezas y los beneficios del sistema (ética de la solidaridad).

También se entiende que el régimen legal aplicable a los establecimientos de utilidad nacional, debería permitirle a las provincias conservar los poderes de policía e imposición tributaria. Esta reforma se condice con la jurisprudencia de la Corte Suprema.

3. **El Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján de 1990**, que constituye el antecedente inmediato de la reforma de 1994 en materia federal, suscripto por el Presidente Carlos Saúl Menem y todos los gobernadores el **24 de Mayo de 1990**.

Destacamos de su texto:

ACUERDO DE REAFIRMACIÓN FEDERAL

Es objetivo de este Acuerdo de Reafirmación Federal:

I) Promover la Solución del desequilibrio federal existente en las relaciones entre la Nación y las Provincias, puesto que los preceptos contemplados en nuestra Constitución de 1853/60 fueron desnaturalizadas en el devenir histórico posterior a raíz de las frecuentes interrupciones a la normalidad Institucional y sucesivas deformaciones centralizantes originadas en normas y prácticas de los Poderes del Estado.

(...)

III) Convertirse en uno de los instrumentos eficientes para construir un proyecto de sociedad basado en el desarrollo económico y social integrado, autónomo e informado conceptualmente para la Justicia Social que resguarde el bienestar de todos los Argentinos.

IV) Impulsar el desarrollo de un Federalismo de concertación, entre otros medios, a través de la formalización de acuerdos interjurisdiccionales que instituyan regiones que aporten al nuevo equilibrio territorial perseguido y que favorezcan el proceso de integración latinoamericana conducido por la Nación.

La Convención Constituyente Nacional para la Reforma Constitucional de 1994 que recebió estos importantísimos antecedentes - consensuados por la mayoría abrumadora de las fuerzas políticas nacionales y provinciales – así como la evolución de la constitución material y el derecho judicial en lo referido a los temas mencionados en materia de distribución funcional y territorial del poder, en el marco de la ley 24.309 que declaró la necesidad de la reforma y los temas por ella habilitados en relación con el fortalecimiento del federalismo.

V) Promover el desarrollo de la autonomía de los Municipios como ámbitos en los que la democracia asume un papel necesario y cotidiano.

VI) Asegurar que Nación y Provincias arbitren medidas para lograr el ejercicio por parte de los Estados locales de los poderes reservados que constitucionalmente les competen y que han sido indebidamente asumidos por el Gobierno Nacional a través del tiempo, así como también adoptar las soluciones institucionales que conduzcan a una mejor participación de las Provincias en el ejercicio de los poderes concurrentes con la Nación.

En cumplimiento de los objetivos expuestos, el acuerdo de Reafirmación Federal permitirá desarrollar progresivamente las propuestas contenidas en este documento, mediante los instrumentos jurídicos que autoriza el actual sistema constitucional, sin perjuicio de afirmar que una cabal reestructuración del sistema federal deberá ser consagrado adecuadamente por una Reforma de la Constitución Nacional en la que debiera contemplarse garantías que aseguren la plena vigencia del equilibrio federal.

4. La **Convención Constituyente Nacional para la Reforma Constitucional de 1994** que recebió estos importantísimos antecedentes - consensuados por la mayoría abrumadora de las fuerzas políticas nacionales y provinciales – así como la evolución de la constitución material y el derecho judicial en lo referido a los temas mencionados en materia de distribución funcional y territorial del poder, en el marco de la ley 24.309 que declaró la necesidad de la reforma y los temas por ella habilitados en relación con el fortalecimiento del federalismo.

El programa constitucional para el desarrollo federal. Terminología. Elementos caracterizantes

Hasta 1994 se hablaba de “Bienestar general” (Preámbulo); “bienestar” (ex art.67, inciso 16); “bien general” (ex art. 67, inciso 2); “prosperidad” (ex 67, inc. 16); “progreso” (ex art. 67, inc. 16 y ex art. 86, inc 12); “intereses económicos” y “trabajos de utilidad común” (ex art. 107).

El texto de 1994 incorpora en los artículos 75, inciso 19 y 125 segundo párrafo con indudable conexidad programática entre si los términos “desarrollo”, “desarrollo humano”, “crecimiento”, “crecimiento armónico de la Nación”, “generación de empleo”, “progreso económico con justicia social” y “productividad de la economía nacional”.

Y ello, también en nuestra opinión, con una indudable “bisagra” también programática en el artículo 14 bis incorporado por la reforma de 1957.

Esta estructura programática, insistimos, la consideramos desde el texto constitucional original, su ampliación con los derechos sociales en 1957 y el iter desde 1983 a 1994 ya expuesto.

Así, el nuevo texto constitucional, en la perspectiva propuesta del desarrollo federal y considerando todos los términos enunciados, se integra desde el Preámbulo hasta el final del siguiente modo como un verdadero programa de Estado:

1. Tenemos en primer lugar el Preámbulo que enuncia expresamente como

objeto los *representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, ..., promover el bienestar general, ...para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...*

2. Luego la decisión constitucional de organizarnos bajo el régimen federal conforme a los artículos 1º y 121 con más lo dispuesto para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el artículo 129 y cc y los municipios en los artículos 5 y 123.
3. En tercer lugar, la distribución de la renta fiscal federal en los artículos 4º, 9º y ccs y los ahora 75, incisos 1, 2, 3 y 124
4. En cuarto lugar el establecimiento de la regla de la garantía federal del artículo 5º con los requisitos allí enunciados.
5. El enunciados de los derechos económicos y sociales en los artículos 14, 14, bis, 17, 25, 26, 27, 28, 33, 41, 42, y 75 inciso 22 y ello en relación con el 75, inciso 19 especialmente.
6. La delegación de competencias o poderes al Gobierno Federal prevista en el artículo 121, en materia económica y social al establecer las atribuciones del Congreso, El Poder Ejecutivo y el Jefe de Gabinete en los artículos 75, incisos 1,2,3,4,5, 6,7,8,9, 10,11,12,13,14,17,18,19, 22, 24, 30 y 32; 99, incisos 9 y 10; 100, inciso 1 y 103.
7. La reserva de las competencias o poderes de las Provincias bajo la regla del artículo 121 y sus concordantes 122, 123, 124 y 125 y las atribuidas a las CABA en el 129 y la Disposición Transitoria Séptima
8. Las previsiones de los artículos 126, 127 y 128 de limitación al ejercicio de Las competencias o poderes reservados por las Provincias. La cuestión de la integración regional, el 75,24 y las

El texto de 1994 incorpora en los artículos 75, inciso 19 y 125 segundo párrafo con indudable conexidad programática entre si los términos “ desarrollo”, “ desarrollo humano” , “crecimiento” , “ crecimiento armónico de la Nación” , “ generación de empleo”, “progreso económico con justicia social” y “ productividad de la economía nacional”.

Provincias y municipios

Todo lo anterior, respetando la letra de la Constitución en los artículos citados, podría expresarse precisando que el **programa constitucional para el desarrollo federal** se resume así:

Promover el bienestar general, para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino.

Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Proveer así lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la

exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines. y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover también su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Asimismo, las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Se garantizan para ello constitucionalmente los derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita; el trabajo en sus diversas formas que gozará de la protección de las leyes las que aseguran las condiciones dignas y equitativas de labor, la jornada limitada, el descanso y vacaciones pagas, la retribución justa, el salario mínimo vital y móvil, igual remuneración por igual trabajo, la participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección, la protección contra el despido arbitrario, la estabilidad del empleo público sin otra condición para su acceso más que la idoneidad, la organización social libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial, los convenios colectivos de trabajo, la conciliación y el arbitraje en los conflictos laborales, el derecho de huelga, el fuero gremial para el cumplimiento de la representación sindical;

Se garantiza asimismo los derechos de navegar y comerciar, de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, de asociarse con fines útiles, de enseñar y aprender y publicar sus ideas por la prensa sin censura previa no pudiendo el Congreso dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta; de peticionar a las autoridades y de usar y disponer de la propiedad que es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

En este marco, el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Al mismo tiempo se garantiza que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.

Conforme a ello las autoridades proveerán a la protección de este derecho y consecuentemente proveerán a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales, correspondiendo al Gobierno Federal dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

Para todo lo que hace a los fines anteriores, corresponde al Congreso proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria; sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y

En 1994, (...) se propone desde la Constitución que gobernar es generar empleo de manera sustentable, con autonomía municipal y desarrollo local para el arraigo, que es poblar con trabajo y de modo equitativo, con igualdad de oportunidades y calidad de vida (...) en todo el territorio nacional.

equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Consecuentemente, dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

Para todo lo anterior se asegura la distribución de la renta tributaria federal por una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias que instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones directas, excepcionales para el Gobierno Federal, e indirectas, concurrentes entre el Gobierno Federal, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

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

en todo el territorio nacional.

El Gobierno Federal fijará anualmente, conforme a las mismas pautas, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobará o desechará la cuenta de inversión, previa intervención de la Auditoría General de la Nación.

Asimismo, se reconoce que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio;

El programa constitucional para el desarrollo federal supone que cada provincia dicta su propia constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Asimismo se reconoce que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

En este marco corresponde al Congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

En particular, y lo que hace al desarrollo humano la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales tienen jerarquía constitucional.

Corresponde también al Congreso, en el marco regional supranacional, aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

El programa constitucional para el desarrollo federal. Análisis prospectivo

Partiendo entonces del supuesto de que el programa constitucional de 1853/60, fundado en la protección de los derechos individuales y la más amplia libertad económica para el progreso y bienestar de la población en su conjunto, fue ampliado con la incorporación de los derechos sociales en 1957 y en 1994 con los nuevos derechos y garantías ordenado todo a alcanzar el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social y equidad territorial, la cuestión que pretendemos plantear, prospectivamente, es la siguiente:

¿Este programa constitucional se propone dentro de la distribución de competencias establecida bajo la regla primaria del artículo 121² de la Constitución, como base de nuestro régimen federal, o se ha admitido un marco de competencias aún más amplio del Gobierno Federal para alcanzarlo?

La respuesta resulta determinante para indagar acerca de la mutación – y sus consecuencias – que la doctrina de la emergencia y el ejercicio del poder de policía en el sentido más amplio en materia económica, se ha verificado tanto en las relaciones ad intra del Gobierno Federal como de este con las Provincias, y aún de estas con sus municipios, sin dejar de lado la cuestión de la CABA como nuevo sujeto formal de la relación federal.

Sin ir más atrás, a pesar del claro itinerario desde la actuación del Consejo para la Consolidación de la Democracia en 1986, pasando por el Acuerdo Federal de Luján hasta la reforma constitucional de 1994, en el orden de la realidad el programa constitucional para el desarrollo federal ni siquiera ha tenido un esbozo de concreción y, antes bien, se ha incre-

mentado la pobreza, la indigencia, la inequidad regional, la concentración de la población en áreas metropolitanas sin resguardo de los efectos derivados de las migraciones internas y, para no abundar más, el evidente proceso de desfederalización tanto institucional como económica y social.

Esto, ¿resulta de la inviabilidad del programa constitucional para el desarrollo federal, de su falta de adecuación a la realidad de nuestra Argentina, o tendrá su origen en otras causas?

En mi opinión, y como anticipara en trabajos anteriores, el programa constitucional para el desarrollo federal argentino supone, justamente, su condición de “federal”.

De allí que debemos indagar en torno a las exigencias que dicho programa tiene **en materia institucional** dentro del régimen federal para permitir el logro de los **objetivos económicos y sociales que resultan implícitos en el concepto de desarrollo humano y el progreso económico con justicia social y equidad territorial**.

Para ello enunciaremos los institutos o elementos que el programa integral de la Constitución contiene, **prospectivamente**, como vías para alcanzar dichos logros dentro de la dinámica constitucional.

La autonomía municipal, especialmente en su aspecto económico y financiero en relación con el concepto de desarrollo local.

1. La creación de **regiones y microrregiones** como consecuencia de la relación federal tanto en sentido vertical como horizontal para el desarrollo regional. La cuestión regional supranacional y su impacto en provincias y municipios.
2. La **distribución de la renta fiscal federal** de conformidad a los parámetros y objetivos establecidos en el artículo 75,2 y la **readecuación de la misma al modelo originario del artículo 4° en relación con la formación del Tesoro Nacional**.
3. La **apropiación por parte de las Provincias de la renta de los recursos naturales existentes en su territorio dentro de un marco solidario acordado con sus municipios, entre ellas y con el Gobierno Fe-**

² Artículo 121: *Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.*

deral para la aplicación de la misma al desarrollo de las economías regionales.

4. Por su directa relación con el concepto de desarrollo humano sustentable, la necesidad de **interpretar restrictivamente los poderes del Gobierno Federal derivados del artículo 41 de la CN promoviendo la adecuada relación de coordinación entre aquel y las Provincias, sus municipios y la CABA.**
5. El respeto a nivel federal de los principios constitucionales que en materia de **presupuesto público y organización y funcionamiento del Banco Federal establecen los incisos 6 y 8 del art. 75 de la C.N. concordantemente con el 2 del mismo.**
6. La actuación del **Senado como cámara de origen para los casos previstos expresamente en los incisos 2 y 19 del artículo 75 de la CN e implícitamente en el inciso 8 del mismo artículo.**
7. La resolución de la cuestión de la **autonomía de la CABA en el contexto de la Región Metropolitana, su condición de Capital Federal y la incidencia de ello en el desarrollo federal con equidad.**
8. La delimitación en base al **principio de subsidiariedad de las competencias del Gobierno Federal en materia de leyes de promoción económica que puedan afectar el equilibrio de provincias y regiones, de redistribución del ingreso nacional y de decisor exclusivo en materia de políticas de asistencia social.** Aquí debería resolverse si en el marco federal **las cláusulas del progreso de los artículos 75, inciso 18 y 19 y la del 125 segundo párrafo son susceptibles de entenderse primero desde la perspectiva de tal principio de subsidiariedad y el artículo 121 o desde el de la supremacía del orden jurídico federal.**
9. El ajuste de la **relación Provincia- Municipios a estos mismos principios que en general han sido receptados por todo el derecho público provincial con excepción de las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza que no han actualizado sus constituciones a la reforma de 1994.** No alcanza para ello, como se suele afirmar, con que dicho ajuste se produzca en la legislación provincial infraconstitucional.

Volviendo al planteo inicial y frente a

los desafíos que seguramente deberá afrontar el país en los próximos años en materia económica y social, la cuestión sigue siendo: ¿queda en cabeza casi exclusiva del Gobierno Federal, y solo por delegación de este en las Provincias, municipios y la CABA, la realización del programa constitucional para el desarrollo federal o debería promoverse para ello el mayor protagonismo **provincial y municipal, coordinadamente con aquel dentro del marco del principio de subsidiariedad?**

Aquí debemos insistir en las consecuencias derivadas de la consideración del **federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad** que hemos señalado al principio: una determinada interpretación del concepto de **descentralización**; la aceptación del concepto de **"autonomía local"**; una especial valorización de la **cooperación horizontal** dentro del Estado Federal entre los entes territoriales locales; la **regionalización** hacia adentro del Estado Federal; la **distribución efectiva de las competencias** entre el Gobierno Federal y las Provincias y sus municipios; el hecho de que deviene imprescindible organizar la **distribución del "poder de imposición"** de conformidad a aquella distribución de competencias, asegurando su ejercicio efectivo y finalmente, que todo ello requiere para su concreción práctica y sustentabilidad en el tiempo un **reaseguro institucional** identificado en uno o varios órganos de la Constitución política del Estado Federal. De estas cuestiones determinantes para la vigencia efectiva del federalismo como expresión concreta del principio de subsidiariedad y para su afirmación como política de Estado, debemos destacar un aspecto que entendemos constituye la clave operativa para la realización del programa constitucional para el desarrollo federal descripto.

Nos referimos a la cuestión de **las relaciones intergubernamentales tanto en sentido vertical como horizontal.**

A mi entender, siguiendo a la mayoría de los autores desde mediados del siglo XX en adelante, en un régimen de estado federal el nombre de la coordinación posible es el de **"concertación"** o **"cooperación"**.

Se trata siempre de un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal), dentro del cual horizontal y verticalmente se relacionan

los actores públicos con una dinámica especial.

Ahora bien, en este sentido, para realizar el **aspecto positivo del principio de subsidiariedad** - por aplicación del mismo - **es preferible la cooperación horizontal antes que recurrir a la integración (intervención) vertical**, tanto como ello sea posible.

Me refiero a que las relaciones e integración **vertical** suponen necesariamente el desarrollo eficaz de las relaciones e integración **horizontales**.

Desde esta perspectiva, el debate entre “federalismo dual” o “competitivo” y “federalismo cooperativo” o de “concertación” carece de sentido porque hablamos de **federalismo subsidiario y solidario**.

Esto supone entender definitivamente el valor de las **microrregiones o distritos de desarrollo intermunicipales y las regiones interprovinciales**.

Es en este marco de relaciones que el **principio de subsidiariedad** alcanza su máxima posibilidad: **no es primero interactuando con el nivel de gobierno superior sino con el del mismo rango**, que pueden afrontarse los problemas que cada entidad territorial -dentro del estado federal - no puede resolver por sí misma.

Y es **recién luego de esto, o agotado ello, que conviene y se justifica la intervención directa del Gobierno Provincial o Federal** según el nivel del que hablamos.

Este es también un criterio razonable para la cooperación vertical y horizontal y el juego de ambas en orden al interés del Estado Federal. Y el modo de hacer converger en la base del mismo dos conceptos estratégicos como los de **la autonomía municipal y el desarrollo local** reconocidos como tales por todos los documentos de la ONU especialmente a partir de los desarrollos del PNUD desde los años 80 en el siglo pasado, como base del desarrollo federal.

Otra vez la **unidad en la diversidad**.

Conclusión: el programa federal de la Constitución

Gobernar es poblar expresaba Alberdi en su bases para 1853 mirando especialmente la necesidad de

la inmigración en su perspectiva civilizatoria

En 1949 y 1957, las reformas constitucionales precisaban que **gobernar expresaba sustancialmente crear trabajo y garantizar la seguridad social**.

En 1994, recogiendo toda la tradición constitucional y en el marco de un amplio consenso político se propone desde la Constitución que **gobernar es generar empleo de manera sustentable, con autonomía municipal y desarrollo local para el arraigo, que es poblar con trabajo y de modo equitativo, con igualdad de oportunidades y calidad de vida en municipios, provincias y regiones (...) en todo el territorio nacional**.

Pero para la realización de este programa de estado federal de la Constitución Nacional, es necesario, al menos, concretar dos logros: **sustituir el hipertrofiado Tesoro Nacional** que somete al país federal por medio de transferencias y delegaciones discrecionales **por un sistema fiscal federal** con distribución de competencias y recursos en un marco de auténtica descentralización con responsabilidades desde la base municipal y, en segundo lugar, **transformar al Senado en el órgano moderador que garantice dicho sistema y la unidad en la diversidad**, ejerciendo institucionalmente su función de moderar al poder presidencial; esto, quizá, mediante una reforma electoral adecuada que permita la elección de los senadores fuera de toda otra elección y la de su funcionamiento interno que permita la conformación de bloques regionales por intereses concretos, más allá de las afinidades partidarias.

Por último, podríamos dejar como tópico para la “agenda del federalismo” el debate en torno a la creación de un **“Consejo de Estado Federal”**, integrado por todos los gobernadores de Provincia y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo Nacional sobre materias que expresamente se explicitarían y hacen a la vigencia del federalismo establecido por la Constitución Nacional. Nuestro modelo constitucional originario y, aún más, nuestra historia política no se sentirían agraviadas con ello. Y quizá esto pueda contribuir al debate institucional pendiente para realizar el programa constitucional para el desarrollo federal, o como lo señalamos desde el título: **aceptar al federalismo como el programa de Estado de la Constitución**.

Un precursor teórico de nuestro federalismo: José Gervasio Artigas

Alberto Ricardo Dalla Via

Es nuestro propósito el revisar los aportes tempranos sobre el federalismo argentino. En ese recorrido pionero sobresalen José Gervasio **Artigas** y Manuel **Dorrego** y aún cuando sus aportes en esta materia no resulten ser cuantiosos ni orgánicos son, sin embargo, muy significativos. En este trabajo abordaremos la figura del primero de ellos.

El protector de los pueblos libres.

En el pensamiento de **Artigas** hubo, desde el principio, un rechazo a considerar la validez de una doctrina territorial fundada en los antiguos límites del virreinato del Río de la Plata, establecidos a partir de Carlos III por los reyes Borbones en 1776. El *uti possidetis* sería también la doctrina fundacional mantenida por la Revolución de Mayo, pero el caudillo oriental sólo reconoció como verdaderamente revolucionaria a la etapa *morenista* de la misma, guardando fuertes reservas y críticas expresas hacia la defensa de los intereses económicos de los hacendados de Buenos Aires que se personificarían finalmente en la persona de Manuel de Sarratea.

La política de **Artigas** fue una dura crítica a la prohibición de mantener la apertura del puerto de Montevideo y de otros puertos, fundada en la estrategia del puerto de Buenos Aires como puerto único, situación de especial privilegio que sería causa de no pocos conflictos a lo largo de nuestra historia¹.

La historia del Río de la Plata recuerda las *Instrucciones* que se dieron a los Diputados de la Provincia Oriental, para el desempeño de su misión ante la Asamblea General Constituyente reunida en Buenos Aires, y que fueran

firmadas de puño y letra por **Artigas** el 13 de abril de 1813.

Los diputados de la Banda Oriental fueron rechazados -precisamente- por portar instrucciones que convertían sus mandatos en *imperativos*, en tanto que la Asamblea del año XIII había adoptado el *mandato representativo*, inspirándose en la Constitución de las Cortes de Cádiz de 1812 y ésta, a su vez, en la Constitución Francesa de 1791.

Pero en lo que interesa al presente trabajo, es bueno recordar el contenido de algunas de tales famosas *Instrucciones*, para comprender el pensamiento de **Artigas** en materia de descentralización política y territorial. Así se decía que:

"No admitirá otro sistema que el de confederación para el pacto recíproco con las provincias que formen nuestro estado" (artículo 2º), agregando "Que esta provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no le es delegado expresamente por la confederación a las Provincias Unidas juntas en Congreso" (artículo 11).

Seguidamente, en el artículo 12 se instruye *"Que el puerto de Maldonado será libre para todos los buques que concurran a la introducción y exportación de frutos, poniéndose la correspondiente aduana en aquel pueblo; pidiendo al efecto se oficie al comandante de las fuerzas de S.M.B. sobre la apertura de aquel*

¹ Véase la introducción y el prólogo de Lucía SALA de TOURON en José Gervasio ARTIGAS *"Obra Selecta"*. Editorial Biblioteca Ayacucho. Caracas. Venezuela. 2000.



puerto para que proteja la navegación o comercio de su Nación”.

Continuando el artículo 13 con el mismo asunto y diciendo “ *Que el puerto de Colonia sea igualmente habilitado en los términos previstos en el artículo anterior*”, agregándose en seguida la instrucción en cuanto a “*que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos importados de una provincia a otra, sin que ninguna preferencia sea por cualquier regulación de comercio o renta a los puertos de una provincia sobre los de otra, ni los barcos destinados a entrar, anclar o pagar derechos en otra*” (artículo 14).

Más allá de esas instrucciones que reafirman, como forma de estado, la idea de una Confederación, más que una Federación², aparecen enumeradas otras instrucciones que seguramente habrán preocupado a los miembros de la Asamblea General Constituyente, en cuanto al contenido sustancial de peticiones y mucho más allá de la discusión

formal sobre la naturaleza de los mandatos, antes mencionada.

Así, el artículo 17 de las *Instrucciones* señalaba “*Que esta provincia tiene derecho para levantar los regimientos que necesite, nombrar los oficiales de campaña, reglar la milicia de ella para la seguridad de su libertad, por lo que no podrá violarse el derecho de los pueblos para guardar y tener armas*”.

En tanto que la anteúltima instrucción, el artículo 19 establecía “*que precisa e indispensablemente sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del gobierno de las Provincias Unidas*”. Tema este último de persistente e inacabable actualidad y que Félix Luna resumiera en su título *Buenos Aires y el país*³. Baste señalar que la ley 23.512, de traslado de la Capital Federal a Viedma-Carmen de Patagones y Guardia Mitre nunca fue derogada.

Buena parte de esa idea se ve también reflejada en el capítulo I del Proyecto de Constitución para la Provincia Oriental, correspondiente a un texto anónimo de 1813, que algunos adjudican también a la pluma de **Artigas**.

² Spota, Alberto Antonio. “Confederación y Estado Federal”. Cooperadora de Derecho y Cs. Sociales. Buenos Aires. 1976.

³ Ed. Sudamericana, 1982 (2da. Edición).

"Artigas no es un jurista, pero posee el don innato de la eficiencia creadora, y está dotado de un instinto político certero."

El artículo 4° establecía *"El pueblo de esta provincia tiene el solo derecho y exclusivo de gobernarse él mismo, como un estado libre, soberano e independiente y desde ahora en adelante ejercerá y gobernará todo poder, jurisdicción y derecho que no es o no puede ser en lo sucesivo delegado expresamente por él a las Provincias Unidas juntas en Congreso"*.

Larrañaga y Guerra en sus "Apuntes Históricos", definen, con toda exactitud, la naturaleza del sistema federal artiguista: *"Su sistema constante de mantener la independencia de esta Banda Oriental, le hizo partidario de la independencia particular, de cada una de las demás provincias y de la federación de todas y así como Buenos Aires había afectado de ponerlas en libertad de mandatarios españoles para sujetarlas a su primitiva dominación, Artigas concibió el designio de constituirse Protector de la independencia de los Pueblos libres, para que Buenos Aires a título de Capital universal no los dominase a todos"*.

*"Este sistema no podía menos que ser agradable a las Provincias y mucho más cuanto se veían llenas de mandatarios bonaerenses todas ellas"*⁴.

Pero sería el propio **Artigas** quien difundiría su sistema en comunicación al Cabildo de Corrientes del 29 de marzo de 1814: *"Todos los pueblos situados a lo largo del Uruguay y Paraná están bajo un mismo pie de reforma y han saludado el restablecimiento de la armonía general, de la prosperidad, la vida, la paz y la libertad...luego que se fije en todo el territorio el plan de su seguridad se verificará la organización, consultando cada una de las Provincias todas sus ventajas peculiares y respectivas y quedaran unidas en una perfecta unión entre sí mismas, no en aquella unión mezquina que obliga a cada pueblo a desprenderse de una parte de su confianza en cambio de una obediencia servil, como en aquella unión que hace al interés mismo sin perjui-*

cios de los derechos de los pueblos y de su libre y estero ejercicio".

Sin embargo el sistema federal no alcanzaría el rango constitucional para las Provincias Unidas del Río de la Plata: el Congreso General convocado por **Pueyrredón** a la caída del *alvearismo*, reunido en Tucumán -y al que no concurrían las Provincias del Protectorado Artiguista, con excepción de Córdoba-, defraudaría las esperanzas de los pueblos ratificando el unitarismo dictatorial de Buenos Aires y entrando asimismo en negociaciones tendientes a la instauración de una monarquía en el Río de la Plata.

Quedó entonces, como una primera etapa, una singular confederación bajo la dirección de **Artigas** como "Protector de los pueblos libres".

Dentro de la "Liga Federal", las Provincias hallaban satisfacción a sus aspiraciones políticas y a sus intereses económicos. Declarada la independencia y enarbolando el pabellón federal, cada Provincia *"se constituiría por sí"*, eligiendo popularmente sus Cabildos y gobernadores y *"poniéndose bajo los auspicios y la protección del general de los Orientales"* como dice el bando cordobés del 7 de abril de 1815. En el orden económico hallarían también la posibilidad de eludir la aduana porteña por medio del puerto fluvial de Santa Fe, para desde allí, por vía terrestre o por el cabotaje de la costa oriental llegar hasta Montevideo y viceversa.

Y esto en un tráfico exento de tasas interprovinciales y reguladas por un arancel uniforme de derechos, que imponía un solo y único pago en la localidad de origen o de destino, o en frutos de la exportación o a los efectos de la importación, liberando a los que estimulaba en uno u otro sentido, prohibiendo la salida de otros, gravando en forma compensatoria los efectos de ultramar competitivos de las industrias regionales y favoreciendo con tasas preferenciales en productos de origen americano respecto de sus similares ultramarinos.

En la cúspide del sistema, **Artigas** ejercía sus funciones de "Protector" con el carácter de una magistratura suprema, trazando las grandes orientaciones políticas y de la administración resolviendo en asuntos elevados a su consulta por los gobiernos provinciales o fallando en las causas venidas en apelación dentro del más clásico estilo hispánico, donde no falta junto con

⁴ Catado por Reyes Abadie, Washington. "Artigas y el Federalismo del Río de la Plata". Biblioteca Argentina de Historia y Política. Edición de la Banda Oriental 1974 - Hispamérica Argentina 1986, pág. 222.

la autoridad del decreto, el consejo o la admonición estimulante. Mantiene en todos los casos un amplio respeto por las autoridades provinciales -los "gobierno provinciales" como los llamaba- aun en el caso de lo más directamente ligado a su superior autoridad, como la Provincia Oriental.

Ni siquiera en el año crítico de 1820 -al suscribir con los representantes de Misiones y Corrientes el Pacto de Avalos que le otorgaba la dirección de la guerra y de la paz- omitió el respeto a los fueros de las Provincias, que no podían *"ser perjudicadas ni en la libre elección de sus gobernantes, ni en la administración económica, según los principios de la federación"*⁵.

Pero el riguroso impulso artiguista del federalismo no lograría, no obstante, extender su radio de acción más allá de las Provincias vertebreadas por el Uruguay y el Paraná.

Base fundamentalmente del Protectorado de Artigas sobre las Provincias federales que su política económica, inspirada en la tutela de su producción artesanal frente a la introducción de similares competitivas, y de estímulo a la exportación de los frutos de la tierra.

La regulación del comercio con el extranjero era un tema obligado en la organización general de las Provincias Unidas, pero mientras se mantenía la incomunicación, el conflicto con Buenos Aires, debía legislarse para las Provincias de la Liga Federal.

En este sentido, cabe recordar el Reglamento del 10 de abril de 1815, por el que se disponía *"abrir todos los puertos y comercio de los pueblos de la presente federación"*, instituyéndose un recaudador de rentas públicas, *"hombre de probidad y afincado"* en cada uno de los pueblos donde no hubiera administrador de aduanas cobraría un 6% sobre el valor de todos los efectos introducidos de ultramar y un 4% sobre los productos de exportación excepto los cueros y el sebo o la grasa, que pagarían un real cada uno, o un real por cada arroba respectivamente; pagados los derechos en cualquiera de los puertos donde *"está enarbolado el pabellón de la libertad"* ya no se pagaría en ningún otro, debiendo conservarse el respectivo certificado de pago, pues todo cargamento que se hallare sin el mismo sería decomisado y



vendido en remate, aplicándose su producto a los fondos públicos.

A los ingleses -que eran, prácticamente, los únicos comerciantes de ultramar- previo aseguramiento de capital de sus giros en Montevideo, se les señaló por "puertos precisos", el de Montevideo y luego Colonia y Maldonado, debiendo respetar la jurisdicción territorial, que reservaba las consignaciones y el comercio exterior a los "americanos" en exclusividad.

Pero el sistema adquirió su regulación formal, en el Reglamento de Aranceles para los Pueblos Confederados del 9 de septiembre de 1815. La tasa general por "derechos de introducción" era del 25%, bajaba del 20% al 15% cuando se trataba de productos de consumo popular, como el tabaco negro y el azúcar, o cuando recaía en artículos juzgados imprescindibles, como la loza, los vidrios, el papel y el carbón de piedra o los muebles, pero subía un 40% cuando se trataba de productos competitivos con las artesanías americanas como el calzado y la ropa hecha.

Los productos de origen americano y de consumo popular, a la vez, apenas pagaban un 5% de alcabala -impuesto a las ventas- como los caldos, pasas y nueces de San Juan y Mendoza; en lienzo de tocuyo y el algodón del Valle de Catamarca y La Rioja, la yerba y tabaco del Paraguay; los ponchos, jergas y aperos del caballo; el trigo y las harinas.

Estaban totalmente exentas las medicinas, las maderas, los libros e imprentas; las máquinas e instrumentos de ciencia y artes, pólvora, armas blancas y de chispa y en general, todo equipo de guerra, la plata y el oro, sellados o en chafalonía labrada, en pasta o en barra.

En cuanto a los "derechos de extracción" sobre los frutos del país, se aplicaba una tasa del 8% al 4%, como ser cueros, sebos, carnes, etc.; el jabón, las cenizas, el carbón de leña y *"demás productos de estos países"*; pero la tasa subía al 12% para la plata labrada en puño o chafalonía y era entre el 8% y el 10% para el oro, según fuera labrado o sellado. La exención era total para la harina del país y las galletas fabricadas con la misma.

5 Reyes Abadie, ob. cit., pág. 223.

El 8 de julio de 1817, **Artigas** se dirigió al jefe de la Estación Naval Británica, Comodoro William **Bowles**, invitándole a designar *“un oficial de su mayor confianza para el ajuste de las bases que debían en lo sucesivo reglar el comercio”*. El Comodoro **Bowles** designó, entonces, un representante, al Teniente de Navío, Eduardo **Frankland**, quien el 2 de agosto de 1817, suscribió con Artigas en Purificación el “Tratado de amistad y comercio”.

El tratado establecía que el *“jefe de los orientales admite por su parte a un libre comercio a todo comerciante inglés”*, haciendo respetar *“en todos los puertos de su mando la seguridad de sus personas y propiedades”*, debiendo acreditarse dichos comerciantes con pasaporte expedido por *“el señor comandante inglés o quien le represente”*.

Por su parte, los comerciantes ingleses estarían obligados a pagar, en los puertos “los derechos de introducción y extracción establecidos y acostumbrados”. Estarían exentos de toda contribución o pecho extraordinario. Girarían su comercio en los puertos *“pudiendo allí fijarse y recibir los efectos que más le acomoden”*.

El comandante inglés haría que el comercio *“con los gobiernos neutrales o amigos no fuera impedido ni incomodado”* y no expediría pasaporte *“a ningún comerciante inglés que vaya o venga de aquellos puertos”* en guerra con el Protector.

Por supuesto que esta última cláusula, al serle comunicado el texto del tratado al gabinete inglés mereció de **Castlereagh**, por entonces titular de Relaciones Exteriores, la tajante afirmación de que *“él debe ser considerado como un acto totalmente desautorizado por su Alteza Real”* el Regente Guillermo...

El “reglamento provisorio para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados” del 10 de septiembre de 1815 explícito al programa de José **Artigas** para dar resolución al problema de la tierra en la Banda Oriental. Tales preocupaciones ya aparecían nítidamente en su correspondencia con el Cabildo de Montevideo en mayo de 1815 y en el mes de agosto del mismo año, **Artigas** apremiaba por soluciones.

El 11 de agosto, bajo la presidencia del Alcalde Provincial y en presencia del Comandante de Armas, Fructuoso **Rivera**, tendría luego la reunión de la junta de hacendados que presentaría el proyecto de reglamento que comprende tres

Alberto Demicheli ... analizó el “enfoque artiguista” del federalismo, destacando que “cuando Artigas propone el sistema federal en el Río de la Plata, y articula fórmulas concretas en diferentes “Instituciones” y “Pactos constitucionales” actuó con la preocupación dominante del problema referente a los “poderes del gobierno federal frente a los ‘derechos’ del gobierno local”

aspectos diferenciados, algunos estrechamente vinculados entre sí, a saber: 1) La organización administrativa y judicial de la Provincia. 2) El plan de distribución de tierras y fomento de la producción. 3) Las medidas de policía de la campaña. También se destacó en **Artigas** el fomento del comercio y la promoción industrial.

En tal sentido, escribiría **Artigas** al Comandante **Andrés Artigas**, recordado como “Andresito” las siguientes recomendaciones: *“activen su comercio y expandan sus frutos. Hágales hacer sus carretas que corten maderas para vender; que fomenten sus siembras de tabaco, algodón y demás frutos, como también el beneficio de la yerba. Por muy lentos que empiecen sus trabajos, aquí son plata de contado que puedan emplearla en otros renglones de progreso para un pueblo”*.

En su importante obra *Formación Constitucional Rioplatense*, el jurista y político uruguayo Alberto **Demicheli** quien fuera Presidente de la República Oriental del Uruguay, analizó el “enfoque artiguista” del federalismo, destacando que cuando **Artigas** propone el sistema federal en el Río de la Plata, y articula fórmulas concretas en diferentes “Instituciones” y “Pactos constitucionales” actuó con la preocupación dominante del problema referente a los “po-

*deres del gobierno federal frente a los 'derechos' del gobierno local"*⁶.

Señala que en 1813 se trataba de constituir por primera vez, al igual que en los Estados Unidos en 1781, una nueva Confederación de Estados. La lógica de los hechos aconsejaba, por lo tanto, la adopción de los primitivos *Artículos de la Confederación* y el régimen del Congreso único (dieta), con su concesión amplia de poderes, mediante la retención expresa de la soberanía estatal. Sin embargo, hubiera sido torpe desatender aquella aleccionadora experiencia, que demostró cuán fuerte era un régimen de plenipotenciarios, que si bien mantenía estados locales fuertes, por un lado, por el otro debilitaba en extremo el gobierno central creando riesgos mortales a la propia Confederación.

Destaca **Demicheli** que "*con admirable sapiencia*", **Artigas** acepta las nuevas raíces orgánicas de la Constitución Federal de Filadelfia de 1787, pero condicionándola a los grandes principios dogmáticos de 1781, dosificándola con algunas fórmulas propias, encaminadas a armonizar ambos extremos.

De manera que adopta el gobierno tripartito con un Ejecutivo presidencial, un Legislativo bicameral y un Judicial independiente y doble, pero volviendo la vista de continuo al derogado sistema de Congreso transplantando los dos grandes postulados dogmáticos: el que asimila la Confederación a una liga de amistad y alianza entre Estados Soberanos (art. III) el que reconoce y consagra la soberanía de dichos Estados, fijando el régimen de sus poderes, así como el que se reserva, excepcionalmente para el nuevo gobierno central (art. II). Es por eso que se encuentran en el "Proyecto Federal" esos dos artículos básicos de 1781, establecidos antes en todas las *Instrucciones* orientales y considerados en consecuencia esenciales e imprescindibles⁷.

En el "Proyecto Federal", en efecto, después de confiar a las Provincias como en 1781 "*todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno Federal*" (art. 2°), enumera además en un texto la mayor parte de los derechos expresamente concedidos en 1787, junto con las diversas prohibiciones entonces impuestas.

Establece en el artículo 7° de las Instituciones la norma definidora y declaratoria que falta en

La Carta artiguista abre ese fecundo camino seguido luego por Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy, etc. Antes de promulgarse la Constitución Argentina de 1853, se habían ya sancionado en las distintas provincias hasta veinte estatutos políticos locales.

el texto de 1787, confiando al gobierno supremo "solamente" los negocios "generales" del Estado y al mismo tiempo agrega en el "Proyecto General" cuáles son los negocios generales, enumerándolos en los artículos 34 y 35, a la manera de 1787 haciendo lo mismo con las prohibiciones pero entonces a la manera de 1781.

Demicheli afirma que esta técnica surgida en 1813 en la que llega a plasmarse en la Constitución Argentina de 1853 pasando por sus distintos antecedentes. El autor hace referencia a la Constitución Oriental de 1813, descubierta en los archivos de España a mediados del siglo XX. A pesar de tratarse de una obra inconclusa e ignorada por los estudiosos durante un siglo, reviste un enorme interés al iniciar en el Río de la Plata el Constitucionalismo territorial y provincial característico de la Federación, cuyo interno desarrollo comienza en 1820.

La Carta artiguista abre ese fecundo camino seguido luego por Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy, etc. Antes de promulgarse la Constitución Argentina de 1853, se habían ya sancionado en las distintas provincias hasta veinte estatutos políticos locales.

Este Constitucionalismo provincial "preexistente" acompaña el sucesivo fracaso de las Constituciones "Nacionales" (unitarias) sin vigencia,

⁶ Demicheli, Alberto. "Formación Constitucional Rioplatense". Tomo II Artigas y su obra jurídico-político. Barreiro y Ramos. Montevideo 1955.

⁷ Demicheli, op. cit., pág. 639.



de 1819 y de 1826 y se desenvuelve también coetáneamente con el régimen de los pactos internacionales, iniciado también en 1813 por la Convención de la Provincia Oriental del Uruguay, continuándose hasta 1860 entre las otras provincias en un centenar de instrumentos sinalagmáticos⁸.

Esa misma línea de argumentación se encuentra nada menos que en las "Obras Completas" de Juan Bautista Alberdi⁹. La Federación Argentina -concluía- originaria de una antigua centralización realista y patria, tuvo por mira sustraerse a la omnipotencia del gobierno nacional o central ejercido por Buenos Aires, y fundar la independencia provincial sin perjuicio de la nacionalidad del país. Se proclamaban los gobernadores de provincias, **Artigas, López y Ramírez** (sus tenientes); **Bustos, Güemes** (sus continuadores), que retiraban su obediencia al gobierno de la Nación, retenido por Buenos Aires.

En ese sentido la Federación en su origen se llamaba desunión, y por ello era odiada y mal vista por los hombres de orden, que se condolían de los resultados, sin preocuparse de las causas. Ahí daba principios la división civil entre federales y unitarios, o bien entre las Provincias y su antigua Capital.

*"La guerra es la forma de gobierno, decían los federales. La guerra es desquicio y desgobierno, decían los unitarios. Era de convenir en que la guerra versaba sobre la forma de gobierno, y no sobre la identidad del país y la integridad de su soberanía. Considerar los partidos unitarios y federales de la República Argentina como pleitos de ambición personal, es detenerse en la superficie de las cosas y dar prueba de falta de estudio y de observación y reducirlos a una huella de civilización y barbarie es otra vulgaridad"*¹⁰.

El contraste a esa línea de argumentación se encuentra en la obra *Federalismo Argentino* de Francisco Ramos Mejía, editado en Buenos Aires en 1889, quien atribuye a España la raíz histórica del federalismo rioplatense, negando de ese modo la vertiente norteamericana recogida en la obra de Artigas. En tal sentido afirma "Al revés de lo que ha sucedido en Estados Unidos de Norte América, donde el federalismo nació en la colonia, entre nosotros el federalismo ha nacido de la madre patria. La España apareció en la historia como un conjunto heterogéneo de pueblos distintos e independientes entre sí, continuó como una reunión de estados y terminó en una federación monárquica".

⁸ Ravignani, Emilio. "Asambleas Constituyentes Argentinas".

⁹ Alberdi, Juan Bautista. "Obras Completas". T. V. Pág 332 -333. Escritos póstumos T. V.

¹⁰ Alberdi. Op. cit.

No es ocioso frente a esa opción volver con Alberdi a recordar que Artigas quería que Montevideo perteneciera a las Provincias Unidas del Río de la Plata, con solo algunas limitaciones al poder central... no querían salir del poder de los españoles para entrar en el poder de los de Buenos Aires

"La repugnancia a la unidad, la tendencia al aislamiento y al individualismo, el desdén por las alianzas con los caracteres típicos con que nos describen esos pueblos todos los historiadores, geógrafos, extranjeros y españoles".

"La revolución de mayo, -continúa Ramos Mejía- fue un nacimiento de carácter esencialmente municipal. La federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunismo colonial. Las catorce Provincias argentinas no son sino las catorce ciudades, cabildos de la parte del virreinato que hoy ocupa la Argentina"¹².

"El federalismo argentino, -prosigue- aunque ha querido personificarse en Ramírez, López y sobre todo en Artigas, fue la obra anónima y colectiva del pueblo argentino todo, y no el resultado de la acción de un malvado sin cultura (SIC), fue por eso que después de luchar contra fuerzas poderosas que trataban de contrarrestarle, triunfó al fin y se convirtió en hecho definitivo y constante"¹³.

No es ocioso frente a esa opción volver con Alberdi a recordar que Artigas quería que Montevideo perteneciera a las Provincias Unidas del Río de la Plata, con solo algunas limitaciones al poder central... no querían salir del poder de los españoles para entrar en el poder de los de Buenos Aires¹³.

Las provincias ex - artiguistas de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, después de vincularse entre sí y con Buenos Aires en 1829 y 1830, por diversos tratados preliminares de paz y unión, celebran finalmente el pacto del 4 de enero de 1831 *"considerando que la mayor parte de los pueblos de la República han proclamado del modo más libre y espontáneo la forma de gobierno federal"*¹⁴. En el Pacto Federal del 4 de enero de 1831 *"Ratifican y declaran en su visor y fuerza los tratados anteriores celebrados entre los mismo gobiernos, en la parte que estipulan paz, firme, amistad y unión estrecha permanente, reconociendo recíprocamente su libertad independencia representación y derechos (artículo 1º)".*

Y en el artículo 5º se establece: *"invitar a todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad a reunirse en Federación con los litorales; y a que, por medio de un Congreso general federativo, se arregle la administración federal del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior y la soberana libertad e independencia de cada una de las provincias".*

La influencia de Artigas en el Federalismo y el Constitucionalismo argentino toma claro partido en la obra de Demicheli quien concluye *"Artigas no es un jurista, pero posee el don innato de la eficiencia creadora, y está dotado de un instinto político certero, que lo transforma en cabal intérprete de las idealidades y anhelos populares. Se inspira en las cartas constitucionales norteamericanas, pero se libera de su influencia para forjar su magnífica obra superando ampliamente el modelo. Selecciona reforma minoría lo que considera implicate con nuestra particular idiosincrasia, hasta colmar los notorios vacíos del texto original".*

Surge así una obra distinta, dotada de la suprema virtud de su adaptación perfecta a las realidades ambientes, por cuya razón ella mantiene aún hoy todo su vigor, pese a las profundas transformaciones aplicadas en el transcurso de los años.

¹¹ Ramos Mejía, Francisco. "El Federalismo Argentino". Fragmento de la Historia de la Evolución Argentina. Pág 219 y ss, Buenos Aires 1889.

¹² Ramos Mejía, Francisco. Op. cit.

¹³ Alberdi, Juan Bautista. Op. cit., pág 340.

¹⁴ Corrientes no firmó, aunque adhirió después de haber renunciado su delegado.

La promoción de la familia:

Trabajo y Arraigo

Ignacio Garda Ortiz¹

1 La “economía de dos factores” en la articulación de los desarrollos locales

■ Introducción

Para entender los cambios económicos a los que asiste el mundo occidental desde principios de la década de 1970, hay que hacer un poco de historia y remontarse a la Revolución Industrial. En efecto, el despegue productivo que se verificó en Gran Bretaña entre fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX fue la causa principal de un sinnúmero de cambios que modificaron de manera determinante, no ya la forma de producir y de intercambiar en el mercado, de las naciones que entraron en el proceso, sino los modos de vida de sus poblaciones.

En lo que se refiere a estas últimas, interesan particularmente dos fenómenos: por un lado, las masivas migraciones del campo a las ciudades; por otro, la conversión global del antiguo artesanado y de gran parte del pueblo campesino al trabajo industrial asalariado.

En lo tocante a las naciones, es de destacar que en el período mencionado se perfiló una for-

ma de comercio mundial, sustentado en la idea de David Ricardo de la “división internacional del trabajo”, es decir, en el intercambio de bienes manufacturados, producidos por las naciones tecnológicamente más avanzadas, por materias primas que eran abastecidas por países que todavía no habían entrado en esa “vía de desarrollo”.

Las desigualdades generadas por el modo de producción industrial, entre los propietarios del capital productivo y las masas asalariadas, no pudieron ser manejadas hasta bien entrado el siglo XX, con la inauguración del llamado “Estado de Bienestar” en los EEUU, en distintas naciones europeas.

■ El Estado de Bienestar

Tratando de no perder de vista una enorme diversidad de matices y variantes que conserva cada caso, puede afirmarse que la inauguración de este modelo estuvo signada por la idea de que el mercado, a diferencia de lo que habían propugnado los padres del liberalismo económico clásico, requería ajustes estructurales (no temporales) que sólo podían ser corregidos, mediante la intervención del Estado, como gobierno de la comunidad política.

Esta intromisión de un Gobierno, que abandonaba su papel de mero “gendarme” del co-

¹ Especialista en Políticas Sociales



recto desenvolvimiento del proceso de mercado, tenía el objetivo principal de fortalecer la demanda, pues se veía que su debilidad era la causa de la recesión que afectaba a buena parte de las economías occidentales.

Hasta principios de la década de 1970, bajo la premisa recién expuesta, en muchos de los países de la mitad capitalista del mundo, se logró un equilibrio en la participación del capital y del trabajo en el PBI. Sin embargo, este equilibrio no estuvo basado en la difusión de la propiedad de los medios de producción, sino en la implementación de impuestos progresivos, en la amplia provisión de servicios sociales por parte del Estado y en la mejora paulatina de las condiciones del trabajador asalariado.

De algún modo, la historia del Estado de Bienestar fue la de un pacto social propiciado por el Estado y realizado por él mismo, en conjunción con los empresarios y los trabajadores representados por sus sindicatos.

■ La Pérdida del Equilibrio

Ahora bien, este equilibrio estaría destinado a durar lo que subsistieran las formas de trabajo propias del mundo industrial, precisamente porque el equilibrio estaba sustentado en la capacidad que tenía el sistema de generar empleo y transferir poder de compra a las familias.

“(...) el proceso que se puede contemplar, a partir de la inauguración de la economía post-industrial, es el del crecimiento del capital sobre sí mismo.”

Con la aplicación creciente de los distintos adelantos tecnológicos al proceso productivo - verificada sobre todo a partir de la década de 1970 - se comenzó a ver como el equilibrio logrado empezaba a perder su estabilidad. Es que en las industrias de escala, y aún en ciertas PYMES dependiendo del tipo de producción, se reemplazaría cada vez más el trabajo humano por el de la maquinaria. Este fenómeno llevaría rápidamente a que las distintas empresas se dedicaran a buscar “poco personal” calificado para la operación de las máquinas más complejas, con lo cual se descartarían progresivamente a los trabajadores escasamente instruidos.

La consecuencia fundamental de este proceso sería la decreciente participación del salario en el PBI y, por lo tanto, la dificultad para equiparar la capacidad de producción con la del consumo a escala nacional.



En este sentido, el proceso que se puede contemplar, a partir de la inauguración de la economía post-industrial, es el del crecimiento del capital sobre sí mismo.

¿Qué quiere decir esto? Simplemente, que quienes son beneficiarios de las utilidades que arroja el capital, en sus diversas formas, al final de cada ciclo económico tienden a alejarse cada vez más de un sector asalariado cuyo ingreso se retrasa continuamente. Es por ello que Boutros Ghali - Secretario General de Naciones Unidas en la década del 90 - en el año 1996 pudo afirmar que, de acuerdo a las características del proceso económico post-industrial, *"los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres"*, y que el crecimiento económico ya no era sinónimo de un fortalecimiento del tejido social sino, muchas veces, todo lo contrario. En esta misma línea, Ernst Schumacher en los 70 había desarrollado el concepto de "envenenamiento mutuo" para describir al fenómeno consecuente de esta forma económica de producir, bajo la consideración de que el desarrollo, en un contexto de aplicación tecnológica radicalizada, no hacía sino generar pequeños "islotos" de riqueza, rodeados de grandes bolsones de pobreza.

Todo esto no puede ser solucionado desde el mercado – dado que se trata de un problema

"(...) la armonía que se persigue debe estar sustentada en el fortalecimiento de los sectores que, a medida que se suceden los ciclos económicos, van quedando retrasados."

estructural - y tampoco desde el Estado, si no se asume que el mundo de la producción, tal como era conocido, se ha terminado.

En la práctica, tal aseveración significa que se debe seguir apuntando al objetivo de un equilibrio relativo entre la capacidad de producir y la capacidad de consumir, pero que a este objetivo sólo se puede arribar con herramientas diversas a las utilizadas en el período del Estado de Bienestar, porque el contexto cambió radicalmente.

También quiere decir que resulta inútil, intentar una vuelta a los modos de producción preteritos, con la excusa de generar más trabajo, porque estos procesos no pueden ser regulados con leyes extrañas a su propia lógica. La consigna, entonces, es la de aprovechar las herramientas de la nueva fase pero en orden a la construcción de un nuevo equilibrio.

Es evidente que la armonía que se persigue debe estar sustentada en el fortalecimiento de los sectores que, a medida que se suceden los ciclos económicos, van quedando retrasados.

Si las crisis, que se verifican de manera periódica, son consecuencia de la sobreproducción y el subconsumo y, por lo tanto, tienen un carácter recesivo, lo que corresponde es un fortalecimiento de la demanda.

Dicho fortalecimiento puede ser realizado sobre la base de la imposición progresiva a los sectores de la economía que tienden a adelantarse. Los recursos públicos obtenidos por este medio, deben ser destinados al fortalecimiento y promoción de los sectores más débiles de la economía. Sin embargo, esta medida general

tiende a frenar el crecimiento porque penaliza a los actores más dinámicos.

Un segundo camino puede pensarse según el programa formulado por Louis Kelso. En efecto, el célebre economista estadounidense, consciente de la falta de equidad de un sistema que concentraba la mayor rentabilidad en una porción mínima de la población, ideó distintas formas **de asociación de los asalariados a este crecimiento**. Entre esas formas, la más famosa fue la de los ESOPs (Employee Share Ownership Plan). Éstos no eran otra cosa que posibilitar que “asociaciones de trabajadores, ad hoc”, fueran propietarias de paquetes accionarios de su propia empresa, con lo cual la distribución de utilidades de la empresa entre los trabajadores se convertía en un mecanismo normal de la economía.

Aunque la práctica del reparto de las ganancias en la actualidad no resulta extraña a la economía norteamericana, es evidente que el plan formulado por Kelso funciona en el horizonte de una minoría de empresas que utilizan esta idea para incentivar a sus empleados, lograr cohesión en torno a los intereses corporativos y alcanzar metas más ambiciosas en términos de productividad. Sin embargo, los “dos factores” son aplicables de diversas maneras, en distintos sectores y en varios niveles de la actividad económica, si no se pierde de vista el **objetivo central** de asociar, mediante la propiedad de acciones o títulos, a los sectores más débiles de la economía al crecimiento de las partes más rentables, al modo que se enganchan los vagones a una locomotora.

Es claro que, salvo contadas excepciones, en el sector más débil de la economía se encuentran tanto los pequeños productores agropecuarios como los trabajadores asalariados.

En el caso de los primeros, porque, por lo general, su producción se inclina a representar cada vez un porcentaje menor, en el precio de los productos terminados y puestos en góndola. El sector manufacturero y el de la comercialización determinan sus ganancias y luego trasladan los costos hacia debajo de la cadena de valor agregado, hacia el eslabón primario, que aplastado contra la tierra, solo puede trasladar costos a su propio trabajo y al de su familia.

“Es claro que, salvo contadas excepciones, en el sector más débil de la economía se encuentran tanto los pequeños productores agropecuarios como los trabajadores asalariados.”

En lo que se refiere al sector asalariado, por más que sea representado por el mejor de los sindicalismos posibles, en todos los casos los sueldos negociados corren por detrás de los precios, atento a que aquellos son un costo de la producción y, por lo tanto, trasladables al mercado.

■ El Ahorro Social y su Inversión Productiva

Es por ello que la única solución viable, al retraso de poder adquisitivo del salario para estos actores, es la articulación de un sistema de capitalización de una parte del ahorro social, que es propiedad de los trabajadores. Sin embargo, tal solución no puede ser realizada de cualquier modo, pues requiere de una organización institucional, perdurable en el tiempo.

En cuanto a los pequeños productores agropecuarios, hay que tener en vista una serie de elementos. En primer lugar, independientemente de la producción que lleven adelante, en nuestro país es esta una parcialidad claramente descapitalizada, con rendimientos decrecientes, y compuesta por población envejecida, debido a la migración constante de las familias de los productores hacia las ciudades, en busca de un panorama mejor.

La primera conclusión que se debe sacar de esto es que, en la situación actual, la capitalización obtenida por los productores, sea del tipo que fuere, no puede invertirse sino minoritariamente para la realización de mejoras, en el lugar en que se realiza la producción. Y esto por lo dicho anteriormente: no conviene invertir en el sector menos rentable de la cadena,

sino en el que más utilidades arroja al fin de cada ciclo porque, de acuerdo a la rentabilidad diversa en los distintos sectores, los fondos se derivan casi automáticamente a las partes más dinámicas y que ofrecen mayores ganancias.

Por otro lado, si se tiene como objetivo la realización de un trabajo asociativo, para evitar el fenómeno de la polarización entre los diversos eslabones de la cadena productiva, se debe lograr que las partes acuerden objetivos globales de corto, mediano y largo plazo, y que ninguno de los eslabones tenga interés en competir con los otros, sino en complementarse para generar mayor competitividad, al nivel del Ramo de Producción.

Ahora bien, el interés por la complementación no puede basarse al comienzo, en otra motivación que no sea la económica, y esto vale para todas las partes. Los distintos eslabones deben percibir los beneficios de la asociación en términos concretos. Si el Ramo de Producción se encuentra organizado - es decir que tiene las cadenas de valor integradas- se puede intentar de diferentes maneras generar instrumentos financieros para poder capturar el propio ahorro de la actividad productiva, al final de cada ciclo económico. La

“El desarrollo (...) supone un crecimiento distribuido y sostenido, que alimente una revitalización del tejido social conformado por las relaciones de los grupos familiares arraigados y las instituciones que lo constituyen.”

internalización en la cadena, de los costos financieros, es un elemento de gran utilidad para capitalizar a los pequeños productores agropecuarios, lo mismo que a los trabajadores del sector industrial, dentro del crecimiento de la “cadena de valor” en su conjunto.

Todos los eslabones de la cadena integrada tienen una participación en el precio final del pro-



ducto elaborado, fraccionado y puesto en el lugar de consumo. Los eslabones que aportan principalmente su trabajo y la producción primaria, no quedan “afuera del negocio” por el hecho de entregar su producción, sino que tienen un segundo ingreso - en concepto de utilidades - porque han contribuido con sus ahorros al financiamiento de la inversión.

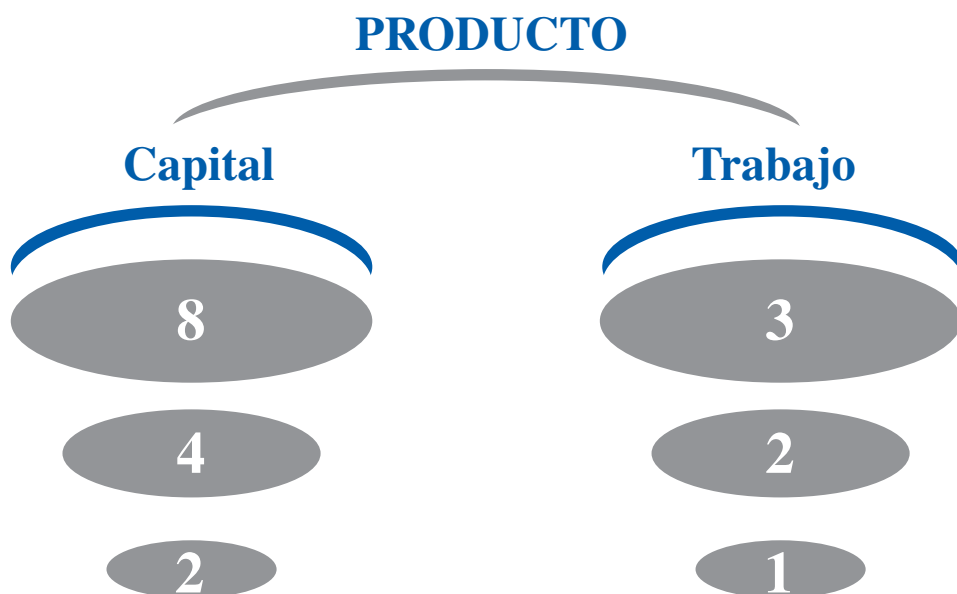
Así, el eslabón primario, que es más débil, consigue un doble ingreso que viene a fortalecer la ganancia que obtiene por la venta de su producción. Ambos quedan asociados en el crecimiento.

De forma análoga a la instrumentación programada de capitalización para los pequeños productores, se pueden implementar experiencias similares en los Ramos de Producción, que incluyen a los trabajadores de sectores industriales y comerciales, para la capitalización del ahorro del sector asalariado. ¿Cual ahorro? Por ejemplo el ahorro previsional.

De este modo, como en el caso anterior, se genera un tipo de propiedad que garantiza un fortalecimiento del ingreso, a partir de las utilidades del capital, y por lo tanto se logra el objetivo de robustecer la demanda evitando la puja salarial neutralizando las tendencias inflacionarias. Ningún propietario de acciones, intentaría “subir el costo de un insumo de la producción” que le genera dividendos, salvo en condiciones de emergencia insuperable.

¿Cuál es la importancia que reviste este tipo de programas para la economía nacional? Fundamentalmente, el logro de un fortalecimiento de la demanda, de forma no inflacionaria, por su relación con el crecimiento de la inversión y, consecuentemente, de la producción. Esto significa la resolución de la aporía propia del mundo post-industrial, es decir, **un nuevo equilibrio entre la producción y el consumo**, con tendencia a la perdurabilidad, pues se encuentra sustentado en la idea de la posesión más difundida del capital.

El Crecimiento Asimétrico de Capital y Trabajo en la Economía Post-Industrial



- Las tasas de crecimiento del capital duplican las tasas del crecimiento del trabajo.

- La economía post-industrial tiene dificultad para transferir poder de compra a los mercados.



2 La recuperación del equilibrio

1. Políticas sociales y Desarrollo Sustentable

El desarrollo es un concepto totalizador que supone un **crecimiento distribuido** y sostenido, que alimente una **revitalización del tejido social conformado por las relaciones de los grupos familiares arraigados y las instituciones que lo constituyen**. Comprende, asimismo, el mantenimiento y mejoramiento generacional de un patrimonio que debe ser transmitido a la posteridad.

No podemos regular la armonía en el crecimiento de las partes, sin una referencia permanente al crecimiento del todo. Es más, el crecimiento de una parte fuera de la regulación del conjunto, siempre supone una "patología" y el deterioro de la vitalidad de todas las partes, incluida la que crece. La imagen del "enano macrocefálico y raquítico" que caracteriza a un país malformado como el nuestro, con el 40%

de la población en la Región Metropolitana, se reproduce luego en las 23 provincias que concentran alrededor del 60% de la población en las ciudades capitales.

Como se puede apreciar el desarrollo - que es al mismo tiempo territorial, económico, tecnológico, cultural, etc. - supone una secuencia de fases sucesivas que es necesario identificar, definir y caracterizar, porque los actores, los objetivos y los instrumentos son en cada caso de distinta naturaleza.

2. Primera fase: El Volumen del Crecimiento

El Mercado

La primera fase del desarrollo es el **crecimiento considerado en forma cuantitativa**: ¿cuánto creció el PBI? y su ámbito natural es el **Mercado**.

Todos somos productores y consumidores de distintos bienes y servicios y nos beneficiamos con la fluidez de los intercambios para satisfacer nuestras necesidades. La producción se

“Del trabajo y del arraigo surge la consolidación de la identidad local, la constitución de la familia y los circuitos distributivos que van a alimentar las coberturas de educación, salud y previsión principalmente.”

realiza con la asociación de los dos factores que son el capital y el trabajo. Ambos están siempre presentes en la generación de bienes y servicios. En el mercado todos quisieran poner poco y sacar mucho, pero la realidad se impone y el resultado del dinamismo del mercado nos muestra que el capital productivo se concentra en el 5% de la población, mientras que el otro **95% participa en el mercado como insumo productivo y como consumidor**. Ambas cosas están íntimamente relacionadas, ya que los salarios y otros ingresos laborales, que para el empresario son un costo de producción, se trasladan a la población y constituyen el poder de compra de la misma. O sea que el proceso productivo al mismo tiempo que produce bienes y servicios y los vuelca en el mercado, transfiere poder de compra a la población.

Cuando esto falla se produce déficit de demanda y la economía se frena. Robert Reich, ex -secretario de Trabajo de Clinton, ponía en duda que los EEUU pudieran salir de la actual crisis recesiva al afirmar: *“la capacidad de compra de todos los salarios de EEUU es mucho menor que la capacidad de producción de los capitales de EEUU. Estos capitales no se invierten para producir porque los salarios no tienen capacidad para comprar ese crecimiento”* (Diario Clarín-21 de enero 2010).

3. Segunda fase: La Estructura del Crecimiento

La Política Económica

La segunda fase del Desarrollo es **“la distribución del crecimiento de cada ciclo económico”** y quien asume esta función es el Gobierno a través de la Política Económica. Aquí se considera **“la estructura de crecimiento”** - no su volumen - y para esto el Gobierno pone en marcha la política cambiaria, financiera, tributaria, monetaria, etc. La preocupación en esta fase no es ya ¿cuánto se crece? si no **¿cómo se crece?** (ver Informe PNUD/95)

El objetivo principal es *“adecuar la capacidad de producción a la capacidad de consumo”* y viceversa. El resultado esperado es un **crecimiento proporcional** de todas la partes: territoriales, sectoriales y la integración de las cadenas de valor agregado. Las cadenas desintegradas permiten que lo que tiene que ser un “insumo productivo” se convierta en un “producto” y conspire contra la economía real. Ej.: el préstamo financiero.

Recordemos que, según Keynes, las tasas de interés del préstamo financiero no deben superar el crecimiento marginal del capital.

En esta etapa, en cierta manera se ponen vallas al curso natural del mercado que, como un río, fluye siguiendo las pendientes de territorio. Esto se debe hacer con el objeto de lograr una mejor utilización de los recursos y, mediante una planificación de largo plazo, ir creando las condiciones para que el agua, disminuyendo su velocidad y aumentando su nivel, pueda derivarse mediante un sistema de canalización hacia las zonas que se quiere irrigar y fertilizar.

Aquí, se debe evaluar el impacto ambiental. El medio ambiente o entorno siempre interacciona con las acciones de los hombres. Una sociedad integrada, educada, bien administrada y con previsión del futuro, generará cambios po-

“(...) debemos apelar a la distribución de la población en el territorio mediante la organización de muchos desarrollos locales intermedios.”

sitivos en el medio ambiente en forma sustentable. En cambio una sociedad desintegrada, donde *“los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres”* para citar a Boutros Ghali, generará un doble efecto negativo sobre el entorno. Un capitalismo concentrado con poco arraigo local, se mostrará excesivamente agresivo y desaprensivo respecto del impacto ambiental y social, que produzcan los negocios. Por su parte la *“pobreza creciente comenzará a desplazarse”* y, en una anomia total, movida por las necesidades de la supervivencia, se asemejará a un manga de langostas que avanzará destruyendo todo a su paso. Este pensamiento es de *Inge Kaul* cuando era Directora del PNUD/ 93-97.

Como se ve conviene separar lo más posible los *“negocios del mercado”* de la Política Económica, cuyo fin es lograr un crecimiento proporcional de todas las partes, frenando a unas y estimulando a otras. La distribución de la población en el territorio y su arraigo en las diferentes regiones, depende fundamentalmente de esta acción del gobierno.

4. La Tercera fase: La Calidad del Crecimiento

Las Políticas Sociales y el Tejido Social.

Las políticas sociales corresponden a la **“tercera fase”** y su función es transformar los recursos *“capturados”* por la segunda fase, en fortalecimiento y revitalización del *“tejido social”*. El tejido social está conformado por la familias arraigadas en el territorio, que tienen lazos de sangre, de historia, de cultura, de oficios, de producciones, de vecindad, etc. Estas familias, antes que nada, necesitan poder insertarse en el proceso productivo en su lugar de origen. Ya dijimos que **el 95% de la población se inserta en la producción mediante el trabajo**. Pues bien, las Políticas Sociales se deben estructurar sobre el eje del *“trabajo para todos en los desarrollos locales”*.

Del trabajo y del arraigo surge la consolidación de la identidad local, la constitución de la familia y los circuitos distributivos que van a alimentar las coberturas de educación, salud y previsión principalmente.

Algunos sostienen la posibilidad de compensar

“El ahorro es fundamental en todo proceso de desarrollo local.”

la falta de actividad industrial - y por lo tanto la falta de puestos de trabajo industriales - con una expansión del comercio y los servicios (tercerización). En este supuesto caso, una economía primaria agroexportadora podría *“crecer y dar trabajo a la población”*. Sin embargo este *“tipo de trabajo”* terciario, es territorialmente poco arraigado y una economía así planteada *“no genera su propio desarrollo tecnológico”*. Y *“sin tecnología nacional no habrá una industria verdaderamente nacional, y sin industria nacional, podrá haber crecimiento pero no desarrollo”* (Modelo Argentino para el Proyecto Nacional. Juan Domingo Perón, 1974).

Ahora bien, sabemos que una de las mayores dificultades que tiene la economía pos-industrial es la de generar puestos de trabajo. Nuevamente aquí debemos apelar a la distribución de la población en el territorio mediante la organización de muchos desarrollos locales intermedios.

No es lo mismo tener 18.000.000 de habitantes en el continuo urbano que se está formando desde Rosario- AMBA- La Plata, sobre el *“eje fluvial industrial”*, de los cuales conseguirán trabajos formales (salarios plenos) el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA), que tener la población distribuida a lo ancho y a lo largo del territorio, en unos 100 desarrollos locales intermedios, que le den unidad funcional a los más de 2100 municipios que tiene el país. Cada uno de estos **Distritos de Desarrollo**, debería lograr su propio crecimiento autónomo, para lo cual necesitan captar su propio ahorro para la inversión local. (ver caso de los *“Títulos de Obra Pública de Guaymallén-TOGs”*)

Al restablecer y promover las relaciones sociales en los ámbitos locales, todas las variables de las Políticas Sociales se mueven en sentido positivo y se pueden estimular los círculos virtuosos entre trabajo, salud y educación (la reversa del *“Triángulo de Winslow”* que relaciona ig-

norancia, pobreza y enfermedad en un círculo vicioso de desintegración)

Las **Políticas Sociales**, requieren la participación lo más activa posible de las asociaciones intermedias. Para lograr la revitalización de la trama social, el Gobierno debe **estimular pero no sustituir** las acciones que asuman las familias, las juntas vecinales, las sociedades de fomento, las cooperativas, las mutuales, las fundaciones, etc. El Gobierno aportará la Planificación Estratégica, obras de infraestructura, las regulaciones, la seguridad, y en forma subsidiaria, la

parte de la educación, la salud, la previsión que las organizaciones sociales no puedan aportar. (Ejemplo: PEVI 2020-COVIAR)

Podríamos decir que las Políticas Sociales constituyen la última fase de la construcción de un desarrollo sustentable. Si tomamos al desarrollo sustentable como la dimensión plena de un crecimiento distribuido, armónico, transmisible hacia el futuro y con inclusión social amplia, veremos que las Políticas Sociales, constituyen un delicado momento, en que lo “material” se debe convertir en “institucional”; es decir es el



salto de lo económico a lo social. De este modo podemos decir que tenemos una primera etapa que es productiva (mercado), una segunda que es distributiva (política económica) y una tercera, que transforma las riquezas en instituciones y revitalización del tejido social (políticas sociales promocionales). En esta tercera etapa, deben concurrir los “grupos sociales” con el Gobierno, para ir realizando en forma concurrente - Gobierno y sociedades intermedias - la integración de la trama social.

También debemos considerar algunos problemas estructurales para impulsar el desarrollo local, con apoyo en la economía cooperativa. El cooperativismo funcionó bien durante la consolidación de la economía industrial, hasta tanto capital y trabajo crecían en forma proporcional, en la realización de una producción. Los trabajadores aportaban su producción, la comercializaban en conjunto y distribuían la renta. Es decir “internalizaban” la renta comercial.

Actualmente, y cada vez más, dentro de cada unidad de producto, el capital crece a una tasa que al menos duplica la tasa de crecimiento del trabajo, y las cooperativas sienten internamente que los productores de bienes reales se atrasan respecto a los prestadores de servicios en general y de servicios financieros en particular. Esto no se debe, en principio, a ninguna maniobra especulativa, sino simplemente a la tendencia que nos muestra la evolución de la economía, donde *“el capital crece el doble de rápido que el trabajo”* dentro de la misma unidad de producto o servicio.

Evidentemente los instrumentos se eligen y adecuan según la realidad y los objetivos. Si

hasta hace 20 años el ingreso del sector trabajador participaba en el 50% del PBI y actualmente participa en el 25% del PBI, es porque han cambiado las condiciones de la producción, y no han cambiado los instrumentos que posibilitan que todos los sectores de la economía participen del PBI en forma proporcional, (**Ley de Reciprocidad Proporcional**)

Si constatamos que hoy el capital crece y el trabajo tiende a no crecer en la misma proporción, dentro de una misma producción, no deberíamos insistir en seguir asociando al pequeño y mediano productor, sólo al **“Factor Trabajo”** que no crece, en vez de buscar las maneras de asociarlo al **“Factor Capital”** que crece cada vez más rápido.



“(...) los instrumentos se eligen y adecuan según la realidad y los objetivos.”

El ahorro es fundamental en todo proceso de desarrollo local. Toda la parte del ingreso legítimo que no se puede consumir debe ser ahorrado y reinvertido localmente. En este sentido, el Gobierno tiene capacidad para instituir diferentes formas de “**ahorros obligatorios**”, a través del sistema tributario y de las coberturas sociales y previsionales. Actualmente estos ahorros sociales son absorbidos por el Estado y no se reinvierten localmente, de modo que disminuyen la renta y la inversión local. Cuando un territorio pierde parte de su renta se deprime y comienza a expulsar población principalmente hacia las periferias de las grandes ciudades.

Otra cuestión es cuando las familias, después de haber ahorrado una parte de su ingreso, en vez de capitalizarlo, lo deben agregar a su consumo y el ahorro pasa por los precios a la renta de las empresas. Es decir que las empresas captan el ahorro de las familias, mediante un aumento de los precios, sin que esto quede registrado en ningún lado. En la economía alemana existe un sistema en el cual se “calzan” los precios de los bienes de consumo con los salarios. De este modo si suben los precios, en la misma proporción suben los salarios. Dicho de otra forma el salario no pierde poder adquisitivo con el aumento de los precios. Sería interesante incluir estos criterios en las cadenas agro-industriales y comerciales para que ningún eslabón se retrase respecto de los otros.

Este aparente dilema se resuelve asociando a las familias al crecimiento del capital y de los bienes, y aumentando el consumo no en forma directa sino mediatizada por un segundo ingreso. Esta es otra forma de asociar las familias al crecimiento del capital.

En un desarrollo local bien realizado, como el de **Malargüe – Mendoza**, se invirtieron “planes sociales” en hacer casas de material para los pobladores rurales criadores de caprinos (chivos). Dentro de un “*programa de promo-*

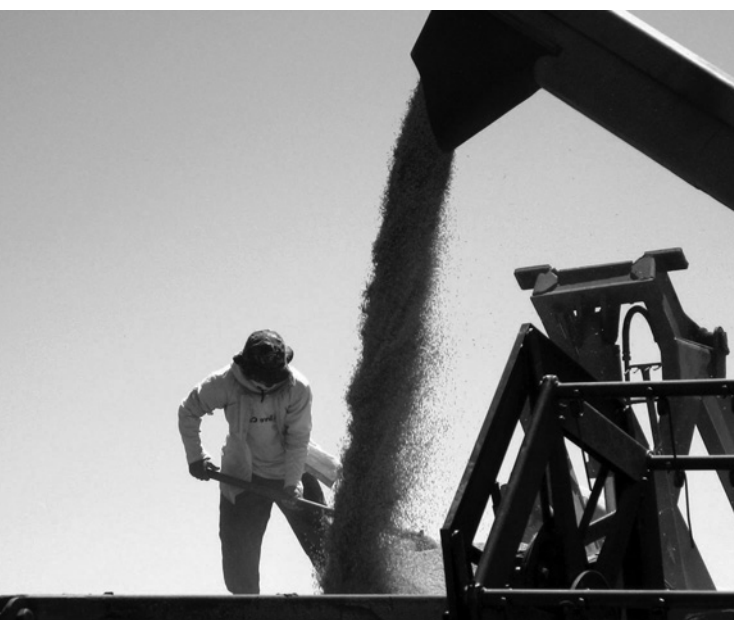
ción de la explotación caprina”, impulsada por el Gobierno municipal, se integró localmente la cadena de producción de carne, de elaboración y de comercialización. El Gobierno consiguió primero mercados de exportación. Estos mercados impusieron sus condiciones de elaboración para cumplir lo cual el Gobierno Local estableció un frigorífico municipal. Con estos elementos se consiguió pagar la carne caprina bastante mejor que lo que se pagaba hasta el momento. Aquí se observa claramente como el “negocio” se construye desde los precios del mercado hacia la producción primaria y no al revés.

El Gobierno inductor y promotor del desarrollo convirtió esa parte del incremento del precio en una “cuota-casa”, que devuelve al tesoro municipal la inversión del plan de vivienda y, al mismo tiempo, permite ampliarlo y mejorarlo. Como se ve, el Gobierno promotor está generando un **ahorro obligatorio** a partir de la integración de la cadena de la carne caprina, que posibilita la inversión inicial del comienzo del Desarrollo Local que se irá consolidando mediante “*la educación, la disciplina y la organización*” (Schumacher-“*Lo Pequeño es Hermoso*”).

Desde allí – siguiendo el mismo ejemplo real – se puede intentar el otro paso consistente en entregar la placa solar y la heladera de 12 voltios, generando un circuito de recolección diaria de la leche del ordeño de las cabras para abastecer una quesería municipal que, junto con el frigorífico municipal de carne caprina, consiga ampliar los mercados de exportación para esos productos.

Como se ve, es mejor que el Gobierno Local sea el promotor del desarrollo, que **organice y exija a los pobladores, y al mismo tiempo les aporte tecnología y mercados**, y no que se dedique solamente a hacer asistencia con lo cual no se produce ningún tipo de desarrollo.

Aumentando el valor agregado se pueden buscar formas de asociar a los productores a la rentabilidad de esa producción (títulos/acciones), y con la renta de dichas acciones, generar un segundo ingreso, que aumentaría la demanda agregada en forma



no inflacionaria.

Economía y Desarrollo Local

Las economías deberían ser consideradas y desarrolladas como una embarcación: por debajo de la línea de flotación, pequeños compartimentos estancos. Si se produjera una avería, (una brecha) la nave no se iría a pique. Por encima de la línea de flotación, economía abierta a los mercados internacionales, para aprovechar las ventajas competitivas, exportar e ingresar las divisas necesarias para no aumentar la deuda externa. Cuidando siempre que el intercambio de "commodities" por manufacturas no bloquee nuestro propio desarrollo industrial y la capacidad de nuestra economía de dar trabajo a los argentinos.

Los Desarrollos Locales, con sus ciclos económicos completos, se cierran sobre sí mismos para permitir que la inversión, producción, valor agregado y demanda agregada, consumo, ahorro y reinversión, generen un crecimiento local autosustentable.

Cada desarrollo local debe tener su propio crecimiento, porque esto es lo que arraiga a la población en el territorio. Sobre estos desarrollos locales deben comenzar a funcionar los mecanismos de distribución que eviten que las

asimetrías regionales naturales se trasladen al ingreso de las familias y generen movimientos de población, con vaciamiento de unas regiones y hacinamiento de otras.

La distribución de la población en el territorio es uno de los elementos del desarrollo, y del crecimiento armónico, sostenido y distribuido.

En los desarrollos locales, es donde la PYMES -que toman mucha mano de obra cumplen su rol más importante. Allí, el financiamiento debe promover las **tecnologías intermedias**, **que calzan una inversión de capital con un número de empleos formales** creados. Las empresas que se mantengan en esa "*franja tecnoproductiva*" podrán tener algunos puntos de subsidio en las tasas de financiamiento.

■ Economías de subsistencia

Dentro de los desarrollos locales, por debajo de la economía local autosostenible, podrán haber "economías de subsistencia" (mínimo socialmente garantizado), que canalizan subsidios en "**unidades de autoproducción y consumo**" y que no vuelcan su producción en el mercado. Estas unidades pueden buscar la diversidad con un activo intercambio mediante el trueque, con unidades similares de otras regiones.

En esta actividad de promoción social, por medio del trabajo y la producción subsidiada, tienen un gran protagonismo los gobiernos municipales. (cfr. "Gobernar para las Familias", Garda Ortiz, Ignacio; Ediciones de la Fundación Civilidad)

■ La Distribución Territorial del Crecimiento

En el territorio argentino deben promoverse unos cien desarrollos locales, (microrregionales), donde pueden quedar implicados en forma directa, del orden de los veinte millones de argentinos, que es la mitad de la población nacional.

Las retenciones a un producto de exportación deben ser inversamente proporcionales a la cantidad de demanda agregada, que cada ac-

tividad genera. Las “commodities” serán las que tengan los máximos niveles de imposición porque, si bien generan divisas, representan un intercambio que absorbe trabajo extranjero, incorporado a los productos importados, lo que frena nuestra propia industria y bloquea el trabajo nacional.

■ Unidad y Diversidad en los Desarrollos Locales

La unidad radica en el Plan Común de Desarrollo, para ese distrito territorial, perfectamente definido, con su área de cobertura, sus instancias escalonadas de complejidad creciente, de la periferia al centro. **El centro asegura la unidad**, la identidad, la pertenencia, el rol principal del distrito, las relaciones hacia afuera (inter jurisdiccionales) horizontales y verticales

La diversidad, está garantizada por la proximidad de servicios de poca complejidad, que permite que para las necesidades cotidianas las familias tengan acceso a los mismos en un radio de pocas cuadras de los domicilios y aún en el propio domicilio, como es el caso de los médicos de familia.

El tejido social, se construye con las relaciones de las familias, que tienen “casa poblada”, a partir de los cual se establecen relaciones de vecindad, de oficio y de relaciones económicas. Después viene la necesidad de arbitraje y de allí nace la autoridad política local.

Los grupos familiares tienen necesidades básicas que satisfacer y en ese intento establecen relaciones con sus similares, y esas relaciones cuando están bien realizadas constituyen el “tejido social” que envuelve a las familias y permite su adecuado desarrollo. Actualmente el tejido social está roto y se debe hacer un trabajo de reconstitución del mismo.

Si hacemos la lista de las necesidades básicas de los grupos familiares, que son las llamadas **Estrategias Familiares de Vida** - veremos que hay dos formas distintas de tratar de solucionar las necesidades básicas. La primera es mediante un **Plan de Desarrollo** que supone el fortalecimiento de los grupos familiares, y la segunda es **asistencialista**, y se diseña mediante progra-

mas individuales, que rompen las unidades naturales, atomizan los problemas y superponen las soluciones y terminan por aumentar la desintegración del tejido social.

Para el Desarrollo Local, la consolidación de la familia con hijos y con arraigo es el principal nivel de inclusión y de revitalización del tejido social, y por lo tanto una inversión sociopolítica en orden al rejuvenecimiento demográfico, mientras que para la asistencia, la reproducción es un incremento del gasto, que se debe minimizar con el control de natalidad.

Las acciones de desarrollo y asistencia, pueden coexistir en distinta proporción, pero lo importante es que toda asistencia tenga por finalidad la reincorporación plena del asistido a la sociedad, y que no conspire contra el proceso de reintegración del tejido social. Se puede dar evidentemente la “copa de leche” en los colegios, pero esto no puede derivar en una situación en que, el sistema educativo, lo único que hace es dar este alimento mínimo, porque deja de ser un sistema educativo. De la misma manera se debe brindar atención médica a las infecciones de la infancia, pero esto no puede significar que el sistema de salud se desentienda de la vacunación y de la promoción de la salud.

Si analizamos, una por una, las variables de los comportamientos de los grupos familiares, veremos la diferencia que existe entre ir restaurando el tejido social, aumentando la capacidad de las familias, respecto de ir poniendo parches a las situaciones más angustiantes aumentando la destrucción del tejido social. Si nosotros en vez de consolidar el núcleo familiar hacemos programas para las madres solteras, para los hijos sin padres, para los abuelos alcohólicos, para la mujer golpeada y el padre sin trabajo, etc. etc., estamos atomizando, aun sin darnos cuenta, la familia y la sociedad.

La que debe ser ayudada es la familia, comenzando porque el padre de familia tenga trabajo digno y la madre con hijos pequeños pueda dedicar todo el tiempo necesario en la casa para cuidarlos y educarlos. Vivienda, educación y salud son elementos esenciales del grupo familiar que, establecido y arraigado, mantiene una buena relación con sus vecinos, con las instituciones locales y con el Gobierno municipal.



■ La promoción de la familia, los desarrollos locales y las economías de dos factores

Como se ve, un trabajo de reintegración del tejido social debe ser realizado en un territorio determinado, con planificación estratégica y unificada, pero construido desde la periferia al centro y de lo simple a lo complejo, prestando todos los servicios en forma progresiva y escalonada según distintas complejidades.

Trabajo para todos, salud y educación para todos, ahorro previsional y capitalización para todos. Las familias desempeñando un rol muy activo en las bajas complejidades de todos estos servicios. **La primera instancia de la educación, de la salud, de la previsión social y la promoción del trabajo debe ser familiar.**

Si se reúnen en un desarrollo local la captación de excedentes para la inversión local, la

complementación de la producción primaria con los elementos de la elaboración y la comercialización, allí donde el pequeño y mediano productor necesita apoyo del Gobierno, y si se estructuran los gremios empresarios en torno a una cadena agro-industrial y comercial - como lo hizo la CO.VI.AR, en Mendoza, que tiene programas de promoción de los pequeños productores vitivinícolas - y si además de darles subsidios se les estructuran los instrumentos (vgr. Fideicomisos) para que puedan ser inversores en el negocio del producto final, creo que tenemos un interesante comienzo ejemplar de Desarrollo Local para las familias.

Por supuesto que todo esto requiere, además, del reconocimiento pleno de la importancia de las instituciones intermedias económicas y sociales en el proceso del desarrollo, de una efectiva descentralización territorial y de la autonomía de los municipios con su correspondiente marco jurídico local, para transformar situaciones de hecho en situaciones de derecho.

Desarrollo territorial y “ciudad difusa”¹

*Miguel Ángel Vigliocco*²

La preocupación sobre como organizar el territorio y el hábitat humano ha tenido desde siempre diferentes y hasta absurdas propuestas.



Para centrarnos en los casos extremos, dos han sido los modelos más promocionados, a saber: la “Ciudad radiante” de Le Corbusier y “Broadacre City” de F. L. Wright.

La primera, expresada en la ciudad “progresista” de tres millones de habitantes, que era una cifra altamente provocativa para la época si se tiene en cuenta que su opuesto, el modelo culturalista, preconizaba ciudades centrales de sesenta mil habitantes y otras satélites de no más de cuarenta mil, ponía el énfasis casi exclusivo en la edificación en

altura, torres de cuarenta o más pisos que concentraban en su volumen, además de viviendas, los principales equipamientos de una ciudad, unidos a grandes autopistas ya que el modelo suprimía las veredas consideradas rémora de un pasado reaccionario y algo detestable, porque al facilitar la localización de centros de amenidades fomentaba el ocio y la pérdida de tiempo que debía ser dedicado al trabajo industrial en nombre de una eficiencia antinatural³. Este planteo de 1922 no ha pasado a la historia. Hoy día (2011) un profesor emérito

¹ El presente documento es una síntesis y un comentario crítico a: PRECEDO LEDO, Andrés, “Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa”, Madrid, Síntesis, s/f. Su objeto es hacer conocer el libro cuya lectura se recomienda.

² Arquitecto. Especialista en Urbanismo.

³ LE CORBUSIER, “La ville Raieuse”, Boulogne, Collection de L’ Equipement de la civilization machiniste”, 1934. Se aplicó en Brasilia y en el proyecto de renovación urbana de la “Defense” en París.

de la Universidad Nacional de Buenos Aires, cabeza de uno de los estudios más importantes de arquitectura de la Ciudad Autónoma, en una conferencia dada en La Plata, propuso ocupar todas las actuales áreas menos densas de la capital –sus bordes limítrofes con el conurbano– con una continuidad de torres de sesenta pisos de altura, con el objeto de duplicar la población actual, y el argumento de que de esa manera se minimizaría el número de automotores circulando por las calles de la ciudad, a la vez que construir en altura liberaría terreno para su transformación en parques y otros espacios verdes. Sin embargo, la realidad se ha encargado de desmentir ese ideologismo pseudo ecológico como se evidencia, por ejemplo con la sistemática disminución de los espacios verdes proyectados originalmente en Catalinas norte y en Puerto Madero, con una manifestación edilicia desbordante, resultado de un mercado inmobiliario voraz e incontrolado.

En el otro extremo, la propuesta de F. L. Wright, con la adjudicación de un acre (0,4 ha.) por persona, como parcela mínima, señala la desaparición de la ciudad, reemplazada por un pseudo ruralismo híbrido e individualista que disuelve los valores positivos de la sociedad urbana⁴.

Intermedia a ambas, la ciudad culturalista, tal como lo expresara el millonario socialista Ebenezer Howard (1898) propugna ciudades pequeñas y medianas con límites demográficos precisos que una vez superados, en lugar de crecer por extensión, darían lugar a la creación de nuevas ciudades independientes, generando una urbanización subsidiaria en regiones urbanas: “Una ciudad jardín no puede extenderse en el espacio. Debe desdoblarse como células vivas, rodeadas de áreas verdes”⁵.

Esta propuesta padeció enormes críticas negativas del pseudo progresismo racionalista: “es el camino de los asnos” llegó a decir Le Corbusier⁶. No obstante esta idea se concretó en algunas ciudades nuevas alrededor de Londres después de la Segunda Guerra Mundial y tuvo su referencia argentina en la otrora excelente Ciudad Evita, hoy día deliberadamente desvirtuada por la ceguera

En plena época de la globalización, deliberadamente provocada y apoyada por las nuevas tecnologías de comunicación, se ha producido un mecanismo de modificación de las relaciones espaciales común tanto a los países desarrollados como a los no desarrollados y que se pone de manifiesto en un red de flujos y relaciones globales, pero limitadas a un grupo pequeño, en el contexto mundial de metrópolis “globales”

ideológica iconoclasta, y más modernamente en la Ciudad de La Punta en San Luis. Tuvo también repercusiones importantes a medida de que los cambios tecnológicos viabilizaron sus posibilidades de realización.

Mumford en 1945 escribió: “El plan de Howard de canalizar el flujo de población trasladándolo de los centros existentes a nuevos centros, su plan de descentralizar la industria y establecer tanto la ciudad como la industria dentro de un molde rural con todo el planeamiento a escala humana, es tecnológicamente más viable hoy que hace cuarenta años”⁷. Más de setenta años después, estas ideas mantienen su vigencia y su capacidad de motivar iniciativas.

En plena época de la globalización, deliberadamente provocada y apoyada por las nuevas tecnologías de comunicación, se ha producido un mecanismo de modificación de las relaciones espaciales común tanto a los países desarrollados como a los no desarrollados y que se pone de manifiesto en un red de flujos y relaciones globales, pero limitadas a un grupo

4 WRIGHT, Frank Lloyd, “The Disappearing City”, Nueva York, 1932.

5 HOWARD, Ebenezer, “Garden Cities of Tomorrow”, Londres, Faber and Faber, 1945.

6 LE CORBUSIER, “Urbanisme”, París, G. Grès, 1924.

7 MUMFORD, Lewis: “The culture of cities” Nueva York, Harcourt Brace and Co., 1938.

pequeño, en el contexto mundial de metrópolis “globales” de donde parten las directivas mundiales y hacia donde convergen los flujos de capitales de las riquezas generadas en el resto del mundo, junto a los movimientos de información estratégica, incrementando de este modo su predominio a expensas del resto.

Sin embargo, en ese “resto” se mantiene aún, aunque muchas veces deprimido, un espacio local en el cual se manifiesta la unidad de vida cívico-doméstica, se mantiene la densidad cultural que no es polémica sino riqueza de vida. Como dice Castells: “Este espacio local es la escala desde donde la reafirmación de la identidad territorial, personal y colectiva de la diversidad cultural puede –y debe– compensar los problemas de la globalización asociados al aumento de las desigualdades, a un proceso antihistórico y centicultural respecto a las culturas heredadas y frente a la homogeneización de la cultura y del estilo de vida, la globalización resalta las cualidades locales, la diferenciación territorial”⁸.

Basado en estos antecedentes y otros también importantes, que son citados por el autor, el trabajo que comentamos fundamenta su teoría de la “Ciudad regional difusa” que esencialmente consiste en oponer al crecimiento por conurbación de las grandes áreas metropolitanas, una red de ciudades regionales según la cual los espacios territoriales se articulan mediante un conjunto jerarquizado de centros urbanos de distinto tamaño, tanto funcionalmente como espacialmente diferenciados, los que a través de un sistema de modernas comunicaciones, conforman una red urbana que “organiza todo el espacio, la totalidad, del sistema de asentamientos en una unidad regional integrada”⁹.

De hecho, en un mundo concentrado y centralizado, es la aplicación sistemática y planeada de un geografía voluntaria que recrea la forma natural de relación urbano-rural, hoy desquiciada, y tal y como fue planteada en la teoría de los “Lugares centrales” de Walter Christaller, en sus estudios de la región de Baviera¹⁰.

Los espacios rurales fueron cada vez más relegados a la condición de territorios marginales al servicio de la economía y la población urbanas”

Como señala Precado Ledo: “Los años ‘70 aportaron a la teoría del crecimiento la teoría neoclásica y el darwinismo social. De este modo surgió un modelo de concepción del crecimiento metropolitano como el sistema más eficiente para el desarrollo regional ya que, aunque en la primera fase del proceso de concentración vaciase el territorio periférico –el espacio rural– una vez alcanzado cierto umbral crítico, una segunda fase pondría en marcha un proceso que difundiría crecimiento, innovación y desarrollo a todo el espacio, que así quedaría inserto en el proceso general de urbanización....La teoría parecía bien formulada pero pronto asomaron sus debilidades, de modo que la polarización fue continua y al no producirse el proceso de difusión, los desequilibrios se acentuaron... después el modelo de planificación estratégica llevó a la teoría y práctica urbanas los principios de competitividad y eficiencia empresarial, dando lugar a la concepción de un espacio urbano centrado en las áreas metropolitanas y en los procesos de competencia entre ciudades, más adelante sustituidos por las alianzas estratégicas, con modelos de gestión inspirados en las técnicas de mercado. Sin entrar ahora en las utilidades que la planificación estratégica como metodología aportó, lo cierto es que la teoría urbana, al centrarse en el sistema de ciudades, se ha alejado, cada vez más, del territorio real, moviéndose en una teoría espacial abstracta y desarraigada de las culturas territoriales locales. Los espacios rurales fueron cada vez más relegados a la condición de territorios marginales al servicio de la economía y la población urbanas”¹¹.

Como oposición a este panorama vuelve a reconsiderarse ahora, como lo hiciera Mumford, y potenciada por las nuevas tecnologías, la teoría de la ciudad regional y la ciudad jardín

⁸ CASTELLS, Manuel, “La era de la información”, Madrid, Alianza, 1996.

⁹ PRECEDO LEDO, Andrés, op. cit. en 1.

¹⁰ CHRISTALLER, Walter, “Die Zentralen Orte in Süddeutschland”, Jena, 1935. Una explicación de la teoría en el libro de mi autoría: “Ciudad y región en el análisis territorial”, Buenos Aires, Espacios Cepa, 1969.

¹¹ PRECEDO LEDO, Andrés, op. cit. en 1.

Se trata, como dice el autor de un área regional constituida sobre una red urbana existente, formada por un centro mediano (tales como Tandil, Azul, Necochea; Olavarria, San Nicolás, Pergamino, Junín, 9 de Julio y similares) y un número variable de pequeñas ciudades o pueblos que constituirán, a su vez, los núcleos de comunidades territoriales y funcionales, como centros equilibradores a fin de constituir tramas urbanas regionales.

de Howard, lo que el autor que comentamos llama "un sistema de ciudades policéntricas de urbanización difusa y un hábitat rural en el que una enraizada cultura local refuerza su identidad territorial"¹². Modelo que en si mismo no es nuevo como ya se ha referido al mencionar las citas del mismo Howard y de Mumford. Al respecto, es de justicia agregar a estos antecedentes que Gastón Bardet en los años '40 del siglo anterior ya había propuesto una idea semejante partiendo de sus estudios de los "escalones comunitarios" dentro de las grandes aglomeraciones, a partir de lo que denominara "escala doméstica" hasta arribar, por agregación subsidiaria, a una progresiva urbanización regional concebida según su expresión, como "una federación de comunidades de distinto tamaño"¹³. El equipo de planeamiento que dirigí en la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la provincia de Buenos Aires, propuso, basado en esta propuesta, adaptada al tiempo y a la realidad espacial bonaerense, la partición del territorio

en dos tipos de áreas: una mayor con centro en las ciudades de nivel regional del interior provincial en las cuales desde el gobierno central hacia abajo producía, por aplicación del principio de subsidiariedad, el reconocimiento de la capacidad de esos centros urbanos para cumplir funciones regionales y la consiguiente devolución de roles absorbidos por el creciente centralismo. El Estado provincial retenía para si las políticas y funciones indelegables e inherentes a su cometido. Como contraparte, una serie de zonas menores completaba la propuesta en una acción convergente con la anterior, pero desde abajo hacia arriba. Se trataba de la generación espontánea de comarcas constituidas mediante el mecanismo de la libre asociación federativa intercomunal, generando espacios donde la solidaridad territorial alcanzaba a los centros medianos y pequeños y a la vez se potenciara por asociación sus posibilidades de crecimiento mediante la difusión de los efectos benévolos de la urbanización¹⁴.

Estos hechos en modo alguno empequeñecen la propuesta del autor que comentamos, sino que al contrario, la ennoblecen al hacerla partícipe de una corriente histórica del pensamiento territorial que aún alimentada por diferentes orientaciones de pensamiento, coinciden en un respeto del orden natural, aplicado en este caso al territorio y al desarrollo regional equitativo.

Seguidamente resumimos los componentes territoriales principales del modelo analizado.

Se trata, como dice el autor de un área regional constituida sobre una red urbana existente, formada por un centro mediano (tales como Tandil, Azul, Necochea; Olavarria, San Nicolás, Pergamino, Junín, 9 de Julio y similares) y un número variable de pequeñas ciudades o pueblos que constituirán, a su vez, los núcleos de comunidades territoriales y funcionales, como centros equilibradores a fin de constituir tramas urbanas regionales.

Asimismo, el modelo resulta aplicable tanto a regiones rurales en vía de desarrollo (deprimidas, sin eufemismos) como a maximizar

(Continúa en página 54)

¹² Idem.

¹³ BARDET, Gastón, "Les échelons communautaires", Informe presentado y publicado en el n° 8 de la Revista "Economie et Humanisme", cuaderno colectivo, después recogido en "Pierre sur Pierre", Paris, Editions L.C.B., 1945. El mismo Mumford, posicionado en un campo ideológico distinto a Bardet, lo cual hace más valiosa su apreciación, destaca a estas propuestas como "estudios sensatos, vivaces y humanitarios sobre urbanismo". Cfr., MUMFORD, Lewis, "La ciudad en la Historia", Madrid, Infinito, 1999.

¹⁴ Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la provincia de Buenos Aires, "Caracterización y desarrollo regional bonaerense", SPD 41-VIII/78, La Plata, 1978.



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.

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.

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.

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.

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.

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 cuatro 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.



Fundación Civilidad

Sede: Beruti 2480 1° Piso (C1117AAD), C.A.B.A, República Argentina
Teléfono (011) 5291-9968

www.fundacioncivilidad.org.ar



Descubrí el encanto de **nuestra cultura rural**
y conectate con sus tradiciones y valores.

Seguinos en nuestras redes sociales:

/Agroapasionados /Agroapasionados /Agroapasionados



En este último caso, genera un proceso de descentralización y desconcentración, capaz de sostener un desarrollo territorial más equilibrado, devolviendo a las pequeñas o medianas ciudades absorbidas por el proceso de concentración, un nuevo dinamismo y una identidad propia dentro de la masa urbana.

En estos supuestos, los elementos estructurantes de la ciudad difusa, como los describe el autor, conforman una organización territorial de diversos centros, formada por cuatro unidades jerárquicamente asociadas que al vincularse entre sí confieren al territorio su articulación y dinamismo. De menor a mayor esas unidades son:

Unidades locales: son equivalentes por su dimensión demográfica a barrios de una ciudad, lo que Bardet llamó "escala parroquial". Conforman a los municipios como organización primaria del territorio que están a su vez formados por aldeas urbanas o unidades vecinales.

Comunidades territoriales: son espacios formados por agrupación de las unidades anteriores conformando áreas supra municipales dotadas de una identidad territorial propia y diferenciada basada en la geografía o la historia, enraizada a una cultura local.

Su centro es una ciudad preexistente o de nueva creación y su principal función es constituir el sitio estratégico para la coordinación, la cooperación, el desarrollo local y la cohesión social. Constituye el ámbito propio del planeamiento estratégico que, de esta manera, se sustrae de centralismo y la concentración metropolitanas, haciéndolo a

la vez comprensivo no sólo de lo económico sino fundamentalmente de lo territorial y lo demográfico.

La ciudad regional: está conformada por el conjunto de las anteriores y son cabecera de áreas territoriales de descentralización política y administrativa de escalas superiores.

Se completa el diseño territorial con la estructuración de una red de canales de comunicación de distintos niveles acordes a cada categoría de comunidad contribuyendo al funcionamiento integrado y armónico del sistema y sin los cuales la dispersión e integración de los elementos componentes y enunciados sería imposible.

Asimismo se agregan una serie de usos del suelo específicos, como centros universitarios, áreas de recreación, zonas turísticas y deportivas, centros comerciales complementarios, áreas de trabajo, etc. Aunque a escala reducida y aún en una etapa de construcción un ejemplo de este tipo de hábitat puede verse en la ciudad de La Punta en San Luis (una pequeña ciudad-región) cuya planta se acompaña.



Termina el autor destacando: "Son estas en definitiva, algunas ideas entresacadas tanto de la experiencia como de la imaginación, pero más que la propuesta concreta en sí misma lo que interesa recalcar es que la nueva tecnología comunicacional es la que hace posible pensar en un nuevo modelo de ciudad, en una Ciudad Regional Difusa, como un espacio abierto para

maximizar su accesibilidad, como un espacio participativo para maximizar la cooperación, la coordinación y la implicación”¹⁵.

Se trata, en síntesis, de incorporar las ventajas de la urbanización minimizando las desventajas que su exageración provoca y que sufrimos los habitantes metropolitanos, es decir, preservando y potenciando la calidad territorial y los valores y propios de cada comunidad, enraizados en la historia y en la vida en común, puestos en peligro por las tensiones socioeconómicas de un mundo global, cada vez más concentrado y centralizado con su secuela de subdesarrollo y dependencia.

Este modelo de organización territorial mediante una red jerárquica de ciudades, fue aprobado por la Conferencia Permanente de los Poderes Regionales de la Comunidad Europea, a través de la Resolución nº 257 del año 1994, como modelo alternativo y corrector de las consecuencias negativas de la aplicación de planes estratégicos a las ciudades los que, como señala uno de sus principales difundidores: “la mayor parte de los planes estratégicos elaborados hasta la fecha (se refiere al año 1997) han puesto un énfasis, quizás excesivo, en los aspectos de competitividad económica”¹⁶. Al privilegiar la competencia entre ciudades, con mínima referencia a la ciudad como espacio de convivencia cívico-doméstico, con seres humanos unidos en familias y reunidos en una amplia y variada gama de cuerpos intermedios y dejando de lado “que la ciudad fue tan importante en la historia por sus aportes a la cultura como por su eficiencia en el sistema productivo, que el modelo económico neo-liberal olvidó que tras el “éxito” de determinados sectores sociales –y también espaciales- quedan inmensas mayorías afectadas por un proceso creciente de las desigualdades, lo cual se manifiesta con especial fuerza y tangibilidad en la ciudad. y en el espacio urbano”¹⁷.



El autor de la propuesta espacial que hemos comentado es un importante catedrático del primer mundo por lo cual debe enfrentar, desde una actitud crítica, a una cultura compleja y encuadrada en el dominio central del “pensamiento único”. Es por eso que consciente de las dificultades que su modelo presenta en ese contexto, diga, humildemente –y creo yo, con un dejo de ironía- que su modelo constituye “una utopía que sólo aspira a ser sugerente”¹⁸. Su comentador, entretanto, humilde profesor del mundo subdesarrollado puede expresarse en otros términos, tal vez más crudos, pero exactos: no se trata de una utopía, como la experiencia gallega de su aplicación lo ha puesto de manifiesto¹⁹, sino más bien un proyecto –o modelo como lo llama su autor- “políticamente incorrecto” para el gran capital financiero y la especulación, en modo alguno filosófica, sino inmobiliaria, cuyo interés es meramente crematístico sin considerar las consecuencias sociales y culturales de sus acciones. Como señalé el comienzo, el libro comentado debería ser tema de análisis y reflexión para estudiantes, profesionales, políticos y en general, interesados en el desarrollo regional y el planeamiento territorial.

¹⁵ PRECEDO LEDO, Andrés, op. cit. en 1.

¹⁶ FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel, “Planificación estratégica de ciudades”, Barcelona, G. Gili, 1997.

¹⁷ PRECEDO LEDO, Andrés, “Ciudad y desarrollo urbano”, Madrid, Síntesis, 1998.

¹⁸ PRECEDO LEDO, Andrés, op. cit. en 1.

¹⁹ El modelo fue aplicado en Galicia en acuerdo de la “Xunta de Galicia” en el año 1991 con el nombre de “Plan Comarcal de Galicia”. Esta comunidad española es poseedora de una importante población rural habitando en aldeas, pueblos y pequeñas ciudades que conservan una rica raigambre tradicional en su relación cívico-doméstica de vida y es una política de Estado consciente el mantenimiento de la misma, más allá de los vaivenes partidocráticos que se suceden en la conducción gubernamental, a la vez que aportar a sus habitantes los adelantos positivos de la vida urbana, sin mella de esa entrañable y rica cultura tradicional.

El fortalecimiento del Régimen Municipal y la recuperación del Federalismo Argentino

Pablo Garat

Antecedentes históricos. La Organización Constitucional de 1853/60

Decíamos en otra colaboración para “Civildad” que: “A nuestro entender el federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones y resolver conflictos entre las ciudades-provincia fundacionales primero, y el conjunto de municipios y provincias que conforman la República Argentina, después.”¹

La génesis de nuestra organización socio-política se encuentra en las ciudades fundacionales y en los cabildos como su expresión consumada de régimen político.

La organización capitular, cuyas competencias de policía, hacienda, justicia y guerra abarcaban la totalidad de la vida en las ciudades del Virreynato, es la base histórico-institucional de las provincias y del federalismo argentino.

En 1820, después de la batalla de Cepeda se produce la descomposición del incipiente “poder nacional” y comienza el ciclo de consolidación de las provincias. Éstas constituían en todos los casos una proyección territorial de las ciudades, y es comprensible que en el período que va de 1820 a 1853, de fuerte afirmación provincial y régimen pactista confederal, haya menguado el protagonismo institucional de las ciudades y los cabildos.

Así, cuando Rivadavia en 1821 produce la supresión del Cabildo de Luján en realidad se aprovecha de una circunstancia histórica muy particular y de un debilitamiento lento, pero inexorable, de las instituciones locales a partir de la Real Ordenanza de Intendentes que, desde 1782, asignó a los Gobernadores-

Intendentes las mismas funciones que constituían la competencia de los Cabildos.

Pero desde el mismo momento en que se produce la convocatoria al Congreso Constituyente de 1853, la importancia de los municipios fue revalorada, lo que se expresa en el Decreto de Urquiza de 1852 para organizar el régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires o, por ejemplo, en el proyecto de Alberdi de Constitución para la provincia de Mendoza, reconociendo en él al “poder municipal” y restaurando la institución de los alcaldes y regidores electivos para la administración de la justicia local.

Todo ello se refleja en la Constitución de 1853 cuando establece que: “se asegure el régimen municipal” (art. 5°) como condición para garantizar a las provincias el goce de sus instituciones. La cuestión aquí a considerar es si por “régimen municipal” debía entenderse régimen de *autonomía* municipal. Lo referido fue motivo de arduos debates doctrinarios y cambiante jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación.

Justamente, el supremo tribunal entendió en un primer momento que los municipios no eran más que “delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos que la legislación había previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su legislación” (Fallos 114-282; 123-313; 154-25 y 194- 111). Particularmente se considera el fallo “Ferrocaril del Sud c/ Municipalidad de Avellaneda” de 1911.

Obviamente, si entendemos por *autonomía*, en un sentido estricto, la facultad de dictarse la “propia norma” fundamental y organizar a través de ella el “propio régimen municipal”, no es esto lo que la Corte entendía en este

¹ GARAT, Pablo María, El federalismo argentino y la crisis de su Estado Federal, en: “Revista Civildad”, Tercera Epoca, N° 29, Buenos Aires, Marzo de 2011.



primer período como “asegurar el régimen municipal” ya que, para ella, bastaba que dicho régimen se organizara a través de la legislación provincial. Esto configuraba el régimen municipal de *autarquía*, caracterizado por el “gobierno propio” pero en base a normas que dicta un orden superior, en este caso el provincial. Así, la polémica en torno a la interpretación del artículo 5°, entendida por unos como autonomía municipal y por otros como autarquía municipal, fue el centro de la cuestión durante más de cien años.

A partir de la década de 1960 y como consecuencia de una fuerte evolución doctrinaria en pro del reconocimiento del municipio como comunidad natural de base territorial y de su derecho a la autonomía, comenzó una lenta evolución jurisprudencial que culminaría con un fallo relevante, en 1989: “Rivademar, Angela Martínez Galván de c/ Municipalidad de la Ciudad de Rosario” (fallos 312-338), en el cual la Corte Suprema, respecto de un municipio de una provincia que no reconocía en su Constitución la autonomía institucional, estableció que el municipio “tiene base sociológica constituida por su población” y que la Constitución “asegura su presencia, lo que hace imposible su supresión”. Con ello los diferenciaba de los entes “autárquicos” y reconocía que son entes “de naturaleza política, dotados de autonomía”.

Este fallo junto con el caso “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fé” de 1991 (fallos 314-495) y la evolución desde 1985 del derecho público provincial, que venía produciendo en todas las reformas de las constituciones provinciales el reconocimiento de la autonomía municipal,

preparó el camino para su recepción en el orden constitucional federal con la reforma de 1994.

El municipio y el régimen municipal a partir de la Reforma Constitucional de 1994

Al momento de reunirse la Convención Constituyente Reformadora de Santa Fé-Paraná en 1994, solo seis provincias no reconocían en sus Constituciones la autonomía plena al menos para algunos de sus municipios: Buenos Aires; Entre Ríos; La Pampa; Mendoza; Santa Fe y Tucumán.

La ley 24.309 de “necesidad de la reforma” incluyó expresamente como punto a tratar el de la autonomía municipal “por reforma del artículo 106°”. Fue así como el nuevo artículo 123° (ex-106°) quedó redactado de la siguiente manera: “Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

En consecuencia, a partir de la reforma constitucional, el régimen municipal argentino debe organizarse sobre la base del reconocimiento de un *mínimum* de autonomía que, en lo institucional, puede llegar a abarcar la competencia de establecer sus propias normas de organización, además del autogobierno y la posibilidad de establecer impuestos. No obstante, el *máximum* de autonomía municipal supone la

2 A excepción de la Constitución de Tucumán de 1991.

posibilidad de dictarse la propia Carta Orgánica Municipal. Esto sería -en el lenguaje de la Constitución-, la faz institucional de la autonomía ejercida en forma plena, suponiendo el dictado de un marco general de normas propias para la organización político-administrativa y económico-financiera, sin más limitaciones que el orden de competencias provincial. Asimismo, el contenido de dicha autonomía, en todos sus aspectos, será “reglado” por las provincias a través de sus constituciones. La regla fundamental en esta materia es la que distribuye las competencias entre la provincia y sus municipios.

Por otro lado, en “Municipalidad de San Luis c/ Provincia de San Luis y otro” y “Ponce Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de” (fallos 324-2315 y 328-175), la Corte Suprema confirma la jurisprudencia del principio de la autonomía municipal y agrega la consideración del nuevo artículo 123° de la Constitución Nacional. Asimismo, la Corte se constituye como garante de la autonomía municipal y se la admite como cuestión federal.

El régimen municipal en las constituciones provinciales

El régimen municipal presenta diversas recepciones en el derecho público provincial comparado. Teniendo en cuenta el concepto de municipio admitido, el sistema de jurisdicción territorial adoptado y el alcance de la autonomía institucional reconocida, las constituciones provinciales pueden ser divididas en tres grupos, a saber:

i) Aquellas que *no reconocen* a sus municipios la autonomía institucional que incluya la posibilidad de dictarse su propia Carta Orgánica -aún admitiendo en algún caso su naturaleza de comunidad territorial-. Tal es el caso de las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fé, que aún no han sido reformadas, no obstante el mandato establecido en el nuevo artículo 123° de la CN.

Tomemos como ejemplo a la constitución bonaerense. Su artículo 190° establece que: “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deli-

berativo...”. De ello surge que: a) no se reconoce al municipio como comunidad natural de base territorial, sino en tanto que municipalidad como organización político administrativa descentralizada; b) se adopta el sistema territorial de municipio-partido (que equivale al departamento en otras provincias); y c) el municipio-partido es una división político-administrativa que se gobierna autárquicamente sin derecho a la autonomía institucional plena, rigiéndose en el marco de la legislación provincial para la sanción de sus propias ordenanzas. Los municipios-partido se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades. Actualmente, rige el decreto-ley N° 6769/ 58 con sus modificatorias.

ii) Aquellas que *reconocen* al municipio como comunidad natural pero exigen ciertos requisitos para su reconocimiento, y por otro lado, limitan la autonomía institucional a ciertos municipios.

Así, por ejemplo, la Constitución de Tierra del Fuego establece en su artículo 169°: “Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del Bien Común...”. Asimismo, adopta el sistema territorial de éjido urbano-rural y reconoce la autonomía institucional plena a aquellos municipios que cuenten con una población de más de diez mil habitantes.

iii) Aquellas que *reconocen* al municipio como comunidad natural del orden territorial y también a todos la autonomía institucional plena, es decir, la posibilidad de dictar su Carta Orgánica. Tal es el caso de las provincias de Río Negro Santa Cruz, La Rioja y Formosa.

Respecto al sistema de distribución de competencias entre la provincia y sus municipios, en lo que hace al ejercicio de la autonomía, al menos en su grado mínimo (la elección de sus autoridades y la propia administración), las constituciones provinciales han establecido una enumeración taxativa (caso de Buenos Aires), una enumeración enunciativa o una regla general.

A su vez, el grado de la autonomía como autogobierno es, en lo político, pleno o relativo según la posibilidad de: i) determinar la forma

El federalismo, como nuestro modo propio de organización nacional, se expresa naturalmente en una descentralización de base municipal, reconocida ahora en el nuevo artículo 123° de la Constitución Nacional que recoge el principio de la autonomía municipal.

de gobierno y las atribuciones de sus órganos; ii) organizar la Justicia de Faltas; iii) establecer el régimen electoral; y iv) elegir sus propias autoridades.

En lo *administrativo*, es también pleno o relativo según la posibilidad de: i) ejercer la previsión, proyección, organización, dirección ejecutiva, coordinación y control de legalidad y legitimidad interno, de todos los actos de la administración pública municipal; ii) organizar la carrera administrativa municipal; y iii) nombrar y remover los funcionarios y el personal administrativo conforme a normas propias. Todos los municipios y comunas del país tienen reconocida esta última competencia, pero la ejercen conforme a normas provinciales o normas propias según el grado de autonomía administrativa que se les reconozca.

Respecto de lo *económico y financiero*, este grado del autogobierno, caracterizado por la facultad de establecer, recaudar y administrar recursos tributarios propios, también puede ser reconocido en forma plena o relativa según la posibilidad de: i) tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones; ii) poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias; y iii) encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.

La autonomía municipal se verifica en el aspecto económico financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas o contribuciones de mejoras. En todas las provincias en que ello ocurre, dicha competencia se encuentra

subordinada, como corresponde por otra parte en el régimen federal coordinado, a dos limitaciones: a) ejercitar dicha competencia respecto de las personas, cosas y actividades radicadas o desarrolladas en jurisdicción del municipio; y b) los impuestos establecidos no deben ser análogos ni superponerse, por ende, con otros de similar naturaleza vigentes en el orden provincial o nacional.

Por otra parte, el control externo de legalidad y legitimidad del manejo de las cuentas públicas constituye un indicador específico del grado de autonomía de los municipios más allá, aún, de lo económico-financiero.

La reforma del régimen municipal

El federalismo, como nuestro modo propio de organización nacional, se expresa naturalmente en una descentralización de base municipal, reconocida ahora en el nuevo artículo 123° de la Constitución Nacional que recoge el principio de la autonomía municipal. Sin embargo, para una efectiva descentralización, es necesario el fortalecimiento del régimen municipal a partir del ejercicio efectivo de la autonomía municipal. Autonomía municipal que debe ser integrada en el concierto federal mediante la necesaria armonización con el orden provincial. Por otra parte, aquella armonización en el orden provincial supone, cuando fuere necesario, el reordenamiento de la distribución de competencias entre la provincia y sus municipios en el marco de lo preceptuado por la organización federal constitucional.

Por ello, a los fines de lograr el fortalecimiento local, la reforma del régimen municipal constituye una imprescindible asignatura pendiente. El gobierno municipal debe ser un verdadero *gobierno* y no sólo una eficiente *administración* de servicios a la comunidad. Por otro lado, el federalismo no se plasma sino mediante la eficacia de los gobiernos locales como promotores del desarrollo social. Sin embargo, los municipios nunca podrán transformarse en verdaderos gobiernos o promotores del desarrollo social sin una real autonomía. Lo que requiere, en primer lugar, de una reforma municipal para su verdadera recepción.

Existe una íntima relación entre *autonomía* y *autosuficiencia local* en tanto que ordenadas a la satisfacción de las necesidades de la familia arraigada en un ámbito territorial determinado. Por ello, una estrategia de transformación y fortalecimiento del municipio debiera, a su vez, consistir en una estrategia para el desarrollo local. Ello supone integrar los aspectos político, institucional, jurídico, administrativo, fiscal, económico, social y urbanístico.

Sin embargo, esta transformación local sólo podrá concretarse plenamente en el marco de una auténtica transformación provincial. Así, la reforma del gobierno y la administración municipal debe ser una reforma integrada de manera vertical y horizontal. *Vertical*, por su inserción en una estrategia provincial que relacione interjurisdiccionalmente las acciones para asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos comunes. *Horizontal*, por la coordinación territorial de carácter intermunicipal y la coordinación sectorial de los objetivos político-institucionales, fiscales y socio-económicos.

No se trata, por lo tanto, de fortalecer la gestión institucional, o de dotar de infraestructura o equipamiento al municipio -lo que ha caracterizado, en general, a los programas de reforma municipal-, sino de producir un reordenamiento integral del gobierno y la administración municipal asegurándole los medios necesarios para su orientación a la promoción del desarrollo local.

Pensamos que es a partir de una estrategia que contemple criterios o pautas como los descriptos, que podrá ordenarse eficazmente la asignación de los recursos destinados al desarrollo social desde lo local, y aún al denominado *gasto social* con base municipal.

Escenario para el desarrollo de una estrategia de fortalecimiento del régimen municipal como base de la recuperación del Estado Federal Argentino

Decíamos en la "Primera Pagina" del N° 29 de Civilidad: "El hombre **necesita** ejercer sus libertades concretas en los ámbitos propios:

la **familia**, primera comunidad social ; el **municipio**, como familia de familias ; la **economía local** como escenario natural para el desarrollo del trabajo humano.

Por otra parte, las **dirigencias** que la sociedad requiere no surgen espontáneamente de las universidades prestigiosas. Son consecuencia de un largo proceso educativo y formativo de base familiar y social.

Un verdadero dirigente es un hombre con **raíces; sentido de pertenencia y compromiso con la vida cívica** de la comunidad en la que se ha desarrollado.

Entonces: la **familia** y el **municipio** constituyen el escenario para la recuperación del hombre como ser libre y trascendente y para la promoción de un auténtico orden social al servicio del Bien Común.

La familia necesita salvar las raíces y fortalecerse a partir de ellas.

Se trata también de entender el **arraigo** como un valor existencial absolutamente estratégico en la perspectiva política del siglo XXI, en el que la población arraigada constituye el primer requisito para la integridad territorial de una Nación.

La familia requiere la vigencia de las libertades concretas en su ámbito propio: la **vida local**.

Entonces producirá sus frutos como educadora y promotora del auténtico desarrollo.

La familia necesita del municipio y este se sostiene en sus familias.

Así, la **familia arraigada** es la familia con **acceso a la propiedad, educadora, generadora del trabajo y la vida económica local, y formadora de dirigencias auténticas**, desde cada municipio del país. Y esto aún en las grandes urbes, donde la vida municipal se encuentra latente y en proyección, en cada barrio de estas ciudades.

¿Cuál es entonces el deber del ahora actual?

Promover, por vías **prácticas**, el fortalecimiento del **municipio** para el desarrollo local del hombre en plenitud. Para que éste pueda desde y con la familia, nacer , crecer, educarse, desarrollarse laboralmente, constituirse en propietario y sentirse partícipe de la vida social y política de la Nación, a partir del compromiso

cívico en la comunidad local. Arraigarse plenamente, dicho sin más.

Apoyar a los gobiernos municipales a fin de promover en ellos las reformas que coadyuven a estos propósitos.

Así, propiciamos promover al **gobierno municipal** como un verdadero gobierno y no solamente como una eficiente administración de servicios públicos.

Por ello, le reconocemos además un rol principalísimo como promotor del desarrollo local, conforme al principio de subsidiariedad pero con un protagonismo muy activo en orden a tal finalidad.

Al concepto “**pensar en lo global y actuar en lo local**” acuñado a fines de los 90 se agrega ahora el de fortalecer el municipio y promover el desarrollo local para **reintegrar socialmente** a los excluidos por los vientos de la globalización.

Igualmente, la revalorización de la **educación** como supuesto indispensable del desarrollo; el nuevo paradigma **ambientalista**; el freno al crecimiento de las **grandes urbes** y la preservación del hombre y la familia de los riesgos crecientes derivados de la explosión de la “**sociedad de la información**”, no se encuentran por casualidad en el discurso de los organismos internacionales y toda la intelectualidad internacional a derecha e izquierda.

En **conclusión**, por convicción en el destino trascendente del hombre como ser libre, social y político por naturaleza, o por necesidad frente a las consecuencias palpables de la sociedad de masas y la globalización, deben considerarse la **familia**, el **municipio** y el **desarrollo local** como los ejes de todo proyecto de recuperación y fortalecimiento de la sociedad.

Frente a ello existen dos **opciones prácticas**: actuar sobre los efectos, tratando de paliar los mismos en un espacio concreto y respecto de una materia específica. Dicho de otro modo: la solución “asistencialista” a ultranza.

O bien promover y fortalecer una conciencia y una acción cívica – común a todas las fuerzas políticas y sociales- que, a su vez, **promueva y apoye una transformación integral de los municipios y sus gobiernos locales**, operando sobre las causas y generando, por lo tanto, una modificación permanente, ejemplar y difusiva

Al concepto “pensar en lo global y actuar en lo local” acuñado a fines de los 90 se agrega ahora el de fortalecer el municipio y promover el desarrollo local para reintegrar socialmente a los excluidos por los vientos de la globalización.

sobre los efectos negativos descriptos, en todo el cuerpo social”

Desde esta perspectiva queremos ahora analizar los distintos aspectos que hacen, en nuestra opinión, a una estrategia de fortalecimiento del régimen municipal como fundamento para la recuperación del Estado Federal Argentino sobre la base del federalismo como principio rector y su vigencia plena.

El marco jurídico

Desde 1994 la preceptiva del artículo 123 de la Constitución Nacional condiciona y encuadra cualquier estrategia de transformación de los gobiernos municipales.

El reconocimiento y garantía de la **autonomía municipal** determina que todo plan y programa de transformación debe formularse teniendo en cuenta el nuevo **derecho local**.

Allí donde no se han ajustado aún los marcos constitucionales provinciales a la manda de la Constitución Nacional (como es el caso de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y La Pampa -en este caso por la falta absoluta de autonomía institucional-) existe la posibilidad de estar promoviendo reformas que deben desarrollarse en el corto y mediano plazo con un marco jurídico que se puede modificar en medio de las transformaciones propuestas.

Por otra parte, en los casos en que se ha ejercido el poder constituyente local, las **Cartas Orgánicas Municipales** establecen muchas veces preceptivas particulares que deben ser consideradas en el ajuste local de la estrategia.

El cumplimiento de muchas de las disposiciones

organizacionales e institucionales de las Cartas se encuentra pendiente en numerosos casos, y debería constituir un componente sustantivo de toda propuesta de reforma.

El marco político-institucional

El diverso origen partidario de los gobiernos provinciales y municipales, por una parte, y de los órganos de gobierno municipales, por la otra, condiciona absolutamente el éxito de cualquier reforma que pretenda concretarse sin un consenso previo sobre la misma entre todos los actores involucrados.

En tal sentido, deberá determinarse hasta dónde una estrategia con objetivos como los planteados puede desarrollarse sin un acuerdo entre las provincias, y dentro de cada una de ellas con sus municipios, para determinar los criterios y pautas de la transformación que se promueve y la metodología para su diseño y ejecución.

Esta es una tarea principalísima para el Gobierno Federal: **estimular dichos acuerdos y consensos**.

El marco financiero

No sólo se encuentra en mora el acuerdo sobre el nuevo régimen de **coordinación financiera federal** (que naturalmente debe incluir de alguna manera al nivel **municipal**), sino que además ni siquiera se encuentra planteada una estrategia concertada para el ajuste y/o reforma del **sistema de coordinación financiero provincial**, que regula tales relaciones entre la provincia y sus municipios.

Por otra parte es creciente el consenso en cuanto a que, previa a ambas cuestiones, se encuentra la de la **reforma tributaria** que, a esta altura, resulta inevitable plantear incluyendo el nivel municipal (piénsese solamente en la importancia del impuesto a la propiedad inmueble o los modernos criterios de eficiencia en lo referente a desarrollar la administración tributaria acercando la gestión de la misma al contribuyente).

El marco económico

Hemos anticipado que la cuestión de la **autonomía municipal** debería ser asociada permanentemente con la de la **autosuficiencia socio-económica**, lo que conduce a la temática del **desarrollo local**.

En tal sentido hemos reiterado que el gobierno municipal tiene un rol destacado como promotor de tal desarrollo.

Al respecto, cada vez resulta más natural vincular el futuro de las **empresas agrícolas familiares**, las **cooperativas de producción y servicios** y las **pequeñas y medianas empresas**, en el contexto de una **estrategia de desarrollo nacional**, con la función que deben cumplir los **gobiernos locales** en orden a ello.

Pareciera natural, entonces, que una estrategia de transformación del sector público municipal contemple, al mismo tiempo, como componentes de su diseño, tanto la **transformación del gobierno y la administración** como la **promoción del desarrollo local**.

El marco social

De la mano de la cuestión del desarrollo viene la problemática **social** con sus crecientes índices de pobreza y marginación a lo que se ha respondido en general con la disputa **asistencialismo vs. desarrollo** actuando mientras, en orden al primero, con una asignación del gasto social altamente ineficiente e improductiva. Esto ha llevado también, sin distinguir lo urgente de lo importante, a orientar las pocas transformaciones encarriladas en el sector público municipal al *equipamiento urbano con finalidad social* sin ninguna estrategia integral al respecto.

Existe un caso típico y estructuralmente patológico con el gasto de ingentes recursos en la construcción de "núcleos húmedos", por parte de los municipios, con fondos provenientes del crédito internacional o de los programas federales, sin observar que ello tiende a arraigar población en lugares que ningún plan urbanístico ha determinado previamente como el más adecuado.

El marco urbanístico

Hacíamos referencia recién a la necesidad de una política urbana. Esto es decisivo en una estrategia de transformación y fortalecimiento municipal.

El **hábitat** es el medio en que la transformación tiene lugar. Por ello el componente urbanístico resulta sustantivo en toda estrategia para el nivel municipal.

Esto lleva también a la cuestión de las **escalas**.

Lo **municipal** se encuentra presente *tanto* en los **barrios y distritos** de los grandes **aglomerados urbanos**, como en los **municipios y comunas** del interior provincial que aún mantienen la **escala humana**. Los criterios y pautas de la transformación deben ser los mismos y ajustarse a los distintos niveles al mismo tiempo para evitar, por ejemplo, efectos secundarios negativos, como los que podrían derivarse de no tener en cuenta que un mejoramiento en la calidad de vida en la ciudades grandes y medianas aumentaría la actual migración interna si de modo simultáneo no se produce un efecto similar en las pequeñas comunidades que arraigue en ellas la población.

Es que, una vez más, resulta obvio afirmar que es por el fortalecimiento y el desarrollo local que debe comenzar una estrategia de **arraigo poblacional**.

Los **gobiernos provinciales** deberían a su vez involucrarse en esta estrategia mediante la armonización de los programas propios tendientes a apoyarla y a aprovecharla, integrándola con las acciones definidas para la transformación encarada o por encararse en el nivel provincial.

Debe insistirse en la necesidad de **vincular e integrar vertical y horizontalmente** los **programas de transformación y reforma provincial y municipal**, más allá del debido ajuste particular en cada provincia o municipio.

Esto conviene subrayarlo especialmente en los campos **jurídico** (distribución de competencias), **financiero** (necesidad de coordinación tributaria) y **socio-económico** (integración para el desarrollo local en el contexto regional).

Frente al dilema planteado en torno a aplicar los fondos y esfuerzos disponibles para la transformación de los gobiernos municipales en proyectos de **fortalecimiento institucional**, en **equipamiento** o en el mejoramiento de la **gestión para el desarrollo social**, cabe afirmar que todos son componentes de una misma estrategia, la que por lo tanto debe integrarlos ordenada y eficazmente. Esto resulta particularmente necesario cuando el financiamiento

de estas transformaciones se realiza con deuda pública que debe constituir una clara **inversión para el desarrollo**.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, el propósito general en esta colaboración apunta a proponer los ejes fundamentales de una **reforma municipal posible**, aunque (lo sabemos) pueda aparecer ambiciosa.

A nuestro entender ella debería contemplar:

I- La **reforma constitucional** en las provincias **sin régimen municipal de autonomía**. Esto para cumplir así el mandato del artículo **123** de la Constitución Nacional, pero también de la realidad.

II- El **ordenamiento territorial** que constituya, a la vez que expresión de una **política urbana** y de un auténtico **urbanismo**, el soporte imprescindible para la gestión de gobierno municipal eficaz y el desarrollo local.

III- La reforma político-administrativa. El planeamiento de gobierno.

IV- La promoción de nuevas formas de **participación de la comunidad** en la gestión y el desarrollo municipal, de modo activo y permanente.

V- La **reforma tributaria** y, en particular, la participación de los gobiernos municipales en un nuevo sistema de **administración tributaria federal** y la adopción -como hemos visto en otra parte de este trabajo -, de nuevos sistemas de **coordinación financiera** entre cada provincia y sus municipios.

VI- La **reforma presupuestaria** a partir de la aceptación del **presupuesto** como la expresión financiera del plan estratégico de gobierno y su eje rector de ejecución. La **adopción de metodologías concertadas** entre cada provincia y sus municipios para la **evaluación de las políticas públicas** y la **coordinación en la distribución de competencias** para el ejercicio de las respectivas gestiones.

VII- La **descentralización** como presupuesto de la mejor administración de los recursos destinados a la satisfacción de las demandas sociales (**gasto social**).

Como también lo afirmáramos en la *"Primera Pagina"* de la edición Nº 29 de *"Civilidad"* estamos convencidos de que "sobre el municipio fortalecido podrá pensarse seriamente en la recuperación y fortalecimiento de las provincias como "bisagras" del federalismo; de las regiones naturales como ámbito de equilibrio del todo nacional y, en definitiva, del federalismo argentino como expresión auténtica de la unidad en la diversidad."

El Municipio en la Provincia. Conflictos y armonías de dos autonomías

Siete temas para la agenda futura¹

Horacio Rosatti²

I. Temas que involucran de modo predominante a la relación Estado Nacional-Estados Provinciales

1. Armonización de criterios en materia de presupuestos ambientales

La reforma constitucional de 1994 incorporó, en el art. 41 de la Carta fundamental, una nueva modalidad de complementación en la distribución de competencias Nación-Provincias: la pluralidad jerárquica con complementación sustantiva, en función de la cual cada escala de decisión (Estado central o Estados miembros) tiene competencia para regular y controlar un sector o tramo específico del tema o actividad concernido (en el caso del art. 41 la referencia es a los niveles de protección ambiental), estableciéndose una jerarquía entre los sectores o tramos aludidos. Este tipo de colaboración se encamina a diferenciar normativamente un *nivel básico* ('mínimo común denominador jurídico' aplicable en todo el país), que se asigna en competencia al Estado central y otro *nivel complementario* (que excede al 'mínimo co-

mún denominador jurídico'), asignado en competencia a los Estados miembros.

La diferenciación entre lo básico y lo complementario, conceptualmente clara, no lo es tanto al momento de establecerla para cada situación concreta.

En primer lugar, los 'presupuestos mínimos' no son exclusivamente 'presupuestos científicos' de protección (entendiendo por 'ciencia' a las distintas disciplinas fácticas que estudian la naturaleza) y por tanto expresables cuantitativamente o con los parámetros de aquellas disciplinas (vgr: niveles de aptitud del agua, de contaminación sonora, de manejo de residuos peligrosos, etc.)

El texto del art. 41 de la Constitución Nacional –y su compatibilización con otras cláusulas de la misma jerarquía, como la del art. 75, inc. 19– permite concluir que los 'presupuestos mínimos de protección' pueden involucrar también a cuestiones propias de las ciencias *sociales* (vgr: educación, información), no expresables cuantitativamente³.

En segundo lugar, el *nivel complementario* puede ser diferente entre los distintos Estados miembros, quienes tienen como única limitación respetar el *nivel básico*, uniforme para todos ellos⁴.

Pero lo más complejo hasta el momento ha sido entender 'cómo' debe legislarse en la ma-

¹ Las autonomías provincial y municipal no deben ser entendidas como ámbitos competitivos de 'suma cero' (lo que gana una lo pierde la otra) sino como espacios de desarrollo conjunto, de modo que sea posible ensanchar concertadamente sus respectivas potencialidades.

² Ex Intendente municipal de la ciudad de Santa Fe (1995-1999). Ex convencional constituyente en la reforma constitucional nacional de 1994. Ex Procurador del Tesoro de la Nación (2003-2004). Ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2004-2005). Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (2013-2015).

³ En esta dirección, es plausible el texto del art. 15 de la ley n° 25675, en la medida en que involucra al factor educativo (formal y no formal), dentro de los 'presupuestos mínimos' aludidos por el art. 41 de la Constitución Nacional, al disponer que –una vez establecidos los criterios básicos en la materia, con la participación de la representación federal– "las jurisdicciones... instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes".

⁴ ROSATTI, Horacio, "Derecho Ambiental Constitucional", ed. Rubinzal-Culzoni, segunda edición, 2007.



teria, pues la técnica empleada por el Congreso Nacional no ha sido uniforme. Así, en ocasiones lo ha hecho atendiendo al **factor contaminante** (ley 25612 de Residuos de carácter industrial y de actividades de servicio y ley 25916 sobre Residuos domiciliarios), en otras lo ha hecho atendiendo al **recurso potencialmente contaminado** (vgr: ley 25688 sobre Aguas y ley 26331 sobre Bosques nativos) y en otras a la **actividad contaminante** (ley 25670 sobre gestión de PCBs y ley 26331 sobre Bosques nativos).

El tema no es sencillo pues las cuestiones están vinculadas: por ejemplo, los *residuos* (domiciliarios o industriales) pueden contaminar al aire, al agua y al suelo. Entonces, a la contaminación del agua por los residuos industriales ¿la legislo como un Capítulo en la ley de residuos industriales o como un Capítulo en la ley del agua?

¿O una parte en cada una?. Las combinaciones pueden ser infinitas y requieren un criterio predeterminado para evitar desinteligencias o instancias interpretativas evitables.

2. Utilización de los criterios básico y complementario de distribución de competencias en temas no previstos constitucionalmente

La Constitución Nacional ofrece diversas modalidades de complementación federal al momento de regular competencias, tales como la **unidad consensuada**⁵, la **pluralidad no jerárquica de carácter sustantivo**⁶, la **pluralidad no jerárquica con complementación sustantivo-adjetiva**⁷ y la mentada **pluralidad jerárquica con complementación sustantiva**, aludida en

⁵ Un ejemplo constitucional de unidad consensuada es el régimen de coparticipación impositiva, que debe concretarse mediante una ley convenio a la que se debe arribar “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias” (art. 75 inc. 2 de la C.N.)

⁶ Un ejemplo constitucional de pluralidad no jerárquica es el de las políticas de progreso (art. 75 inc. 18) desarrollo (art. 75 inc. 19) y fomento (art. 14 bis en lo referente a la protección integral de la familia o el acceso a la vivienda digna) que pueden ser concretadas indistintamente por los distintos niveles del Estado.

⁷ Un ejemplo constitucional de este tipo de colaboración es el que surge del reparto jurídico entre *normas de fondo* y *normas de procedimiento* (art. 75 inc. 12 de la C.N.) cada una de las cuales se asigna exclusivamente a una escala de decisión específica (Estado central y Estados miembros, respectivamente), con la particularidad de que si uno de los niveles no actúa el otro tampoco puede actuar (vgr: un código de fondo sin normas de procedimiento carece de operatividad; un código de procedimientos sin norma de fondo carece de encarnadura jurídica).

ocasión de analizar el reparto de competencias en materia ambiental (art. 41 de la C.N.).

Este último tipo de complementación se ha extendido, *ministerio legis*, a otras disciplinas, sin que ello esté indicado (ni, en principio, contradicho) por la Constitución. Un ejemplo paradigmático es el de la regulación del tránsito⁸.

Se trata de un camino interesante, en la medida en que cuente con la debida participación previa (y no sólo posterior o ratificatoria) de las jurisdicciones locales.

3. Actualización de los términos del federalismo fiscal en función de la relación ‘competencia-presupuesto’

Los cambios del paradigma constitucional en materia de rol del Estado (desde el *abstencionismo* liberal expresado en el texto originario de 1853/60 hacia el *intervencionismo* concretado en la reforma de 1994), la transferencia vertical de competencias entre Nación-Provincias (vgr: sistema educativo) y entre Provincia-Municipios (vgr: seguridad) y el impacto de las privatizaciones y estatizaciones de servicios públicos, entre otros factores, ha venido a modificar los ámbitos tradicionales de lo privado y de lo público y, dentro de este último espacio, lo referente a lo nacional, lo provincial y lo municipal.

Estas mutaciones no han venido acompañadas con la correspondiente transferencia de financiamiento y ello ha generado enriquecimientos y empobrecimientos sin causa.

Es necesario poner la mente en blanco y reordenar la distribución de los recursos en función de las competencias. Ajustar la distribución primaria (lo que le corresponde la Nación por un lado y lo que le corresponde al universo de las provincias y la ciudad de Buenos Aires por el otro) para que sea posible ajustar la distribución secundaria (lo que le corresponde a cada provincia y a la ciudad de Buenos Aires) y así destrabar el ‘punto muerto’ que impide sancionar la ley de co-participación, concretando la manda constitucional del art. 75 inc. 2, todavía incumplida.

4. Resolución de conflictos derivados del incumplimiento provincial de la manda del art. 123 de la CN en materia de reconocimiento de la autonomía municipal

La reforma constitucional de 1994 impuso la obligación provincial de reconocer el *status* de autonomía a sus municipios, correspondiendo a cada jurisdicción establecer los contenidos y alcances de la misma.

Algunas provincias ya reconocían la autonomía municipal antes de la reforma, otras lo hicieron a partir de la reforma y unas pocas aún no han cumplido con la manda constitucional. ¿Cómo debe remediarse este incumplimiento?. Dicho de modo más directo: ¿es posible que esta carencia será suplida por medio de su judicialización?

En nuestro criterio, la adaptación al art. 123 de la C.N. debe ser encarada por los representantes elegidos por el pueblo de las provincias para tal fin, de acuerdo al mecanismo de reforma que plantean las Constituciones locales. No participamos del criterio que propone -directa o indirectamente- ‘judicializar’ (en el sentido de asignar a un órgano carente de representación política directa, aunque sea la Corte Suprema de Justicia de la Nación) el tema de la delimitación de los *alcances* y *contenidos* de la autonomía municipal en las provincias. Puede entenderse que, frente a un caso concreto, exista una descalificación jurídica puntual en sede judicial (ello hace a la esencia del control de constitucionalidad), pero de ningún modo que sea un órgano judicial quien plantee o proponga -directa o indirectamente- cual deba ser el remedio frente a lo que considera una vulneración jurídica y menos aun que conmine a los representantes políticos locales a hacerlo conforme a una propuesta (genérica o concreta).

La implementación provincial del art. 123 de la Constitución Nacional no es una cuestión técnica (porque si así fuera el constituyente de 1994 habría establecido en forma clara y contundente los mismos *alcances* y *contenidos* de

⁸ Ello ocurre cuando se autoriza a la autoridad local a disponer, por vía de excepción, “*exigencias distintas a las de esta ley y su reglamentación, cuando así lo impongan fundadamente, específicas circunstancias locales*”, como así también “*dictar normas exclusivas, siempre que sean accesorias a las de esta ley, y se refieran al tránsito y estacionamiento urbano, al ordenamiento de la circulación de vehículos de transporte, de tracción a sangre y a otros fijados legalmente*”, aclarando a continuación que tales normas “*en ningún caso podrán contener vías de excepción que impliquen un régimen de sanciones administrativas o penales más benigno que el dispuesto en la Ley Nacional de Tránsito 24449, su reglamentación y lo establecido en la presente ley*” (art. 20 de la ley n° 26363, modificatorio del art. 2 de la ley n° 24449).

La reforma constitucional de 1994 impuso la obligación provincial de reconocer el status de autonomía a sus municipios, correspondiendo a cada jurisdicción establecer los contenidos y alcances de la misma.

la autonomía para todos los municipios del país, de modo que la descalificación en caso de incumplimiento provincial fuese automática) sino una cuestión de alta política. Y debemos tener confianza en que *finalmente* los políticos habrán de dedicarse a la alta política.

Lo peor que podría ocurrir sería que reemplacemos a los políticos por los jueces, porque en ese caso dejaríamos de tener a unos y a otros.

II. Temas que involucran de modo predominante a la relación entre provincias

5. Armonización de principios jurídicos en torno a la responsabilidad de los Estados Provinciales y Municipales a partir del reconocimiento de la potestad local para regular la materia⁹

A. Modalidades de incorporación

La ley n° 26944 ha venido a establecer taxativamente la inaplicabilidad *directa o subsidiaria* de las normas del Código Civil a la *responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas* (art. 1°).

La norma en cita invita asimismo a *las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a sus términos para la regulación de la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos*.

La *incorporación* local de los contenidos de la ley nacional n° 26944 reconoce las siguientes diferentes posibilidades (con sus consecuentes desafíos).

a) Adhesión

La *adhesión* supone la adopción en el ámbito local de la norma nacional, que se aprueba por una ley provincial.

La adhesión puede ser *parcial o total*.

La adhesión *parcial* puede deberse a *cuestiones de competencia* (se trata de temas que son propios de la regulación local y por tanto no es jurídicamente correcto adherir) o a *cuestiones de contenido* (se admite que el tema es de competencia nacional –exclusiva o concurrente– pero se está en desacuerdo con lo que la norma dice).

b) Reproducción del texto en el ámbito interno

La *reproducción* supone la transcripción -total o parcial- del texto de la ley nacional en el ámbito local.

La *reproducción* puede asumir la forma de la *incorporación* o de la *inserción*

- **Incorporación:** se trata de la transcripción integral de los contenidos 'adoptables' de la norma nacional (es decir aquellos que refieren a una competencia en principio local o concurrente) en el continente de una norma local.

- **Inserción:** se trata de la incorporación selectiva de contenidos de la norma nacional en normas locales pre-existentes.

La *inserción* puede traducirse en *agregados* (si se adicionan contenidos no contemplados previamente) o en *modificaciones* (si se reemplazan contenidos pre-existentes).

B. ¿Puede haber adhesión parcial a la ley n° 26944?

⁹ ROSATTI, Horacio (Director), "Ley 24.944 de Responsabilidad del estado. Análisis crítico y exegetico", ed. Rubinzal-Culzoni, 2014.

El desconocimiento del status jurídico autonómico a los municipios argentinos antes de la reforma constitucional de 1994 conllevaba a la imposibilidad de que las comunidades locales estructuraran un gobierno tripartito, conformado por los “poderes” legislativo, ejecutivo y judicial, a semejanza de lo que acontece en las escalas nacional y provincial.

Desde el momento en que la norma invita a las jurisdicciones locales a adherir está reconociendo que el tema no es propio, de modo que también está reconociendo que podría ser regulado íntegramente de modo diferente. Si las provincias y la CABA pueden regular “todo” el tema de la responsabilidad estatal de modo diferente es lógico concluir que están habilitadas a regular “algo” de modo diferente, lo cual equivaldría a reconocer *contrario sensu* (según se mire la parte del vaso ‘medio lleno’ o ‘medio vacío’) que podrían adherir a “algo” de lo regulado.

Desde el punto de vista lógico, la adhesión parcial genera la preocupación en torno a la pérdida de unidad conceptual que puede ocurrir cuando se secciona una ley a efectos de seleccionar (y separar) contenidos, algunos de los cuales serán adoptados y otros desechados

En el caso, no es tanto la unidad del proyecto sancionado por el Congreso el que debe ser mirado a los efectos de ponderar la coherencia lógico-jurídica en caso de adhesión parcial, sino la congruencia del texto al que se adhiere con relación a la normativa vigente en el ámbito de la jurisdicción local, pues es el corpus integrado por lo vigente más lo adherido lo que habrá de aplicarse en el futuro. Dicho en términos concretos: la adhesión al

art. 1 de la ley (que establece que la responsabilidad del Estado es directa y objetiva) no sería compatible con una norma local vigente que establezca como regla la responsabilidad indirecta y subjetiva.

Lo afirmado en relación a la adhesión parcial es aplicable *mutatis mutandi* a la *incorporación y/o reproducción* del texto según las formas reproductivas que se señalaron *ut-supra* (incorporación e inserción).

C. Buscando el equilibrio

Para evitar los extremos que significarían “la quiebra del Estado” o la consagración de su “irresponsabilidad jurídica”, será necesario elaborar un estatuto de derecho público en la materia en el que participen las jurisdicciones provinciales y la CABA. Esta participación conjunta permitirá elaborar *estándares* comunes, de modo que –sin menoscabo las competencias locales, que podrán establecer heterogeneidades– se garantice el principio de igualdad a todos los habitantes de la Nación.

III. Temas que involucran de modo predominante a la relación Provincia-municipios

6. Designación de autoridades provinciales con fuerte repercusión municipal

Existen funcionarios que, aunque designados por la autoridad provincial en razón de competencias constitucionales o legales, tienen una importancia superlativa en la vida de las ciudades: jefes de policía, directores de hospitales, directores de escuelas, etc.

En ocasiones tales designaciones no responden a las necesidades de la ciudad sino que se explican por circunstancias burocráticas (pedido de traslado del designado, castigo encubierto de la organización de la que forma parte, etc.). En tales hipótesis, la comunidad ‘recipiendaria’ del funcionario carece de mecanismos infor-



mativos previos y debe asumir la designación como un hecho consumado.

Resulta necesario, como un mecanismo de ampliación de la *autocefalia* municipal (uno de los contenidos de la autonomía constitucionalmente reconocida¹⁰), permitir a la comunidad local conocer los antecedentes del postulado para poder expresarse con carácter previo a la designación mediante opinión no vinculante.

Esta toma de conocimiento puede concretarse por parte del Departamento Ejecutivo (representante institucional del municipio), por parte del Concejo Municipal (expresión de la pluralidad política de la comunidad) o mediante audiencias públicas ciudadanas. No debe verse en este mecanismo una subrogación de la competencia provincial de designar ni un signo de debilidad del designante, sino como una expresión colaborativa tendiente a garantizar mayor transparencia y menor margen de error en la decisión.

7. Armonización de criterios jurídicos en torno a la justicia de faltas municipal

A. La justicia municipal de faltas como un progreso

El desconocimiento del status jurídico autónomo a los municipios argentinos antes de la reforma constitucional de 1994 conllevaba a la imposibilidad de que las comunidades locales estructuraran un gobierno tripartito, conformado por los “poderes” legislativo, ejecutivo y judicial, a semejanza de lo que acontece en las escalas nacional y provincial.

La *capitis diminutio* municipal se expresaba en la carencia de un “poder judicial local” independiente, frustrando uno de los caracteres clásicos de la organización republicana. De hecho (y de derecho) la función de “resolver” en temas controversiales locales quedó originariamente en manos del titular del órgano ejecutivo, convertido en “juez y parte” de los conflictos vecinales.

El esfuerzo por “distanciar” al ejecutivo local del ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales se tradujo en la creación de tribunales municipales de faltas lográndose una creciente “especialización” en el juzgamiento (tránsito, transporte, espectáculos públicos, salubridad, etc.).

B. La justicia municipal de faltas como jurisdicción administrativa

Surgidos en ese contexto, los tribunales municipales de faltas constituyen órganos administrativos que ejercitan función jurisdiccional.

¿Qué consecuencias prácticas se generan a partir de este encuadramiento? Básicamente, las tres siguientes:

1º) El proceso de faltas en sede municipal debe verbalizarse con estricto seguimiento de las pautas normativas, doctrinarias y jurisprudenciales asignadas al “debido proceso legal”, siendo por tanto inexorable:

- el respeto escrupuloso del principio procesal de inmediación (contacto directo y personal del juzgador con la causa y el encausado);
- la posibilidad del imputado de ejercer una defensa técnica;
- la facultad del encausado de producir y

¹⁰ ROSATTI, Horacio, “Tratado de Derecho Municipal”, ed. Rubinzal-Culzoni, cuarta edición, 2012, t. I, Primera Parte, Capítulo II. requiera un interés público, “no es constitucionalmente inválido si la ley que las concede establece, respecto de la decisión administrativa, oportunidad de control judicial suficiente” (Conf. Fallos 244:548; 245:531).



“controlar” la producción de la prueba;

- el otorgamiento de plazo suficiente para apelar los fallos (el sistema de “apelación en el acto”, con carácter excluyente, atenta –en la práctica– contra la posibilidad de ejercitar una defensa técnica).

2º) La resolución dictada por el tribunal municipal (tanto la de primera instancia como la de alzada, cuando esta arteria procesal esté prevista en el municipio), queda sujeta a “control judicial suficiente”, circunstancia común

a todos los actos que provienen de la administración municipal¹¹; de modo que quien se considere agraviado puede instar la revisión del pronunciamiento en sede judicial (que es la jurisdicción “específica” prevista por la Constitución Nacional)¹².

3º) La asignación de la potestad judicial revisora debe provenir de las leyes provinciales que asignan competencia a los tribunales de justicia y no de una norma municipal que, en tal caso, resultaría inconstitucional¹³.

11 CSJN Fallos 312:2083. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que los tribunales municipales de faltas son órganos enmarcados en el ámbito de las normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal (CSJN Fallos 301:1160), circunstancia que además de excluir su inserción dentro del Poder Judicial priva a sus fallos del carácter de sentencias (Fallos 308:2134. “Recurso de hecho deducido por María José Henin en la causa Henin, María José c/Justicia Municipal de Faltas -Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, 7 de octubre de 2003).

12 A partir del fallo “Fernández Arias, Elena v. Poggio, José s/sucesión, recurso de hecho deducido por Poggio Marta del Campo de y otros” de 1960 (CSJN Fallos 247:646), la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que por imperativo de disposiciones constitucionales era exigible que tales decisiones estuviesen sujetas a control judicial suficiente, lo que implicó la determinación del fuero que ejerce dicho control (y que le da andamiaje constitucional al organismo administrativo que ejerce la actividad denominada jurisdiccional) y lo relativo al aspecto integral de la revisión judicial, ya que resulta inconcebible que el control judicial posterior no pueda penetrar en el examen de los hechos. A partir de dicho precedente, se concretó la doctrina conforme a la cual el otorgamiento de atribuciones jurisdiccionales a funcionarios de la Administración, en circunstancias en que así lo requiera un interés público, “no es constitucionalmente”

13 Cámara Criminal de Formosa, Caso “Flumián, Bruno O. s/infracción ordenanzas municipales” del 16 de diciembre de 1999.



FOTO: Barcex

Respecto de cuál debe ser esta instancia judicial revisora, cierta jurisprudencia se ha inclinado por la actuación de los jueces penales, por considerar que ello respondería a una adecuada vigencia del principio de especialidad¹⁴.

Desde otro punto de vista, parte de la doctrina y jurisprudencia se ha inclinado por entender que si la actividad de los jueces municipales de faltas es 'jurisdiccional-administrativa' la instancia judicial de revisión debe ser la contencioso-administrativa, respetándose en esa sede ciertos principios como el de presunción de legitimidad de los actos¹⁵.

C. ¿Es posible una justicia judicial municipal de faltas?

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en la Argentina, concretado en la reforma de 1994, pareciera conducir –como una de sus consecuencias naturales– a la habilitación de un régimen local tripartito, con un “poder judicial local” independiente. No obstante, debe recordarse que el art. 123 de la C.N. aclara que el perímetro de la autonomía municipal (“su alcance y contenido” en el orden institucional y político, además del administrativo, económico y financiero) debe ser definido por cada provincia en su propia constitución. De modo que el Derecho Público provincial tiene la llave para organizar o negar –en cada jurisdicción– un poder judicial municipal.

¹⁴ Conf. C.Nac.Civ. Sala F “Transporte Automotores Riachuelo S.A. c. Tribunal Municipal de Faltas”, La Ley, t. 1997-C, pág. 619; C.Nac.Civ. Sala E, “Microómnibus Ciudad de Buenos Aires S.A. c. Tribunal de Faltas”, La Ley, t. 1996-D, pág. 865.

¹⁵ Conf. C. Apelaciones C. y C. de Mar del Plata, sala I, “Haidar”, 23.06.06; C. Apelaciones C y C. de Rosario, Sala I, “Empresa Transporte Sierra de Córdoba S.A. c. Municipalidad de Roldán”, 06.09.00; C.S.J. de la Provincia de Santa Fe “Municipalidad de Santa Fe c/Arede S.R.L.” y “Desvaux”, aplicables aunque referidos a una materia diversa.

Las Finanzas del Federalismo argentino en el siglo XXI¹

Miguel Ángel Asensio²

“...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 esbozamos entonces³.

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 XIX⁴ o los debates sobre el financiamiento local, en la Inglaterra de fines del mismo Siglo⁵.

No en vano la prestigiosa hacendista Ursula Hicks remarcaba la importancia del tema en su emblemática obra de mediados del Siglo XX⁶. 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 después⁷. Hace apenas meses ha tomado difusión una frondosa compilación donde se descubren nuevas evoluciones y análisis de la experiencia comparada de América Latina⁸.

1 Versión revisada y ampliada del Artículo aparecido con el mismo título en *Civilidad*, Edición N° 33, pp. 54 a 65, Buenos Aires, Agosto de 2013.

2 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.

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

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

5 Ursula Hicks distinguía tres tipos políticos principales: la federación efectiva, el estado perfectamente unificado de tipo francés y en el medio el denominado 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).

6 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).

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

8 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

Veintiun años después de la Constitución de 1994 y veintisiete 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 de un decenio y medio 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 visualizados⁹, 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 “estanque” 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 tributario*¹⁰, etc., cambios todos dependientes del marco global y la dinámica de transformación negativa que fue adquiriendo el sistema económico hacia el final del siglo. Los acuerdos o pactos fiscales regularon esa mutación, que sin alterar los porcentajes nominales de la coparticipación, los alteraban de facto introduciendo “precoparticipaciones”, quitas, detracciones y otros artilugios, conformando el llamado “laberinto” o “destilería”¹¹.

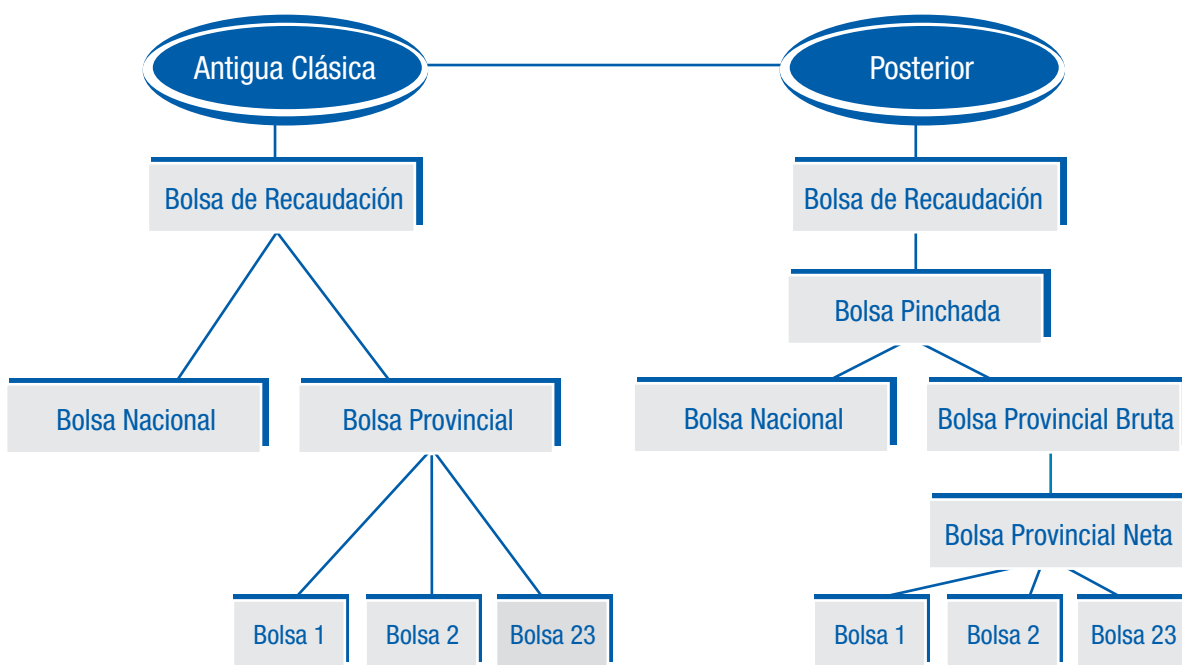
...el deterioro progresivo... fue llevando a sucesivos ajustes para regular el acceso al “estanque” y el movimiento de las compuertas que regulaban los flujos financieros hacia los actores... A ellos... referimos cuando aludimos al cambio de una “lógica de bolsa llena y común” a otra de “pinchazos en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

⁹ 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 abre 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).

¹⁰ El concepto de “espacio” o “lugar” impositivo o tributario, 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. Si bien a veces en el mismo sentido se habla –y hemos hablado– de “espacio fiscal”, esa noción se utiliza con más propiedad hoy para referenciar el “hueco disponible”, grados de libertad o margen de *acción financiera* dentro del presupuesto para introducir nuevos programas o acciones que insuman recursos públicos –gasto público– dentro del mismo (Véase nuevamente HSN-CCI, 2001 y Asensio, M.A., 2015b).

¹¹ 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 legitimó¹². 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 Magna¹³.

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 internacionales en la canasta de consumo doméstico. Potenciados además por mejoras en los precios mundiales, los ingresos fiscales del

¹² 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.

¹³ Véase Asensio, M. A. (2000).

comercio exterior han sido apropiados exclusivamente por el gobierno nacional a partir de la interpretación prevaleciente de la Constitución Nacional¹⁴. A ello se agregó la disposición ma-

yoritaria 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)¹⁵

Conceptos	Recaudación 2001 ¹⁶	Recaudación 2014	Participaciones en Total 2001	Participaciones en Total 2014
Nacionales	17,50	27,23	82,78	83,25
Provinciales	3,64	5,48	17,22	16,75
Totales	21,14	32,71	100,00	100,00

El Cuadro anterior muestra muy sintéticamente el nuevo escenario, que ratifica las menguadas potestades fiscales de las provincias, pese a un incremento no desdeñable de la presión tributaria de ese origen. Ha aumentado la recaudación de manera muy marcada en relación al PBI, pero la misma sigue concentrándose abrumadoramente en el Gobierno Nacional. De una participación central previa a la distribución por coparticipa-

ción que sin incluir municipios era claramente superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 83% en 2014. A su vez, mientras la presión tributaria nacional creció en casi un 56%, la originada en impuestos al comercio exterior, que incluyen los derechos de exportación, se cuadruplicó hacia el mismo año, habiendo alcanzado picos intermedios cercanos al quíntuplo en relación a la fecha tomada como base¹⁷.

Países	Recursos Nacionales	Recursos Subnacionales	Recursos Totales
Argentina	85,7	14,3	100,0

De una participación central previa a la distribución por coparticipación que... era superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 83% en 2014...

Consecuentemente, desde 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, pese a determinaciones posteriores

de participación minoritaria y condicionada de los nuevos ingresos¹⁸, opera como un sostenido beneficiario hegemónico en un escenario que originariamente estuvo justificado por la crisis. Esta última vuelve a reiterar y legitimar

¹⁴ Parecería factible decir "prevaleciente" pero no "inevitable" pues existiría la posibilidad de su "coparticipabilidad" por ley según respetables elementos doctrinales (Bulit Goñi, E., 1995).

¹⁵ Sobre la base de cifras de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. No incluye recaudación de municipios, cuya inclusión en futuros estudios, una vez disponibles datos suficientemente abarcativos, podrá mostrar, como en otros países, la real significación del "sector público no central", también denominado "sector público subnacional". A saber, la suma de estados, provincias, cantones o lander con la de municipios, comunas o localidades.

¹⁶ Como porcentaje del PBI. Lo propio con respecto a cifras del 2014.

¹⁷ Si aludiéramos exclusivamente a los derechos de exportación, su crecimiento fue exponencial atento a su insignificancia en 2001. Ello abría un temprano interrogante sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas nacionales si las circunstancias externas cambiaran, lo que estructuralmente no ocurrió durante más de una década, pero que finalmente ha acontecido dado el cambio de las condiciones internacionales. Los resultados sobre el balance Nación-Provincias para el país también podían apreciarse en un marco comparativo con otros países latinoamericanos, a partir de Gómez Sabaini y Jiménez (2012), p. 151.

¹⁸ Como antes había ocurrido con el impuesto al cheque, en el caso de las retenciones, se hizo un lugar para las provincias en la recaudación de las retenciones, con énfasis en el destino infraestructural de las mismas.

la escena que autorizara la fuerte afectación de 1992 para seguridad social. Entonces sería la deuda previsional, ahora la deuda social representada por una multitud de nuevos pobres la que impondría la construcción de un entramado protectorio explicitado por la “barrera” de retenciones, de un lado, y por un esquema de subsidios masivos, por el otro. Además, la multiplicada e irresoluta deuda externa volvería a demandar fondos sustantivos para su atención, derivados de un superávit fiscal alimentado en buena medida de los nuevos gravámenes que nutren el Tesoro Nacional. En suma, la coyuntura histórica impuso nuevos recursos, pero en lo esencial, ellos fluyeron hacia el nivel central.

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 vió 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

Países	Recursos Nacionales	Recursos Subnacionales	Recursos Totales
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

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

En el medio, gravámenes específicos han alimentado fondos fiduciarios destinados a obras de infraestructura, rubro que preciso es consignar reconocía sustanciales abandonos desde años anteriores. Como función, empero, fue

rápidamente asumida en sus facetas dominantes por el gobierno nacional, cuando también deberían ser actores infraestructurales claves las provincias argentinas. Los excedentes por ejecución presupuestaria también han fortalecido la inversión en infraestructura nacional, que han mejorado asimismo en los niveles subnacionales.

En ese marco, se ha generado un componente creciente en el presupuesto nacional que es derivado de la política de subvenciones al consumo de 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 ase-

gurar 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 produjo 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 obvio¹⁹.

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 considerarlas atento las insuficiencias del esquema argentino²⁰.

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 mencionables²¹.

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 intergubernamental²².

En paralelo con ello, el florecimiento mundial de normas o reglas macrofiscales, ejemplificado de manera sobresaliente por el esquema de Maastricht para la cuasi-megafederación europea, movió el tablero de este tipo de encuadramientos que se difundió en el mundo en varios casos, aunque la legislación de Nueva Zelanda 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 dio fuerza de ley a 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 últimos²³.

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 Impuestos²⁴. 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

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

20 Véase Asensio, M.A. (2015a).

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

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

23 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.

24 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.

emergería de un Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal como el propuesto a mediados de la década de 1990²⁵.

tos de la Constitución Nacional, por un lado²⁶, y el ajuste a un enfoque federativo en materia de recursos, por el otro²⁷.

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 que no contemplan provisiones precisas de financiamiento. Eso ha sido señalado insistentemente en relación a los 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

...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”...

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

En el segundo aspecto, el financiero, y a partir

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

26 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

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

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 Finanzenausgleich, que es enfática en cuanto a que los Länder poseen soberanía presupuestaria para la aplicación de sus recursos²⁸.

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

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 figuras²⁹. 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 regional³⁰.

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. Consecuente-

²⁸ Ver Krause-Junk, G. y Muller, R. (1993).

²⁹ 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.

³⁰ Véase nuestro *La economía argentina como incógnita*, Eudeba, Buenos Aires, 1988 y *Ensayos sobre la teoría del desarrollo y el caso argentino*, Ediciones UNL, Santa Fe, 1996.

mente, el origen de los desequilibrios fiscales horizontales, son los desequilibrios económicos horizontales. No es lo mismo Nunavut que Alberta en Canadá, ni Nueva Gales del Sur que Queensland en Australia, los estados del este en Alemania que los occidentales y pocos lo que la próspera Baviera. La plétora económica usualmente implica plétora fiscal y capacidades diferentes.

Sin embargo, pese a que ello exige importantes transferencias de equiparación o igualación entre tales unidades constitutivas, una observación general es que existiendo, las diferencias en los países desarrollados no son tan agudas como en los menos desarrollados. Por ello, en Canadá el ingreso per cápita de las áreas más ricas no es muy superior a dos veces el de las menos aventajadas. Lo propio en otros casos. En el mundo de los no ricos las realidades son diferentes. De allí el viejo apelativo de Belindia o el más reciente de Corgola para Brasil³¹. 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. Saludar 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.

...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...

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 cosa³². 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 prorratio 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 aquéllas acciones que pueden ser desarrolladas de manera más adecuada por los inferiores. Es obvio que puede ser limitado o

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

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

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 fiscal³³. 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 década del siglo ha registrado cambios tanto respecto al momento en que se dictó la última Ley de Participación Federal como después de la Constitución Nacional de 1994. Tanto los avances como los retrocesos en el proceso económico nacional hacen que el mapa de los equilibrios y desequilibrios regionales haya cambiado desde entonces. La minería ha transformado ciertos entornos, el cultivo de soja se extiende en áreas no tradicionales, hay provincias rega-líferas³⁴, 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 minusvalía 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, establecieron un socio fiscal hegemónico en el escenario intergubernamental³⁵. 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

³³ Aludimos a una mejor utilización de la capacidad de captura de recursos fiscales, llevando la misma hacia un lugar más cercano a la frontera de posibilidades. En una terminología más precisa, implicaría acercar la recaudación efectiva a la recaudación potencial, lo que concluye en una mejora del índice de *esfuerzo fiscal* o más específicamente de *esfuerzo impositivo*.

³⁴ Que como las mineras o hidrocarburíferas 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).

³⁵ Recursos que habiendo alcanzado un extraordinario volumen durante más de una década, siendo aún muy importantes y tal como apuntáramos, atraviesan una fase de debilitamiento por razones externas, al momento de concluirse este trabajo, lo que plantea un enorme desafío al entero sistema de finanzas públicas.

IVA subnacional o una sobretasa provincial del impuesto a las ganancias es valioso, pero para ello debe emerger una visión bottom-up³⁶, que en sí es casi una revolución política y cultural. Para tomarlas hay que cambiar de estado mental y actitudinal.

En ese ambiente, sin instituciones que protejan las “esferas de soberanía” o que no hagan una interpretación restrictiva del principio de supremacía, el destino es unitario. Sin núcleos orgánicos que permitan expresarse a la periferia, entre ellos un Senado poderoso como enclave más territorial-regional y menos político-partidista, la resultante serán siempre medidas “procentrales”, salvo que 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 furtivos³⁷–, que no han sido pocos. Contra una coparticipación “globalizante” en tanto basada en la idea de una sola “bolsa fiscal” distribuida entre el conjunto, se ha ido acentuando, dada la existencia de “pinchazos en las bolsas”, el modelo que denomináramos de “pequeños cántaros”³⁸, cuya reversión es compleja³⁹.

En tal contexto, un nuevo esquema federal fiscal puede emerger de tres opciones percep-

...las inercias argentinas pueden seguir conduciendo a un horizonte en el que el federalismo sea solo la denominación indolora del unitarismo, o, que la fachada federativa opere como un ropaje elegante para su sistemática negación.

tibles. 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 genéricos⁴⁰.

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 federales⁴¹.

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 el federalismo sea sólo la denominación indolora

³⁶ Aludimos al enfoque base-cúspide como opuesto al vertical jerárquico, de arriba hacia abajo o “top-down”.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Para una mención a este esquema de “bolsas o recipientes separados” que denominamos de “pequeños cántaros”, véase Asensio, M.A. (2006).

⁴⁰ Una presentación de opciones, con matices similares a la presente, puede verse en CIPPEC (2005).

⁴¹ 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).

del unitarismo⁴², 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-Nottingham, 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", IE-FPA, 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.
- Hamilton-Madison-Jay (1994): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández, A. M.; Rezk, E. y Capello, M. (2015): *Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino*, Editorial Advocatus, Córdoba.
- 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.
- ----- (1996): *Ensayos sobre la teoría del desarrollo y el caso argentino*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- ----- (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.

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

- ----- (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.
- ----- (2015a): "Alternativas internacionales en órganos de regulación fiscal y opciones para el federalismo argentino", en Hernández-Rezk-Capello (Coordinadores), op. cit., págs. 193-203.
- ----- (2015b): *Economía Fiscal*, Editorial Buyatti, Buenos Aires.
- ----- 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.

El presupuesto y el programa general de gobierno en la Argentina

Incidencia de la calidad institucional del Congreso y la Constitución Nacional en la asignación de recursos públicos y algunos efectos colaterales.

Silvana Braceli¹ y Dr. Orlando Braceli²

1. Introducción

El trabajo tiene como objetivo esclarecer un tema central, que explica gran parte de los problemas políticos, económicos, jurídicos y administrativos en Argentina: **el rol del presupuesto y el programa general de gobierno**. Se plantean algunas proposiciones, que deben ser consideradas condiciones necesarias; no solucionan el o los problemas pero sin ellas, tampoco se llegará a una solución racional. Además, no puede desconocerse el papel fundamental que presentan los protagonistas, tanto en su actitud como aptitud. El factor humano de distinta naturaleza: político, gerencial, u operativo interactúa con los aspectos metodológicos y las herramientas de gestión fundamentales. Ninguno, por sí solo, dan solución al sin número de problemas que envuelven esta problemática central en el funcionamiento de cualquier sociedad que se precie de desarrollada, superior, como es la definición y ejecución del programa general de gobierno. Históricamente, en la problemática del presupuesto público, han prevalecido los aspectos jurídicos/financieros, siendo subestimado su rol protagónico y sin considerar el valor estratégico que tiene conocer el programa general de gobierno, su ejecución y la incidencia que tiene en relación con el ordenamiento político institucional y su funcionamiento en la sociedad.

2. Premisas en que se sustenta el trabajo

2.1 Concepción de la hacienda pública

Se parte de la concepción de una **hacienda productiva plena**; los autores no conciben Haciendas Erogativas (objetivo es erogar o gastar). Si pueden concebirse haciendas productivas plenas ineficientes, que no priorizan sus necesidades y las relaciones insumo/ producto son inadecuadas generando altos costos de oportunidad, en términos de otras necesidades públicas.

2.2 Concepción del presupuesto público

- **Desde una concepción republicana:** Constituye la principal herramienta política y económica de un gobierno de estructura republicana. Esta modalidad de gobierno, se caracteriza por la descentralización del poder (la división de poderes); constituye un sistema que distribuye horizontalmente las funciones de sus tres tradicionales órganos:

¹ Licenciada en Economía - FC E - U. N. Cuyo. Magister en Administración – Univ. Católica Córdoba. Prof. Titular Economía – Universidad Aconcagua.

² Prof. Efectivo Finanzas Públicas FCE-U.N. Cuyo. Ex – Ministro de Hacienda Prov. Mendoza

“(...) El presupuesto público en su doble concepción, estática y dinámica, es el único instrumento político que tiene características naturales para posibilitar evaluar integralmente la gestión de gobierno, si cumple determinadas condiciones.

Poder Legislativo, cuya función es legislar y controlar, el **Poder Ejecutivo**, responsable principal de ejecutar el programa general de gobierno/presupuesto y el **Poder Judicial**, responsable de dirimir los conflictos y velar por el cumplimiento de la ley.

- **Desde el punto de vista de la Economía:** se considera que la misión primaria del presupuesto público es asignar recursos públicos en forma plena, a todos los tipos de prestaciones públicas destinados a satisfacer necesidades públicas priorizadas que se desarrollan en el marco de un programa general de gobierno. El resto de las funciones, están subordinadas a esta función primaria. Sin el proceso de asignación no tienen razón de ser de las otras funciones, de segundo grado, que se le adjudican al presupuesto y al proceso presupuestario.
- **Desde la óptica del Derecho:** el presupuesto es conocido como la “ley de leyes”. Por diversos motivos, entre los que se destaca el de constituirse en un instrumento motorizador de leyes que directa o indirectamente afectan el proceso de asignación de recursos públicos y establece los límites donde debe desenvolverse la actividad pública.

3. ¿Qué ha ocurrido con el presupuesto público a lo largo del tiempo?

A lo largo de la historia, no ha satisfecho las condiciones de un proceso de asignación de recursos pleno, en el cual, concurren fundamentalmente tres elementos: **las necesidades o carencias públicas, los bienes finales** que las satisfacen y los **bienes insumos** requeridos para generar éstos.

El Presupuesto constituye una matriz de decisiones de asignación de recursos; la asignación real se concreta en la ejecución de éstas y se refleja o debiera manifestar en la registración y en la rendición final de la ejecución del programa general de gobierno, la mal llamada “Cuenta de Inversión”, concepto que tiene una raíz puramente financiera, pero que en la realidad debiera mostrar integralmente la ejecución de la gestión. En éste último caso, incluida la instancia de la evaluación, qué necesidades se satisficieron y cuanto restó insatisfecho, la cantidad de bien público generado, el costo de la prestación, la calidad del bien, relaciones de productividad (insumo/producto), las causas de los desvíos y medidas correctivas.

Las razones expuestas fundamentan que éste instrumento deba analizarse desde un doble punto de vista: desde una **concepción estática**, coincidente con el momento de la decisión asignadora y en una **concepción dinámica**, que es aquella que vincula la instancia de la decisión de asignación y la asignación real (ejecución de la decisión), generando los elementos para la evaluación final.

El presupuesto público en su doble concepción, estática y dinámica, es el único instrumento político que **tiene características naturales para posibilitar evaluar integralmente la gestión de gobierno, si cumple determinadas condiciones**. Sin evaluación difícilmente pueda haber una adecuada asignación de recursos; la **evaluación durante la ejecución (seguimiento)** constituye la base para conocer la “marcha” del programa de

gobierno y es la que permite incorporar la coyuntura, identificar nuevas o distintas necesidades que exijan corregir el proceso de prioridades y reasignar recursos, liberando recursos provenientes de cambio de prioridades o de inadecuadas relaciones insumo/producto. Por último, la **evaluación final**, constituye una instancia fundamental para analizar cómo se ejecutó el programa de gobierno, en otros términos evaluar la gestión y sus consecuencias jurídicas, políticas y económicas, además, fundamental para posibilitar mejorar las futuras decisiones. Ambos procesos permiten evitar costos de oportunidad en términos de otras necesidades públicas no satisfechas.

4. ¿Qué debe contener el Programa General de Gobierno?

El Programa General de Gobierno debe contener en forma explícita **todas las prestaciones públicas destinadas a satisfacer necesidades públicas, cualquiera sea la modalidad de la carencia y del bien**. Debe constituir un único documento, con independencia de las formas de financiamiento, funcionamiento, organización, campo del Derecho que lo regula, de manera de posibilitar una visión integral, plena del accionar público. **La prestación originada en el bien común es la que determina u otorga el carácter de pública a la prestación, tanto para el caso de gerenciamiento público como en el gerenciamiento privado**. En este caso de la actividad pública con gerenciamiento privado, las acciones están destinadas fundamentalmente al financiamiento, regulación/y al control de las distintas categorías de actividades que integran la prestación principal, pero la evaluación debe englobar ambos tipos de gerenciamiento (público y privado) dado que ambos satisfacen la misma necesidad pública.

5. ¿Cuál es el rol que tiene el Parlamento en esta materia?

Al Parlamento le cabe constitucionalmente

la responsabilidad de intervenir en todas las instancias del ciclo de la gestión presupuestaria; son sus funciones naturales, aunque no siempre se encuentran claramente explicitadas en las normas fundamentales:

- En el **momento de la decisión** (evaluación estática), que precede a la asignación de recursos, el análisis y aprobación de las prestaciones públicas a las cuales se le asignan recursos (**Art. 75° inc. 8 primera parte CN**), en "... base al programa general de gobierno...".
- En el **momento de la ejecución** (evaluación dinámica, durante la instancia de asignación real), le corresponde verificar si las prestaciones políticas aprobadas se están cumpliendo o no, procurando identificar los desvíos, causas, medidas correctivas y responsables, (**Art. 101° CN**), "...en base a la marcha general de gobierno...".
- En el momento de la **evaluación final** (evaluación dinámica), su objetivo es analizar integralmente la ejecución de programa general de gobierno a partir de aprobar o rechazar la Cuenta de Inversión (**Art. 75° inc. 8 segunda parte CN**). La aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión, debiera equivaler a aprobar o desechar la "ejecución del programa general de gobierno" a partir de lo establecido en el **Art. 85° de la CN** cuando determina que la AGN tendrá a su cargo el **control de legalidad y gestión** que servirá al Parlamento para expedirse sobre la gestión.

6. ¿Qué ha sucedido en Argentina?

A partir de 1992, se intentó dejar atrás una larga y oscura etapa, donde el presupuesto, producto de muchos factores, en particular largos periodos inflacionarios e hiperinflacionarios, no tenía utilidad real y menos aún era representativo del Programa General de Gobierno.

Desde la vigencia efectiva de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), **se intenta dar un salto cualitativo**, procurando pasar de la

concepción de **Hacienda Erogativa**, que enfatizaba en lo que el **gobierno “gasta o eroga”**, concepto de naturaleza financiera, a la concepción de **Hacienda Productiva**, que busca destacar lo que el **gobierno “hace o produce”**.

La CN de 1994, adopta esta última concepción del presupuesto al incorporar en su Art. 75° inc. 8 el concepto de “... **programa general de gobierno...**”, aunque lo circunscribe a la Administración Nacional, siendo ésta sólo una fracción o porción del Sector Público Nacional, situación está que plantea una incongruencia.

Si bien ambas normas significaron un avance, éste no prosperó en el grado esperado por diversas razones; entre ellas, se destacan **las ambigüedades de las normas, muchas originadas en razones de origen semántico**, tal como plantea la CN de 1994 y la Ley 24.156. El Programa General de Gobierno se limita sólo a una parte del accionar del Sector Público Nacional y se lo decidió llamar “Administración Nacional”, concepto imperfecto. **La Administración Nacional, concepto diferente al que establecía la Constitución de 1860 debe ser considerado equivalente al Sector Público Nacional.** No puede incluir una porción o fracción, de la dinámica cambiante de la institución que aparecen y desaparecen, y afectan el proceso de asignación de recursos. La CN de 1860, en este aspecto tenía un contenido más amplio, se refería a “... **Administración de la Nación...**,” que puede asimilarse a lo que hoy se denomina “**Sector Público Nacional**”. Los conceptos precedentes debieran ser equivalentes.

Existe un sin número de razones que han hecho que la buena intención de recuperar el presupuesto público y por ende potenciar el sistema republicano haya concluido en un debilitamiento del sistema republicano, a partir de generarse una fuerte concentración del poder en manos del órgano ejecutivo, que también afectó negativamente el sistema federal de gobierno. Todas las funciones legislativas, en particular las de naturaleza presupuestaria, se han visto debilitadas, llevando a una progresiva degradación del sistema republicano de gobierno. Esta situación se produce como consecuencia de múltiples causas y de diversa naturaleza (política, jurídica, cultural, metodológicas,...). En

éste último caso, si los instrumentos de gestión presentan déficit, como por ejemplo **el incumplimiento de los tradicionales principios presupuestarios** (en particular, los principios de **unidad, universalidad, certeza**); se **dificultan las posibilidades de participación, transparencia, el uso racional de los recursos**, y en consecuencia **se impide la evaluación integral del programa general de gobierno** y de cada una de las prestaciones públicas.

7. Incidencia del incumplimiento de los principios presupuestarios de universalidad y unidad reformulados

Por razones de extensión, se desarrolla una de las causas que han impulsado al deterioro del sistema republicano y por ende la evaluación integral de la gestión pública: **la ausencia de un programa general de gobierno que cumpla los principios de unidad y universalidad en forma plena, en cada una de las instancias del ciclo de la gestión presupuestaria.**

La labor del Parlamento a partir de la Ley 24.156 ha sido irregular, imperfecta e incompleta; **sólo se limitó, en las distintas instancias, a analizar una fracción del accionar público.** Se ha carecido de una intervención integral, dirigida a abordar, en los distintos momentos del ciclo de la gestión, todas las prestaciones públicas destinadas a satisfacer directamente necesidades públicas (salud, educación, asistencia social, justicia, etc. ...) o indirectamente a través de **aquellas prestaciones públicas orientadas a garantizar el funcionamiento del sistema** (estabilidad, transparencia, seguridad jurídica, acceso a la información, etc...) en distintos niveles de consolidación.

El **“todo” no deja margen para las excepciones** que pueden promover los distintos tipos de clasificaciones u ordenadores presupuestarios. Las clasificaciones pueden desarrollarse sólo en el marco del accionar de **todo el Sector Público Nacional en el cual se encuadra el**

Programa General de Gobierno; no puede concebirse sólo una parte o fracción, como por ejemplo lo que se ha dado en llamar "Administración Nacional" (Artº. 75 inc. 8 CN). **El PEN puede discrecionalmente cambiar la composición o estructura de la Administración Nacional;** puede ampliar o achicarla, incorporando o excluyendo organismos y de esta forma, cambiar la composición del presupuesto y por lo tanto, ampliar o restringir la labor del Congreso Nacional; al cambiar el status jurídico de un organismo por ley o por otro tipo de norma, afecta el programa general de gobierno al que hace referencia el Art. 75, inc. 8º. Este tipo de delegación en el PEN constituye un atajo o senda que disminuye o elimina la participación plena del Parlamento, en lo referente a la sanción del presupuesto. Esta situación cambia el contenido del Programa General de Gobierno al mutar de Universalidad. Este principio, junto con el principio de Unidad, no deja margen para prestaciones públicas implícitas. **Estos dos principios se pueden sintetizar en lo siguiente: "todo explícito";** esta debiera ser la regla.

Por razones semánticas, se ha delegado en el órgano ejecutivo la posibilidad de disponer lo que integra o no la llamada "Administración Nacional" y por ende el Presupuesto Nacional sujeto a evaluación del Parlamento. En otros términos, existe una porción importante y estratégica del accionar público que no se incluye en el mismo, la intervención del Parlamento solo se limita al "conocimiento del Parlamento", a nivel de agregados financieros (Cuadros de ahorro, inversión y financiamiento) sin explicitar programas de gobiernos sectoriales evaluables, ni tampoco permitir ensamblar metodológicamente al resto del programa general de gobierno. (**Art. 55º - Ley 24.156**).

Si la materia que integra el presupuesto público es sólo una porción de accionar público, mal puede representar el programa general de gobierno que hace referencia el espíritu del **Art. 75º inc. 8 de la CN** y por lo tanto **difícilmente se pueda optimizar la asignación de recursos en el momento de la decisión y durante la ejecución.**

Por razones diversas, se ha delegado en el órgano ejecutivo, cuando **el principio general es que no son delegables las funciones del Congreso Nacional, en**

particular las dispuestas en el Art. 75º de la CN. Puede existir la excepción, pero debe tratarse de situaciones taxativas, pero nunca se puede desarrollar o ejercer por tiempo indefinido, más allá de los artilugios legales o formalidades que "aparentan" limitar el tiempo de las delegaciones temporales.

Quedan excluidos organismos como el PAMI, la AFIP, YACIRETA, los fondos fiduciarios, los organismos vinculados al Sector Público Financiero (Banco Central, Banco Nación, Bice, ...), los gastos tributarios, las nuevas empresas públicas, etc. **Algunos interrogantes:** ¿se puede discutir integralmente la política de salud, si no se incluye el programa del PAMI?; ¿se puede evaluar la política de percepción de recursos, sin incluir el órgano recaudador, la AFIP?, ¿se puede analizar la política energética, sin YACIRETA o sin las centrales generadoras?, ¿se puede evaluar la política petrolera, sin YPF?, ¿es posible evaluar los fondos fiduciarios sin analizar sus objetivos, prestaciones y necesidades que satisfacen?, ¿se puede evaluar la política de transporte, sin incluir empresas ferroviarias, de aerotransporte, de vías de comunicación?, se puede evaluar el programa general de gobierno, sin evaluar las políticas de subsidios, directos y cruzados, a diferentes centros poblacionales, actividades o regiones?. **La respuesta, según la opinión de los autores: DEFINITIVAMENTE, NO.**

En particular, en el caso de los **Gastos tributarios**, subsidios implícitos, que no se expresan en programas; están impedidos de cualquier tipo de evaluación sustantiva, como por ejemplo, ¿medir costos de oportunidad, en términos, de otras prestaciones/necesidades públicas? En el PN 2012, éstos oscilaban en 50.000 millones de pesos, aproximadamente un 10% del total. En la actualidad, superan los 150.000 Millones de pesos. Este tipo de políticas, no evaluadas adecuadamente, genera políticas expulsivas, a partir de convertir en laxo la igualdad de oportunidades, factor básico para la inclusión social.

Esta aseveración exige dejar atrás los primitivos conceptos "extrapresupuestarios" y/o "parafiscales", cuando aparece o está presente el bien común, el bienestar general, el interés público, etc. Uno de los costos de oportunidad son la provisión de bienes públicos que prestan los gobiernos subnacionales y sus finanzas.

La falta de cumplimiento del principio de Universalidad –Unidad Reformulado en el presupuesto del Sector Público Argentino. El presupuesto del Sector Público en su concepción estática – Esquema sintético -

EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL CASO DEL SECTOR PÚBLICO

SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO								
Diferentes modalidades de ordenamiento - Finalidad - Función - Prestaciones políticas homogéneas (programas)	Administración Central	Organismos descentralizados	Organismos de Seguridad Social	Total Administración Nacional	Fondos Fiduciarios	Empresas y Sociedades del Estado	Organismos autónomos	Las nuevas sociedades del Estado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
				sumatoria de 1 a 3				
				Incluye lo que se ha dado en llamar "Presupuesto de la Administración Nacional", que es lo que en principio trata el Congreso de la Nación. Este concepto ha tenido grandes cambios en cuanto a las organizaciones que lo integran o lo dejan de integrar, sin fundamentos sólidos. Esta situación imposibilita las comparaciones intertemporales. En esta categoría se incluyen todas las modalidades institucionales que expresan sus prestaciones en forma de programas y el esquema de financiamiento.				Esta categoría agrega al Presupuesto de la Administración Nacional para el "Presupuesto Consolidado Argentino". En el Presupuesto sólo se incluyen los Esquemas de financiamiento.
Objetivos								
Necesidad/Bien público final o instrumental cuantificado								Todo lo incluido en esta categoría es el Poder Ejecutivo Nacional sometido al Congreso Nacional (Art. 55), sin expresarse en otros términos no se conocen los que se desarrollan.
Recursos asignados				HOY: Esta porción representa el Presupuesto Nacional que tiene tratamiento legislativo.				

PROPUESTA: Los principios de unidad y universalidad en el marco de una Hacienda Productiva Plena. El Presupuesto Público debe contener todas las modalidades institucionales que afectan

PRESUPUESTO NACIONAL ARGENTINO - ASIMETRÍAS CON LA PROPUESTA

SECTOR PUBLICO NACIONAL FINANCIERO								
...	Total Sector Público no financiero	BCRA	Banco Nación	Sistema no financiero	...	Total Sector Público Financiero	Gastos Tributarios	Total Presupuesto Consolidado
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
sumatoria de 1 a 9		sumatoria de 11 a 14				sumatoria de 4, 10, 15 y 16		
Presupuesto de la Administración Pública Nacional constituye el mal llamado Presupuesto del Sector Público Argentino que llega al Congreso en las categorías de gastos, ahorros-inversión y... Esta categoría se aprueba por el Poder Ejecutivo y se remite a conocimiento del Poder Legislativo (Ley N° 24.156 – Art. 101). Los programas evaluables. En el presupuesto de las prestaciones que...		Está constituida por lo que se ha dado en llamar el Sector Público Financiero (BCRA, Banco Nación, BICE,...). A excepción de los lineamientos generales vinculados principalmente con las proyecciones, las prestaciones que componen esta categoría no se incorporan en el llamado "Presupuesto de la Administración Pública Nacional" y no tienen tratamiento legislativo. cuando explican en un alto porcentaje la política económica y tienen impacto directo e indirecto en el proceso de asignación de recursos público e integral.				Los gastos tributarios no se hallan explicitados en términos de programas ni consolidados en el presupuesto. Solo se informa un cuadro, en donde muchos conceptos ni siquiera están cuantificados. Éstos pueden corresponder al SPNF o SPF.		

la asignación de recursos global. Cuando se cumplen estas características el presupuesto público explica el Programa general de gobierno y es posible evaluar integralmente la gestión.

En consecuencia, para dar cumplimiento a éstos principios plenamente y que posibiliten satisfacer el objetivo de optimizar la asignación de recursos, de acuerdo a una estructura de prioridades de necesidades explícitas y , viabilizando la transparencia plena, la participación en todas sus modalidades, minimizando los costos de oportunidad en término de calidad de vida, de exclusión social, evitando afectar la igualdad de oportunidades en relación con otras necesidades públicas (educación, salud, seguridad, justicia,...).

8. Otras causas que han incidido en el debilitamiento del Sistema Republicano impactando en el sistema de asignación de recursos públicos

- La **falta de cumplimiento del principio de certeza en las proyecciones presupuestarias**. La violación de este principio obedece a factores endógenos (voluntarios) y factores exógenos, el primero de los casos, evitable o atenuable. La imprecisión reiterada de las proyecciones ha potenciado la necesidad del uso y abuso de transformaciones presupuestarias, que afectan y modifican “el programa general de gobierno”, a partir de promover decisiones centralizadas.
- La concentración progresiva de las decisiones derivada como consecuencia del poderío que genera la **tendencia al monopolio creciente de los recursos financieros en manos del poder central**.
- La **falta de precisión de algunos términos** ha posibilitado el abuso y no el uso de éstas normas y consecuentemente se han dictado numerosas normas en donde el Poder Legislativo ha resignado paulatinamente sus funciones naturales. En particular, en nombre de la EMERGENCIA, el Poder Legislativo ha ido debilitando su función de asignar y controlar el presupuesto en base a un programa general de gobierno, FUNCION MADRE DE UN SISTEMA REPUBLICANO. Desde hace más de 20 años nuestro país se encuentra en Estado de Emergencia, con caída del ingreso o crecimiento del mismo con tasas entre 6 al 10% anual.
- La **profundización y generalización** de las delegaciones parlamentarias y leyes de emergencia. El principio general establecido en los Art. 29° y 76° CN, determina que están prohibidas las delegaciones permanentes de funciones legislativas. Sin embargo, los autores observan una pugna entre éstos artículos. Por un lado, se prohíbe la delegación permanente de facultades del Congreso y por otro lado, el Art. 76° CN, que en principio también adoptaría este principio, deja abierta la posibilidad de hacer un uso indiscriminado ante la falta una norma taxativa cuando expresa: “.... salvo en materias de administración o emergencia pública”.
- El hecho de que la **excepción se convierta en regla**; ya es adoptado como concepto fundacional y general en la Ley N° 24.156 y sus reglamentarias, anterior al dictado de la CN de 1994. La norma de referencia adopta este principio integralmente; presenta **importantes ejemplos explícitos de delegaciones permanentes**; en sí es un compendio de delegaciones inalterables en el tiempo. Como ejemplo de éste aspecto, puede citarse la delegación de la potestad de asignación de recursos de las distintas políticas públicas que se otorgan en el Jefe de Gabinete de Ministros (Art. 30° Ley 24156). La voluntad del PEN, a través del JGM puede cambiar y desvirtuar el sentido de la sanción parlamentaria y por lo tanto el sentido del PGG al momento de llegar a autorizar desagregar los montos de las finalidades del Art. 1° del presupuesto, al máximo nivel de desagregación a través de las distintas decisiones administrativas que dicta, con la única restricción del Art. 37° de la Ley N° 24.156, que impedía modificar partidas entre finalidades presupuestarias, prohibía la transferencia de gastos de capital a gastos corrientes y modificar el monto total del endeudamiento y del presupuesto. Este impedimento fue derogado y sustituido partir de la llamada “Ley de Superpoderes” (Ley N° 26124), que autoriza a transferir entre finalidades presupuestarias, única limitación que determinaba la Ley de Administración Financiera y Control del SPN.
- En nombre de la **flexibilidad se termina en discrecionalidad**, paso previo para

alcanzar el poder hegemónico. Un presupuesto por programa se debería analizar, registrar y evaluar por programa. Las modificaciones realizadas por el PEN o JGM, que sean necesarias para la dinámica de la gobernabilidad, deberían al menos informarse periódicamente al Congreso, en el momento que se informe la marcha del programa de gobierno (Art. 101° CN) y en el tratamiento de la Cuenta de Inversión.

- **La institucionalización de los Decretos de necesidad y Urgencia (DNU).** Este constituye otro elemento que ha debilitado o debilitado las funciones naturales del Poder Legislativo. Durante los periodos que se consignan se dictaron:

PERÍODO	TOTAL DE DNU FIRMADOS
1860/1990	35 DNU
1991/2007	1.046 DNU

Los DNU fueron reconocidos en el Art. 99 inc. 3 de la CN, entre las limitaciones que impone, especifica que no podrán ser normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Este artículo está en controversia con un conjunto de DNU dictados en los últimos 30 años, que tienen naturaleza tributaria, por ejemplo: los diferimientos impositivos o modificaciones o cambios presupuestarios que llevan componente tributario/fiscal.

Por otra parte, los DNU deben ser sometidos a consideración de una Comisión Bicameral Permanente, cuya composición debería respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión, que demoró 12 años en su conformación, debe elevar su despacho para poner en consideración de ambas Cámaras y que una Ley Especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros ratificara. Sería importante conocer la relación DNU/Leyes sancionadas en los periodos señalados precedentemente. Desde la creación de ésta Comisión (Ley N° 26.122 del año 2006) y hasta el año 2014, la totalidad de los DNU tratados por la Comisión fueron aprobados por el Congreso, sin objeción y se convirtieron en leyes, en otros términos, todos los DNU fueron ratificados. Esta situación ha signi-

ficado cambiar la modalidad de gobernar, pasar de decidir sobre la base de leyes para pasar a gobernar por decretos, que por su propia naturaleza centralizada promueven la concentración del poder político, financiero y clientelar.

9. Causas de naturaleza metodológicas, vinculadas a la calidad de los instrumentos de gestión

- **La falta de procesos y metodologías explícitas de seguimiento del programa general de gobierno/ presupuesto.** Esta instancia de evaluación, es la que posibilita rectificar, corregir, reasignar recursos, mejorar la productividad física y económica y evitar caer inevitablemente en decisiones incrementales que culminan en situaciones macroeconómicas que generan un alto costo social. La ausencia de reglamentación del artículo 101° de la CN, que establece la obligación de "informar sobre la marcha de gobierno" indica la falta de concientización, sobre este tipo de evaluación.
- **No se han previsto o son inviables los mecanismos para hacer efectivo el control de gestión que plantea el Art. 85° CN.** No se encuentra reglamentado el control de gestión y esto limita la posibilidad de realizar la evaluación concomitante y final (ex post). Se deberían examinar las funciones enunciadas en el Art. 85 de la CN para la AGN, explicitando éstas para que intervenga activamente en cada una de las etapas del ciclo de la gestión: programación, seguimiento y evaluación integral de la gestión. Además, existe una evaluación que tradicionalmente no se ha ejercido, la evaluación de los aspectos metodológicos y el control concomitante. Ésta evaluación, no convencional, debe ser la condición para sustentar toda la estructura de evaluación en cada momento de la gestión.
- **La actual integración de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas no está estructurada acorde para cumplir estos requerimientos;** muestra un desequilibrio para evaluar las prestaciones sectorialmente y evidencia un status diferente respecto de la Comisión de Ha-

cienda y Presupuesto, que concentra su función básicamente en la etapa de sanción, con énfasis financiero. Un ejemplo de ello, es la cantidad de miembros que integran estas cámaras, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas está integrada por 12 miembros de ambas cámaras, mientras la Comisión de Hacienda y Presupuesto tiene más de cincuenta integrantes sólo en la H.C. Diputados. Esta situación marca una diferencia de importancia relativa que se brinda al tratamiento de ambos instrumentos, en el caso del “presupuesto público” y la llamada “Cuenta de Inversión”, que debería equivaler a la rendición integral de la gestión y no a un documento estrictamente financiero, lejos de abarcar integralmente la gestión en sus aspectos sustantivos.

- Los impedimentos mencionados precedentemente, provienen principalmente de *déficit metodológicos vinculados con los sistemas de información de base, los sistemas de programación, los sistemas contables y la propia estructura de la Cuenta de Inversión*, que no debiera ser otra cosa que la rendición integral de programa general de gobierno.
- De un análisis de lo ocurrido con las Cuentas de Inversión 1993-2006, se observó que la Cuenta de Inversión del ejercicio 1993 demoró 6/7 años en su tratamiento (aprobada por Ley N° 24963), las cuentas de los ejercicios 1997/1998 se aprobaron una sola norma. Las Leyes N° 26.098 y 26.099, aprobaron las cuentas correspondientes a los ejercicios 1999/2004 en un solo día, con dos normas consecutivas. Estas Cuentas de Inversión se aprobaron sin resolver la de los ejercicios 1994/1996, con una demora de tratamiento que osciló entre dos y siete años. **Esta última situación es violatoria del Art. 75 inc. 8 segunda parte (aprobar o rechazar anualmente una Cuenta de Inversión).** El hecho grave es que esta conducta se percibe en la población, en diferentes estamentos como normal.
- La ausencia de una metodología explí-

ta para la discusión del programa general de gobierno en el Parlamento. Esta situación impide que se potencie la participación de todas las comisiones parlamentarias, en particular las comisiones sectoriales, que es donde deberían debatirse las directrices de las prestaciones públicas con relación a las necesidades públicas, en los tres momentos del ciclo de la gestión: programación, seguimiento de la ejecución y evaluación integral de la gestión.

10. Algunas consideraciones finales

Los problemas descriptos someramente en el presente artículo, sin ser las únicas causas, han culminado con diversas consecuencias, entre las que se destacan: la degradación del Sistema Representativo, en particular la labor parlamentaria y el Sistema Federal de gobierno, con la consecuente pérdida de las autonomías locales.

- La **falta de previsibilidad** para todos los actores impulsa a que las **decisiones coyunturales no tengan guía.**
- La promoción de sistemas de información no integrados funcional y territorialmente que debilitan los procesos decisivos y promueve la desarticulación de las prestaciones públicas entre los distintos niveles de gobierno; impide avanzar a mejorar los procesos de asignación de recursos y potenciar la complementariedad de todas las prestaciones públicas.
- El **incremento del poder político** a partir de la **concentración del poder financiero en el gobierno central** y la inviabilidad de un sistema de evaluación integral en todas las instancias del ciclo de la gestión, promueve conductas que dan paso a presupuestos incrementales, con impactos macroeconómicos nocivos, sin que exista cargos legales y políticos para los responsables.

- Esta situación fue convirtiendo a **Argentina en un país sin evaluación y sin control** con los consiguientes **impactos negativos en la transparencia, la posibilidad de corregir, reasignar recursos** a nuevas prioridades, minimizando el costo alternativo en término de necesidades no satisfechas, **la factibilidad de establecer responsabilidades políticas y legales**, posibilitando generar mecanismos de premios y castigos, que se conviertan en incentivos para promover la participación; **concluyendo con un descreimiento generalizado en el manejo de la cosa pública.**
- No se puede pensar en un Sistema Federal de gobierno cuando existen parámetros que promuevan procesos de concentración de las decisiones y aumento exponencial del control de los recursos. Cuando esto se produce se avanza hacia un **poder de tipo hegemónico**, que desnaturaliza la existencia de reglas de juego y promueve procesos de sumisión, que culminan con la claudicación de la descentralización de las decisiones y **pérdida de autonomías primarias (capacidad de decidir y capacidad de disponer los recursos propios)** y por ende, la posibilidad de sancionar el programa de general de gobierno local.
- El **poder hegemónico**, a partir de la concentración financiera, **facilita la creación y potencia sistemas "cliente-les"**. Cuando esto ocurre, el Sistema Republicano/Federal de gobierno pasan a ser y convertirse en una formalidad.
- Otros factores de diversos orígenes profundizan la disolución progresiva del Sistema Federal de Gobierno, como son la **actitud y aptitud gerencial y gerencial** en sustentar esta modalidad de organización política.
- El presupuesto público, constituye el momento de la decisión asignadora, componente del proceso presupuestario, integrado por la decisión, ejecución y evaluación final.
- No existe Plan general de gobierno sino se cumple el principio de Universalidad/Unidad pleno. Universal es sinónimo de Integridad, totalidad, no de una porción o fracción.
- Los déficit en los proceso de asignación de recursos, generan costos de oportunidad, en término de necesidades que no se pueden satisfacer. Sin seguimiento integral de la gestión no existe rectificación de la marcha del programa general de gobierno, cambios de prioridades y reasignación racional de factores productivos (insumos) utilizados inadecuadamente.
- Una gestión sin evaluación culmina en presupuestos incrementales, más allá de la técnica que se utilice, generando consecuencias políticas, económicas, sociales y políticas e impactos perniciosos macroeconómicos.
- El gobierno federal cuando establece **políticas públicas permanentes cristaliza el financiamiento**, dado un determinando nivel de presión tributaria, **convirtiendo en residual el financiamiento de los gobiernos locales**, afectando la cantidad de bienes públicos subnacionales y la igualdad de oportunidades.
- La calidad institucional en funcionamiento del Sistema Republicano es un determinante y condicionante del proceso de asignación de recursos públicos y del funcionamiento del Sistema Federal. Este último merece un tratamiento particular.
- **Una gestión sin evaluación es equivalente a un sistema educativo sin evaluación;** Las consecuencias constituyen **un sistema de asignación irregular, imperfecto, incompleto. Esta es una de las razones de enfrentarnos a un país sin norte, sin horizonte temporal.** El Programa General de Gobierno es el norte de una gestión pública.

Pedro J. Frías: el Federalismo y las conductas públicas

La Dirección

Queremos concluir esta edición especial de Civilidad con un homenaje a quien enseñara y encarnara como nadie que el federalismo es nuestro histórico y verdadero programa de Estado.

El 2 de Abril de 2011, en una fecha conmovedora para la Patria, nos dejó con su recuerdo inagotable e imborrable quien, siendo un maestro del derecho constitucional y sintiendo un profundo amor y arraigo por su Córdoba natal, llegó a escribir desde su cátedra federal:

"Conocé el remoto sur

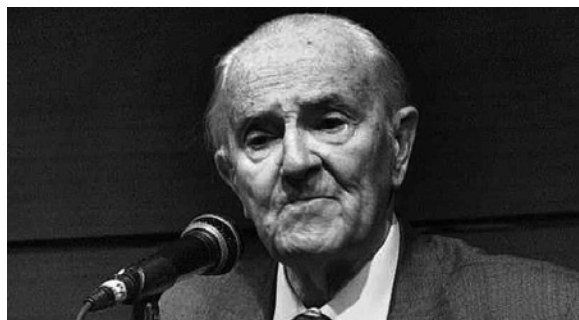
*Después de haber cabalgado el Paso de la Nubes
y trasnochado a la intemperie en el "mallín chileno".*

*Lo vi primero desde el cerro más alto:
más allá de los conos nevados
se abría el misterio del frío y el viento.*

*Y un día porque sí,
porque Dios quiso hacer girar
la rosa de los vientos,
me dijo que mi Norte era el Sur;
pensé, estudié y amé ese Sur,
me mordió su frío, me desveló su día
que acorrala a la noche en su confín.*

*Conocé el Sur después de la Argentina de los llanos,
de los grandes ríos y los lagos,
de las estepas patagónicas.
conocé el Sur como quien viene de lejos,
conmovido de un reencuentro
que el destino ha hecho necesario.
Llegué en la tarde de mi vida
Para que el Norte se uniera con el Sur."*¹

Así en Tierra del Fuego, como en Jujuy; en Mendoza como en Entre Ríos; de un extremo a otro de la Rosa de los Vientos que, como dice su verso "Dios hizo girar" una y otra vez, nos conocimos, encontramos y reencontramos fatigando el cuerpo y fortaleciendo el espíritu en eso tan sencillo que el maestro del Federalismo Argentino nos transmitió a to-



dos los que nos unimos en este amor especial por la Argentina real.

Murió como un verdadero cristiano: en paz con Dios pero con el alma herida por el dolor de ver la Patria federal comprometida en su futuro por las conductas públicas que tan bien describió con autoridad espiritual, moral y académica extraordinarias, desde la memoria de su cátedra itinerante e incansable por el país real.

Afrontar el desafío de modificar de raíz esas conductas públicas, que han llevado a la desfederalización de nuestra Argentina, es la misión de la generación que debe asumir la responsabilidad dirigencial entre los dos Bicentenarios de la Patria. Este será también el mejor homenaje a quienes como Pedro J. Frías dedicaron su vida a la recuperación y fortalecimiento de nuestro federalismo.

En los albores del siglo XXI La Argentina depende más que nunca de la vigencia práctica del federalismo como principio de organización política, económica y social para continuar siendo la expresión soberana de nuestra unidad en la diversidad. O dejará, probablemente, de ser un estado federal renunciando a nuestra historia Patria y a los Pactos preconstituyentes que fundamentaron nuestra organización constitucional y definieron al federalismo como nuestro programa de Estado. Será solo cuestión de tiempo.

¹ EL Proceso Federal Argentino II. Pedro J. Frías. Pag. 72. 1998; Córdoba, Argentina.



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 70 países en todo el mundo.

El objetivo de la cooperación 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.

Dos de los temas principales de las actividades internacionales de la fundación en numerosos países socios, entre los que se encuentra la República Argentina, son el federalismo y la descentralización.

Respecto de estas importantes cuestiones se realizan programas de formación y capacitación de gobiernos locales y regionales en materia de fortalecimiento de la autonomía y el desarrollo local.

Conforme con los valores socialcristianos - entre los cuales se encuentra tanto la dignidad humana como el principio de subsidiariedad - creemos que esta nueva edición de la Revista Civilidad, con su temática relativa al federalismo como programa de estado, contribuye en gran medida a la promoción de las virtudes del federalismo en relación con la democracia, una economía social de mercado y el desarrollo humano al nivel local y regional.

¡Muchas gracias por su interés y compromiso en pos de una vida federal en su valioso país!

Dra. Mariella Franz

Representante de la Fundación Hanns Seidel en la República Argentina



Fundación Civilidad

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.fundacioncivilidad.org.ar

