

El federalismo como nuestro programa de Estado en el Siglo XXI

Dr. Pablo María Garat¹

25 de Junio de 2013; Fundación Civildad; Buenos Aires.

I. La Dinámica del Orden Social y Político.

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 me refiero entonces 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.

¹ Profesor Protitular de Derecho Constitucional y Derecho Constitucional Tributario en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina; miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales; miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; miembro de la Asociación Argentina de Derecho Comparado; miembro del Comité Ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos de la Federación Argentina de Colegios de Abogados; Ha sido Asesor Jurídico en la Comisión de Coparticipación Federal del Senado de la Nación entre 1996 y 2004 y Vicepresidente de la Comisión Federal de Impuestos en 1997. Presidente de la Fundación Civildad.

Para referirnos al tema de esta exposición y fundamentar adecuadamente la afirmación según la cual EL FEDERALISMO ES NUESTRO PROGRAMA DE ESTADO es necesario realizar algunas consideraciones previas a partir de la evidencia que nos dice que la naturaleza social y política del hombre (aún para los que niegan el concepto de naturaleza y la sociabilidad y politicidad del ser humano) se expresa en una dinámica de vida social y política del hombre en comunidad que debe ser observada reconocida conforme por lo menos a cómo se responden dos cuestiones:

1. Como se resuelve el binomio unidad – diversidad y
2. Cómo se resuelve el binomio autoridad – libertad

No es este el momento para un desarrollo de filosofía política, aunque ante la también evidente crisis política, social y económica que expresa el mundo en el inicio del siglo XXI, toda vez que se pretenda aportar algo a la resolución de la misma resultará inevitable explícita o implícitamente filosofar, en tanto uno quiera indagar acerca de las causas de los problemas y no quedarse en el fenómeno de los efectos, actitud típica de la política en los últimos siglos.

Entonces, y sin entrar en el debate filosófico del concepto “Bien Común” como fin de la sociedad política diremos que partimos de un concepto según el cual, el bien común es el conjunto de bienes que el hombre solo puede procurarse en asociación con otros hombres que permiten y favorecen en el su perfeccionamiento y felicidad.

"El bien de la república es el más alto entre los bienes humanos" (Santo Tomás de Aquino, Suma Teológica, 2-2, 124, 2. ad.)

Dicho esto, debemos agregar que la respuesta a las dos cuestiones precisadas 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 dicha comunidad y normalmente concluyen en la adopción de un determinado modo de organización político y social que, justamente, responderá a dichas dos cuestiones.

Y ello define entonces el régimen político propio de toda comunidad soberana y que no será otro, en su legitimidad, que el de su tradición histórica.

El régimen político expresa entonces primero una forma de estado (y aquí también eludiremos deliberadamente 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 mas amplio que incluye no solamente la expresión de quien 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).

Pero independientemente de cómo resuelve concretamente en la historia de cada nación la cuestión del régimen político que la rige lo que resultará ineludible es responder al menos a estas dos cuestiones.

¿Porqué resultan previas estas cuestiones a la del federalismo?

Adelantamos la respuesta que vamos a desarrollar afirmando que el federalismo es la respuesta de organización política y social que mejor se conforma a la naturaleza del hombre, y que respeta al mismo tiempo su libertad expresada a través de las concreciones de la vida social desde el hecho ineludible de la familia como la comunidad social esencial, y la necesidad de un orden de autoridades que van desde la familiar y local hasta la de la comunidad política soberana.

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 para la realización de su propio Bien Común de un régimen político que asegure y armonice la unidad en la diversidad y equilibre 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 de dos principios complementarios que han sido desarrollados por la filosofía clásica, enseñados

por la Doctrina Social de la Iglesia católica y adoptados por la ciencia política moderna y diversos ordenamientos jurídicos nacionales y supranacionales (la Union Europea; Alemania; Italia; y en la Argentina por la Provincia de Tierra del Fuego).

Nos referimos a los principios de totalidad, o **solidaridad** y al de **subsidiariedad**.

Por el primero resulta que el Bien Común es el fin de la sociedad política, exige la existencia de una autoridad política soberana ante terceros estados y, hacia adentro de la comunidad busca la realización de la justicia y la equidad social. Es el principio que funda la unidad y la autoridad que la asegura.

Por el otro lado, la **subsidiariedad**, que hace referencia a la unidad como expresión de una diversidad que debe respetar en sus legítimo polimorfismo y a la autoridad que debe reconocer 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.

Y aquí, entonces, entra en juego la cuestión del federalismo.

I. El federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad. (Una idea y sus consecuencias)

Partimos de una sola idea a proponer y las consecuencias prácticas de su aceptación.

Proponemos 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 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.

También en el derecho y la ciencia política comparados, aunque nos hacemos cargo de ciertas objeciones a esta interpretación (Schindler; Adonis y Jones; entre otros) respecto de la relación entre el federalismo y el principio de subsidiariedad.

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 dárselo 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.

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 **Republica 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 (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 de estado** frente al manifiesto proceso de “desfederalización” luego de treinta años de recuperación de la vigencia del orden constitucional.

Así, dichas 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**.
2. La aceptación del concepto de “**autonomía local**” en tanto que el federalismo aparece, al menos en ciertas sociedades políticas como La Argentina, como un “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, así como resuelto lo anterior, el hecho de que deviene imprescindible organizar la **distribución del “poder de imposición” (“taxing power”)** de conformidad a aquella distribución de competencias, asegurando su ejercicio efectivo.
7. 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 o Federación.

Desarrollaremos todo esto pero antes veamos como se ha dado en nuestra historia la evolución del régimen político federal.

II. 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:

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 expresamente 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 desde 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, privó sobre el principio federal,

sea para restringir el ejercicio de los poderes provinciales o 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 lo que al régimen federal se refiere.

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. Mencionaremos los cuatro que entendemos más relevantes:

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**.
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”**.
3. El **Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján de 1990**, que constituye el antecedente inmediato de la reforma de **1994** en materia federal.

4. La **Convención Constituyente Nacional para la Reforma Constitucional de 1994** que receiptó estos antecedentes, 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. Podemos así destacar las siguientes cuestiones:

1. Reconocimiento de la **autonomía municipal** dentro de nuestro **régimen federal** (art. 1), con el alcance y contenido que determinen las Provincias, a través de sus constituciones provinciales, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículos 5 y 123).

2. Reconocimiento de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** como un nuevo sujeto formal de la estructura constitucional del Estado Federal (art. 129).

3. Previsión formal de la creación de **regiones** como institución de las Provincias para el **desarrollo económico y social** (art. 124).

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

5. Atribución al **Congreso de la Nación** de facultades que se encontraban implícitas y ahora se explicitan: *“Proveer al desarrollo humano*

y el crecimiento armónico de la Nación, promoviendo el equilibrio de provincias y regiones” (art. 75 inc. 19).

7. Distribución de **competencias** en materia **tributaria** entre el **Gobierno Federal** y los **Gobiernos de Provincias** y la adopción del **régimen de coparticipación federal** como **sistema constitucional de coordinación tributaria** (art. 75 inc. 2 y 3).

8. Exigencia de adecuar el **Presupuesto General de la Nación** a los mismos criterios establecidos en el artículo 75, inciso 2, para asegurar que el gasto federal tenga en cuenta los mismos objetivos que el régimen de coparticipación federal que se acuerde entre el Gobierno Federal y las Provincias. (artículo 75, inciso 8)

A pesar de toda esta evolución favorable a la recuperación del federalismo entre 1983 y 1994, la tendencia a la “desfederalización” en el orden material continuó, particularmente como derivación de la concentración del ejercicio del poder de imposición (taxing power) en el Gobierno Federal, la consolidación de la regla de la “emergencia económica” para justificar también el mayor ejercicio de poderes por parte del Poder Ejecutivo en desmedro del Congreso y de las Provincias y el abandono del Senado de su rol moderador del ejercicio del poder presidencial. Esto último consecuencia quizá de una errada – en mi opinión – “partidocratización” excesiva del

órgano de representación de las Provincias en el nuevo artículo 54 de la Constitución reformada.²

El debate de una “Agenda del Federalismo” en La Argentina es entonces más actual y necesario que nunca. El problema no está en el orden jurídico constitucional sino en encontrar los criterios y vías para su vigencia efectiva. A ello apunta este aporte.

III. El federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad ante el proceso de “desfederalización” del régimen político constitucional argentino.

Finalmente llegamos a la consideración de una posible aplicación de aquellas consecuencias que analizamos derivadas de entender al federalismo como una aplicación práctica del principio de subsidiariedad que, al mismo tiempo responde a la necesidad de asegurar un equilibrio en la dinámica de la vida política y social asegurando la unidad en la diversidad y la autoridad en el respeto a la libertad.

IV.1. La descentralización en el Estado Federal

² **Art. 54.-** *El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.*

La primera consecuencia de afirmar al federalismo como una aplicación práctica del **principio de subsidiariedad** es una determinada interpretación del término “**descentralización**” según la cual esta no consiste en **delegar el poder de decisión y/o ejecución** sino en **reconocer derecho a la decisión y ejecución** y, además, aceptar la **conveniencia de delegar la ejecución cuando no existe un derecho a la decisión**, pero ello es adecuado para la acción eficaz de gobierno, todo bajo ciertas reglas de distribución y reserva de competencias de naturaleza constitucional.

Desde una postura filosófica esto es aplicable a cualquier sociedad política, como la que expresa el Estado Federal, a los fines de su organización interna.

Desde una perspectiva histórica esto se justifica totalmente en países como La Argentina donde las ciudades y provincias precedieron y constituyeron la Federación constitucional.

Esto tiene derivaciones muy importantes, en mi opinión, para el fortalecimiento de los aspectos relevantes del federalismo en el siglo XXI, no solamente en La Argentina.

III.2. Nuestro federalismo de base municipal y la autonomía local.

La segunda consecuencia práctica es que si, como creemos, el federalismo es primero (al menos entre nosotros esto tiene verificación histórica³) un “federalismo de ciudades” o dicho de otro modo, un **federalismo de base municipal**, su vigencia efectiva exige el reconocimiento del régimen municipal como un régimen autónómico en todos sus aspectos, institucional, político, administrativo, económico y financiero, tal como lo garantiza la Constitución Argentina en su artículo 123.

El federalismo argentino es un federalismo de base municipal por su origen histórico enraizado en los cabildos por ciudades y las Provincias que nacieron a partir de ellos y constituyeron la Confederación Argentina, denominada habitualmente República Argentina (Artículo 35 de la Constitución Nacional).

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

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

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

³ R. Zorraquín Becú, “El Federalismo Argentino”, Editorial Perrot; Buenos Aires, 1958.

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

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

Se es argentino porque se vive en un municipio que es parte histórica de una provincia, que ha constituido con otras en un determinado momento de su historia un estado soberano. Si además esto se ha desarrollado bajo la forma federal y expresado formalmente en la organización constitucional, no puede imaginarse el federalismo sin la autonomía municipal sosteniendo sus libertades locales, al mismo tiempo que se asegura la unidad política de la Nación.

El federalismo es unidad en la diversidad, antes que cualquier otra cosa, como lo hemos afirmado.

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

Ahora bien, no todas las Provincias argentinas han ajustado sus constituciones con la regla federal del artículo 123 que garantiza la autonomía municipal desde la Constitución Nacional⁴⁴. Y nada menos que tres de las provincias más importantes se encuentran en mora al respecto: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Pero, a pesar de ello, la evolución jurídico-política de la autonomía municipal es irreversible: hoy ya 146 municipios en la mayoría de las Provincias han dictado sus Cartas Orgánicas Municipales, es decir, han ejercido un poder constituyente de tercer grado para al autonormación fundamental del gobierno local.

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

⁴⁴ Constitución Nacional, Artículo 123: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”*

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

III.3. Las relaciones intergubernamentales horizontales como clave del federalismo cooperativo.

A mi entender, 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.

En este sentido, la tercera consecuencia que observamos derivada de la hipótesis inicial es que 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, como veremos, 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.

Otra vez la unidad en la diversidad.

III.4. La regionalización hacia adentro del Estado Federal

La cuarta consecuencia de entender y reconocer al federalismo como expresión concreta y aplicación práctica del principio de subsidiariedad es la necesidad de promover las relaciones intergubernamentales horizontales – como lo anticipáramos – con **sentido regional** y desde el nivel más pequeño: **distritos de desarrollo local, especialmente en torno a ciudades intermedias; microrregiones y regiones interprovinciales.**

La región, la vida regional, constituyen una dimensión vital del hombre en sociedad y expresan fundamentalmente la relación social, cultural y económica espontánea de comunidades histórica y políticamente consolidadas aunque infrasoberanas: el municipio y la provincia en nuestro caso.

Así, la región expresa particularmente un modo de relación esencial en el marco del federalismo de cooperación y concertación. Desde esta perspectiva, la región configura el ámbito decisivo para fortalecer las partes, lo diverso, desde lo pequeño a lo más complejo, por aplicación del principio de subsidiariedad, convergiendo hacia lo uno, respetando las libertades locales y contribuyendo a la realización del Bien Común.

En otro sentido la región se presenta como una realidad natural de *homogeneidad interna* localizada en un medio *heterogéneo*. Esto resulta evidente en la *región intermunicipal, zona o comarca.*

Como se señala en el Documento de la Secretaría General del Consejo Federal de Inversiones “*Nuevas claves para el federalismo*”: “*La región no se agota en lo interprovincial, sino que este mecanismo de integración es aplicable a nivel de comunidades o municipios, tanto en los aspectos públicos como privados...*”⁵

Las regiones cambian a través del tiempo su delimitación natural. Como todo hecho vital la región es dinámica. La evolución del transporte y las comunicaciones más el alto impacto de la innovación tecnológica contribuyen a ello. Sin embargo, como realidad es permanente ya que expresa un inevitable ámbito de relación político socio-económico y cultural.

La delimitación regional más que un problema técnico constituye un desafío político arquitectónico para alcanzar el justo equilibrio. Es difícil y compleja. Lo es como la vida misma, pero que los límites naturales de la región varíen constantemente no puede llevar a concluir en su inexistencia. Porque la vida regional es expresión de la vida humana, donde se entremezclan los vínculos de la sangre y los de la tierra. Desde siempre, la región implica integración y ésta requiere equilibrio, el cual, a su vez, exige solidez en lo propio para asegurar la justicia en la relación integrativa.

El *municipio*, realidad primaria, configurará expansivamente los *distritos de desarrollo* y la *región intermunicipal*. Estas y las *Provincias*, como realidades superiores se concertarán en *grandes regiones* las que, a su vez,

5

buscarán un equilibrio en el contexto nacional.

Cuando el marco regional es de carácter *supranacional*, la integración supone la coherencia y solidez interna como requisito indispensable para el éxito del proceso asociativo, en este caso en particular, sin mengua de los intereses plurales y unitivos propios del Estado Federal.

En el contexto regional el municipio con ejercicio de su autonomía plena tiene un rol esencial. Es el **sujeto primario** del proceso de concertación que caracteriza a la región misma. Y esto se relaciona con el concepto de **descentralización** que hemos expresado anteriormente. Porque considerar al *municipio* en la región supone en primer término tratar de echar luz acerca del concepto mismo de *descentralización*.

Si por *descentralización* se entiende *delegar* poder de decisión y *asignar* capacidad de desarrollo propio, evidentemente también es posible “*crear*” y “*planificar*” la región como un ámbito donde, a través de dicha “*descentralización*”, se distribuyen y asignan arbitrariamente, desde un “*centro*”, los roles y funciones territoriales.

Ahora bien, si por *descentralización* entendemos reconocer **derecho a la decisión** para ordenar y promover un modo propio de desarrollo sociopolítico y económico el enfoque y propuesta es totalmente diverso. Se requerirá de la aplicación efectiva del **principio de subsidiariedad** para fortalecer desde la **autonomía municipal y el desarrollo local** el proceso asociativo regional a diferentes escalas y como expresión concreta del federalismo de cooperación

en la integración horizontal, como lo hemos planteado. En la práctica esto supone trabajar con **distritos de desarrollo** que vinculan en una estrategia común a pequeños y medianos municipios; o promover el desarrollo de una **microrregión** en torno a una o varias **ciudades de escala intermedia**; supone también la conformación de **regiones interprovinciales** (incluyendo especialmente el caso de las **regiones metropolitanas** como una de las expresiones territoriales más complejas a atender en el siglo XXI) , sobre la base de estas realidades previas, especialmente cuando ello posibilita asentar el crecimiento de las economías regionales sobre desarrollos locales o microrregionales consolidados. Y por supuesto, esto permitirá que los procesos de integración supranacionales, en los grandes marcos regionales, se promuevan con menos asimetrías que suelen ser consecuencia del impacto desigual de la integración en las distintas regiones del Estado Federal si todo lo anterior no es tenido en cuenta.

III.5. La distribución de competencias y su ejercicio efectivo en materias concurrentes

La quinta consecuencia de la afirmación propuesta originalmente es que todo ello conduce a **una clara distribución de competencias entre el Gobierno Federal, las Provincias y sus municipios** así como su **coordinación solidaria y subsidiaria a todos los niveles de relación intergubernamental**.

La mayoría de las competencias son, por su naturaleza, **concurrentes**. Por ello, otra vez, **la regla para su ejercicio debería ser la del principio de**

subsidiariedad; y esto debiera encontrarse formalmente receptado por las leyes fundamentales y asegurado por el control político de los ciudadanos sobre los gobiernos (sistemas electorales sencillos y transparentes; consejos consultivos con verdadera representación sectorial; institutos de participación política especiales: iniciativa; consulta popular; referéndum; plebiscito; revocatoria, etc.).

Hemos sostenido que la descentralización en un Estado Federal bajo un proceso de “desfederalización” no puede constituir sino la devolución de competencias que corresponden histórica y constitucionalmente a las Provincias y Municipios, y que han sido absorbidas ilegítimamente por el Gobierno Federal, o bien la delegación de aquellas que le corresponden a éste último.

Si adoptáramos el esquema clásico para distinguir las funciones de gobierno en la perspectiva fiscal (Musgrave, 1959; Oates, 1972) podríamos concluir con la mayor parte de la doctrina en que el Gobierno Federal debería asumir la política exterior y la defensa nacional, así como las funciones de prestación de servicios indivisibles, distribución de la renta, estabilización económica y promoción del desarrollo equilibrado, siempre que ello beneficie al conjunto de todos los habitantes del país, mientras que las Provincias y los Municipios deben asumirlas en aquellos casos cuyo beneficio se limite a su propio ámbito territorial. Particularmente en el suministro de bienes y servicios públicos divisibles.

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

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

Para todo ello, ejerce con exclusividad la facultad de dictar la legislación de fondo (artículo 75, inciso 12) y dispone de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior, de las rentas de su patrimonio, y con mayor restricción, de las “contribuciones” (impuestos) que establezca conforme a lo dispuesto en la misma Constitución Nacional (artículos 4, 75, incisos 1, 2 y 3).

Las Provincias, y sus Municipios dentro del juego de las autonomías locales, se reservan todas las demás competencias para proveer los bienes y servicios

públicos esenciales que demandan las respectivas comunidades en su jurisdicción territorial, y para concurrir con el Gobierno Federal a fin de colaborar en el ejercicio de las funciones propias de éste. Particularmente tienen la competencia de asegurar el régimen municipal ; la educación primaria y la administración de justicia, y promover el desarrollo integral de sus respectivas comunidades. (Artículos 5, 121, 122, 123, 124 y 125 de la Constitución Nacional)

Para ello disponen de los recursos provenientes de las “contribuciones” (impuestos) directas e indirectas sobre las personas, cosas y actividades sujetas a su jurisdicción, y de la renta de su patrimonio. (artículos 121 y 75, incisos 2 y 30 también de la C.N.).

Este enfoque privilegia la eficacia sobre la eficiencia. Busca ordenar los medios al fin. Si la finalidad de la organización nacional fue preservar la unidad en la diversidad, a través de la forma de Estado Federal, éste es el fin a tutelar. En cambio, si sólo importa el eficiente suministro de bienes y servicios públicos que la comunidad, en abstracto considerada, demanda, da lo mismo adoptar la forma de estado unitaria o federal. Solo interesa una correcta aplicación de las técnicas correspondientes a la descentralización administrativa.

Considerado lo anterior, cabe señalar que la evolución de la Constitución material ha sido negativa para la consolidación del Estado Federal de la Constitución Nacional de 1853/60, en materia de ejercicio efectivo de la

distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia.

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

III.6. El poder de imposición (“taxing power”) en el Estado Federal

La sexta consecuencia práctica de considerar al federalismo como expresión concreta del principio de subsidiariedad y que se relaciona directamente con la posibilidad de asegurar la vigencia efectiva de la anterior referida al ejercicio de las competencias por los distintos niveles de Gobierno dentro del Estado Federal, se refiere al **“poder de imposición”** (“taxing power” o “power of taxation” según diversos autores).

El corolario en este caso es que el **poder de imposición** debería estar distribuido conforme a los criterios que hemos propuesto en el punto anterior, respecto de las competencias en general.

Es decir que debe reconocerse su ejercicio a todos los niveles en un verdadero **sistema fiscal federal** que, para no gravar excesivamente al contribuyente, exige de la **coordinación**.

Desde el 31 de diciembre de 1996 nuestro país se encuentra en mora deliberada con el mandato de la Cláusula Transitoria SEXTA de la reforma constitucional nacional de 1994 para la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Ahora bien, ¿porqué esta situación se ha prolongado en el tiempo con el consentimiento de las fuerzas políticas mayoritarias cada vez que les ha tocado gobernar tanto en el orden federal como provincial.

Sin pretensión de encontrar la respuesta definitiva ensayaremos aportar algunas consideraciones a un debate pendiente del que todos hablan pero pareciera nadie quiere dar.

Hay primero una cuestión determinante: un verdadero “sistema fiscal federal”, concepto más restringido en su aplicación que el de “federalismo fiscal”, se refiere antes a relaciones entre gobiernos locales y su contribución a la “unión nacional” que a la relación entre ellos y el gobierno central, si es que nos

hacemos cargo de nuestra historia federal. Basta leer el Preámbulo de la Constitución Nacional y el artículo 121 al respecto.

Se habla pues de federalismo fiscal y de descentralización...y, sin embargo, ¿es ello aplicable a cualquier régimen político constitucional?. Creo que este es el problema a debatir en la perspectiva ya no del “federalismo fiscal” sino del federalismo a secas, y en todo caso del sistema fiscal que cada organización política constituida bajo la forma federal de estado decida adoptar.

Ello nos permite plantear varios interrogantes, hoy plenamente vigentes :

- a) ¿Es la coordinación financiera, fiscal, tributaria e impositiva – especialmente la **tributaria** para lo que en este trabajo nos interesa- aplicable a los estados federales bajo cualquiera de los sistemas posibles ?. En caso afirmativo ¿"quid" de la separación de fuentes, cuando no es el adoptado? y ¿con qué características ?.
- b) Si, aún así, la coherencia se mantiene, ¿cómo se evita que la coparticipación, por ejemplo, como uno de tales sistemas de coordinación, provoque el deslizamiento desde la "autonomía" (sistema de separación de fuentes) al "centralismo" (sistema de transferencias o asignaciones) cuando ello implica la renuncia al menos transitoria por parte de las Provincias al ejercicio del poder tributario sobre los denominados “impuestos coparticipables?

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

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

Así, creemos que en un régimen de estado federal el nombre de la coordinación posible es el de "concertación" o "cooperación". ¿Y cuál es la diferencia entre estos y aquella?

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

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

Todo esto es aplicable a nuestra realidad y organización constitucional. En nuestro país nunca se asumió, por todos los niveles de gobierno, el sentido propio de un régimen federal: la **libertad con responsabilidad**. En un régimen federal este es el verdadero concepto de *correspondencia fiscal*.

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

Por ello, entendemos – vale reiterarlo una y otra vez - que el **federalismo** sólo se identifica con la **descentralización** en tanto esta suponga **reconocer derecho a la decisión antes que delegar poder de decisión**.

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

Si el régimen de coparticipación impositiva es sólo una "muleta" de un estado federal "centralizado", en vías de "descentralización", terminará siendo, en el mejor de los casos, un eficiente sistema de *asignación por transferencias* pero nunca un régimen de concertación que respete la libertad con responsabilidad de provincias y municipios, propia de tal estado.

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

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

Por ello, insistimos en que el camino para la recuperación y fortalecimiento de nuestra organización federal, desde la perspectiva financiera (comprensiva de lo tributario), no comienza por garantizar que a todos nos irá bien (tentación programática y a veces demagógica), sino por asegurar los medios concretos para el ejercicio de las libertades o autonomías provinciales y municipales, asumiendo horizontal y verticalmente el compromiso de la subsidiaridad y solidaridad por la redistribución de recursos para que se alcance por dicha vía, cuando ello fuere objetivamente necesario, lo que la Constitución Nacional denomina *"un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional"*, en su artículo 75, inciso 2.

En esta perspectiva, pues, no son siempre sinónimos los términos federalismo y descentralización, ni es aplicable la teoría del federalismo fiscal – como único modelo teórico- a un Estado Federal. En todo caso habrá que seguir precisando de qué se trata la diferencia entre un régimen tutelado altamente descentralizado y otro de plenas libertades locales que no abandona el principio de la unidad en la diversidad.

Finalmente, en lo que a este punto se refiere, admitido lo anterior podríamos agregar que esta coordinación fiscal federal debería contemplar tres elementos

característicos en su diseño a fin de estar en línea con el principio de subsidiariedad:

- a) Tener previamente asegurado como marco referencial una clara y efectiva distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias particularmente en cuanto a su ejercicio (responder a la pregunta: ¿Qué hace o debiera hacer cada nivel de Gobierno? y determinar a partir de ello la distribución de la renta fiscal federal más adecuada) .
- b) Coordinar no solamente la distribución entre el Gobierno federal y las Provincias y sus municipios del producido de la recaudación de impuestos nacionales cuya creación, modificación y eliminación queda reservada hoy con exclusividad al Gobierno Federal, sino coordinar antes el ejercicio mismo del poder de imposición y administración tributaria sobre estos recursos con, por lo menos, un rol más activo de las Provincias en el Congreso de la Nación a través del Senado, debiendo – por ejemplo - someterse a este bajo procedimientos agravados, el acuerdo sobre toda creación, modificación o eliminación de impuestos nacionales coparticipables.
- c) Acercar la administración tributaria (especialmente en su aspecto recaudatorio) al contribuyente y, por ende, al nivel local. En esto los sistemas de información y gestión coordinada y de percepción de las obligaciones tributarias diseñados con la mayor sencillez entre distintos niveles de gobierno, desde la base municipal, dentro del Estado Federal, resultan indispensables para la más eficaz captación y distribución de la renta tributaria federal.

II.7. Las relaciones entre presidencialismo, federalismo y sistema fiscal coordinado en nuestro Estado Federal.

Nos preguntamos por último: en nuestro Estado Federal, quien garantiza la vigencia del federalismo tal como lo hemos descripto y lo recepta la Constitución Nacional?. Solo la Constitución misma y su interpretación por los jueces? La historia dice que no es suficiente. El federalismo es probablemente la más sofisticada de las formas de estado y requiere de una cultura política muy especial, arraigada en los pueblos que integran la federación.

Aquí conviene repasar nuestro modelo originario.

La organización constitucional originaria de 1853/60 decidió la adopción de la república presidencialista y federal diseñando una Presidencia unipersonal con fuertes atribuciones.

Para moderar este presidencialismo que debía asegurar la unidad de la Federación se estableció una clara limitación a su ejercicio del poder de imposición: el Tesoro Nacional se integraba esencialmente con las rentas del comercio exterior (a las que las Provincias renunciaron en histórico debate del 22 y 23 de Abril de 1853) y solo excepcionalmente -como explicó el Convencional Gorostiaga - de los impuestos internos (utilizado este término

en sentido amplio incluyendo tanto los directos como los indirectos) cuando razones de tal naturaleza lo exigieran y por tiempo determinado.

Por otra parte, el equilibrio entre Presidencialismo fuerte y Federalismo trató de asegurarse también por la integración de un Senado electo de manera indirecta por la Provincias en la inteligencia de que sus representantes -en igualdad de condiciones por todas ellas – expresarían los intereses diversos a ser tenidos en cuenta por el Gobierno Federal en el Congreso de la Nación, casi con mandato imperativo.

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

A partir de la crisis financiera de 1890/91 y durante 120 años de modo ininterrumpido, este diseño original fue mutando hasta lo que hoy se exhibe claramente: un Gobierno Federal que concentra en el Tesoro Nacional mas del ochenta por ciento de la renta pública; una Presidencia que ha desbordado en el ejercicio de sus poderes particularmente desde la crisis económica de 1989/90 - para hablar solo de esta última etapa constitucional – y un Senado donde predominan los intereses de partido por sobre los locales y regionales, salvo contadas excepciones.

Expresado lo anterior quizá se entienda mejor nuestra hipótesis secundaria: una nueva ley convenio de coparticipación impositiva federal no

necesariamente será buena para el federalismo argentino si consolida la mutación descrita en lugar de que, con ocasión de su debate, sanción y aprobación, se pueda plantear al menos parcialmente la recuperación del modelo constitucional originario con equilibrio de presidencialismo y federalismo.

Para ello creemos que, entre otras, podrían considerarse dos propuestas que no requieren reforma constitucional alguna: en primer término, y respecto de la **coparticipación federal de impuestos**, las Provincias deben recuperar el ejercicio **efectivamente** compartido del poder de imposición en materia de impuestos nacionales coparticipables y no solamente acordar porcentajes de la distribución. El Tesoro Nacional debe reducirse a las responsabilidades de gasto que estrictamente han sido delegadas al Gobierno Federal y las concurrentes deben ser asumidas en su ejercicio **primero** por las Provincias en base al **principio de subsidiariedad**. Solamente a partir de un reordenamiento - conforme al orden jurídico constitucional - de las competencias a todos los niveles (qué hace cada nivel de gobierno) es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias (qué recursos requiere cada uno de estos niveles), la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipación federal para promover y alcanzar la solidaridad y equidad de Provincias y regiones, como lo establece el artículo 75, inciso 2 y 19 de la Constitución Nacional, que aseguren a todos los habitantes un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

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

Y todavía 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 explicitaran 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.

IV. Perspectiva del Estado Federal y el federalismo argentino en el siglo XXI: entre la globalización y la integración regional.

En el final, solo queda reiterar nuestra convicción en cuanto a que la respuesta efectiva y posible para la recuperación del federalismo en La Argentina en pleno siglo XXI - signado por la globalización, la integración regional supranacional; la aparición de nuevos actores desde fuera de la política que inciden sobre ella como las corporaciones económicas y las organizaciones no gubernamentales y particularmente el impacto de la era tecnológica que ya ha comenzado – consiste en **la aceptación de aquel como aplicación práctica del principio de subsidiariedad y sistema de libertades locales concretas.**

Hasta aquí, entonces, el aporte que queremos efectuar para sostener el federalismo como nuestro programa de estado que se corresponde con el régimen federal que , a través de los pactos preconstituyentes y aún los posteriores a la organización constitucional organizaron a la Nación Argentina como un Estado Federal. Y esto, además como visión del federalismo en esta nueva epoca, en tanto que efectiva descentralización del poder para la recuperación de la democracia local, el desarrollo integrado de la Nación con equidad de todas sus regiones y el reaseguro de las libertades locales.

Pero en el final, podríamos agregar que 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 de familias arraigadas constituye el primer requisito para la integridad territorial de una Nación.

Al concepto "**pensar en lo global y actuar en lo local**" acuñado a fines de los 90 del siglo XX se agrega ahora el de fortalecer el municipio y promover

el desarrollo local como bases del federalismo para **reintegrar socialmente** a los excluidos por los vientos de la globalización.

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 Estado Federal como expresión acabada de la unidad en la diversidad.

Y es desde esta realidad que puede el Estado Federal enfrentar el doble desafío de la integración regional supranacional y la globalización sin que resulten afectados la identidad nacional, la integridad territorial, la soberanía política, la independencia económica, la justicia social y la democracia con plena participación y auténtica representación de los pueblos, así, en plural, como lo expresaba el primer Preámbulo de la Constitución de la Confederación Argentina, sancionada el 1 de Mayo de 1853.