

MUNICIPIOS INCIAS PROVINCIA CON LOS MUNICIPIOS LAS RELACIONES OVINCIAS CIONES DE PROVINCIAS

Las relaciones de las provincias con sus municipios en el régimen federal argentino

Miguel Ángel Asensio / Guillermo Barrera Buteler
Luciano Mario Di Gresia / Pablo María Garat / Antonio María Hernández



FACULTAD DE
DERECHO



**LAS RELACIONES DE LAS PROVINCIAS
CON SUS MUNICIPIOS EN EL
RÉGIMEN FEDERAL ARGENTINO**

MIGUEL ÁNGEL ASENSIO
GUILLERMO BARRERA BUTELER
LUCIANO MARIO DI GRESIA
PABLO MARÍA GARAT
ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

LAS RELACIONES DE LAS PROVINCIAS CON SUS MUNICIPIOS EN EL RÉGIMEN FEDERAL ARGENTINO



Editorial de la Universidad Católica Argentina

Las relaciones de las provincias Argentinas con sus municipios en el régimen federal Argentino / Miguel Angel Asensio ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Educa, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-620-580-1

1. Federalismo. 2. Provincias Argentinas. 3. Gobierno Municipal. I. Asensio, Miguel Angel.
CDD 320.82



**EDITORIAL
DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA ARGENTINA**

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)
Tel./Fax 4349-0200 • educa@uca.edu.ar
Buenos Aires, diciembre de 2023

ISBN: 978-987-620-580-1

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Printed in Argentina - Impreso en la Argentina

ÍNDICE GENERAL

Sobre los autores	11
Prólogo.....	15
A modo de introducción.....	19
LA RELACIÓN FEDERAL ARGENTINA	
GUILLERMO BARRERA BUTELER	25
1. Introducción.....	25
2. Dificultad para conceptualizar al federalismo	25
a) Federalismo y modernidad.....	26
b) Federalismo e ideologías.....	27
c) Federalismo y naturaleza humana.....	28
3. La relación federal.....	29
3.1. Elementos de la relación federal	29
3.2. Caracteres de la relación federal	31
3.3. Los principios de la relación federal	33
3.4. Las crisis en la relación federal.....	35
4. Los sujetos de la relación federal argentina.....	38
4.1. Los sujetos originarios de la relación federal argentina.....	38
4.2. Las nuevas provincias	39
4.3. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires	42
4.4. Los municipios de provincia no son sujetos “plenos” de la relación federal.....	51
5. Los instrumentos de la relación federal en la Constitución Nacional.....	53
5.1. Instrumentos para la solidaridad como unión	53
5.2. Instrumentos para la solidaridad federal como corresponsabilidad	57

5.3. Los instrumentos para la subsidiariedad	59
5.4. Los instrumentos para la participación	62
6. Síntesis y conclusiones	68

**INCUMPLIMIENTOS CONSTITUCIONALES, EMERGENCIA,
UNITARISMO FISCAL Y DESAFÍOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN ARGENTINA**

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ.....	71
1. Las etapas normativas del federalismo y el incumplimiento de la Constitución Nacional	71
2. Emergencia y federalismo	79
3. Unitarismo fiscal.....	88
4. Desafíos	97

**LA COORDINACIÓN FINANCIERA, FISCAL Y TRIBUTARIA
ENTRE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y SUS MUNICIPIOS
EN EL MARCO DE LA RELACIÓN FEDERAL**

PABLO MARÍA GARAT.....	107
1. La relación provincia - municipio y la descentralización de base municipal	107
2. El nuevo régimen municipal de autonomía en la Constitución Nacional.....	108
3. Elementos para una propuesta de descentralización desde la relación provincia - municipio.....	111
4. La relación provincia - municipios y la cuestión regional.....	113
5. Ejes para una estrategia de descentralización con base municipal ..	114
6. El sistema de coparticipación federal y la situación de los municipios a partir de la reforma constitucional de 1994	114
7. Hacia un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre las provincias y sus municipios en el marco de la relación federal.....	116
8. Presupuestos y bases para un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre la provincia y sus municipios	119
8.1. Presupuestos.....	119
8.2. Bases para un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre la provincia y sus municipios	121
9. Conclusión.....	122

**SIGNIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LAS FINANZAS
MULTINIVEL DE ARGENTINA**

MIGUEL ÁNGEL ASENSIO	125
1. Introducción.....	125
2. La dimensión financiero fiscal de los municipios en Argentina	127
3. Precedentes y estudios.....	129
4. El peso de la tributación	130
5. Exposición de largo plazo de las finanzas multinivel.....	131
6. Magnitudes comparadas	133
7. Presión tributaria relativa y dimensión comparada de los municipios y el sector público.....	134
8. Evolución del índice de autonomía financiera municipal de base tributaria.....	137
9. Conclusiones	139
Referencias	141
Anexo I.....	143
Anexo II.....	144

**SISTEMA PREVISIONAL Y RELACIONES
FISCALES FEDERALES**

Luciano Mario Di Gresia	145
1. Los municipios de Argentina dentro de la problemática fiscal federal.....	145
2. La importancia del sistema previsional en la problemática fiscal federal.....	148
3. Esquema ahorro - inversión - financiamiento de ANSES.....	149
i. Evolución de ingresos	150
ii. Evolución de erogaciones	154
iii. Contribuciones y gastos figurativos de ANSES	157
iv. Resultado financiero y contributivo	158
4. Aportes y contribuciones	161
i. Conceptos y alícuotas	161
ii. Cuña fiscal salarial comparativa.....	162
5. Acuerdos federales y financiamiento previsional.....	163
6. Consideraciones finales	168

SOBRE LOS AUTORES

MIGUEL ÁNGEL ASENSIO

Doctor en Economía en Universidad de Alcalá, España; Doctor en Historia en Universidad Torcuato Di Tella, Argentina; Economista y Contador Público (UNR y UNL, Argentina); Ex Director del Doctorado y Magíster en Administración Pública de la UNL, Argentina. Consultor y Evaluador de OEA, Banco Mundial, CONICET, CONEAU y CFI; Becario y Profesor Visitante en Canadá, E.U. y España; docente de grado y posgrado en economía regional, economía argentina, finanzas y economía del sector público en las Universidades argentinas del Litoral, Córdoba, E. Ríos, Católica de Santa Fe, Rosario, Cuyo. Ha sido investigador en UNL e independiente en CONICET y CECYT. Se ha desempeñado como Secretario Económico-Financiero de la UNL, Subsecretario y Secretario de Finanzas Públicas (1991-1995 y 1999-2002), y Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe, Argentina (2002-2003). Integró la Comisión Federal de Impuestos. Actuó en Comisiones Especiales y fue Asesor del Senado de la Nación. Preside la Fundación Dos Siglos y el Observatorio Fiscal Federal. Recibió el Premio Provincias Unidas (ANDCS, Córdoba, 2019).

GUILLERMO BARRERA BUTELER

Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Titular por Concurso de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal; codirector de la Maestría en Derecho Constitucional; director y profesor de la Diplomatura en Derecho Municipal de la Secretaría de Posgrado; integrante del Comité Académico de la Carrera del Doctorado y actual Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

LUCIANO MARIO DI GRESIA

Doctor en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Docente en la Maestría en Finanzas Públicas, Provinciales y Municipales de la UNLP. Docente en la carrera de abogacía de la Facultad de Derecho de la UCA. Investigador en el Departamento de Economía de la UNLP. Se ha desempeñado como Subsecretario de Hacienda del Ministerio de Economía, Secretario General de la Gobernación y Secretario de Personal y Políticas de Recursos Humanos, sucesivamente, del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Ex Subdirector Ejecutivo de Planificación y Coordinación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). Es consultor de organismos internacionales: BID, Banco Mundial, CEPAL y GIZ.

PABLO MARÍA GARAT

Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular Ordinario de Derecho Constitucional en la carrera de abogacía y en las Maestrías en Derecho Administrativo Económico y Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho, de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actual decano de la misma casa de estudios. Asesor Jurídico externo por concurso de la Comisión Federal de Impuestos (1998). Asesor jurídico en las Comisiones de Coparticipación Federal y Economías Regionales del Senado de la Nación entre 1999 y 2004. Asesor en la Convención Constituyente Nacional de Santa Fe-Paraná, 1994.

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

Profesor titular plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor honorario de la Universidad de Buenos Aires, de la del Nordeste y de Arequipa en Perú. Posdoctoral Senior Fellow de la Universidad del Estado de New York en la Buffalo Law School. Codirector de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba y director de la Maestría en Federalismo de la Universidad Siglo 21.

Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires. Presidente honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro

del Consejo Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (LACFS).

Fue vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994. También fue convencional constituyente de la provincia de Córdoba en la reforma de 1987 y presidente de la Convención Municipal Constituyente de la ciudad de Córdoba en 1995.

PRÓLOGO

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana, creada en 1967, con sede central en Múnich, la capital del Estado Libre de Baviera. Sus señas de identidad son los valores políticos fundamentales que conforman la República Federal de Alemania, como la democracia, la pluralidad y el Estado de Derecho.

El nombre de la Fundación corresponde al nombre del ex primer ministro del Estado Libre de Baviera y Expresidente de la Unión Social Cristiana (CSU), Hanns Seidel.

En los inicios de su existencia, la Fundación solo operaba en la República Federal de Alemania. Desde hace más de cuarenta años, también se dedica a la cooperación internacional para el desarrollo y actualmente ejecuta proyectos en más de setenta países, con el lema: “Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo”.

Las actividades internacionales, basadas en ideales sociales y cristianos, promueven condiciones de vida digna y el desarrollo sostenible, y consisten, entre otras cosas, en el fortalecimiento de las instituciones representativas de las democracias a nivel internacional, nacional y subnacional mediante la formación y capacitación de sus líderes.

Los recursos financieros con los que trabaja proceden de los impuestos de los ciudadanos alemanes, es decir, de fondos públicos. La Fundación Hanns Seidel de Alemania en Argentina, bajo su misión orientada al bien común, diseña, financia, ejecuta y evalúa proyectos que realiza conjuntamente con contrapartes nacionales.

Por ello, para la Fundación Hanns Seidel es sumamente importante que sus contrapartes compartan sus valores y se guíen por los criterios de eficacia, eficiencia y transparencia en el cumplimiento de los objetivos comunes, siempre con la intención de lograr un impacto positivo en la sociedad.

En este marco, la Fundación Hanns Seidel, desde la cultura política alemana, busca contribuir en Argentina a la promoción del federalismo, un prin-

cipio organizativo en el que los miembros individuales tienen una independencia limitada, pero están unidos para formar un todo.

Por lo tanto, la financiación de este libro, *Las relaciones de las provincias argentinas con sus municipios en el régimen federal argentino*, está directamente relacionada con la misión de la Fundación Hanns Seidel.

Esta publicación, realizada conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, trata un tema que también en el Estado Libre de Baviera, uno de los 16 países (Länder) de la República Federal de Alemania, es de gran importancia.

El Estado Libre de Baviera cuenta con 2056 ciudades (Städte) y municipios (Gemeinden), 71 distritos (Landkreise) y 7 departamentos (Regierungsbezirke). Más de la mitad de los municipios bávaros tienen menos de 3000 habitantes. Por otro lado, en Baviera hay varias ciudades grandes, entre ellas Múnich, la capital del Estado, con más de 1,5 millones de habitantes. El gobierno bávaro, por medio del régimen de compensación financiera comunal (kommunaler Finanzausgleich), sienta las bases para la igualdad de condiciones de vida y oportunidades futuras en todo el Estado Libre de Baviera.

La base de una autogestión dinámica y operativa de los municipios, tal y como garantizan la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania y la Constitución del Estado Libre de Baviera, es la dotación de recursos financieros suficientes. A fin de dar cumplimiento a este mandato constitucional, Baviera complementa los ingresos propios de sus municipios con un amplio catálogo de transferencias estatales. Gran parte de ellas forman parte del régimen de compensación financiera comunal.

La Ley Bávara de Compensación Financiera (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz - BayFAG) regula en qué medida los municipios participan en los ingresos fiscales del Estado, y cómo este distribuye dichos montos.

La compensación financiera comunal no es un concepto rígido, sino un sistema dinámico, destinado a proporcionar ayuda para una adecuada autogestión local. Esto hace que la compensación financiera comunal sea una materia muy compleja, cuyas transferencias constituyen un punto central del presupuesto estatal bávaro. En cada ejercicio fiscal, la financiación se renegocia en diálogo abierto entre el Estado Libre de Baviera y sus municipios, y se adapta a las circunstancias imperantes, constituyéndose en un ancla de estabilidad para los municipios, especialmente en tiempos económicamente difíciles.

Ahora bien, el estado actual del federalismo argentino exige una amplia discusión de sus aspectos financieros desde el rigor de la academia.

Este libro, que agrupa reflexiones fundamentales, forma parte de las publicaciones patrocinadas por la Fundación Hanns Seidel en Argentina, que

también incluyen los “Federalism Research Papers”, elaborados trimestralmente por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Federal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina y el Observatorio Fiscal Federal.

Estoy seguro de que los cinco artículos, presentados aquí, sirven para el fortalecimiento del federalismo fiscal en Argentina.

Profesor Dr. Klaus Georg Binder
Representante de la Fundación Hanns Seidel en Argentina

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Desde nuestra Facultad de Derecho, a través del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Federal y el Observatorio Fiscal Federal, con la cooperación de la Fundación Hanns Seidel de Alemania, reunimos en este libro –desde una mirada interdisciplinaria– distintos aportes de quienes compartimos el anhelo por la recuperación y el fortalecimiento del federalismo argentino a partir de sus provincias y municipios. Muy particularmente considerando sus relaciones en el marco del régimen federal que nuestra organización constitucional ha receptado y establecido.

La organización del régimen federal argentino acredita históricamente que nuestro federalismo se ha verificado primero como un “federalismo de ciudades” o, dicho de otro modo, un federalismo de base municipal. Por ende, su vigencia efectiva exige el reconocimiento del régimen municipal como un régimen autonómico 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 estos últimos.

Por lo tanto, puede afirmarse efectivamente que primero hemos sido un federalismo de ciudades que luego se hicieron provincias, las cuales, a su vez, constituyeron la federación a través del extenso proceso de pactos preconstituyentes que nos ha caracterizado.

Pero en pleno siglo XXI nos encontramos con lo que varios autores denominan el fenómeno de la “glocalización”; es decir, esa característica del

hombre de esta nueva era que vive cotidianamente con un pie en su barrio, su vecindario, su municipio, su ciudad, y otro en el mundo a través de la web.

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

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

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

Lo reiteramos: el municipio, la ciudad, es el gran protagonista político del siglo XXI, pero necesita de las unidades políticas superiores que lo representan en su diversidad porque hay una historia que respetar y porque, de otro modo, nos encontraríamos ante el caso de la ciudad-estado.

En nuestro caso, 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.

Por otra parte, 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.

A partir de la aceptación del federalismo como expresión concreta y aplicación práctica del principio de subsidiariedad surge la necesidad de promover las relaciones intergubernamentales en sentido horizontal y vertical, privilegiando el primero desde la relación microrregional y regional.

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.

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 cuales, a su vez, buscarán un equilibrio en el contexto nacional, para el caso argentino.

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 las 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 la propuesta son totalmente diversos. 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. 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 territoriales menores, especialmente cuando ello posibilita asentar el crecimiento de las economías regionales sobre desarrollos locales o microrregionales consolidados.

Por otra parte, 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.

Ahora podemos abordar la cuestión de la distribución de competencias y su ejercicio efectivo en materias concurrentes dentro del Estado Federal. En este caso, con especial aplicación a la relación provincia - municipios.

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 debería 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.

En relación con la cuestión del ejercicio del poder de imposición en el Estado Federal, otra consecuencia práctica de considerar al federalismo como expresión concreta del principio de subsidiariedad se relaciona directamente con la posibilidad de asegurar la vigencia efectiva de la anterior (ejercicio de las competencias por los distintos niveles de Gobierno dentro del Estado Federal) y 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 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.

Finalmente, solo queda reiterar nuestra convicción en cuanto a que la respuesta efectiva y posible para la recuperación del federalismo en pleno siglo XXI –signado por la globalización y las reacciones nacionales contra ella, la integración regional supranacional que no termina de satisfacer los intereses nacionales y aparece también cuestionada por ello, la aparición de nuevos actores desde fuera de la política que inciden claramente, como las corporaciones económicas y las organizaciones no gubernamentales, y particularmente el impacto de la era tecnológica– consiste en la aceptación de aquel como aplicación práctica del principio de subsidiariedad y sistema de libertades locales concretas.

Y necesitamos 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.

Para nuestra Argentina, organizada constitucionalmente bajo la forma de Estado Federal, cabe afirmar la convicción de que sobre el municipio fortalecido podrá pensarse seriamente en la recuperación y fortalecimiento de las provincias como tales, de las regiones naturales como ámbito de equilibrio del todo nacional y, en definitiva, del federalismo como expresión acabada de la unidad en la diversidad.

Pablo María Garat
Decano

LA RELACIÓN FEDERAL ARGENTINA

GUILLERMO BARRERA BUTELER¹

1. Introducción

Este estudio se propone proporcionar al lector elementos que ayuden a hacer una aproximación al federalismo argentino, no sólo como una estructura jurídica constitucional de descentralización territorial del poder –que también lo es–, sino también y, por sobre todo, como un modo de relación entre comunidades; o sea, una comunidad de comunidades.

2. Dificultad para conceptualizar al federalismo

Diversos autores han señalado la dificultad de llegar a un concepto general de federalismo por cuanto “hay tantos federalismos como Estados Federales existen”². Solo podríamos hallar cierta coincidencia generalizada par-

1. Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Titular por Concurso de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal; codirector de la Maestría en Derecho Constitucional; director y profesor de la Diplomatura en Derecho Municipal de la Secretaría de Posgrado; integrante del Comité Académico de la Carrera del Doctorado y actual Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

2. Véase, sobre el particular, Castorina de Tarquini, María C., “El Federalismo”, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Tomo 1, Ed. Depalma, Mendoza, 1990, p. 158.

tiendo del concepto de “descentralización territorial del poder en el Estado”, pero forzosamente debemos admitir que el federalismo es mucho más que eso, porque existen numerosas formas de descentralización territorial del poder que no llegan a ser federales.

Lo que parece ser un hecho cierto e innegable es que tanto el ideario como la técnica federal suponen como base y sustento una realidad social y cultural particular y una calidad específica de relaciones de convivencia, por lo que “no cabe discutir la bondad o virtualidad del modelo federal sin una concreta referencia a su marco histórico y sociológico, lo contrario sería ignorar que todo régimen político se condiciona decisivamente por la estructura social”³.

a) Federalismo y modernidad

Es innegable que el “Estado Federal” no aparece, con las características que hoy lo distinguen, sino a partir de la Constitución norteamericana de 1787. Pero el federalismo existía desde mucho antes⁴. El Estado Federal no es todo el federalismo, es un modelo de organización federativa que permitió conciliar, dentro de las pautas de la modernidad, los principios federales con la nueva realidad jurídico-política del Estado-Nación-Soberano, pero han existido y existen una gran cantidad de vínculos federativos a través de los cuales diversas comunidades combinan elementos de autogobierno local y gobierno común.

Sea que se hayan denominado a sí mismos federaciones o no, hallamos elementos federativos tanto en el vínculo que se trababa entre las tribus de Israel hace más de tres mil años, entre las polis griegas y entre Roma y los pueblos conquistados, como así también en ciertas estructuras medievales, como la relación entre los reinos cristianos de la actual España o la Confederación Helvética⁵, por solo mencionar algunos ejemplos.

No parece arriesgado sostener que el federalismo, entendido como forma de convivencia, existió desde mucho antes de la modernidad y subsistió a pesar de ella y del Estado-Nación que ella engendró, a través del modelo

3. Ferrando Badía, Juan, “El Federalismo”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 206/207, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, marzo-junio 1976, pp. 28 y 29, p. 23.

4. Watts, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 91.

5. Douglas Price, J. y Rosenkrantz, C. F., *Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado*, Tomo 1, CFI, Viedma, 1994, p. 144.

norteamericano, que concilió los reclamos de autonomía de las comunidades locales con la unidad de acción que reclamaba el Estado nacional soberano de la modernidad.

Hoy, cuando el Estado-Nación aparece “demasiado grande para ciertas tareas y demasiado pequeño para otras”, se vuelve a buscar respuesta en el federalismo, no sólo para los reclamos localistas de autonomía en lo interno, sino para la necesaria coordinación de intereses comunes en lo internacional. Se trata, como dice Frías, de “hacerse más cosmopolitas y más provincianos al mismo tiempo”⁶. La evolución de muchos países desde el unitarismo hacia formas federo-regionales en lo interno, por una parte, y los procesos de integración supranacional⁷, por otra, claramente lo demuestran.

b) *Federalismo e ideologías*

Tampoco es posible adscribir el federalismo a categorías de tipo ideológico: derecha o izquierda, liberal o conservador, etc.

Mientras en España las ideas federales fueron levantadas por los republicanos (Pi y Margall) en contra de la monarquía⁸, y en Brasil ocurrió otro tanto⁹, en Suiza como en Argentina¹⁰ el federalismo fue asumido con una clara connotación antiliberal, frente a un centralismo liberal. En Canadá, por su parte, la Constitución de 1867 (“*British North American Act*”) tuvo como base un pacto político entre el partido azul (católico) del Bajo Canadá y los dos partidos (reformista y conservador) del Alto Canadá¹¹. En los Estados Unidos fue el proyecto de la clase más ilustrada y acaudalada, mientras que en Argentina fue sostenido por los caudillos que encabezaban a las “masas incultas”, a la “barbarie”, según la expresión sarmientina¹².

Históricamente han sido o han dicho ser federales, tanto democracias participativas (Constitución suiza de 1848) como imperios (Constitución ale-

6. Frías, Pedro J., “El federalismo finisecular”, en *Contribuciones* 4/92, p. 61. Cfr. Ferrando Badía, Juan, ob. cit., pp. 28 y 29.

7. Frías, Pedro J., “El federalismo y la Europa contemporánea”, en *El Derecho y los problemas contemporáneos. Libro del Cincuentenario*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1991, pp. 3 y sigs.

8. Douglas Price y Rosenkrantz, ob. cit., Tomo 1, p. 203.

9. Douglas Price y Rosenkrantz, ob. cit., p. 94.

10. Douglas Price y Rosenkrantz, ob. cit., pp. 150 y 151.

11. Douglas Price y Rosenkrantz, ob. cit., pp. 123 y 124.

12. Rosatti, Horacio, *La construcción del Estado Argentino. Ensayos sobre la historia argentina*, Tomo 1, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 138.

mana de 1871), sean capitalistas (Estados Unidos) o marxistas (ex URSS o ex Yugoslavia).

El federalismo, entonces, no puede explicarse desde una perspectiva ideológica.

c) Federalismo y naturaleza humana

Entonces, si el federalismo no es un modelo de organización producto de una determinada etapa de la historia, ni resulta vinculado a una determinada ideología política, sino que –por el contrario– diversos pueblos, en distintos momentos históricos y contextos han recurrido a variadas formas federativas, adaptadas a las circunstancias concretas de cada momento y lugar, no podemos menos que admitir que existe alguna constante a la que sus principios fundantes dan una respuesta adecuada. Y esa constante no puede ser otra que la naturaleza de la persona humana y de la sociedad, que son los únicos elementos en común entre los diversos fenómenos.

La natural sociabilidad de la persona humana, que le hace necesitar de los demás para ser plenamente tal, nos coloca frente al primer núcleo social: la familia, que –a su vez– resulta insuficiente por sí misma para satisfacer en plenitud sus necesidades y las de sus miembros. Eso la hace entrar en relación con otras familias, iniciándose así el proceso que lleva inexorablemente a la conformación de “círculos concéntricos que por ensanchamientos y dilataciones sucesivos llegan a formar entidades superiores hasta llegar a la entidad Nación, que no es en realidad sino un conjunto de hogares domésticos sucesivamente modificados y ensanchados a través del barrio y del municipio”¹³.

Pero también se comprende que es legítimo que, en ese proceso de sucesivas asociaciones en procura de un bien más general y universal, que siempre tendrá como destinataria final a la persona humana, cada una de esas comunidades articuladas entre sí reclame el margen de autonomía que le corresponde por naturaleza.

De ahí que concluimos que “el federalismo es antropocéntrico” porque, como dice Pi y Margall, “la federación descansa en la naturaleza del hombre y de la sociedad”¹⁴.

13. Ramos Mejía, Francisco, *El federalismo argentino. Fragmentos de la historia de la evolución argentina*, Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915, p. 219.

14. Pi y Margall, F., *Las nacionalidades*, 3ª ed., Imprenta de Enrique Rubiños, Madrid, 1882, p. 124.

3. La relación federal

El ya citado maestro español definía a la federación diciendo que “es un sistema con el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes”¹⁵.

Se trata, entonces, de una comunidad de comunidades que se define por los elementos que la componen, tiene caracteres específicos y se funda en ciertos principios.

3.1. Elementos de la relación federal

De la definición referida, suficientemente amplia para abarcar a todas las formas federativas, se desprende que toda federación es una relación entre comunidades en la que hallamos cuatro elementos básicos: a) diversidad de comunidades; b) voluntad común de relacionarse para lograr fines comunes (vivir en común); c) voluntad de cada comunidad de preservar su propia identidad y su autonomía; d) pacto, como resultante de las voluntades coincidentes.

a) Comunidades diversas

El federalismo se nos muestra, entonces, como una relación que se traba entre comunidades, entendidas estas como sujetos colectivos de base territorial que, a su vez, comprenden en su seno a una pluralidad de personas y comunidades menores. Estas comunidades federadas, que son sujetos de la relación federal, reciben diversos nombres en las distintas federaciones¹⁶.

Las comunidades federadas no necesariamente deben tener existencia jurídica previa al establecimiento de la relación federal de la que son sujetos necesarios¹⁷, aunque sí deben preexistir como realidad social y cultural,

15. Pi y Margall, F., ob. cit., p. 116.

16. Estados en EE. UU., México y Brasil; cantones en Suiza, *Länder* en Alemania, provincias en Argentina, etc.

17. La Pèrgola, Antonio, “Tecniche costituzionali e problema delle autonomie garantite. Reflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo”, en *Ricerche di Diritto Pubblico Comparato*, Ed. CEDAM, Padova, 1987, pp. 156 a 158.

porque sobre esa base se “crean” jurídicamente las comunidades federadas, por ejemplo, cuando un Estado se transforma de unitario a federal¹⁸.

b) Voluntad de relacionarse (vivir en común)

Diversos factores (por ej.: proximidad geográfica, conformación del territorio, afinidades étnicas y culturales, intercambio, etc.) llevan a las comunidades a relacionarse entre sí y, en ocasiones, la frecuencia e intensidad de esos vínculos genera una voluntad de alcanzar “una unión más perfecta”¹⁹. Esa voluntad es el principio unitivo de la relación federal.

La unión a la que impulsa esa voluntad ha de tener vocación de permanencia, aunque admita el derecho de secesión y debe perseguir, no fines específicos y determinados, sino una pluralidad solo reducible al concepto de bien común. Debe tratarse, entonces, de una voluntad de vivir en común o “convivir”.

c) Voluntad de preservar la identidad y la autonomía

Esta voluntad, común a todas las comunidades federadas, es el contrapeso del principio unitivo referido en el punto anterior y le sirve de equilibrio para que se cristalice en una unión y no en una fusión de las comunidades que las absorbe y disuelve en su seno.

La autonomía es un derecho que corresponde a toda comunidad, de cualquier grado, pero cuando se trata de aquellas que son sujetos de la relación federal, tal autonomía tiene rasgos particulares: se trata concretamente de autonomía política en el ejercicio de todas las potestades propias del gobierno de una comunidad, en tanto no afecte a otras comunidades federadas, ni al bien común general.

d) El “*pactum foederis*”

Al presuponer la relación federal un concurso de voluntades, ella se funda necesariamente en un pacto (“*pactum foederis*”). La misma palabra

18. Ej.: Canadá en 1867, Brasil en 1891, Austria en 1920, etc.

19. Constitución EE. UU., Preámbulo.

“federal” trae consigo la idea de acuerdo o concertación de voluntades (del latín: “*foedus-foederis*”: alianza).

No necesariamente este pacto está formulado de manera solemne y formal con la modalidad jurídica de un acto bilateral o multilateral. Los Estados Federales modernos, en general, recurren a la constitución como instrumento fundacional, para acentuar el carácter de unidad de la Nación. La Constitución Federal aparece formalmente como un acto unilateral, supuestamente emanado de una única voluntad nacional, pero en realidad, expresa el “*pactum foederis*”²⁰. En cambio, en el llamado “federalismo internacional” predomina la instrumentación como acto bi o multilateral.

3.2. Caracteres de la relación federal

En base a lo expresado, podemos señalar algunos de los caracteres que definen a la relación federal.

a) Vincula sujetos colectivos

La relación federal establece un vínculo, no directamente entre personas individuales, sino entre las comunidades de las que aquellas forman parte. Las personas, grupos de personas o pequeñas comunidades (por ej.: municipios) que forman parte de ellas no son sujetos de la relación federal y carecen de participación directa en ella. Solo la tienen a través de la comunidad federada a la que pertenecen²¹.

b) Es concreta y singular

Como realidad humana que es (relación entre comunidades de personas humanas), la relación federal es concreta y singular. No hay fórmulas universalmente válidas, se trata de dar respuesta a los objetivos comunes que surgen

20. Se ha dicho que, en esos casos, “la Constitución escrita es la encarnación del convenio”. Piombo, Horacio Daniel, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 18.

21. Como excepción, podemos citar el art. 18 de la Constitución brasileña, que incluye a los municipios, junto con los Estados, como sujetos federales, lo que ha merecido la crítica de José Alfonso Da Silva en su *Curso de Derecho Constitucional Positivo*, Ed. Malheiros Editores, Sao Paulo, 1992, p. 67.

de los valores compartidos por las comunidades diversas y esta respuesta es siempre singular, cada federación tiene la suya²².

c) Es histórica

También por ser realidad humana, la relación federal es necesariamente histórica. Como el hombre, nace y se desarrolla en la historia, resultará influida por las concretas circunstancias (políticas, económicas, culturales, sociales, etc.) que viven en cada momento las comunidades federadas.

d) Es dinámica

Como consecuencia de su historicidad, la relación federal es dinámica. Ella supone un equilibrio de principios y fuerzas contrapuestas (unión y diversidad, solidaridad y subsidiariedad, fuerzas centrípetas y centrífugas). Como dijo La Pérgola, interpretando a Friedrich, “el federalismo es cosa demasiado móvil y fluida para que se pretenda describir su naturaleza en términos estáticos [...] se trata no sólo de un proceso estructural, sino también y, sobre todo, de un proceso histórico”²³.

e) Constituye un sistema

La relación federal constituye un “sistema social” en cuanto “relaciona sus componentes para la producción de un resultado”, que es el bien común general de la federación. Cada una de las comunidades tiene su rol asignado y su interrelación hace que todas converjan al fin, pero entre los roles de la comunidad mayor está la “misión augusta” de asegurar esa convergencia y “el producto del sistema es una gradualidad de autonomía y participación, por donde llegamos al inicio del tema”²⁴.

22. Castorina de Tarquini, “El federalismo”, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Tomo 1, Ed. Depalma, Mendoza 1990, p. 164.

23. La Pérgola, Antonio, ob. cit., p. 124.

24. Frías, Pedro J., *El proceso federal argentino*, edición del autor, Córdoba, Argentina, 1988, pp. 31 y 32.

3.3. Los principios de la relación federal

Toda relación auténticamente federal procura la “unión en la diversidad” y se asienta sobre tres principios básicos fundamentales: solidaridad, subsidiariedad y participación. La primera es correlativa de la unión, la segunda de la diversidad y la tercera es el reaseguro de ambas.

Finalmente, la participación federal aparece como garantía de equilibrio entre los dos principios precedentes y exteriorización cabal del ser uno y diverso de la comunidad mayor.

En su implementación, los tres principios se combinan de diversas maneras y se expresan en múltiples modos en las distintas formas federativas. De ahí la gran diversidad señalada.

a) Solidaridad federal

El impulso primario que lleva a las diversas comunidades a relacionarse entre sí en una unión es la solidaridad (del latín: “*solidus*”), que implica un sentido de pertenencia, o sea, sentirse parte de un todo con otras comunidades, de modo tal que lo que a cualquiera de ellas le acontezca no les será indiferente a las otras. En definitiva, se trata de percibir un sentido de “unidad de destino” entre las diversas comunidades, de modo tal que cada una es corresponsable con las demás de lo que suceda con todas.

Es el sustento de la unión y también la fuerza que impulsa a los distintos sujetos de la relación federal a coordinar sus acciones entre sí y a cooperar mutuamente para el logro del bien común, por eso es considerada como base filosófico-moral del federalismo²⁵.

El principio de solidaridad como “unión” entre las comunidades federadas tiene su máxima expresión en los “Estados Federales” que, reconociéndose a sí mismos como Nación, han alcanzado una cabal conciencia de “unidad de destino” y asumen formas organizativas en las que se asigna al poder central potestad de *imperium* directa e inmediata sobre los habitantes de aquellas.

Cuando las necesidades del bien común reclaman un ejercicio coordinado de las competencias de cada comunidad y se tiende más a interrelacionarlas en emprendimientos de cooperación mutua (federalismo cooperativo) que a aislarlas en un rígido deslinde de poderes (federalismo dual), hay un progreso de la solidaridad en su aspecto de “corresponsabilidad”.

25. Ferrando Badía, J., ob. cit., p. 33.

b) Subsidiariedad federal

Se ha definido a la subsidiariedad como el principio según el cual “una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común”²⁶.

Este principio general, válido para todo tipo de estructura social y política, tiene en la relación federal su más cabal aplicación, porque en ella cada comunidad que la integra mantiene su identidad y su personalidad jurídica y política, junto con todas las atribuciones que hacen a la gestión de sus propios asuntos. En cuanto al carácter de “soberano” o “autónomo” del poder que retienen para sí las comunidades federadas, existen encontradas posiciones doctrinarias²⁷ y jurisprudenciales²⁸. Sin embargo, ese debate se torna hoy puramente teórico, cuando la noción de “soberanía” es puesta en cuestión aun respecto de los Estados Nacionales. En cualquier caso, estamos hablando de poder político compartido entre los distintos sujetos de la relación federal que reposa sobre un sistema constitucional de reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales.

La subsidiariedad federal aparece como el resguardo de la diversidad y acota los efectos unitivos de la solidaridad, limitándolos a aquellos aspectos en los que cada comunidad particular resulta insuficiente por sí misma para alcanzar los fines de bien común. Tiende a preservar la identidad y autonomía de las comunidades menores dentro de la mayor.

c) Participación federal

El difícil y necesario equilibrio entre los extremos opuestos que conviven en el federalismo (unión y diversidad, solidaridad y subsidiariedad) se asegura mediante el principio de participación, según el cual todas las comu-

26. *Centesimus Annus*, 48.

27. Sobre el punto puede consultarse en Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional*, Tomo 1, Ediar, Buenos Aires, 1964, pp. 486 y sigs. Asimismo, en La Pégola, Antonio, ob. cit., puede verse el punto 5 sobre “El ordenamiento comunitario del federalismo y el problema de la soberanía”, pp. 133 a 136.

28. En la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina prevalece la calificación de autonomía para el poder de las provincias, aunque existen fallos antiguos y más recientes, en los que se afirma que estas “conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes que no han delegado a la Nación” (CSJN, *Fallos*: 342:697 y 1061).

nidades que integran la comunidad mayor son sujetos de la relación federal y como tales tienen derecho a “tomar parte” en la elaboración de sus decisiones.

En virtud de este principio, las decisiones de la comunidad mayor no aparecen como una imposición que un superior jerárquico les hace a las comunidades menores, sino que devienen de un proceso en el que estas han tomado parte.

El principio de participación surge nítido en las formas federativas más débiles (propias del federalismo internacional), donde los órganos centrales solo se integran con representación de las comunidades o Estados parte, y con mayor razón cuando rige la regla de la unanimidad. En los Estados Federales aparece atenuado, en tanto los órganos centrales revisten una representación dual: del conjunto de la Nación y de los Estados miembros. Ese es el sentido, a partir del modelo norteamericano, del sistema legislativo bicameral, donde cada una de las cámaras asume la representación de cada uno de los extremos de la relación (las comunidades federadas y la federación en su conjunto). El Senado estadounidense, argentino o brasileño, el *Standerat* suizo (Consejo de Estados), el *Bundesrat* alemán (Consejo Federal), se nos muestran como órganos federales por excelencia, a través de los cuales se implementa en su grado máximo el principio de participación, aunque con grandes diferencias, tanto en su conformación cuanto en sus funciones y, principalmente, en el carácter de la representación.

3.4. Las crisis en la relación federal

Visualizado el federalismo como un modo de vivir en común entre diversas comunidades, esto es como conducta humana en relación, que se desarrolla a través de un proceso, es natural que en ese devenir histórico cada relación federal registre crisis, y así lo demuestran los hechos.

La palabra “crisis”, a pesar de su uso reiterado y casi abusivo en nuestros tiempos (crisis económica, crisis de valores, crisis de la representación, crisis ministerial, crisis de la industria, crisis nerviosa, etc.), parece ser la que mejor expresa la realidad a la que pretendemos aproximarnos, si se retoma su sentido originario no sólo de trance sino, sobre todo, de mutación (del griego: *krísis*), que pueden ser saludables o fatales, según que conduzcan a una mejoría o a un agravamiento.

Ahora bien, hablando de las crisis del federalismo, es necesario distinguir según que la crisis se produzca en la relación federal misma –porque afecta a sus elementos básicos y pone en riesgo el “*pactum foederis*”–, o bien en el modelo organizativo –porque los instrumentos que proporciona se han

tornado inadecuados para hacer efectivos los principios de solidaridad, subsidiariedad y participación.

Obviamente existe una estrecha interdependencia entre ambas, porque la crisis en el modelo (en lo instrumental o adjetivo), si no es superada mediante su adaptación o sustitución, terminará por provocar una crisis en la relación (en lo sustancial).

Sabemos que es condición de existencia del federalismo un equilibrio entre principios y fuerzas aparentemente opuestos. Por eso, toda crisis federal, sea de la relación, sea del modelo, comienza por alguno de sus principios fundamentales (solidaridad, subsidiariedad y participación) pero, cuando no es superada, se extiende como un cáncer al conjunto de la relación.

Hay crisis de solidaridad cuando se debilita el factor cohesionante y unitivo en la relación federal. Si falta, la crisis puede terminar en la patología de las federaciones que denominamos desintegración²⁹. Así, cuando se ha sustituido como sustento de la unión a la solidaridad por la fuerza o por una ideología, estamos ante una crisis de fondo, la relación se ha desnaturalizado y la crisis seguramente será fatal. Por ejemplo, “cuando las naciones culturales han recuperado su libertad ante el resquebrajamiento de las llamadas democracias populares, los sentimientos expresados no han sido los de la unión, sino los de la secesión y la independencia”³⁰.

Pero las crisis de solidaridad también se suelen exteriorizar en conductas que revelan un debilitamiento del sentido de corresponsabilidad entre las comunidades. Así cuando se consienten y naturalizan desequilibrios irritantes en la distribución de la riqueza, en la localización del gasto público, etc., entre las comunidades locales. O cuando las políticas centrales marginan o empobrecen a algunas de estas (generalmente las más pobres porque suelen ser las que proporcionan menor caudal electoral); o cuando no hay homogeneidad en la calidad de los servicios públicos; o cuando existe desigualdad de oportunidades que limita las expectativas razonables de las personas de algunas comunidades locales³¹.

Hay crisis de subsidiariedad cada vez que la comunidad mayor asume competencias que podrían ejercer las comunidades menores sin daño para el

29. Watts, Ronald, ob. cit, pp. 235 y sigs.

30. Madrazo, Jorge, “Derecho Federal”, en *Cuaderno de Federalismo V*, Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 1991, p. 53.

31. Las mencionadas y otras situaciones de inequidad, que denotan una crisis de la solidaridad federal, han sido denunciadas, respecto de la Argentina, por Frías en “Autonomía y dependencia en las Provincias”, en *Derecho Público Provincial*, del autor y otros, Ed. Depalma, 1985, pp. 21 y sigs.

bien común general y, si bien estas han existido siempre, las profundas transformaciones ocurridas en las últimas décadas (intensa interdependencia, globalización, nuevas funciones asumidas por el Estado, etc.) reclaman cada vez más eficacia y coordinación y hacen que la lógica del antiguo esquema del deslinde de poderes (lo que afecta la vida interna de cada comunidad debe ser resuelto por esta y, lo que la excede, por la autoridad central) parece conducir a un progresivo vaciamiento del ámbito de competencias locales³².

Estas nuevas circunstancias provocaron un progresivo “vaciamiento del federalismo” en algunos países y, en otros casos, aun sin llegar a ese extremo, el principio de subsidiariedad resultó seriamente afectado con una marcada centralización del poder.

Pero la cooperación e interrelación de competencias entre los sujetos de la relación federal no necesariamente deriva en desmedro de la subsidiariedad cuando se la instrumenta a través de la concertación. De ahí que puede pensarse que, en general, las crisis de este principio son más instrumentales que sustanciales, porque tienen su causa en la falta de instrumentos y mecanismos adecuados para hacer frente a situaciones nuevas.

Hay crisis de participación cuando los instrumentos que proporciona el modelo organizativo adoptado por la relación federal resultan insuficientes para lograr que las comunidades federadas tomen parte de manera real y efectiva de los procesos de toma de decisiones políticas del poder central.

La participación que pivota casi exclusivamente en la representación de las comunidades menores en una de las cámaras del órgano legislativo, propia del modelo “Estado Federal”, parece hoy claramente insuficiente por sí misma en un contexto de ejecutivos con fuerte liderazgo y parlamentos debilitados, en el que incluso la mayoría de las leyes de trascendencia tiene origen en proyectos del Poder Ejecutivo, abundan la delegación de funciones legislativas y su asunción excepcional por aquél ante recurrentes situaciones de emergencia genuinas o no y donde es un hecho que administrar y ejecutar las leyes es, al menos, tan importante como dictarlas y encierra una mayor cuota de poder, ya que importa la formulación de políticas.

La crisis se profundiza cuando se suma la desvirtuación de la cámara representativa de las autonomías ocurrida en diversos grados en algunas fe-

32. Cfr. Frías, Pedro J., *El Federalismo Argentino. Introducción al Derecho Público Provincial*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980, pp. 62 y 63.

deraciones, como consecuencia de sistemas de disciplina de “bloques parlamentarios”³³.

4. Los sujetos de la relación federal argentina

4.1. Los sujetos originarios de la relación federal argentina

En lo que hoy es el territorio argentino, a partir del siglo XVI se generaron diversas comunidades mediante la fundación de ciudades (“los pueblos”, en la terminología de la época). En la primera mitad del siglo XIX, esas comunidades, que habían sido parte del Virreinato del Río de la Plata y, por ende, del Imperio español, con motivo del proceso de emancipación reasumieron sus respectivas soberanías³⁴ y se constituyeron en estados bajo el nombre de provincias.

Catorce de esos pueblos acudieron en forma espontánea a pactos aislados y parciales como instrumento para avanzar hacia la vigencia de los tres principios básicos de solidaridad, subsidiariedad y participación, hasta que progresivamente se arriba al pacto fundacional global (Pacto Federal de 1831), que dio origen a una incipiente Confederación Argentina.

Los catorce “pueblos” concurrieron al Congreso Constituyente, que sancionó la Constitución Federal de 1853, a través de la cual aquellos crearon un Gobierno Federal, desprendiéndose de parte de sus poderes que delegaron en este para dotarlo de las atribuciones necesarias y convenientes para cumplir su fin de procurar el bien común general de la federación. La multiplicidad de pactos específicos del período anterior es sustituida por la idea de la Constitución como pacto supremo y permanente entre las comunidades.

Las catorce provincias fundadoras³⁵ y el Gobierno Federal creado por ellas con la Constitución son los sujetos de la relación federal originaria. Pero

33. En federaciones como Argentina y Brasil, caracterizadas por el predominio de grandes partidos nacionales, “el Senado es el órgano de las autonomías por su origen, no por su conducta” (Frías), porque es muy difícil, si no imposible, encontrar casos en que los senadores voten con prescindencia de su filiación partidaria, o en base a una alineación fundada en intereses regionales o locales concurrentes. De hecho, los senadores representan a su partido antes que a su provincia.

34. Juan José Castelli y Juan José Paso sostuvieron en el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 la teoría de la retroversión de la soberanía a cada pueblo como consecuencia de la caducidad del poder real.

35. Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán fueron las provincias que partici-

ya en el discurso inaugural de ese Congreso, el Gral. Urquiza decía que “en la bandera argentina hay espacio para más de catorce estrellas, pero no puede eclipsarse una sola”³⁶, con lo que claramente expresaba que no se trataba de una relación de *numerus clausus* sino, por el contrario, abierta a recibir nuevos miembros.

4.2. Las nuevas provincias

a) Modalidades de admisión

La Constitución histórica previó dos modalidades de admisión de nuevas provincias a la Confederación: a) por “incorporación”, que supone una comunidad preexistente, con su territorio, con individualidad propia; con personalidad jurídica y política reconocidas con anterioridad y que hasta ese momento no había formado parte del conjunto, y b) por “creación”, que supone una comunidad que se ha generado dentro del conjunto y que, por circunstancias diversas, ha adquirido una individualidad tal que reclama el reconocimiento de su personalidad jurídica y política, que se concreta mediante el acto en el que se la “erige” en provincia.

Mientras en la “incorporación” la nueva provincia es, junto con la Nación, sujeto activo (se incorpora mediante un pacto), en la “creación” la nueva provincia es solo sujeto pasivo (es creada mediante una ley³⁷). En el primer caso hay dos sujetos preexistentes que mediante un acto bilateral traban una nueva relación y fijan sus pautas, de ahí que se trata de un vínculo generado “según el derecho de las Naciones”; mientras que en el segundo hay un solo sujeto preexistente que, por un acto unilateral, da nacimiento a otro y fija las pautas de la relación; este proceso se rige “según el derecho público interno” y son “los territorios que pueden ser erigidos en provincia”³⁸.

paron del Congreso Constituyente de 1853 que dio nacimiento jurídico al Estado Federal. Buenos Aires se incorpora recién en 1859, después de una guerra y ello da lugar a la reforma constitucional de 1860.

36. Del discurso inaugural del Presidente Provisorio de la Confederación Justo José de Urquiza al Congreso Constituyente, cit. por San Martino de Dromi, Ma. Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1992, p. 76.

37. Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional*, Tomo 1, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1964, p. 493.

38. González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, en *Obras Completas*, Vol. III, Ed. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 1935, p. 611.

La primera modalidad hasta la fecha solo fue utilizada para la incorporación de Buenos Aires (entonces “Estado de Buenos Aires”), mediante el Pacto de San José de Flores (1859)³⁹. No obstante lo cual, ubicamos a esta provincia entre las fundadoras de la nacionalidad y no entre las “nuevas”, para no hacer prevalecer un criterio formalista por sobre la realidad histórica, que nos muestra indubitadamente a Buenos Aires como uno de los protagonistas principales del proceso de construcción de la Nación Argentina.

La segunda modalidad comprende las hipótesis mencionadas en el artículo 13, CN (creación de una provincia en el territorio de otra u otras) y una hipótesis no prevista expresamente, que es la creación de una nueva provincia en un “territorio nacional”. En los hechos, dejando al margen el caso de Buenos Aires, esta última ha sido la única que se ha aplicado para la admisión de nuevas provincias.

Los territorios nacionales aparecen, como concepto jurídico con la Constitución de 1853, para hacer referencia a los “territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias” (art. 75, inc., 15 CN) o, con más precisión, a “todos los territorios existentes fuera de los límites o posesiones de las provincias”, que la Ley N° 28 de 1882 declara nacionales y organiza su gobierno y administración en base al sistema de Gobernaciones⁴⁰.

Una vez consolidadas con población estable las nuevas comunidades que se gestaban en los territorios nacionales y satisfecho el requisito del número de habitantes, no existían razones suficientes para que estas mantuvieran una situación jurídica de total desigualdad respecto de las demás, máxime cuando se daba la particular situación que, pese a la forma federal de gobierno (art. 1º, CN), más de la mitad del territorio nacional se regía en realidad por un sistema unitario, en tanto se encontraba sometido a la jurisdicción de las autoridades centrales en forma directa e inmediata.

En 1951 se dicta la Ley N° 14.037 de provincialización de los territorios nacionales del Chaco y La Pampa. Por Ley N° 14.294, del 22 de diciembre de 1953, se crea la provincia de Misiones. En 1955 se acelera el proceso de provincialización con la Ley N° 14.408, que crea las provincias de Formosa,

39. El artículo 7º del Pacto de San José de Flores establece que, con excepción de la Aduana, “todas las propiedades del Estado que le dan a sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos de cualquier clase y jénero que sean seguirán correspondiendo a la provincia de Buenos Aires, y serán gobernados y lejisladados por la autoridad de la Provincia” (sic).

40. La Gobernación del Chaco es creada por Ley N° 576, en 1872; por Ley N° 686 en 1874 la de Formosa; por Ley N° 954 de 1878 la de Patagonia; por Ley N° 1.149 de 1881 la de Misiones. Luego en 1884, por Ley N° 1.532 se dividen los territorios nacionales en nueve gobernaciones (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco).

Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. Finalmente, en 1990 se dicta la Ley N° 23.775, que crea la provincia de Tierra del Fuego, convertida así en la provincia más nueva de la Argentina.

b) Status jurídico de las provincias nuevas

Es aceptado en general en la doctrina el principio de “igualdad de las provincias”. Joaquín V. González dice que las nuevas entran a “gozar de las prerrogativas de Estados Confederados, al igual de las antiguas provincias”⁴¹.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar algunas diferencias, porque las provincias fundadoras son sujetos con personalidad jurídica y política anterior al mismo Estado Nacional y que, por esa razón, “conservan todo el poder no delegado” (art. 121, CN), lo que le ha permitido a la Corte Suprema de Justicia sostener: “Las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución general, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel Código alguna expresa disposición que restrinja o prohíba su ejercicio”⁴², mientras que, como dice Bidart Campos, “no podría válidamente afirmarse que las provincias nuevas han retenido sus poderes locales por sí mismas o por medio de la Constitución, desde que la Constitución es anterior a su existencia como provincias”⁴³.

Estas nuevas provincias no han concurrido al acto constituyente del Estado Nacional, no se han despojado de poderes que tenían para constituirlo y conformar su ámbito de atribuciones, sino que han nacido a la vida jurídica e institucional dotadas de los poderes que les vienen prefijados por un orden jurídico que ya existía con anterioridad y en cuya conformación no han tenido participación.

En el caso de las provincias fundantes hay una delegación de poder de la parte al todo; en el de las provincias nuevas, el proceso es inverso, hay una descentralización de poder del todo a la parte.

Pero pese a esas diferencias, podemos concluir que el principio de igualdad de las comunidades federadas es regla en nuestro derecho constitucional. Así lo ha reconocido la Corte Suprema en el caso “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”⁴⁴.

41. González, Joaquín V., ob. cit., p. 611; en igual sentido, Castorina de Tarquini, María Celia, “La Provincia y la Nación”, en Pérez Guilhou y otros, *Derecho Público Provincial*, Tomo 1, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990, pp. 202 y 203.

42. CSJN, *Fallos*: 1:174.

43. Bidart Campos, Germán, ob. cit., p. 497.

44. CSJN, *Fallos*: 310:2527 a 2578.

Pero como toda regla, esta tiene excepciones porque las provincias admitidas por “creación”: a) no conservan, sino que reciben de la Nación, en el acto que les da origen como tales, los mismos poderes que habían conservado para sí las provincias fundadoras⁴⁵. No delegan ni retienen poderes, porque nacen ya con los poderes que les asigna el ordenamiento jurídico dentro del cual han sido “creadas”. Nunca tuvieron más que esos, ni podrían haber tenido menos, sin modificar la Constitución Nacional. b) quedan obligadas por los actos anteriores del Gobierno Nacional sobre el territorio en el que se constituyen, salvo que el mismo se refiera a “los recursos naturales afectados al uso y goce públicos, y por tanto asimilables a nuestros bienes de dominio público”, en cuyo caso la decisión anterior de la autoridad nacional solo será válida si se adoptó “para satisfacer los fines tenidos en vista para la creación del territorio y si surge de una clara e inequívoca manifestación de voluntad”⁴⁶.

4.3. *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

La Ciudad de Buenos Aires, que fue el origen de la provincia que aparece en el siglo XIX como unidad política y sujeto histórico y tiene una intervención decisiva en el proceso de construcción de la Nación Argentina, a lo largo de la historia se había enfrentado, se había aislado, había liderado y se había segregado de sus provincias hermanas; al separarse de la provincia a la que había dado origen y asumir el rol de Capital Federal, se identifica con la Nación y va adquiriendo –al amparo del poder nacional que en ella residía– una idiosincrasia propia cada vez más diferenciada de la del resto del país, incluida la provincia que ella misma había gestado.

En 1880 se dicta la Ley N° 1.029 de federalización de la Ciudad de Buenos Aires, a la cual –después de enfrentamientos incluso armados– finalmente la provincia prestó su conformidad desprendiéndose de aquella⁴⁷. En tales circunstancias, una estricta aplicación de los principios de la técnica federal hubiera traído como consecuencia la pérdida total de la condición de sujeto político por parte de la Ciudad de Buenos Aires, ya que quedaba bajo la jurisdicción directa e inmediata de los órganos del Gobierno Federal.

Pero la federalización estaba de antemano atenuada en sus efectos, porque la Constitución de 1853, apartándose de los esquemas teóricos, había

45. Bidart Campos, Germán, ob. cit., p. 497, nota a pie de página n° 51.

46. CSJN, *Fallos*: 310:2527 a 2578.

47. El territorio federal fue luego ampliado por las Leyes Nros. 11.185 y 2.089, abarcando a los municipios de Flores y de Belgrano.

adoptado una solución transaccional que, para respetar la personalidad histórica de la Ciudad capital, le reconoce el derecho a elegir dos senadores, equiparándola en esto a las provincias.

a) La reforma constitucional de 1994 y el nuevo “status constitucional” de la Ciudad de Buenos Aires

La reforma de 1994 ha venido a modificar sustancialmente el régimen de la Ciudad de Buenos Aires, en el artículo 129, en concordancia con los artículos 45, 54 y 75, inc. 2º y 31, CN.

Parece claro que la reforma de 1994 le ha reconocido en plenitud a la Ciudad de Buenos Aires su condición de sujeto de la relación federal, si analizamos lo siguiente:

- a. La “autonomía” que expresamente le reconoce el artículo 129 de la Constitución Nacional, con facultad de darse sus propias instituciones a través del “Estatuto Organizativo”, “con facultades propias de legislación y jurisdicción” y con un “jefe de gobierno [...] elegido directamente por el pueblo de la ciudad”.
- b. La participación en el Gobierno Federal que se le reconoce como ciudad, independientemente de su condición de capital, al elegir tres senadores (art. 54, CN) y los diputados que correspondan según su número de habitantes (art. 45, CN), en un absoluto pie de igualdad con las provincias y con prescindencia de que mantenga o no su condición de Capital de la Nación.
- c. La participación en la renta federal⁴⁸ también en igualdad de condiciones que las provincias, según lo establece el artículo 75, inc. 2º de la Constitución Nacional.
- d. La posibilidad de que sea objeto de intervención federal (art. 75, inc. 31).

Estamos entonces frente al caso de un nuevo sujeto admitido en la relación federal por vía de “creación”, aunque en este caso –a diferencia de lo ocurrido con las nuevas provincias–, se produce por creación de la Constitución y no de la ley y quedó perfeccionada cuando el pueblo de la ciudad, a través de sus representantes especialmente elegidos “a ese efecto”, dictó su Constitución o “Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

48. Acerca del concepto de “renta federal” puede consultarse: Nieva, Aldo César Hugo, *Teoría de la Renta Federal*, Ed. Univ. Nac. Catamarca, 1992, pp. 85 a 91.

Para precisar los alcances de este “status constitucional” de la Ciudad de Buenos Aires es necesario distinguir dos aspectos claramente diferenciados: a) el “status constitucional” de la Ciudad de Buenos Aires como tal, independientemente de su condición de Capital de la Nación; b) las restricciones que surgen de la condición de capitalidad para el pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a ese “status constitucional”.

En cuanto a lo primero, no parece que exista duda razonable alguna respecto de su carácter permanente. Ni el artículo 129, ni el 45, ni el 54 de la Constitución Nacional, ni los incisos 2º y 31 del artículo 75 de la misma, ni ninguna otra disposición permiten inferir que su vigencia esté sometida a algún plazo o condición resolutoria.

Por el contrario, cualquier modificación al régimen establecido en ellos –sea que Buenos Aires continúe siendo o deje de ser capital– solo podría llevarse a cabo mediante el procedimiento establecido en el artículo 30 para la reforma de la Constitución.

En cuanto a lo segundo, el carácter transitorio sí surge claro de la cláusula transitoria 7ª, que establece que “el Congreso de la Nación ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, *mientras sea capital de la Nación*, las atribuciones que conserve con arreglo al artículo 129”, en concordancia con el segundo apartado del artículo 129: “Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, *mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación*”.

En conclusión, la calidad de sujeto pleno de la relación federal que ha adquirido Buenos Aires, con autonomía institucional y política, con participación en el Gobierno Federal y en la renta federal, en igualdad de condiciones que las provincias, tiene carácter definitivo.

Lo que sí es transitorio son las restricciones que derivan de la condición de Capital de la Nación. Desaparecida esta, la Ciudad de Buenos Aires asumirá *ipso iure* la plenitud de sus atribuciones constitucionales, sin necesidad de que ninguna ley posterior del Congreso así lo disponga y, con mayor razón, sin necesidad de que la provincia de Buenos Aires preste su consentimiento, ya que el territorio de la Ciudad fue desmembrado de la provincia en 1880, por lo que no resultaría de aplicación el artículo 13 de la Constitución Nacional⁴⁹.

49. En contra: García Lema, Alberto, “La reforma de la Ciudad de Buenos Aires”, en Rosatti, Horacio; Barra, Rodolfo y otros, *La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1994, p. 374.

Al cabo de ciento catorce años desde la tan conflictiva federalización de Buenos Aires, mediante la Ley N° 1.029, la reforma de 1994 la ha “desfederalizado”, aunque sigue siendo “Capital de la Nación”.

La Capital Federal del artículo 3° de la Constitución Nacional, cuando vuelva a existir, estará sometida a la “legislación exclusiva” del Congreso (art. 75, inc. 30, 1ª parte) y enviará diputados al Congreso (art. 45) pero no senadores (art. 54); tendrá el régimen de gobierno que decida establecerle el Congreso y estará sujeta íntegramente a la jurisdicción de los Tribunales de la Nación.

El régimen transitorio de la Ciudad de Buenos Aires, “mientras sea capital de la Nación”, hemos visto es muy diferente. En ella el Congreso Nacional no ejerce la atribución de “legislación exclusiva” porque, obviamente, la disposición general del artículo 75, inc. 30, 1ª parte (establecida para cualquier ciudad que se declare capital), no es de aplicación a la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto la misma cede ante lo establecido en sentido contrario por la disposición especial (dictada concretamente para Buenos Aires) del artículo 129, párrafo primero, que le reconoce a esta “facultades propias de legislación”. Máxime cuando el segundo párrafo del mismo artículo y la disposición transitoria 7ª regulan específicamente un régimen transitorio de restricciones a esas facultades “mientras Buenos Aires sea capital de la Nación”, que es distinto del régimen general de la Capital Federal ya mencionado⁵⁰.

Dentro de un Estado Federal hay “territorio federalizado” en aquellos lugares en los que, excepcionalmente, el poder central ejerce en forma integral, directa e inmediata su potestad de *imperium*. En la medida en que exista en ese lugar una entidad estatal local autónoma, con “facultades propias” que coexistan y deban coordinarse con las del poder central, es decir, en la medida en que se interponga entre la población y el poder central una entidad estatal local autónoma, esa porción de territorio deja de ser estrictamente “federal”, más allá de la mayor o menor extensión de las atribuciones de la autoridad local.

La autonomía de la Ciudad quedará restringida –mientras siga siendo capital de la Nación– por la ley que dictó el Congreso para garantizar “los intereses del Estado Nacional”⁵¹ y solo la tendrá en plenitud cuando se concrete el traslado de la capital y, por tanto, desaparezca la finalidad federal que justifica las restricciones.

50. En el mismo sentido, Creo Bay, Horacio, “Nuevo régimen jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, Año LVIII, n° 213, 7/11/1994, punto V.

51. Ley N° 24.588 modificada por Ley N° 26.288.

Mientras tanto, su situación jurídica es equiparable a la de los “establecimientos de utilidad nacional” (art. 75, inc. 30, 2ª parte, CN) y, en consecuencia, la pauta para justificar la validez constitucional de las restricciones legales a la autonomía estará dada por su vinculación con la función de Capital de la Nación (finalidad federal), de manera tal que –como regla– la autoridad local podrá ejercer todas sus atribuciones “en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

La Ciudad de Buenos Aires no sólo ha dejado de ser territorio federal, sino que, además, es la única ciudad del país que tiene garantizado constitucionalmente que nunca más volverá a serlo, porque –ya dijimos– cualquier otra ciudad que se declare capital quedará sujeta al régimen ordinario de los artículos 3º y 75, inc. 30, 1ª parte de la Constitución Nacional, mientras que Buenos Aires siempre tendrá la garantía especial del artículo 129.

b) Alcance de la autonomía de la Ciudad

Del artículo 129 de la Constitución Nacional surge claro que la Ciudad de Buenos Aires tendrá, en ejercicio de su autonomía, facultades para darse sus propias instituciones, de gobierno, de legislación y de jurisdicción. Ahora bien, ¿cuál es el alcance y el contenido de la autonomía en cada caso? No hay normas expresas sobre el punto, salvo las disposiciones transitorias ya citadas anteriormente (régimen de transición inmediato y régimen de transición mediato).

Si, colocados en la hipótesis de que la Ciudad de Buenos Aires no es capital, nos preguntamos cuál es el alcance de su autonomía, tendríamos que concluir que, en tanto sujeto de la relación federal, queda integrada en las mismas condiciones que sus pares, las provincias, y, por tanto, le son aplicables las mismas reglas de deslinde de poderes que a estas, salvo en aquellos puntos en los que exista una regulación específica (por ej.: forma de gobierno) o en los que por su naturaleza la regulación no le sea aplicable (por ej.: obligación de asegurar el régimen municipal).

Podría discutirse si la facultad de la Ciudad de Buenos Aires de dictarse a sí misma su “Estatuto Organizativo” importa ejercicio del poder constituyente local, en tanto la norma constitucional federal no usa la expresión “constitución”⁵² pero, más allá del aspecto semántico de la cuestión, no se advierten sustanciales diferencias entre esta atribución y la que ejerce una provincia nueva, recién creada, cuando se dicta su primera constitución.

52. Véase García Lema, ob. cit., p. 366.

Los “representantes” deberán, aunque no esté dicho expresamente, ajustarse al marco jurídico establecido por el artículo 5° de la Constitución Nacional, al igual que los constituyentes provinciales, aunque excluyendo la exigencia de un “régimen municipal”, porque un municipio no puede tener otros municipios en su seno, aunque sí pueda establecer un sistema de descentralización territorial del poder⁵³.

Además, deberán ajustarse, en cuanto a la forma de gobierno y sistema electoral, al artículo 129, a diferencia de los constituyentes provinciales.

La intervención federal a la Ciudad de Buenos Aires, prevista en los artículos 75, inc. 31 y 99, inc. 20 de la Constitución Nacional, solo será procedente por las causales previstas en el artículo 6°, aunque este no la mencione expresamente.

Al cesar el Congreso de la Nación como “legislatura local”, todas las materias que constituyen los “poderes conservados” por las provincias y los “poderes concurrentes” pasarán a ser atribución del órgano legislativo de la ciudad⁵⁴, a las cuales se sumarán aquellas que hacen a la materia estrictamente municipal.

Aun cuando la Ciudad de Buenos Aires no podría invocar “poderes conservados” frente a la Nación, su situación no difiere de la de las “provincias nuevas” y la aplicación del principio de igualdad entre los sujetos parte de la relación federal impone esa conclusión.

En cuanto a las facultades de la Ciudad en materia jurisdiccional, el texto del artículo 129, CN, habla claramente de “facultades propias [...] de jurisdicción” sin limitarlas, por lo que no hay razón alguna para apartarse de las disposiciones de los artículos 116 y 117, CN. ¿Cómo podría justificarse el ejercicio de la jurisdicción por el Poder Judicial de la Nación en supuestos que no están previstos en estos artículos? Por otra parte, de la disposición transitoria 15ª se desprende *contrario sensu* que una vez dictado el Estatuto Organizativo, los jueces de la Ciudad de Buenos Aires serán nombrados y removidos de acuerdo con dicho cuerpo normativo, lo que equivale a decir que serán “jueces de la ciudad” quienes ejerzan la jurisdicción ordinaria.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que “la Ciudad de Buenos Aires tiene una aptitud semejante a la de las provincias argentinas

53. Béliz, Gustavo, Proyecto de Estatuto Organizativo para la Ciudad de Buenos Aires confeccionado bajo la dirección del nombrado por el equipo de reforma institucional y descentralización de “Nueva Dirigencia”, Primera Parte, Título II, pp. 24 a 33 (arts. 107 al 144).

54. De la Rúa, Jorge, “El nuevo estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, Año LVIII, n° 221, 17/11/1994.

para ejercer plenamente la jurisdicción”⁵⁵, que existe “un claro mandato constituyente de conformar una Ciudad de Buenos Aires con autonomía jurisdiccional plena”⁵⁶, por lo que “tiene un puesto equiparable al de las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de esta Corte”⁵⁷.

c) El régimen transitorio (“mientras sea capital de la Nación”)

El constituyente ha previsto un régimen transitorio que regirá hasta que se traslade la capital de la Nación a otro punto del país. Durante ese lapso, se le confiere al Congreso de la Nación la importantísima atribución de efectuar un deslinde de competencias especial y transitorio, en virtud del cual puede restringir la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, reteniendo todos aquellos poderes que sean necesarios para “garantizar los intereses del Estado Nacional” (art. 129, CN, párrafo segundo y cláusula transitoria 7^a).

Procura la Constitución con esta atribución excepcional y transitoria del Congreso (tan transitoria como la condición de Capital de Buenos Aires) evitar que se vuelvan a plantear los conflictos que precedieron a la federalización como consecuencia de la coexistencia de dos autoridades distintas sobre un mismo territorio.

Las autoridades federales no son “huéspedes” del gobierno local de la Ciudad de Buenos Aires, sino que tienen la potestad de asegurarse por ley las facultades necesarias para el desempeño de su gestión como autoridades de la Nación.

Pero esta facultad de restringir la autonomía no puede ser ejercida arbitrariamente, sino que se ha establecido una necesaria relación de medio a fin entre las restricciones que se impongan a la autonomía local y el cumplimiento de fines federales.

En definitiva: la regla es el ejercicio por parte de la autoridad local de las atribuciones que, conforme a la Constitución, les corresponden a las comunidades federadas y la excepción es la restricción fundada en el interés federal, además –claro está– de las diferencias que surgen expresas del texto constitucional.

55. CSJN, “Gobierno CABA c/ Córdoba Pcia. de”, *Fallos*: 342:533.

56. CSJN, “Bazán” (consid. 17), *Fallos*: 342:509.

57. CSJN, *Fallos*: 342:533 (consid. 17) y “Gobierno CABA c/ E. Nacional”, *Fallos*: 344:809 (consid. 8° del voto de Rosatti y Maqueda).

d) Naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires como sujeto de la relación federal

Con relación a este punto se ha afirmado que después de la reforma de 1994 la Ciudad de Buenos Aires es una Ciudad-Estado, pero esa institución de la antigüedad difiere de la que nos ocupa, que es una “ciudad políticamente contenida en un Estado”, lo que constituye una “situación esencialmente distinta de la Ciudad-Estado, ‘polis’ griega que es independiente”⁵⁸.

También se ha pretendido asimilarla a una provincia y, aunque las similitudes son grandes y la fuerza de la costumbre nos inclina naturalmente a calificar de “provincia” a todo ente federado, existen importantes diferencias entre la Ciudad de Buenos Aires y una provincia que es necesario destacar, y que nos llevan a descartar toda denominación que pueda inducir a equívoco en este sentido: a) el sustrato social difiere sustancialmente del de un Estado provincial porque el de la Ciudad de Buenos Aires es una única “comunidad local definida por las relaciones de vecindad en el medio urbano”⁵⁹, característica que no se da en una provincia⁶⁰; b) mientras las provincias tienen plena autonomía para organizar su forma de gobierno, siempre que satisfagan los cinco requisitos de los artículos 5° y 123 (sistema representativo y republicano; principios, declaraciones y garantías de la CN; administración de justicia y régimen municipal autónomo), la Ciudad de Buenos Aires tiene ya establecido desde la Constitución Nacional un sistema de gobierno de corte “presidencialista” (o no parlamentario), en tanto debe tener un “jefe de gobierno” que “será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”; c) si bien las exigencias del artículo 5° son plenamente aplicables al “Estatuto Organizativo” de la Ciudad de Buenos Aires, aunque no exista una remisión expresa, es obvio que no le sería extensiva a esta última la exigencia de asegurar un régimen municipal autónomo, ya que se trata de una única ciudad; d) el ámbito de la autonomía de las provincias, esto es la extensión de sus poderes, surge expresamente de las normas constitucionales, en particular de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional y no puede ser ampliado ni restringido por la ley; en cambio, para la Ciudad de Buenos Aires, mientras dure el “régimen de transición mediato” (es decir, mientras sea capital), el Congreso

58. Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4ª ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1936, pp. 176 y 42.

59. Posada, Adolfo, ob. cit., p. 176.

60. En igual sentido, Dromi, Roberto y Creo Bay, Horacio D., “La Ciudad de Buenos Aires: Provincia nueva, innominada y atípica”, en *La Ley Actualidad*, del 3/11/1987.

podrá dictar la ley que delimite sus potestades, restringiéndolas en cuanto sea necesario para “garantizar los intereses del Estado Nacional”.

También es claramente diferente el *status* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del que tienen los municipios autónomos de provincia (art. 123, CN), aun cuando su sustrato sociológico sea idéntico (“comunidad local definida por las relaciones de vecindad en el medio urbano”); estos últimos no son parte de la relación federal sino indirectamente, a través de la provincia de la que forman parte. Su inserción se produce en los ordenamientos jurídicos locales, que son quienes les fijan el “alcance y contenido” de sus autonomías. La Ciudad de Buenos Aires, por el contrario, tiene inserción directa en el ordenamiento jurídico federal y más precisamente en la misma Constitución Nacional, al ser esta quien fija el contenido y alcance de su autonomía.

Pero la diferencia más importante radica en que, al no existir allí el nivel provincial, las autoridades de la Ciudad asumirán las facultades de gobierno, de legislación y de jurisdicción local que les corresponden como “propias” y no por delegación, no sólo en las materias que son de naturaleza estrictamente municipal, sino también en aquellas que corresponden a la provincia y que, en la Ciudad de Buenos Aires, antes ejercía el Gobierno Federal a través de sus tres poderes.

Dado que la Ciudad de Buenos Aires no encuadra en ninguna de las categorías clásicas de nuestro derecho público, podemos decir que es un *municipio federado*⁶¹ o, como ha dicho recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, una *ciudad constitucional federada*⁶².

En esencia es un municipio, tanto por su sustrato sociológico y su conformación geográfica, cuanto por su calidad de “ciudad políticamente contenida en un Estado”. Pero ha sido jerarquizado respecto de los demás municipios, al haber sido admitido como sujeto de la relación federal, casi en un pie de igualdad con las provincias.

Por otra parte, no debiera extrañarnos que un municipio o ciudad constitucional, si se quiere, tenga esta condición de “federado”, si caemos en la cuenta de que el federalismo argentino tiene un origen histórico estrictamente municipal.

61. Puede consultarse un desarrollo más amplio de este punto en Barrera Buteler, Guillermo, “Provincias y Nación”, cit., pp. 209 y sigs.

62. CSJN, “Bazán”, *Fallos*: 342:509; “Gobierno CABA c/ Córdoba”, *Fallos*: 342:533, consid. 12; “Gobierno CABA c/ E. Nacional”, 4/5/2021, *Fallos*: 344:809.

4.4. Los municipios de provincia no son sujetos “plenos” de la relación federal

El rol protagónico que tuvieron las ciudades, a través de sus cabildos, en el proceso de construcción de la Nación Argentina nos permite calificar a nuestro federalismo como “de base municipal”⁶³. Una tradición trisecular de ciudades con gobierno propio, cuyos orígenes remotos se remontan, según Ramos Mejía, hasta tiempos inmemoriales en la historia de España⁶⁴; sirvió de sustento en nuestro país a una corriente de pensamiento que afirmó el carácter autónomo del municipio argentino, pese a que el texto constitucional no lo decía expresamente y pese también a que el criterio jurisprudencial le era adverso.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus primeros años de existencia había sostenido la autonomía municipal, entendiendo que estos eran “gobiernos o poderes” dotados de parte de la soberanía popular, fundándose en la “tradición hispano-colonial”⁶⁵, pero a partir de 1911 varió sustancialmente su criterio en el caso “Ferrocaril del Sud c/ Municipalidad de La Plata”, expresando que “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos”, con lo que descartaba la tesis autonomista y equiparaba a los municipios a simples entes autárquicos administrativos⁶⁶.

Sin embargo, en las constituciones provinciales, a partir de la de Santa Fe de 1921 y de la de Córdoba de 1923, y las que se sucedieron a partir de 1957, la postura autonomista se impuso decididamente.

Este es el criterio que en definitiva se impuso en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de 1989, con el fallo dictado en el caso “Rivademar”, cuando sostuvo que “las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar”⁶⁷.

Finalmente, la reforma constitucional de 1994 ha venido a terminar con el debate doctrinario, al introducir, en el artículo 123, un contenido preciso al “régimen municipal” que el artículo 5° de la Constitución Nacional les exige a las provincias como condición para el goce de sus autonomías.

63. En este sentido, puede consultarse Rosa, José M., *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852). Formación Social y Política de las Provincias Argentinas*, Ed. Peña Lillo, Buenos Aires, 1974.

64. Ramos Mejía, Francisco, *El Federalismo Argentino*, Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915, pp. 36 a 111.

65. Fallos: 5:284, 9:279 y 171:79.

66. Fallos: 113:282.

67. CSJN, 21/3/1989, *La Ley* 1989-C, pp. 47 a 69. Ver, también, nota a fallo del Dr. Alberto B. Bianchi titulada “La Corte ha extendido Carta de Autonomía a las Municipalidades”.

Las provincias siguen teniendo dentro del ámbito de sus poderes conservados el de establecer su propio régimen municipal conforme a sus características particulares, pero cualquiera sea el que adopten, este deberá garantizar la autonomía de los municipios, tanto en el aspecto institucional, como en lo político, en lo administrativo y en lo económico-financiero. Podrán las provincias reglar el “alcance y contenido” de tal autonomía, pero no suprimirla.

A pesar de lo dicho, los municipios no son sujetos “plenos” de la relación federal, en tanto que esta se traba entre comunidades mayores que comprenden en su seno a una pluralidad de municipios, como también a una pluralidad de familias, a una pluralidad de asociaciones profesionales y de otros cuerpos intermedios que conforman el entramado social.

Las comunidades federadas en la relación federal argentina son las veintitrés provincias y un municipio (la Ciudad de Buenos Aires). Todos estos y solo estos revisten la calidad de sujetos directos y plenos de la relación federal.

Los municipios de provincia, a diferencia de aquéllos, son sujetos “en” la relación federal, pero no son sujetos “de” la relación federal porque no son parte de esta sino a través de la provincia en cuyo seno existen.

Por esa razón, la Corte Suprema de Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse, con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma de 1994, ratificando por unanimidad el criterio de fallos anteriores, según el cual “los municipios provinciales, ya sea que se los caracterice como entes autárquicos [...] o autónomos [...] no resultan identificables con las provincias respectivas”, por lo que las demandas dirigidas contra ellos son ajenas a la competencia originaria de dicho Tribunal⁶⁸.

El nuevo artículo 123 no importa, entonces, transformar a la República Argentina en una suerte de federación de segundo grado, en la que las provincias vendrían a ser federaciones de municipios y la Nación una federación de federaciones. Solo exige, ahora de manera explícita, que las provincias adopten en las instituciones internas que se dan por sí mismas en ejercicio de su autonomía (arts. 5º, 122 y 123, CN) uno de los principios que hacen a la esencia del régimen federal: el de subsidiariedad.

Las provincias están obligadas a garantizar la autonomía de los municipios, pero también están facultadas a reglar “su alcance y contenido en

68. CSJN, 27/9/1994, en “Estado Nacional - Ejército Argentino c/ Provincia de Corrientes y otra”, en *La Ley*, Fallo n° 92.995, Año LIX, n° 61, 27/3/1995. El fallo ratifica la doctrina de *Fallos*: 312:1457 y 314:405 y sentencias en causas O-171-LXXIV, Originario, “O.S.N. c/ Municipalidad de San Luis s/ cobro de pesos”, del 27/8/1993 y en comp. 96, L. XXVII, “Irañeta, Horacio C. c/ Provincia de Buenos Aires s/ cobro de pesos”, del 24/5/1994.

el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”, de donde resulta que el grado de la autonomía municipal es resorte de los poderes constituyentes provinciales, quienes podrán establecerlo con la amplitud y características que resulten adecuadas a la realidad local, siempre teniendo en cuenta que “las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar”, por lo que “no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido [...]”, impidiéndoles “desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional”, tal como lo ha sostenido la Corte Suprema en los ya citados casos “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” y “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”.

El hecho de que las leyes de coparticipación hayan previsto normalmente la distribución a los municipios de los fondos recibidos por las provincias por esa vía (art. 9º, inc. g de la Ley N° 23.548) no obsta a la conclusión arriba expresada. En realidad, se trata de una obligación asumida por la provincia mediante la ley convenio, que le impone como cargo un destino específico para parte de los fondos recibidos, sin que esa cláusula transforme a los beneficiarios del cargo en parte de la relación federal.

La autonomía municipal del artículo 123 no es entonces equiparable a la autonomía provincial. Se trata, por el contrario, de la “justa autonomía” que corresponde por naturaleza a los cuerpos intermedios de la sociedad⁶⁹.

5. Los instrumentos de la relación federal en la Constitución Nacional

5.1. Instrumentos para la solidaridad como unión

El objetivo de “constituir la unión nacional” declarado en el Preámbulo aparece evidentemente como prioritario y entre los instrumentos que ofrece la Constitución histórica de Argentina para lograrlo podemos destacar:

a) Supremacía del derecho federal sobre el derecho local

Este instrumento, junto a una cultura política que enfatice la importancia del respeto a la constitucionalidad, son considerados “prerrequisitos para el

69. *Mater et Magistra*, parágrafos 65/67.

funcionamiento eficaz de una federación”⁷⁰. Está establecida en el artículo 31 de la Constitución Nacional, que fue complementado luego con un sistema de control de constitucionalidad judicial, difuso y reparador, con atribución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para revisar en ese aspecto las sentencias definitivas de cualquier tribunal superior de las comunidades federadas y de la justicia federal.

Pero la propia Corte Suprema ha advertido que esa prevalencia “se encuentra condicionada a que el ejercicio de la potestad normativa nacional haya sido encauzada dentro de [...] el reparto de competencias estatuido por la misma Norma Suprema”, de manera que dicha norma constitucional puede resultar violada “tanto cuando el desborde competencial provenga del ejercicio de la autoridad local como cuando provenga del ejercicio de la autoridad nacional (inconstitucionalidad ascendente o descendente)”⁷¹.

b) La unificación del derecho de fondo

La unificación del “derecho de fondo” o “derecho común” (art. 75, inc. 12, CN) es una de las diferencias más marcadas entre el sistema federal argentino y el norteamericano donde cada Estado dicta su propia legislación de fondo. Para la Constitución argentina integran esta categoría el derecho civil, comercial, penal, de minería y, a partir de la reforma de 1949, el derecho del trabajo y la seguridad social. En la práctica, muchas federaciones tienen un derecho de fondo unificado, al menos en algunas materias⁷². Esta particularidad se explica porque al sancionarse la Constitución, no había entre las provincias argentinas una “diversidad de vida” ni “encontrados sentimientos” que impidieran una legislación común a todas ellas⁷³. Por el contrario, estaban ya habituadas a regirse por un sistema jurídico común, no sólo a ellas sino a toda la América española, que coexistía con disposiciones locales de menor

70. Watts, Ronald, ob. cit., p. 221.

71. CSJN, 4/5/2021, “Gobierno de CABA c/ Estado Nacional”, *Fallos*: 344:809.

72. En Canadá, el derecho criminal es federal en lo sustancial y en lo procesal (*British North American Act*, Secc. 91) y en Alemania, la Federación tiene una gran preeminencia en materia legislativa, “cuando así lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un *Land*” (arts. 72.1 y 72.2, Ley Fundamental).

73. Cfr. Pi y Margall, F., *Las Nacionalidades*, Imp. de Enrique Rubiños, Madrid, 1882, p. 149.

rango⁷⁴. La “espontaneidad social” ya había asimilado la unidad legislativa en cuestiones fundamentales, hubiera sido absurdo retroceder.

La unidad de legislación de fondo quedó saludablemente acotada con la reforma constitucional de 1860 que agregó un párrafo que reserva a los tribunales locales la interpretación y aplicación de esas leyes⁷⁵, aun dictadas por el Congreso Nacional. Con ello se evita provocar un “vaciamiento” de las justicias provinciales⁷⁶ y se admite una suerte de “margen de apreciación local” o “provincial” en la interpretación de ese derecho común. Esto posibilita que diversas interpretaciones de una misma ley, hechas por tribunales de distintas provincias, no vulneren el principio de igualdad⁷⁷. Se trata de una exteriorización del principio de subsidiariedad que acota la unidad del sistema salvando la diversidad.

c) La jurisdicción “dirimente” del Gobierno Federal en materia de conflictos entre provincias

Esta “jurisdicción dirimente” de la Corte difiere sustancialmente de la que ella ejerce en cualquier otro tipo de causas porque “es mucho más de naturaleza diplomática y política que judicial”⁷⁸, por lo que antes que aplicar para su resolución normas del derecho civil, deberá recurrirse a la integración con principios y normas del derecho internacional⁷⁹.

d) La intervención federal

Se trata de un instituto de emergencia previsto como remedio político para garantizar la convergencia de todos los miembros de la federación a los fines últimos de esta. Tiene carácter de excepción grave al principio de sub-

74. Ver San Martino de Dromi, Ma. Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1992, pp. 70 y 71.

75. En lo que interesa a este punto, el art. 75, inc. 12, CN, dispone, luego de enumerar las materias de derecho de fondo a legislar por el Congreso, que corresponde “su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”.

76. Sagüés, Néstor, *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo 1, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1993, p. 634.

77. CSJN, *Fallos*: 300:309 y 307:752.

78. “Missouri vs. Illinois”, 180 US 208.

79. Cano, Guillermo, “Aplicabilidad de los principios de derecho internacional a las relaciones interprovinciales en Argentina”, *La Ley*, T. 1984-C-1131.

sidiariedad federal, al limitar o excluir, aun temporariamente, la misma autonomía de la comunidad federada.

Pero la normativa constitucional originaria (art. 6º, CN) tenía una ambigüedad y falta de precisión tal que permitió que el Gobierno Federal no haya “seguido reglas uniformes en la determinación de la oportunidad y límites de su intervención en las provincias”⁸⁰. Las interpretaciones diversas y contradictorias se multiplicaron y permitieron un uso abusivo del instituto, que recién comienza a revertirse a partir del restablecimiento del orden constitucional en 1983 y se consolida después de la reforma constitucional de 1994⁸¹.

e) Los gobernadores como agentes naturales del Gobierno Federal

La cláusula del artículo 128, CN, que asigna a los gobernadores de provincia el carácter de “agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”, fue inspirada por Alberdi y reconoce como fuente a constituciones provinciales previas a 1853⁸².

Los autores clásicos del derecho constitucional encuentran serias dificultades para explicar la norma⁸³, cuando no la descalifican directamente⁸⁴, pero una correcta e integral interpretación jamás puede deducir de ella que el gobernador provincial tenga el carácter de subordinado jerárquico de los órganos del poder central, sino que puede tomar a cargo la ejecución de leyes federales mediante la concertación y colaboración en el marco de los principios de “lealtad y buena fe federal”⁸⁵, con alguna semejanza a la ejecución de leyes federales por los *Länder* como asunto propio (art. 83, Ley Fundamental de la República Federal Alemana). Esta disposición permite que, en las materias que exigen unidad normativa, esta no derive en un total desplazamiento

80. Matienzo, José Nicolás, *El Gobierno Representativo Federal en la República Argentina*, 23ª ed., Ed. América, Madrid, 1917, pp. 284 y 285.

81. El art. 75, inc. 31, CN, le asigna al Congreso la facultad de declarar la intervención federal.

82. El Estatuto Provisorio de Córdoba de 1821, art. 1º, del capítulo 15, disponía: “[...] el Poder Ejecutivo de la Provincia será en ella el agente natural e inmediato del Poder Ejecutivo federal para todo aquello que, siendo de su resorte o del Congreso general de los estados, no estuviere cometido a empleados particulares”.

83. Sarmiento, Domingo F., “Comentario”, pp. 212 y 213, cit. por González, Joaquín V., ob. cit., p. 644.

84. ídem, pp. 645 a 646.

85. CSJN, “Bazán”, *Fallos*: 342:509.

de la autoridad local, que mediante la concertación puede conservar para sí la ejecución, con la amplia cuota de poder que la misma trae aparejada.

5.2. Instrumentos para la solidaridad federal como corresponsabilidad

a) La ayuda federal a las provincias

El artículo 75, inc. 9º, CN, faculta al Congreso a otorgar “subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Se trata de “un deber de protección del Congreso en favor de las provincias que, al constituirse en Estados federativos, se despojaban para formar el Tesoro Nacional de las más seguras fuentes de recursos de que vivieran antes de su Confederación”⁸⁶.

Estos subsidios solo pueden ser soluciones transitorias a situaciones de emergencia. Cuando la insuficiencia de recursos de las provincias se torna crónica y estas no alcanzan a cubrir sus gastos corrientes sin esas ayudas, a causa de una inequitativa distribución de la renta federal, el instituto se desnaturaliza. En efecto, su otorgamiento y monto son discrecionales para el poder central, de manera que, en ocasiones, se utiliza como herramienta para premiar a gobiernos locales amigos y castigar a los que no lo son, con gravísimo menoscabo del principio de autonomía.

b) El régimen de coparticipación federal

La reforma constitucional de 1994 constitucionalizó un sistema en materia de distribución de potestades tributarias que, si bien contrariaba el régimen de separación de fuentes previsto en la Constitución antes vigente⁸⁷, se había consolidado como una suerte de *modus vivendi contra constitutionem* en el que algunos impuestos internos (originariamente provinciales) pasaban a conformar una “masa coparticipable” respecto de la cual la Nación podía legislar y recaudar, para luego repartir con las provincias.

El nuevo artículo 75, inc. 2º, CN, constitucionalizó el sistema, precisó cuáles son los sujetos que lo integran (Gobierno Federal, provincias y Ciudad

86. González, Joaquín V., ob. cit., p. 612.

87. El constituyente histórico había adoptado un sistema de separación de fuentes en el que los impuestos externos eran exclusivos del Gobierno Federal y los internos, como regla, provinciales.

Autónoma de Buenos Aires) y fijó las pautas para la distribución de estos recursos fiscales, estableciendo el mandato de combinar criterios de proporcionalidad, la relación entre competencias, servicios y funciones de cada sujeto federal y los principios de “equidad y solidaridad”, con miras a lograr entre las comunidades federadas un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”. Más aún, teniendo en cuenta la importancia crucial que tenía este mandato, el constituyente incluyó una cláusula transitoria (la sexta) que fijó a los poderes constituidos un plazo para que quede perfeccionada: “[...] antes de la finalización del año 1996”. Lamentablemente, estamos próximos a cumplir los veinticinco años de mora del Poder Legislativo Federal, sin que se haya cumplido el mandato, con el grave menoscabo que ello implica para el proyecto constitucional de fortalecer el federalismo, especialmente en lo que hace a la solidaridad desde su dimensión de corresponsabilidad.

c) Nuevas atribuciones concurrentes del Congreso Federal en materia de desarrollo

La reforma de 1994 (art. 75, inc. 19, CN) ha asignado nuevas atribuciones concurrentes al Poder Legislativo de la Nación en materia de desarrollo, concebido ahora como “progreso económico con justicia social” y le impone el deber de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. Se trata, en este caso, de una “discriminación” legítima y necesaria entre los sujetos federales, algo equivalente a lo que en materia de derechos de las personas humana individuales el artículo 75, inc. 23, CN, llama “acciones positivas” y no es más que una aplicación del viejo principio jurisprudencial que interpreta que la igualdad excluye el trato desigual solo cuando existen “iguales circunstancias”⁸⁸.

Lamentablemente en la práctica y hasta aquí no se advierten avances significativos en el cumplimiento de este mandato constitucional por parte del Congreso Federal. Por el contrario, coincidimos con Hernández en que “el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso *per cápita* que es imperioso modificar”⁸⁹.

88. CSJN, *Fallos*: 16:118; 127:18; 150:108; 153:137, 154:291, entre muchos otros.

89. Hernández, Antonio M., *A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994*, ed. UNC, Córdoba, 2019, p. 104.

También explicitó el constituyente reformador el carácter concurrente de la potestad de legislar en materia de protección de los pueblos indígenas (art. 75, inc. 17), protección ambiental (art. 41) y de educación (art. 75, inc. 19).

5.3. Los instrumentos para la subsidiariedad

El modelo “Estado-Federal”, en todas sus variantes, procura hacer efectivo el principio de subsidiariedad de la siguiente manera: a) garantizando constitucionalmente la existencia e identidad de cada una de las comunidades federadas mediante su autonomía institucional y política y su integridad territorial; y b) recurriendo al reparto de atribuciones entre las autoridades de la federación y las de las comunidades federadas.

a) La autonomía institucional y política

La Constitución argentina les garantizó a las provincias su derecho a darse sus propias instituciones y regirse por ellas (art. 122, CN), lo que significa “autonomía institucional”, que se concreta en el ejercicio de un poder constituyente local dentro del marco que fija la Constitución Nacional en los artículos 5º y 31. El primero les exige estar “de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”, adoptar el “sistema representativo republicano”, que requiere por implicancia “asegurar su administración de justicia” y también les manda “asegurar la educación primaria” y el “régimen municipal”, requisito este último que, a la luz del artículo 123, CN, debe entenderse como un régimen de “autonomía municipal”, correspondiendo a la Constitución Provincial reglar “su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Esta autonomía para darse su propia organización institucional se complementa con la de elegir las personas que habrán de desempeñar las funciones institucionales creadas, “sin intervención del Gobierno Federal” (autonomía política).

b) La integridad territorial de las provincias

Es cierto que las provincias son, antes que porciones de territorio, comunidades de personas humanas. Pero tienen necesariamente un asiento territorial sobre el cual sus autoridades ejercen su jurisdicción y que aparece

como uno de sus elementos constitutivos esenciales. Por eso, garantizar la integridad de sus territorios era una exigencia para preservar su existencia e identidad. Así lo hacen los artículos 3º y 13, CN, que requieren el necesario consentimiento de las legislaturas provinciales para cualquier acto que importe desmembramiento territorial.

El artículo 75, inc. 15, CN, faculta al Congreso Federal a “fijar” los límites de las provincias, pero es claro que, al hacerlo, el Congreso no puede prescindir “de los derechos que a estas pertenecieran, por título o ejercicio jurisdiccional, a la época de nuestra organización”⁹⁰. Además, esta atribución solo puede ejercerse una vez y se agota con ese ejercicio, porque luego no puede modificarlos ya sin el consentimiento de la provincia, según los ya citados artículos 3º y 13; salvo que el límite provincial en cuestión coincida con una frontera internacional y medie un tratado de límites con la Nación vecina⁹¹.

c) El reparto de atribuciones

Este es el instrumento por excelencia para la subsidiariedad y consiste en demarcar con carácter permanente las órbitas de acción de las comunidades federadas y de la federación, sobre la base de la distinción entre dos órdenes de intereses: lo que hace al interés local y lo que hace al interés común. En efecto, una relación federal supone la existencia de poder compartido entre los sujetos de la relación federal. Una primera cuestión pasa por determinar si las comunidades federadas tienen soberanía o solo autonomía⁹². En la jurisprudencia y doctrina constitucional argentina prevalece la utilización del término autonomía para calificar el poder de las comunidades federadas, pero hay autores clásicos⁹³ y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la

90. Bas, Arturo M., *El Derecho Federal Argentino. Nación y Provincias*, Tomo 2, Ed. Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1927, p. 357.

91. En el diferendo limítrofe entre Argentina y Chile por “los hielos continentales”, el acuerdo comprometía parte del territorio de la provincia de Santa Cruz. Cfr. Sagüés en ob. cit., Tomo 1, p. 289.

92. Puede consultarse, entre otros, a Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional*, Tomo 1, Ediar, Buenos Aires, 1964, pp. 486 y sigs. Asimismo, en La Pérgola, Antonio, ob. cit., punto 5 sobre “El ordenamiento comunitario del federalismo y el problema de la soberanía”, pp. 133 a 136.

93. González, Joaquín V., “Manual...”, cit., p. 595. Dice allí este autor que “la esencia del federalismo es que las dos soberanías, deslindadas según aquel principio, ejercen sus poderes respectivos de manera y forma tan plena y amplia como lo juzguen necesario y justo”.

Nación⁹⁴ que ven en la federación una única soberanía compartida entre los sujetos federales y ejercida, en algunas materias, por el gobierno central y, en otras, por los gobiernos locales.

El constituyente argentino siguió claramente el modelo norteamericano que explicaron magistralmente Hamilton, Madison y Jay en “El Federalista”⁹⁵, al establecer en el artículo 121, CN, que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”. Por eso decía Estrada que “las facultades del Estado, según el estatuto fundamental de la República Argentina, han sido compartidas entre la Nación y las provincias, pero las facultades que corresponden al Estado Nacional están categóricamente definidas en la Constitución. Todas las atribuciones pertenecientes o que puedan pertenecer al gobierno, que no estén definidas en la Constitución, todas aquellas cuyo ejercicio ha menester en cualquier ocasión, en virtud de ulteriores necesidades sociales no previstas por el pueblo y sus representantes, al tiempo de sancionar la ley fundamental de la República, pertenecen a las provincias, siempre que de ello no se siga perjuicio, ni a la unidad nacional, ni a la supremacía de la Constitución y leyes nacionales dictadas en su consecuencia”⁹⁶.

Cada uno de los sujetos federales ejerce los poderes que le corresponden en exclusividad según la Constitución (la Nación, los que le fueron delegados en la Constitución, y las provincias, los que conservaron para sí al no delegarlos). Además, hay un ámbito de concurrencia conformado por lo que resulta de la doble asignación de competencias en el juego de los artículos 75 (incs. 2º, 17, 18, y 19) y 125, CN. Se trata de poderes que las provincias consintieron en el acto constituyente que fueran ejercidos por el gobierno central, pero sin excluir su competencia en las mismas materias. Este ámbito de los poderes concurrentes fue ampliado en la reforma de 1994.

Sentando lo que ella misma ha calificado como “criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que las eventuales tensiones por cuestiones competenciales entre el Gobierno Federal y las comunidades federadas deben ser examinadas desde la perspectiva del principio de “lealtad federal” o “buena fe federal”, evitando el abuso de las competencias de uno de los sujetos federales en detrimento de otro u otros⁹⁷.

94. CSJN, “Canales, Mariano”, *Fallos*: 342:697 y “Telefónica de Argentina”, *Fallos*: 342:1061 (voto de Rosatti y Maqueda).

95. Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Ed. 1897, trad. de Isla, p. 322.

96. Estrada, José Manuel, cit. por Bas, Arturo M., ob. cit., p. 72.

97. CSJN, 4/5/2021, “Gobierno CABA c/ E. Nacional” (voto de Rosatti y Maqueda, consid. 4º), *Fallos*: 344:809.

d) La regionalización

También se ha incorporado desde la reforma constitucional de 1994 a las regiones, no como un nuevo sujeto de la relación federal (aunque el acto de creación puede otorgarle personalidad jurídica pública), sino como un instrumento a disposición de las provincias, como un ámbito de diálogo, concertación y coordinación de políticas entre las provincias, en lo interno de cada una y en el nivel federal. Por eso, el artículo 124, CN, contempla un regionalismo sectorial (fines específicos), instrumental⁹⁸ y adjetivo y no la creación de un nuevo nivel de decisión política que se interponga entre el Gobierno Federal y las provincias, menguando aún más el poder de estas.

El constituyente ha optado claramente por una regionalización horizontal (generada por acuerdos entre provincias) y no vertical (impuesta desde el gobierno central). Aunque no podría descartarse de plano una regionalización mixta o concertada, que mediante acuerdo con el Gobierno Federal incluya una descentralización de las funciones de este con perspectiva regional, todo ello con base en el citado artículo 124, armonizado con el artículo 75, inc. 19, párrafo 2º, CN, que prevé la atribución del Congreso de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

5.4. Los instrumentos para la participación

La importancia del tema que nos ocupa radica en que estos instrumentos son los que se emplean para la exteriorización formal de la voluntad colectiva de la federación, custodio y garante del bien común general y, por tanto, responsable en mayor grado de la aplicación de los demás instrumentos y con mayor poder de decisión sobre ellos.

a) La participación en el Poder Legislativo

Desde el modelo de Estado Federal de la Constitución norteamericana de 1789 la estructura del legislativo bicameral se torna esencial porque permite sumar a la representación del pueblo de la Nación (diputados o represen-

98. Rosatti, Horacio Daniel, “El federalismo en la reforma”, en *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Ed. Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 217.

tantes) la de las comunidades federadas en la otra cámara. Llámese Senado (EE. UU., Argentina, Brasil, etc.), *Bundesrat* (Alemania), *Ständerat* (Suiza), el órgano representativo de las comunidades federadas en el Poder Legislativo federal estaba llamado a ser el órgano federal por excelencia, aunque según la composición del cuerpo, el modo de elección de sus miembros e incluso el de expresar sus votos, algunas federaciones muestran diversos grados de participación directa.

El constituyente argentino se mantuvo dentro del esquema del modelo norteamericano: bicameralismo simétrico (igualdad de competencias legislativas de ambas cámaras), representación igualitaria de las comunidades federadas y participación indirecta. Las provincias como tales nada pueden hacer por sí en el proceso de formación de la ley nacional, sino a través de sus senadores. Estos eran designados por las legislaturas provinciales a razón de dos por cada provincia⁹⁹ hasta 1994 y ahora lo son en forma directa por el pueblo de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, tres cada una de ellas (art. 54, CN), por un término fijo de seis años y gozan de su mandato de la “inmunidad de palabra” (art. 68, CN), con lo que el senador, una vez elegido, se independiza de la provincia que lo eligió y solo responde de sus actos como legislador ante sus propios pares (art. 66, CN) o, en el mejor de los casos, al pueblo de su provincia al finalizar su mandato, si pretende ser reelecto.

La modificación en la composición del Senado y forma de elección de sus miembros profundiza el proceso de desvirtuación de este cuerpo como cámara federal que, desde mucho antes, llevaba a que los senadores fueran vistos y se sintieran representantes de los partidos políticos a los que pertenecían, antes que a las comunidades federadas que debían representar¹⁰⁰.

b) La participación en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación

El constituyente originario argentino había seguido también al modelo norteamericano en este punto. Las comunidades federadas intervenían en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación, a través de los colegios

99. Se sumaban, además, dos senadores por la Capital Federal elegidos por elección indirecta a través del Colegio Electoral.

100. Tagle, Mónica, “El Senado: ¿una cámara federal?”, en *La Voz del Interior*, edición del 13/5/1994. “Semejante modificación desvirtúa la naturaleza del Senado poniendo en peligro la preponderancia de los Estados provinciales, los que, al tener una representación dividida, verán relegada la defensa de sus intereses frente a las inclinaciones partidarias”.

electorales elegidos en cada una de ellas¹⁰¹. Pero en la reforma de 1994 el sistema es reemplazado por el de elección directa y a “distrito único”; las provincias menores en la práctica desaparecen de la elección presidencial, lo que, aun reconociendo que favorece un reflejo más fiel de la voluntad popular, no puede dejar de admitirse que tiene consecuencias negativas para el federalismo, porque invierte la relación de peso electoral entre provincias chicas y provincias grandes¹⁰².

c) La participación en la designación y remoción de jueces

El constituyente previó la participación de las comunidades federadas con relación al Poder Judicial de la Nación, dándole al Senado un rol trascendente en el proceso de designación y remoción de los magistrados. La que fue diseñada como cámara de representación de las autonomías presta acuerdo para la designación de los jueces y, cuando se trata de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, requiere para ello mayoría agravada de dos tercios (art. 99, inc. 4º, CN). En cuanto a la remoción de estos últimos cuando se dan las causales constitucionales que lo habilitan, el Senado actúa como Tribunal de Juicio Político (arts. 53 y 59, CN).

Sin embargo, el proceso de desvirtuación del Senado como cámara representativa de las comunidades federadas, en gran medida, relativiza la eficacia de este instrumento de participación.

d) La participación en la reforma de la Constitución

En los Estados Federales generalmente encontramos mecanismos directos de participación de las comunidades federadas en la reforma consti-

101. Ello provocaba una sobrerrepresentación de las provincias chicas porque cada colegio electoral estaba compuesto por un número de electores “igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso”; el efecto combinado de la representación igualitaria en el Senado y el piso de representación de las provincias en diputados hacía que el peso electoral de las provincias con menor cantidad de habitantes resultara potenciado.

102. En el sistema anterior, Ciudad y provincia de Buenos Aires, unidas a Santa Fe, representaban un 39,3 % del total del país, contra un 60,7 % de las restantes 22 provincias del interior, mientras que, en el actual, sobre datos contemporáneos a la reforma constitucional, Ciudad y provincia de Buenos Aires, sumadas a Santa Fe representan un 58,9 % y las demás 22 provincias del interior suman en conjunto un 41,1 %. Fuente: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, “Argentina en las urnas (1916-1994)”, cit. por *La Nación*, ed. del lunes 27 de marzo de 1994.

tucional¹⁰³. Pero esto no ocurre en la Constitución argentina, que omitió toda referencia específica sobre el punto. El artículo 30, CN, solo exige que intervenga “una convención convocada al efecto”, pero nada dice acerca de su composición, ni exige aprobación ulterior por las legislaturas locales. En consecuencia, las comunidades federadas solo participan indirectamente en la etapa de iniciativa, cuando el Senado, al igual que Diputados, aprueba con dos tercios de sus miembros la declaración de necesidad de la reforma. Pero este instrumento de participación es de dudosa y limitada eficacia por el problema ya mencionado de la desvirtuación del Senado.

e) Nuevos instrumentos de participación: las relaciones interjurisdiccionales

La fuerza de la tradición preconstitucional, reconocida expresamente en el Preámbulo (“pactos preexistentes”), llevó a reconocer en la Constitución histórica (art. 125, CN) la facultad de las provincias de celebrar entre sí tratados parciales para regular intereses comunes, de naturaleza no política, con conocimiento del Congreso Federal¹⁰⁴. Esta atribución en otras federaciones aparece prohibida a las comunidades federadas¹⁰⁵. En la Constitución argentina, la prohibición es la excepción y comprende a aquellos tratados que “interfieren en la supremacía del gobierno central”, o lesionan “el orden público federal” o “los intereses de los otros miembros de la federación”¹⁰⁶. El control por parte del gobierno central de conformidad de estos tratados con el ordenamiento jurídico está a cargo del Congreso, que puede actuar *a posteriori*, una vez que las provincias firmantes hayan cumplido el deber de darle conocimiento. Puede emitir una declaración desaprobatoria, pero carecerá de virtualidad jurídica para nulificar *per se* al tratado pretendidamente inconstitucional. “Si el gobierno cree deber corregir u objetar un tratado, dispone de otros remedios judiciales y aun la intervención federal”¹⁰⁷.

La idea de la Constitución como el gran y único pacto federal, que daría respuesta a todas las cuestiones que se suscitaban en la relación federal, hizo que los tratados interprovinciales, permitidos por la Constitución, prácticamente cayeran en desuso durante un siglo. Pero a partir de la segunda mitad

103. Requiere la aprobación mayoritaria de las legislaturas estatales la Constitución de EE. UU. (art. V) y la Suiza de la mayoría de los cantones (arts. 118 a 123).

104. Frías, Pedro J., *Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 104.

105. Constitución mexicana, art. 118.

106. Piombo, ob. cit., pp. 160 y 161.

107. Frías, Pedro J., *Derecho Público Provincial*, ob. cit., p. 104.

del siglo XX, las transformaciones sociales, culturales y políticas pusieron de manifiesto con claridad que el reclamo de participación de las provincias no hallaba una vía suficiente en los instrumentos que a ese fin había previsto la Constitución un siglo atrás y, por eso, comenzaron a generarse en la práctica, y sin previsión constitucional expresa hasta la reforma de 1994, nuevos instrumentos de participación, dando paso a lo que Pedro J. Frías denominó el “federalismo de concertación”¹⁰⁸.

La multiplicidad y variedad de cuestiones que se suscitan entre los sujetos de una relación federal y la conveniencia de encontrar soluciones y normas comunes en diversas cuestiones que interesan al bien común de la federación, sin que ello lleve a desplazar lisa y llanamente a las autoridades locales, requería de estos instrumentos que permiten lograr esa finalidad sobre la base del consentimiento recíproco de los sujetos federales. De ahí que se ha dicho que “volver a los pactos es sumergirse en la realidad argentina”¹⁰⁹.

En una considerable expansión de la figura de los “tratados interprovinciales”, la práctica constitucional argentina –luego recogida por la reforma de 1994– generó la de acuerdos interjurisdiccionales, que se dan cada vez que distintos sujetos de la relación federal conciertan entre sí sus voluntades dentro del marco de la Constitución Nacional, creando un vínculo jurídico en base al consentimiento recíproco, por el cual se fijan objetivos comunes y los medios para alcanzarlo en ejercicio de sus respectivas atribuciones constitucionales, generando derechos y obligaciones para las partes y, en general, también para sus respectivos habitantes. Los hay de tipo horizontal (solo entre provincias), vertical (Nación - provincia) y mixtos (vincula a diversas provincias entre sí y con la Nación). También hay acuerdos interjurisdiccionales a nivel inferior dentro de la federación cuando se vinculan en esos términos provincia y municipios o estos últimos entre sí, pero estos quedan regidos por el derecho público local de cada provincia.

La reforma constitucional de 1994 no previó con carácter general la figura de los acuerdos interjurisdiccionales, pero se ocupó de regular uno de ellos: la Ley Convenio de Coparticipación Federal (art. 75, inc. 2º, CN), sentando las bases de su contenido, las partes intervinientes y el procedimiento para su aprobación.

108. Frías, Pedro J., “Nuevo federalismo o posfederalismo”, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC: “Federalismo como sistema”, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, Tomo V, 1977.

109. Piombo, *Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 14.

La ausencia de regulación constitucional explícita en el texto histórico ha llevado a que se les apliquen a estos actos distintas denominaciones (pacto, tratado, convenio, acuerdo, etc.), a que se hayan utilizado distintas formas para su celebración, en especial la de acuerdos con forma contractual con aprobación de los órganos legislativos de cada parte contratante y la de leyes convenio (ley formal del Poder Legislativo federal que invita a las legislaturas locales adherir, una suerte de contrato de adhesión). También ha hecho que existan opiniones diversas respecto de varios puntos, tales como: a) cuáles son las normas que los rigen (además de las disposiciones de las constituciones de cada provincia al respecto); b) quién puede dictar una norma general que regule el régimen jurídico de estos instrumentos (el Congreso Nacional o un acuerdo interjurisdiccional¹¹⁰); c) cuál es la naturaleza y el orden de prelación dentro del ordenamiento jurídico de estas normas que actualmente son una parte cualitativa y cuantitativamente muy importante de aquél¹¹¹.

La multiplicación de los acuerdos interjurisdiccionales y la creciente interrelación de competencias entre los sujetos de la relación federal generó la necesidad de órganos que tuvieran a cargo la implementación, coordinación, control o seguimiento del cumplimiento de aquéllos; comenzaron a crearse organismos interjurisdiccionales con representación de todos los sujetos de la relación federal.

Estos se gestaron a partir de reuniones informales, para luego tener reconocimiento normativo en diversas leyes-convenio sobre temas que requerían coordinación interjurisdiccional (manejo de cuencas hídricas, seguridad interior, seguridad vial, etc.).

La reforma de 1994 ha creado un organismo interjurisdiccional de rango constitucional: el organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2º, CN), con funciones de control y fiscalización del cumplimiento de las normas constitucionales sobre coparticipación tributaria.

Lamentablemente, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de este organismo creado por la Constitución Nacional debieron haberse efectuado en la Ley Convenio de Coparticipación Federal que, como se ha dicho, todavía no se ha dictado, lo que trae aparejado que este organismo en los hechos no existe aún.

110. Véase el anteproyecto de convenio marco regulador de los acuerdos interjurisdiccionales internos en *Cuadernos de Federalismo*, N° 1, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

111. Puede consultarse un desarrollo en mayor extensión de este punto en Barrera Buteler, Guillermo E., *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 357 y sigs.

Otro organismo previsto en la Constitución Nacional que debería asumir el carácter de interjurisdiccional o, al menos, admitir claros mecanismos de participación de todos los sujetos federales, es el “banco federal con facultad de emitir moneda” (art. 75, inc. 6º, CN), que tampoco ha sido creado, de manera que la política monetaria y financiera sigue regida por un “Banco Central”, de características centralizantes, creado por legislación anterior a la reforma constitucional de 1994¹¹².

6. Síntesis y conclusiones

A modo de síntesis, podemos concluir diciendo:

- a. Argentina es una federación compuesta hoy por veintitrés estados provinciales, una ciudad federada y un Gobierno Federal.
- b. En cada uno de los estados provinciales existen municipios autónomos cuyo régimen es establecido por cada Constitución Provincial dentro de un marco de autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera que impone el artículo 123, CN.
- c. Históricamente, el vínculo se traba entre algunos de los “pueblos” (ciudades con su territorio de influencia) que habían sido parte del Virreinato del Río de la Plata, dentro del Imperio español, a través de una multiplicidad de pactos y acuerdos que resolvían cuestiones específicas y conducen al Pacto Federal de 1831 para llegar finalmente a la Constitución Federal de 1853.
- d. La relación federal argentina, como sus similares iberoamericanas, no corre el riesgo de sufrir la patología de la desintegración por crisis de solidaridad, sino más bien la de la centralización por crisis de subsidiariedad y de participación que, en situaciones extremas, como es el caso de Venezuela, puede conducir a una situación posfederal.
- e. La Constitución de 1853 adopta y adapta el modelo de Estado Federal, tomado de la Constitución norteamericana, que se erige con pretensiones de pacto único y definitivo. Pero ese modelo se tornó insuficiente, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, para realizar en plenitud los principios de solidaridad, subsidiariedad y participación, por lo que en el orden de los comportamientos y conductas políticas fueron

112. Ley N° 24.144 de 1992 que sustituyó a la Ley N° 12.155 de 1935, creadora de esta institución como ente rector del sistema financiero y la política monetaria.

abriéndose paso nuevos instrumentos en la relación entre las comunidades, que contribuyen a pasar desde el tradicional federalismo dual (que se esfuerza en separar y deslindar competencias) a un federalismo de concertación (que más bien procura coordinarlas y vincularlas para un mejor logro del bien común). Se trata fundamentalmente de los acuerdos interjurisdiccionales y de los organismos interjurisdiccionales.

- f. La reforma constitucional de 1994 significó en muchos aspectos un avance importante en el camino hacia un federalismo de concertación, que la exige para regular el régimen de coparticipación federal de impuestos y en la existencia de un organismo interjurisdiccional o, según como se interprete, dos. Sin embargo, no ha establecido una regulación general de estos institutos de la concertación federal, ni sus bases constitucionales genéricas, lo que nos permite concluir que no estamos frente a conceptos jurídicos acabados y concluidos, sino en elaboración y construcción. En este último proceso está cumpliendo un rol trascendente la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, con su más reciente jurisprudencia, va precisando sus contornos a través de una labor en gran medida pretoriana.
- g. Es manifiesta la tensión entre un sentimiento federal fuertemente arraigado en el imaginario colectivo, a punto tal que los discursos políticos preelectorales siempre apelan a él y, por otra parte, un comportamiento marcadamente centralista de los gobernantes, una vez que han accedido a sus cargos ejecutivos o legislativos. Eso llega al punto de omitir lisa y llanamente expresos mandatos constitucionales, como el de dictar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos y crear un organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2º, CN); ajustar las leyes de presupuesto a los principios de solidaridad, equidad y logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades entre provincias y regiones (art. 75, inc. 8º, CN); transformar el Banco Central en un Banco Federal (art. 75, inc. 6º, CN); dictar leyes tendientes a equilibrar el desigual desarrollo relativo (art. 75, inc. 19, CN); derogar o modificar las leyes que desconocen el dominio de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios¹¹³.
- h. El proyecto de república federal asumido históricamente por las comunidades federadas mantiene su plena vigencia como tal, pero no ha logrado aún tener realización plena. La construcción y el perfeccionamiento de los nuevos instrumentos para la relación federal, acordes con el contexto

113. Hernández, Antonio M., *A veinticinco años...*, cit., pp. 151 y sigs.

actual, todavía en gestación a través de la elaboración doctrinaria, de las realizaciones legislativas, de la labor jurisprudencial y, por sobre todas las cosas, de las conductas y comportamientos de los distintos actores políticos, son *conditio sine qua non* para que el ideario de los constituyentes del siglo XIX se transforme en realidad viva en el siglo XXI.

INCUMPLIMIENTOS CONSTITUCIONALES, EMERGENCIA, UNITARISMO FISCAL Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN ARGENTINA

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ¹

1. Las etapas normativas del federalismo y el incumplimiento de la Constitución Nacional

El federalismo argentino en su faz normativa se ha desarrollado en tres etapas.

1. Profesor titular plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor honorario de la Universidad de Buenos Aires, de la del Nordeste y de Arequipa en Perú. Posdoctoral Senior Fellow de la Universidad del Estado de New York en la Buffalo Law School. Codirector de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba y director de la Maestría en Federalismo de la Universidad Siglo 21.

Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires. Presidente honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (LACFS).

Fue vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994. También fue convencional constituyente de la provincia de Córdoba en la reforma de 1987 y presidente de la Convención Municipal Constituyente de la ciudad de Córdoba en 1995.

Electo concejal por la Municipalidad de Córdoba en 1983, renunció para asumir la Subsecretaría de Gobierno de la provincia de Córdoba (hasta 1987) y luego se desempeñó como legislador provincial de Córdoba (1987-1991) y diputado de la Nación (1991-1995).

Personalidad destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Premio Justicia 2017 de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

1ª. *En la Constitución de 1853*: La primera versión correspondió a la Constitución originaria, con fuerte impronta de Juan Bautista Alberdi, que influyó con su obra *Las Bases* y con su Proyecto, en los Constituyentes de 1853.

El modelo fue la Constitución norteamericana de 1787, pues de allí emergen los similares grandes principios de nuestra federación en cuanto a la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las provincias y al sistema republicano y presidencial, con las dos Cámara del Congreso y el Poder Judicial cuya cabeza es la Corte Suprema de Justicia.

No obstante ello, existió un apartamiento del modelo, para consagrar una federación mucho más centralizada, como surge de estos aspectos: 1. La revisión de las constituciones provinciales por parte del Congreso. 2. La facultad de sancionar los Códigos de fondo por parte del Congreso. 3. La competencia del Congreso para juzgar a los gobernadores de provincia. 4. La competencia de la Corte Suprema de Justicia para resolver los conflictos políticos provinciales. 5. Las demás diferencias que señalara Arturo M. Bas entre ambos textos constitucionales.

2ª. *En la reforma constitucional de 1860*: En esta reforma se estableció una mayor descentralización del poder, al fortalecerse las autonomías provinciales y corregirse algunos de los aspectos más centralistas del texto original, atenuándose la influencia alberdiana, para volver a una mayor cercanía al modelo norteamericano, según lo postulaba Domingo Faustino Sarmiento. En tal sentido, se eliminó la revisión de las constituciones provinciales por el Congreso, como así también la intervención del mismo en los juicios políticos a los gobernadores o de la Corte Suprema en los conflictos políticos provinciales. También se modificaron los artículos 3º sobre la Capital Federal y 6º sobre intervención federal, entre otras reformas importantes.

Este texto rigió hasta 1994 y a lo largo del tiempo se impuso una grave tendencia a la centralización, que Pedro J. Frías atribuyó a estas causas: a) el avance del Gobierno Federal sin adecuada resistencia de las provincias, b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país.

No obstante ello, se fue produciendo el tránsito de un federalismo dual o competitivo a un federalismo de coordinación y concertación, pues comenzaron a ejercitarse las atribuciones del artículo 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal [...]”.

En efecto, los pactos interprovinciales que habían dejado de celebrarse en 1853 empezaron a ejercitarse tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los cincuenta y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones. Así se produjo la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros Consejos Federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

3ª. La profundización del federalismo en la reforma constitucional de 1994: La reforma constitucional de 1994, obra de la Convención Constituyente Federal reunida en las ciudades de Santa Fe y Paraná en dicho año, tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder en Argentina. La cuestión abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, en sus aspectos institucional, político, financiero, económico y socio-culturales; la autonomía municipal –que fue consagrada en el art. 123 de la Ley Suprema– y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de Ciudad Estado, con una jerarquía institucional muy similar a la de las provincias, según surge del artículo 129 de la Ley Suprema vigente.

En tal sentido, señalamos sintéticamente estas modificaciones en torno al federalismo:

En los aspectos institucionales y políticos:

1. El establecimiento de cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina, o sea, el Gobierno Federal (arts. 44 a 120), las provincias (arts. 121 a 128), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129) y los municipios autónomos (art. 123), a los que se debe agregar la posibilidad de la creación de regiones para el desarrollo económico y social (art. 124).

2. La distribución de competencias, cuyo principio general de facultades residuales para las provincias se ha mantenido (art. 121), y además se han reconocido nuevas y mayores competencias a las provincias y municipios, como veremos en el punto siguiente.

3. El reconocimiento del poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, como clara afirmación autónómica y federal (art. 75, inc. 30).

4. El Senado y su rol federal, con el objetivo de acentuar el rol federal del mismo mediante la elección directa de sus miembros (art. 54), la incorporación del tercer Senador por la minoría (art. 54) y la asignación de mayores competencias (art. 75, incs. 2º y 19, al atribuirle el carácter de cámara de origen en las leyes relativas a coparticipación federal y las que promuevan

políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones).

5. La intervención federal, cuya declaración corresponde esencialmente al Congreso (art. 75, inc. 31), modificándose la práctica anterior que mostró al Presidente actuando por Decreto en las 2/3 partes de los más de 170 casos observados, lo que se había constituido en el lamento clásico del federalismo argentino.

6. Los partidos políticos (art. 38) y el federalismo, porque consideramos que los mismos deben dar cumplimiento al ideario y prácticas federales en su funcionamiento.

En los aspectos financieros:

7. La coparticipación impositiva, con el objetivo de sancionar una ley convenio como instrumento del federalismo de concertación, para solucionar los graves problemas de nuestro federalismo fiscal (art. 75, inc. 2°).

8. El organismo fiscal federal, como institución fundamental para asegurar el buen funcionamiento de las relaciones fiscales interjurisdiccionales y del sistema anteriormente mencionado (art. 75, inc. 2°).

9. Pautas federales del presupuesto nacional, para la inversión con criterio “federal” de los fondos públicos por parte del Gobierno Federal (art. 75, inc. 8°).

En los aspectos económicos:

10. El Banco Federal (art. 75, inc. 6°), para modificar el actual Banco Central, más propio de estados unitarios.

11. Las regiones para el desarrollo económico y social (art. 124), como nueva alternativa para fortalecer nuestro federalismo y revertir el inadecuado ordenamiento territorial que se observa.

12. Las provincias y la posibilidad de celebrar convenios internacionales (art. 124), como una de las bases esenciales para modernizar nuestro derecho público en el marco de un regionalismo abierto y un mundo globalizado

13. Las provincias y el dominio originario de sus recursos naturales (art. 124), como otra de las más trascendentes decisiones de la Convención en reconocimiento de las autonomías provinciales.

En los aspectos sociales, educativos y culturales:

14. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes (art. 125), ratificando los principios de división de competencias y de las autonomías locales.

15. Principios federales en educación, ciencia y cultura (art. 75, inc. 19), con criterios y objetivos similares a los del punto anterior.

En los aspectos administrativos:

16. Participación de las provincias interesadas en los organismos de control de las empresas de servicios públicos de competencia nacional (art. 42).

En los aspectos ambientales:

17. Competencias concurrentes de todos los órdenes gubernamentales, pudiendo el Gobierno Federal sancionar normas con presupuestos mínimos de protección, que pueden ser complementadas por los otros órdenes, sin alterar las jurisdicciones locales (art. 41).

Pero a lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una extensa distancia entre la constitución formal y la realidad vigente.

Ello significa la consideración del federalismo en su faz sociológica o realista, que apunta a la observación de la efectiva vigencia de su faz normativa.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron, entre otros Alberdi, en sus *Bases*, al oponerse a la capitalización de Buenos Aires; Sarmiento, en *Argirópolis*, y Alem, en su famosa profecía de 1880 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliat” y después Félix Luna, en su libro *Buenos Aires y el país*, sostuvo que este es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia. Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

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

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

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

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

Hemos vinculado este proceso a la anomia que padecemos, como señalara Carlos Nino en su libro titulado *Un país al margen de la ley* y que anticipara Juan Agustín García hace años al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley.

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

En el Informe de Federalismo 2019 hemos sostenido en relación a la continuidad de las violaciones constitucionales:

“Durante el año 2019 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la Constitución argentina que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de esta publicación (ver Cuadernos de Federalismo, N° XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII).

En efecto, recordamos que: a) Todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el artículo 75, inc. 2°, CN, que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996; b) Siguen dictándose leyes de presupuesto que no se adecuan a los mandatos del artículo 75, inc. 8°, CN, en cuanto a los principios federales para el gasto público; c) Se mantiene vigente el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera que permite la modificación del presupuesto por Decreto –aunque por montos menores–, lo que también lesiona al federalismo; d) Continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, y en algunos casos está detenido; e) No se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo; f) Persisten leyes centralistas que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias, que es necesario modificar o derogar, y a las que nos hemos referido en anteriores informes y en nuestras ‘20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino’, además de las referencias que expresamos más adelante; g) No existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires; h) Existen violaciones a la autonomía municipal, especialmente en los aspectos fiscales y de ejercicio del poder de policía; y h) Se mantiene una inadecuada ordenación territorial argentina –cuyo eje central es la superpoblación del área metropolitana de Buenos Aires–, que no ha recibido cambio alguno. Esto exige soluciones impostergables, como lo venimos reclamando, y como lo indicamos en las 20 propuestas referidas.

Ello conlleva una severa lesión de nuestro Estado Constitucional y Democrático de Derecho”.

En relación a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal:

“Reiteramos, asimismo, el diagnóstico del informe anterior, que expresaba que además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal.

Pero estimamos que con el nuevo Gobierno Federal se ha producido una atenuación de dicho problema. Ello es consecuencia de los intentos de ejercicio de un federalismo de concertación, a través de las reuniones y acuerdos logrados con los gobiernos provinciales en determinados aspectos, como v. gr., los relacionados con la devolución del 15 % de la ANSES, tal como lo había resuelto la Corte Suprema de Justicia por los reclamos efectuados por las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba.

No obstante ello, durante 2019 se volvieron a profundizar los desequilibrios a favor del AMBA en la política de subsidios en materias variadas como transporte, energía y obra pública, tal como fue señalado en el informe del año anterior.

En efecto, en dicho año la Nación repartió 69,4 mil millones de pesos en subsidios al transporte, de los que el 91 % quedaron en el AMBA.

Es por ello que se impone en esta materia un estricto cumplimiento de las pautas federales de la Constitución tanto en lo relativo a la sanción de las leyes de presupuesto como con respecto a la imperiosa necesidad de avanzar con las leyes de coparticipación impositiva.

Asimismo, urge modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas, tal como lo veremos en el punto 4.

Hay que derogar la mayoría de los tributos con asignación específica que detraen fondos de la masa coparticipable, lesionando las autonomías provinciales y municipales.

Por otra parte, a lo largo del tiempo, en base a la ‘cláusula del progreso’ del actual artículo 75, inc. 18 (antes art. 67, inc. 16) y a la posibilidad del otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso, se fue desconociendo y afectando el poder tributario

de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etc. En consecuencia, hay que revisar dicha legislación y políticas centralistas –casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia–, a la luz de la nueva normativa del artículo 75, inc. 30, de la Constitución Nacional, que ha reconocido el poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

Lo propio debe ocurrir con los subsidios, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al área metropolitana de Buenos Aires, con una enorme desigualdad para los habitantes del interior del país.

Por otra parte, debe modificarse la Ley N° 24.588 por ser inconstitucional en sus artículos 2°, 8° y 10, al violar el artículo 129 de la Ley Suprema y restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces ‘nacionales’ y el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

Asimismo, reiteramos que es decisivo terminar con el hiperpresidencialismo, que lesiona profundamente la república federal, comenzando por la inmediata derogación de los superpoderes otorgados en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, además de la modificación de la Ley N° 26.122 de Decretos de Necesidad y Urgencia, que de manera inconstitucional reglamenta el artículo 99, inc. 3°, de la Ley Suprema.

En cuanto a los recursos naturales, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional, que ha reconocido la propiedad provincial sobre los mismos. Refiriéndonos al caso de los hidrocarburos, muchos años después de la reforma, mediante la Ley N° 26.197, se reconocieron las competencias provinciales, al modificarse el artículo 1° de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, que las otorgaba al Gobierno Federal. Esa llamada ‘ley corta’ trasuntó un espíritu federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada Ley de Soberanía Hidrocarbúfera N° 26.741 de 2012 y su Decreto Reglamentario N° 1.277 de dicho año. Para nosotros, hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas que, además, otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al

Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos.

Esto también alcanza a la Ley N° 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17.319 y N° 26.741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en base a un acuerdo logrado con los gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas unitarizantes. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional”.

2. Emergencia y federalismo

Con fecha 23 de diciembre de 2019, el Congreso sancionó la Ley N° 27.541, titulada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”, que en su artículo 1° declaró la emergencia en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, autorizando una delegación legislativa al Poder Ejecutivo, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Esta ley de por sí ha significado la confirmación de que nuestro país vive permanentemente en estado de emergencia, con la afectación que ello importa para la plena vigencia de la democracia republicana y federal.

Ya sabemos que nuestra historia exhibe un ostensible uso y abuso de los institutos de emergencia, con avances cada vez mayores sobre los derechos y libertades individuales, además del gobierno por decreto –por definición centralista–, que profundiza el hiperpresidencialismo y lesiona el federalismo.

Pero además de ello, resulta sorprendente que en esta ley se dispusiera en el artículo 7° la suspensión del segundo párrafo del artículo 124 de la Ley N° 27.467, por lo que durante la emergencia se mantendrá la competencia del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) sobre las concesionarias del servicio público Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor) y Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur).

Y esto ha implicado una nueva grave lesión al federalismo argentino, ya que se había logrado con la legislación modificada durante el anterior gobierno que dichas empresas eléctricas fueran transferidas a la competencia de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la CABA.

Volvemos en consecuencia a la centralización y, además, a que las provincias deban soportar servicios públicos que solo competen a dichas jurisdicciones mencionadas. O sea, lo mismo que aconteciera con los servicios públicos que se prestaban (como los de la Policía y Justicia), y se prestan

todavía en la CABA (como los de justicia), en manifiesto perjuicio para el interior del país.

Lo propio ocurre con AySA, que también persiste bajo competencia federal, cuando dicha empresa presta servicios de agua potable para la CABA y 26 partidos de la provincia de Buenos Aires.

De esa ley de emergencia, de dudosa constitucionalidad –cuyo análisis no puedo efectuar en este momento–, destacamos el artículo 68, en el capítulo de la emergencia sanitaria, donde con buen criterio se dispuso que el Ministerio de Salud, en el marco del Consejo Federal de Salud, debía impulsar un Plan Federal de Salud. Ya veremos seguidamente que dicha norma, que respondía a un federalismo de concertación, sería incumplida, puesto que lo que ha caracterizado la lucha contra la pandemia por el COVID-19 fue la centralización, en violación del proyecto federal de la Constitución Nacional.

Debemos detenernos especialmente en un breve análisis del federalismo durante la emergencia producida por esta pandemia. Fue por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 260 de 2020 que se resolvió la extensión de la emergencia declarada por la ley antes citada.

Señalamos inicialmente que, a diferencia de otras oportunidades, fue plausible que el Presidente hubiera anunciado el DNU N° 297 que estableció la primera cuarentena con el apoyo de los gobernadores y de legisladores de la oposición. Pero también advertimos que no se debía volver a las prácticas pasadas, en que las emergencias sirvieron para la centralización del país.

Creemos que, aunque se produjeron algunas consultas a los gobernadores y al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de a algunos intendentes, no se han respetado en su plenitud los principios de nuestra federación, que han establecido un federalismo moderno, de concertación, asentado en maduras relaciones interjurisdiccionales. Por el contrario, se afirmó el gobierno por decretos, con la profundización del hiperpresidencialismo que hemos padecido.

En primer lugar, por la falta de funcionamiento del Congreso durante los primeros meses de la emergencia y luego por el dictado de 101 DNU hasta ahora, que han afectado al sistema republicano y a nuestra federación. No se escucharon, como se debía, las voces, las ideas, las propuestas de los diputados del pueblo de la Nación, ni la de los senadores de nuestras provincias, que son la representación genuina de un país tan extenso y diverso como Argentina.

En segundo lugar, porque debemos tener en cuenta que en esta emergencia sanitaria, las competencias corresponden de manera concurrente a los cuatro órdenes gubernamentales: Gobierno Federal, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios.

Y, además, que los servicios públicos en esta materia están a cargo, principalmente, de provincias, la CABA y los municipios. En consecuencia, debiera haberse adoptado una participación conjunta y coordinada de los diversos gobiernos en las grandes decisiones durante la emergencia, en lugar de las asumidas solo por el Poder Ejecutivo mediante decretos. Asimismo, hubiera sido conveniente un desarrollo más pronunciado de las relaciones interjurisdiccionales y una mayor decisión por parte de los gobiernos subnacionales.

Creemos, no obstante, que ha sido importante el rol cumplido por estos gobiernos, ya que tuvieron a cargo la ejecución de las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia. Estimo que la federación como sistema de Estado y de gobierno ha resultado más eficaz, como lo indican otros ejemplos en el derecho comparado, particularmente el de Alemania.

Deteniéndonos en la necesidad de un federalismo de coordinación, indicamos que en algunos Decretos de Necesidad y Urgencia, como el N° 355/2020, en el artículo 3°, se hace adecuada referencia a la coordinación con los diversos órdenes de gobierno para la ejecución de diversas medidas.

Pero en ese mismo decreto, en el artículo 2°, se dispone prácticamente una subordinación de los gobiernos subnacionales, ya que solo la Jefatura de Gabinete está facultada para disponer excepciones para la salida ordenada de la cuarentena, a pedido de aquellos gobiernos. Y lo propio ocurrió con el Certificado Único Habilitante para Circulación en todo el país, correspondiente solo al Ministerio del Interior, con un muy alto grado de centralización.

Creemos que las decisiones con respecto a estas últimas cuestiones referidas debieran corresponder a los gobiernos provinciales y municipales. Es que la diferente realidad que presenta la pandemia en las provincias y en los municipios así lo amerita. Hubo provincias, como las de Catamarca y Formosa, en que no hubo ningún contagio y en las de Jujuy, Salta, Entre Ríos, Santa Fe, La Rioja y La Pampa hubo muy pocos, por lo que la reanudación de actividades y la mayor circulación pudo resolverse anticipadamente a otros lugares del país, como la provincia de Buenos Aires y la CABA, que presentaron los mayores focos de contagio. Pero incluso en una provincia como la de Córdoba se observaron distintas realidades, y cerca de 30 gobiernos municipales solicitaron avanzar en la salida de la cuarentena ante la ausencia de casos. Creemos que la concentración de todas las decisiones en el gobierno central o incluso en los provinciales debió ceder, en consecuencia, ante las ventajas evidentes de la descentralización, como verdadera técnica de vida social, en un país tan extenso.

Hacia el futuro esperamos que se avance en las mejores prácticas institucionales y de relaciones interjurisdiccionales, de acuerdo al proyecto federal

de la Constitución, asentado en las autonomías provinciales, de la CABA y municipales.

Continuando con este análisis, debemos considerar brevemente cómo ha sido el funcionamiento institucional de los gobiernos subnacionales en la emergencia. Y en este aspecto, también se ha observado el fenómeno del hiperpresidencialismo, con falta de funcionamiento de Legislaturas y de Concejos Deliberantes, aunque con las excepciones que seguidamente indicamos. En efecto, han sesionado de manera virtual las Legislaturas Provinciales de Córdoba, Mendoza y Salta y los Concejos Deliberantes de Córdoba, Mendoza, Rivadavia, Maipú, Godoy Cruz, Guaymallén y Santa Rosa.

En cuanto al ejercicio de sus competencias en esta materia, se puede señalar que más allá de algunas cuestiones que analizaremos en relación a los derechos afectados, en el país hubo plena coincidencia de los diversos gobiernos en aplicar el distanciamiento social obligatorio como principal medida de lucha contra la pandemia.

En cuanto al breve análisis de los derechos fundamentales restringidos o lesionados por esta emergencia, señalamos, en primer lugar, a la libertad física o de locomoción, a la de reunión, a los de trabajar y ejercer industria lícita, como consecuencia del aislamiento preventivo y obligatorio. Pero por excesos cometidos, en algunos casos se han lesionado o intentado lesionar los derechos a la igualdad, a la privacidad, al derecho de informarse y a la libertad de prensa, consagrados por la Constitución Nacional y diversos Tratados Internacionales con esa jerarquía.

El máximo ejemplo en esta materia fue el de la provincia de Formosa, que estableció prohibiciones más allá de los DNU nacionales, y que provocó que Argentina fuese denunciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por organizaciones como Human Rights Watch y Amnesty International. Durante meses miles de formoseños fueron impedidos de ingresar a la provincia, además de los centros de aislamiento que funcionaron en condiciones deplorables.

Finalmente, con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Lee, Carlos Alberto” (2020), donde se solicitaron informes a la provincia de Formosa, y “Petcoff Naidenoff” (2021), donde se hizo lo propio, se produjo el levantamiento de las acciones implementadas.

En el caso “Maggi, Mariano” (2021), el Alto Tribunal ordenó el ingreso a la provincia de Corrientes del actor.

Y también una cuestión similar se produjo con motivo de los bloqueos de rutas ordenados por la provincia de San Luis, en los autos “Sociedad Rural de Río Cuarto y otros”, que concluyeron luego del pedido de informes efectuado por la Corte Suprema.

Aquí se planteó un conflicto interjurisdiccional entre los Juzgados Federales de Río Cuarto y de San Luis, puesto que ante la medida cautelar del primero que ordenaba la terminación del bloqueo dispuesto por la provincia de San Luis de la Ruta Nacional N° 8, de la Ruta Provincial N° 30 y de caminos vecinales que unen al Departamento Río Cuarto de la provincia de Córdoba con la provincia de San Luis, el Juez Federal de San Luis hizo lugar a una medida cautelar contraria solicitada por dicho Gobierno Provincial.

Se trató de un amparo que presentara ante el Juez Federal de Río Cuarto en nombre de cuatro entidades que representan a miles de ciudadanos del sur de la provincia de Córdoba, ante la extrema gravedad de los derechos conculcados por el cierre completo de dichas rutas, en un retorno al Medioevo dispuesto por el Gobierno Provincial de San Luis.

El Juez Ochoa, luego de correr vista a la Fiscalía, hizo lugar a la medida cautelar, ordenando la apertura de las rutas y caminos mencionados, con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el DNU N° 297 del Poder Ejecutivo de la Nación.

Por su parte, el Fiscal de Estado de San Luis, en conocimiento de ello, presentó una acción declarativa de certeza ante el Juez Federal de San Luis sobre la constitucionalidad de la legislación provincial, con pedido de medida cautelar, para impedir el cumplimiento de lo ordenado por el Juez Federal de Río Cuarto.

Ante el conflicto de competencia planteado, este Juez resolvió la elevación del expediente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sabíamos que allí terminaría esta causa promovida por vecinos de una provincia contra otra provincia, donde la competencia federal es indudable por razones de materia y de personas, según lo dispuesto por los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

Aunque parezca increíble que esto ocurriera, dicha provincia impidió el tránsito interprovincial en una Ruta Nacional como la N° 8, durante meses, en violación de los artículos 9° a 12 de la Constitución Nacional y de principios elementales del federalismo argentino, con profundas afectaciones de derechos fundamentales. Y solo concluyó cuando se solicitó el informe antes referido por parte de la Corte.

Otro caso que debe destacarse es el del conflicto entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), por el ejercicio de materias concurrentes sobre salud y educación.

Con fecha 16 de abril de 2021, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional, solicitando la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° de dicho DNU del

Poder Ejecutivo, que había dispuesto la suspensión de clases presenciales en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires entre el 19 y el 30 de abril.

La CABA señaló la violación de los artículos 5° y 129 de la Ley Suprema de la Nación, que garantizan la autonomía de las provincias y de la CABA en su función educativa, respectivamente. Y, asimismo, sostuvo la inconstitucionalidad del DNU citado por desconocimiento del artículo 99, inc. 3°. Defendió la importancia de la educación reconocida en los textos constitucionales y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la competencia de la CABA en dicha materia educativa. Afirmó, además, que dicho decreto fue discriminatorio, ya que mientras allí y en el resto del Área Metropolitana se prohibieron esas clases, no ocurrió lo mismo para el resto de las provincias, traicionando al federalismo. También argumentó en base al artículo 28 sobre la falta de razonabilidad de la prohibición, al no estar fundada en datos empíricos y científicos. Y finalmente solicitó el dictado de una medida cautelar al respecto.

En un fallo histórico de especial relevancia para el federalismo argentino, la Corte resolvió “hacer lugar a la demanda en lo referido al planteo de que en el caso concreto se violó la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Así fue dispuesto en los tres votos: el de mayoría de los Ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti y los concurrentes individuales del Presidente Carlos Rosenkrantz y de Ricardo Lorenzetti. Y en los dos votos primeramente mencionados se expresa que se deja establecido “un criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino”.

La Corte Suprema ha sentenciado un caso de enorme trascendencia institucional a la altura de su responsabilidad como garante de la supremacía constitucional, al resolver un tema de conflicto de competencias entre el Estado Federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde esta última cuestionó un DNU por avanzar sobre su autonomía.

Queda confirmada la jurisprudencia anterior de los casos “Corrales” (2015), “Nisman” (2016), “Gobierno de la CABA c/ Provincia de Córdoba” (2019), “Bazán” (2019) y “Gobierno de la CABA c/ Estado Nacional” (2021), acerca de la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, consagrada por el artículo 129, incorporado en la reforma constitucional de 1994. Se sostiene que es una ciudad constitucionalmente federada y que ya no es un territorio federalizado como era antes de la reforma, en los considerandos 9° y 10 del voto de mayoría. Aquí, en este considerando 10 del voto de mayoría, Maqueda y Rosatti, que fueron miembros de la Convención Constituyente de 1994, explican que la capitalidad de Buenos Aires es la excepción, ya que ahora la CABA es miembro pleno de la federación y que ello así continuará, con prescindencia de que sea o no el asiento de las autoridades federales.

Asimismo, se reafirma con claridad que, como resultado de dicha reforma, existen ahora cuatro órdenes estatales y gubernamentales, con sus respectivas competencias: Federal, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios. Incluso, con la posibilidad de la creación de regiones para el desarrollo económico social, según el artículo 124. En torno a esto, se afirma que el Área Metropolitana referida por el DNU no reúne dichos requisitos constitucionales para ser región y, además, tampoco se podrían afectar las competencias en materia sanitaria y educativa, que corresponden a la CABA.

Se insiste en el carácter concurrente de las competencias en dichas materias y en la necesidad de afirmar un federalismo de concertación, poniéndose el énfasis en el rol del Consejo Federal de Educación, que había reconocido las competencias de los gobiernos locales, para resolver sobre la presencia o no de las clases en las escuelas.

Debe destacarse especialmente la muy adecuada interpretación constitucional efectuada sobre la delimitación de competencias en caso de materias concurrentes y, en particular, sobre el significado del artículo 31 de la Constitución, acerca de la supremacía federal. En efecto, con citas de Alberdi y de Zavalía en el considerando 16 del voto de mayoría, se insiste en que hay que aplicar un criterio muy estricto para impedir que el Gobierno Federal –de competencias delegadas– avance sobre las competencias provinciales, que son originarias e indefinidas. Y en el considerando 17 se reafirma que si el Gobierno Federal desconoce las competencias provinciales viola dicho artículo 31. O sea que no siempre prevalece lo nacional sobre lo local. Sobre lo mismo expone Rosenkrantz en el considerando 12 de su voto. Y esto tiene enorme importancia para una lectura constitucional adecuada, que defienda los criterios federales de la Constitución y, por tanto, de las competencias provinciales, de la CABA y de los municipios. Esto servirá para corregir criterios centralizantes de nuestra jurisprudencia, que tanto han alejado el proyecto federal de la Constitución de la realidad que transitamos.

Expresamos sintéticamente que este fallo consolida un cambio de la jurisprudencia tendiente al cumplimiento de un moderno federalismo de concertación, en el marco de una profunda descentralización del poder, que fue una de las ideas fuerza de la reforma de 1994.

Deben destacarse, asimismo, los considerandos 16 de Rosenkrantz sobre el valor de la república democrática como proyecto constitucional y la necesidad de cumplir la Constitución en tiempos de emergencia y 5° de Lorenzetti sobre doctrina de la emergencia y los derechos, donde refiere a la Resolución N° 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En respuesta a dicho histórico fallo de la Corte Suprema, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de ley de emergencia sanitaria.

Lo positivo es que se comprenda, aunque muy tardíamente, que en nuestra democracia constitucional es en el Poder Legislativo donde residen las mayores competencias en materias de emergencias y de reglamentación de derechos fundamentales. Tal como lo señalara desde marzo de 2020, era y es imprescindible la deliberación de los representantes del pueblo y la concertación de los diversos órdenes gubernamentales para fijar los grandes lineamientos contra la pandemia.

Eso no ocurrió, ya que se gobernó por decretos, por pocas personas, en consolidación de un hiperpresidencialismo que afectó al sistema republicano y a la forma federal de estado. Los resultados están a la vista...

No obstante la claridad conceptual de los considerandos de los distintos votos del fallo de la Corte, donde incluso se advierte que hay principios constitucionales y federales que no pueden ser desconocidos por decretos ni tampoco por leyes, sorprende que el Poder Ejecutivo insista en las mismas propuestas centralistas, ya descalificadas.

En efecto, los fundamentos y el texto del proyecto revelan indudablemente que no se acepta que la emergencia no transforma al país de federal en unitario y que no se pueden ni deben subordinarse las provincias, la CABA y los municipios al Gobierno Federal.

Sin embargo, ello surge explícito del texto que otorga al Ministerio de Salud y a la Jefatura de Gabinete las últimas decisiones en todo el territorio nacional, así como las referencias a los gobernadores y al Jefe de la CABA como delegados del Gobierno Federal (art. 4°).

Para esto último se recurre al artículo 128 de la Constitución, que expresa que los gobernadores son “agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”. Este artículo, originado en el Proyecto de Alberdi, fue uno de los que provocó mayor reacción por parte de Sarmiento, que lo calificó de “sistema bastardo”, en la aguda polémica que los enfrentó. Y la mayoría de los autores, siguiendo a Joaquín V. González, han asegurado que esa norma no puede interpretarse como subordinación de los gobernadores al Gobierno Nacional, sino como supremacía del ordenamiento constitucional federal. Barrera Buteler ha sostenido que luego de la reforma constitucional de 1994, la norma tiene un nuevo sentido, pues “la idea de ejecución a nivel provincial de leyes y programas de gobierno federales, sobre la base de acuerdos interjurisdiccionales, lejos de afectar la autonomía local, la fortalece”.

Y así es como debe interpretarse el artículo 128, de manera sistemática y armónica con el plexo constitucional, a la luz del federalismo de concertación, incorporado en la gran reforma de 1994.

En el considerando 4 del voto de mayoría de los Ministros Maqueda y Rosatti del fallo antes citado, se afirma: “En síntesis, el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la ‘buena fe’, de la ‘coordinación’ y de la ‘concertación’ recíproca entre los diversos estamentos de gobierno (Nación, provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios)”.

Y aunque las materias de salud y de educación, entre otras, son concurrentes entre los cuatro órdenes gubernamentales, y entre ellos el federal, se reiteró a través del artículo 1º y concordantes del proyecto, que dicho Gobierno es el que fija y dirige estas cuestiones de manera centralizada en todo el territorio nacional.

O sea que se desconocía lo resuelto en el fallo: que, en caso de conflicto en materias concurrentes, debe aplicarse una interpretación estricta, ya que el Gobierno Federal tiene competencias solo delegadas, mientras que las provincias conservan poderes más amplios. Y que quienes prestan el servicio de salud y de educación son esencialmente las provincias, la CABA y los municipios. Y que debe interpretarse correctamente el artículo 31 de la Constitución, pues la supremacía no significa que toda ley nacional pueda imponerse a una legislación provincial, como lo dijera Alberdi y Clodomiro Zavalía.

Este proyecto fue más de lo mismo en cuanto a hiperpresidencialismo y centralismo y repitió el pedido de una nueva delegación legislativa, sin respetar el artículo 76 de la Constitución. El artículo 4º estableció una delegación amplia, imprecisa y sin término, ya que el propio Poder Ejecutivo, de manera inconstitucional, extendió los plazos de la Ley Nº 27.541 mediante los DNU Nros. 260/2020 y 167/2021.

El proyecto no fue sancionado afortunadamente.

Insistimos que debe interpretarse restrictivamente esta norma del artículo 76, ya que uno de los objetivos de la reforma fue la atenuación del hiperpresidencialismo.

Se debe, en consecuencia, fortalecer al Congreso y terminar con estas delegaciones legislativas. Reiteramos, además, que solo por leyes se pueden limitar derechos, como lo establece la Constitución Nacional en los artículos 14, 19 y 28, además de la Opinión Consultiva 6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tuvo que ejercitarse el federalismo de concertación, en base a acuerdos interjurisdiccionales, con participación de los Consejos Federales y con ejecución por parte de las provincias, la CABA y los municipios. No se debió continuar centralizando el país. Hubo que cumplir otra idea fuerza de la reforma: la descentralización del poder. Es que se trata de pensar globalmente, pero actuar localmente, lo que es de elemental sentido común en un país federal y tan extenso como el nuestro.

3. Unitarismo fiscal

Juan José Llach estimó que en la recaudación del total de recursos públicos realizados en el año 2011, al Gobierno Federal le correspondió el 84,4 %, mientras que al conjunto de las provincias un 14,2 % y a los municipios, un 1,4 %. Estos datos demuestran el unitarismo fiscal que padecemos, en contra del federalismo prescripto por nuestra Constitución Nacional, a la luz especialmente de la reforma constitucional de 1994.

A igual conclusión arribó el IERAL de la Fundación Mediterránea en diversos estudios y publicaciones. En efecto, dicho Instituto ha sostenido las siguientes reflexiones finales en el trabajo “Provincias y municipios en el esquema federal argentino”: “En la última década se pasó de un modelo ‘descentralizador’ a uno ‘centralizador’. La participación de los envíos automáticos a provincias del total de recursos tributarios nacionales pasó de un 35 % a mediados de los 90 a un 26 % en 2011. Las transferencias discrecionales pasaron del 9 al 16 %. Las provincias cedieron 42 mil millones de pesos en 2011 para financiar la seguridad social. Lo que aportaron en 20 años asciende a un 26 % del PIB nacional. Las detracciones a la coparticipación nacional y la creación de tributos provinciales no coparticipables afectaron negativamente los envíos a municipios y comunas”.

Este proceso de centralización abarcó diversos aspectos, pero consideraremos en particular el de la coparticipación impositiva. Este sistema que se agregó al de separación de fuentes tributarias de la Constitución, comenzó a existir en la década de 1930. Mientras en la Ley de Coparticipación N° 12.956 (1947), en la distribución primaria le correspondía al Gobierno Federal el 79 % de la masa coparticipable y a las provincias solo el 21 %, en las sucesivas leyes fue aumentando la participación de las provincias hasta llegar a un 57,66 % en la todavía vigente Ley N° 23.548 (1988), por lo que al Gobierno Federal le tocaba el 42,34 % restante. Ese fue el momento de mayor justicia y avance de provincias y municipios en el reparto de fondos coparticipables.

Lamentablemente esa situación no se mantendría, porque mediante la detracción de fondos de la masa coparticipable, para asignarlos de manera específica a otros fines por parte del Gobierno Federal, se inició un proceso de centralización que derivaría en la grave realidad que atravesamos. Dicho proceso fue comenzado durante el gobierno del presidente Menem –a través de decretos de necesidad y urgencia y con los Pactos Fiscales, además de otras leyes–, con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Un ejemplo de ello fue el 15 % que se detrajo en 1992 de la masa coparticipable por el Pacto Fiscal de dicho año, para sostener el sistema de la

seguridad social, a lo que se sumó posteriormente el 11 % del IVA y el 20 % de Ganancias.

La reforma de 1994 intentó detener el proceso de centralización, ya que uno de sus objetivos fue la profundización del federalismo. En este aspecto, la incorporación del instituto de la ley-convenio de coparticipación federal a la Constitución fue una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre Nación y provincias. Dicha ley-convenio debió ser sancionada antes del 31 de diciembre de 1996, como lo vimos, lo que indica el grado de demora e incumplimiento que padecemos. Todo esto demuestra el avance centralista del gobierno “federal” sobre los recursos tributarios de las provincias y municipios, que acentuó la dependencia económica, política y social de estos órdenes gubernamentales.

Los datos antes citados por los reconocidos especialistas en economía y finanzas mencionados –aunque de varios años atrás– indican incuestionablemente la gravísima situación institucional producida por la enorme distancia entre los mandatos constitucionales federal y provinciales y la realidad del poder tributario de nuestros gobiernos locales. Se trata de las violaciones constitucionales y de la débil cultura de la legalidad que tenemos, que afectan en este caso a la autonomía de nuestros gobiernos subnacionales.

Por la máxima urgencia que la cuestión tiene, insisto en que no se puede demorar más la sanción de la ley convenio de coparticipación impositiva.

No se puede continuar ya con las normas y los parches transitorios que no resuelven los problemas de fondo... Es lamentable que se siga profundizando la anomia en esta materia decisiva... Hay que resolver políticamente esta cuestión de fondo, cumpliendo al pie de la letra la Constitución Nacional, que fija responsabilidades concretas al Presidente, a los gobernadores y al Congreso y a las Legislaturas.

Hemos sostenido al respecto que para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna, que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo a ella, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el unitarismo fiscal.

Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que estos últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires –que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios– hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria entre las provincias, la Ciudad Autónoma y los gobiernos municipales.

Lo que hemos denominado “el triunfo del proyecto centralista” ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es imperioso modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones, como la canadiense, la australiana o la alemana.

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

Así como se pudo lograr la sanción por el Congreso de leyes consensuadas de coparticipación, en las presidencias de Frondizi y Alfonsín, en base a estos importantes precedentes, puede hacerse lo mismo y en el marco de la actual situación política, que requiere sentar bases serias y sólidas en materia de finanzas federales conforme al mandato constitucional.

Respecto al otorgamiento de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires, estimo que este fue otro de los grandes aciertos del constituyente, para afirmar la descentralización del poder y reconocer una autonomía institucional especial a la ciudad, que en nuestro concepto es la de una ciudad-Estado como las de Berlín, Bremen y Hamburgo en el federalismo alemán.

Así como el diseño constitucional fue correcto, en la reglamentación efectuada por el Congreso a través de las Leyes Nros. 24.588 y 24.620 no se respetó la normativa suprema del artículo 129 y es necesario efectuar las modificaciones pertinentes para el cumplimiento estricto de esta, que supone, entre otras cuestiones, que la Ciudad Autónoma debe tener su propia Justicia –en todos los fueros– y sus Registros Públicos, conforme a su autonomía plena.

Pero ahora y solo en relación a los aspectos financieros, nos debemos detener en hechos de extraordinaria gravedad institucional, en el marco de la pandemia, que han afectado especialmente a la CABA. Nos referimos al inconstitucional DNU N° 735/2020 del Gobierno Federal que dispuso una quita de un 1,18 % que redujo a 2,32 % de los 3,50 % que tenía la Ciudad Autónoma en la coparticipación secundaria.

Inicialmente, dicha asignación había sido fijada en un 1,40 % en 2003 durante la presidencia de Duhalde, siendo luego elevada a 3,75 % también por decreto de 2016, del presidente Macri, en razón de la transferencia de más de 20.000 miembros de la Policía Federal, en base al acuerdo de ambos Gobiernos. Como consecuencia del Consenso Fiscal de 2017, se había establecido finalmente en 3,50 % dicha coparticipación. Dicho Consenso fue aprobado por la Ley del Congreso N° 27.229 y otro Convenio posterior sobre la materia, lo fue por la Ley N° 27.542 de 2019.

Más adelante, el Poder Ejecutivo envió al Senado un Proyecto de Ley para aprobar aquel Convenio de transferencia de los policías federales a la Ciudad, de fecha 5 de enero de 2016, que fuera aprobado como Ley N° 27.606, a fines de 2020. En los artículos 2° y concordantes se dispuso que finalmente la coparticipación de la CABA retornará a los 1,40 % iniciales. Y cada año en el Presupuesto se fijará el monto correspondiente a dicha transferencia en seguridad. Como consecuencia de ello, la CABA presentó un amparo ante la Corte Suprema de Justicia reclamando por la inconstitucionalidad y nulidad de dicho decreto y de la posterior Ley N° 27.606.

Hemos sostenido que dicho DNU fue groseramente inconstitucional por violación de los artículos 75, inc. 2°, 99 y 129 de la Ley Suprema Federal. Y que, asimismo, lo es la ley referida, esencialmente porque desconoce el federalismo de concertación incorporado en la reforma de 1994, ya que siempre se requiere en esta materia el acuerdo de la provincia o de la CABA, tanto para la coparticipación impositiva como para la transferencia de competencias, servicios o funciones.

A la claridad del texto constitucional, se suman los debates en el seno de la Convención Constituyente, como así también los fallos de la Corte Suprema de Justicia en los reclamos efectuados por las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, de 2015, donde por estas razones se declaró la inconstitucionalidad de las detracciones a la masa coparticipable efectuadas tanto por el decreto como por la ley. En efecto, en el primer caso, se trató del Decreto N° 1.399 de 2001, que había dispuesto por la sola decisión del Ejecutivo de traer fondos para el funcionamiento de la AFIP; y en el segundo caso, del artículo 76 de la Ley de Presupuesto N° 26.078, que había hecho lo propio para prorrogar una quita del 15 % de la masa coparticipable para la ANSES, que se había originado en el llamado Pacto Federal de 1992.

La Corte Suprema de Justicia, con fecha 21 de diciembre de 2022, dictó un fallo por unanimidad de sus miembros, en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional - Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, haciendo lugar a la medida cautelar solicitada por la Ciudad contra el Estado Nacional, en el conflicto suscitado por la disminución de la copar-

ticipación impositiva. El Alto Tribunal ordenó que durante la tramitación de la causa el Gobierno Federal entregue a la Ciudad Autónoma el 2,95 % de la masa coparticipable del artículo 2° de la Ley N° 23.548, en forma diaria y automática por el Banco Nación y que se abstenga de aplicar la Ley N° 27.606. Esto significa que todavía debe fallarse el fondo de esta acción, vinculada a aquel DNU N° 735/2020 y a la posterior Ley N° 27.606.

En el considerando 5° del fallo, de especial importancia, se efectúa un análisis histórico de la coparticipación y de las modificaciones operadas por la reforma constitucional de 1994, que cambió el estatus de la Ciudad, con el reconocimiento de una autonomía plena. Y se sostiene que, por la falta de sanción de la ley convenio de coparticipación impositiva, no se pudieron concretar los aspectos financieros de dicha autonomía. En consecuencia, al seguir rigiendo la Ley N° 23.548 de 1988, la Corte puntualiza que la coparticipación de la Ciudad sigue correspondiendo a la distribución primaria del Gobierno Federal, por lo que no se afecta la coparticipación de las provincias. Y se precisa con gran claridad que el artículo 75, inc. 2°, que establece las bases constitucionales de la coparticipación impositiva, así como lo vinculado a las transferencias de competencias, servicios o funciones, se asienta en la concurrencia de voluntades de los distintos órdenes gubernamentales.

En el considerando 6° del fallo se concluye que las transferencias de competencias, servicios o funciones a la Ciudad de Buenos Aires y sus recursos respectivos solo se pueden concretar mediante acciones acordadas entre los órdenes gubernamentales. Y que las transferencias entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma se rigen también por la Ley N° 24.588, especialmente en sus artículos 6° y 7° y otras leyes especiales, que establecen la concertación referida entre los Gobiernos.

En el considerando 8° se analiza el artículo 75, inc. 2°, sobre la coparticipación y se destaca que ni el DNU N° 735 ni la Ley N° 27.606 contaron con la aprobación de la Ciudad Autónoma. Y que tampoco hubo acuerdo en lo relativo a la transferencia dispuesta por la Ley N° 27.606, tal como lo requiere la Ley N° 24.588. En consecuencia, al haberse comprobado la brusca disminución de los recursos de la Ciudad, la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora, se hace lugar a la medida cautelar, y con criterio equitativo se fija la coparticipación en un 2,95 % y no en el 3,50 % que se reclamaba.

Es un fallo de enorme importancia, ya que consolida una jurisprudencia de defensa de las autonomías, en este caso de la CABA, incuestionablemente consagrada en el artículo 129, tal como lo había expuesto la Corte en el anterior conflicto por el cierre de escuelas, también dispuesto por DNU. Y como

en casos anteriores lo hizo con las autonomías provinciales y municipales, lo que es decisivo para la descentralización del poder.

Asimismo, se pone de relieve la trascendencia del federalismo de concertación, ya que como lo ordena la Ley Suprema en el artículo 75, inc. 2º, es imprescindible el acuerdo de los distintos órdenes gubernamentales, en los temas analizados. Se ratifica, asimismo, la clara jurisprudencia ya fijada por la Corte en 2015 en los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba, por las detracciones a la masa coparticipable.

En torno a esto, es lamentable que no haya comenzado el debate por la ley convenio de coparticipación impositiva, que tuvo que estar sancionada el 31 de diciembre de 1996, como lo recuerda la Corte también en el fallo, expresión de nuestra débil cultura constitucional.

Debemos destacar especialmente que el más Alto Tribunal está cumpliendo su elevado rol de defender la Constitución Nacional y la democracia republicana y federal y que este fallo avanza en la limitación del hiperpresidencialismo ejercitado mediante el DNU N° 735.

Esta patología no respeta la división y el equilibrio de los poderes y tiende a la centralización, a través del manejo arbitrario de la caja, que subordina a los gobiernos provinciales y municipales, caracterizados por una notable dependencia política, económica y social.

En cuanto al reconocimiento de la autonomía municipal, por el artículo 123 de la Ley Suprema, podemos decir con orgullo que Argentina, luego de la reforma, se encuentra en la posición más avanzada en el derecho comparado mundial. Pero también aquí debemos distinguir la norma de la realidad, pues a pesar de los notorios avances producidos, todavía es permanente la lucha que debe librarse por el cumplimiento efectivo del principio y su respeto por parte de los otros órdenes gubernamentales. Piénsese solamente en las tres provincias que todavía no han adecuado sus respectivas Constituciones a la Federal para reglamentar la sanción de Cartas Orgánicas Municipales (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza); o las provincias que todavía no comenzaron a sancionarlas (Santa Cruz, La Pampa, Formosa, La Rioja, Entre Ríos y Tucumán); o lo han hecho parcialmente (Córdoba); además de los avances provinciales que se observan sobre las potestades tributarias y el poder de policía locales.

También debe señalarse que aquí se está consolidando una jurisprudencia de la Corte Suprema a favor de la autonomía municipal. Ya hubo fallos en los aspectos institucionales, políticos y administrativos a partir de “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario” (1989) y hasta “Ponce, Carlos Alberto” (2005).

A ello se suma jurisprudencia más reciente sobre los aspectos financieros de la autonomía, como el antes comentado fallo en “Intendente Municipal

de la Capital c/ Provincia de La Rioja”, de 2014, al que debe agregarse el recaído en “Intendente Municipal de La Banda c/ Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto de poderes”, de 2018, en que el más Alto Tribunal ordena a la provincia terminar la discriminación sufrida por el municipio en materia de coparticipación impositiva.

Asimismo, se dictó un fallo con fecha 20 de mayo de 2021 sobre competencias municipales en los autos “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, en relación a una ordenanza de prohibición dominical de la apertura de los supermercados, afirmandose la constitucionalidad de la misma.

Y, por último, la Corte Suprema emitió otro fallo histórico sobre los aspectos tributarios de la autonomía municipal en “Eso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes - Acción Contencioso Administrativa”, con fecha 2 de septiembre de 2021, confirmando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y rechazando el recurso de la empresa actora.

Dicha petrolera había cuestionado la tasa de seguridad e higiene que cobraba el municipio en dos de sus estaciones de servicio.

La cuestión era de enorme importancia no sólo para los municipios de la provincia de Buenos Aires sino para todos los gobiernos locales del país. Es que dicha tasa representa más del 30 % de los ingresos propios de los municipios bonaerenses. Y tal como se ha expresado, estaba en juego un aspecto decisivo de la autonomía municipal, pues se intentó desconocer el poder tributario local, la razonabilidad de la tasa y hasta la constitucionalidad del Convenio Multilateral.

En uno de los fallos más importantes y de mayor claridad en su sólida argumentación, se acaba de ratificar y consolidar una jurisprudencia a favor de la autonomía municipal consagrada en los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional. Y especialmente en esta última norma, incorporada en la reforma constitucional de 1994, que había asegurado los distintos aspectos de la autonomía: en lo institucional, político, administrativo, financiero y económico.

Reiteramos que dicha reforma tuvo como uno de los objetivos más trascendentes profundizar la descentralización del poder y por eso introdujo profundos cambios normativos en relación al federalismo, a la autonomía municipal y al otorgamiento de un especial estatus constitucional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El fallo ha sido unánime, con tres votos de gran altura jurídica: el mayoritario de los Ministros y Ex Convencionales Constituyentes Maqueda y Rosatti y los votos concurrentes individuales de Highton de Nolasco y Lorenzetti.

Oportunamente se había realizado una Audiencia Pública y, además, se habían presentado diversos *amicus curiae*.

“Destaco así la especial trascendencia de esta sentencia. El más alto Tribunal, al reafirmar una jurisprudencia federalista y municipalista en este caso, ejerció su misión de asegurar la supremacía constitucional. Se trata, en definitiva, de cumplir el gran proyecto democrático, republicano y federal de la Ley Suprema. Dicho proyecto se asienta sobre el principio de la autonomía municipal, que es la escuela social de la democracia y el primer teatro en que los hombres ejercitan sus derechos, como dijo Joaquín V. González. Gobiernos locales que cada día tienen mayores responsabilidades y que necesitan de los recursos suficientes para cumplir con el bien común de la sociedad local”.

Más allá de esto, debemos considerar más detalladamente la situación de las finanzas municipales en nuestra federación.

Resulta evidente que, aunque se ha consagrado la autonomía municipal con los criterios más amplios a nivel comparado mundial, ello no rige en el orden de la realidad ya que el poder de los gobiernos locales está menguado y es dependiente de otros órdenes gubernamentales. Por eso resulta inconcebible que algunos sectores de nuestra dirigencia industrial sostengan que la alta presión impositiva que soporta el país provenga de los gobiernos locales...

La debilidad del poder tributario de los gobiernos locales en Argentina se hace todavía más palpable con un análisis comparativo con otros países. Empecemos por este cuadro que muestra los ingresos y gastos en países de América Central, correspondiente a un estudio dirigido por el Prof. Dr. Alberto Porto, uno de nuestros más prestigiosos autores en finanzas públicas federales:

	<i>Recursos y gastos</i>	
Costa Rica	4.8	4.2
El Salvador	6.9	9.6
Guatemala	4.8	14.6
Honduras	3.9	7.0
Nicaragua	10.6	16.8
Panamá	1.4	1.3

Se observa que en general estos países de América Central –que son unitarios– exhiben gobiernos locales con mayor cantidad de ingresos y de gastos que el nuestro, que es federal.

Ahora continuamos con la comparación con otros países más desarrollados, también unitarios, para mostrar la gran diferencia que padecen nuestros municipios en sus finanzas. Según datos de OCDE sobre ingresos tributarios locales, de 2011: en Suecia alcanzan el 35,7 % de los ingresos totales;

en Dinamarca, 26,7 %; en Islandia, 26,6 %; en Japón, 25,2 %; en Finlandia, 23,2 %; en Corea del Sur, 16,3 %; en Francia, 13,1 % y en Noruega, 12,1 %.

Por su parte, en países federales, los ingresos locales en Estados Unidos alcanzaban el 15,9 % y los Estados 20,9 %; Suiza 15,2 % los gobiernos locales y 24,2 % los Cantones; en Canadá 9,7 % y las provincias el 39,7 %; en Alemania, 8 % y 21,3 % los Lander y en Australia, 3,4 % y los Estados 15,3 %.

En consecuencia, comparando los ingresos locales de Argentina y de estos países desarrollados en esos años, observamos una enorme distancia que en el caso de Suecia llega a más de quince veces de los nuestros y en el caso de Estados Unidos a más de diez veces. No es casualidad que los países nórdicos y las federaciones más importantes asignen los mayores recursos para el eficaz funcionamiento de las autonomías locales, ya que, como lo hemos afirmado, allí reside la fuerza de los pueblos libres y de las democracias más avanzadas.

En este sentido, deseamos puntualizar la inconstitucionalidad de los avances y las limitaciones sobre el poder tributario municipal.

La actual debilidad de las finanzas locales en el país se explica por los continuos avances producidos por leyes limitativas de los poderes tributarios municipales. Así ocurrió a lo largo de los años, a través de las leyes de coparticipación, incluida la N° 23.548 en su artículo 9°, en los Pactos Fiscales y en otras normativas que eximían de tributos locales a empresas de servicios nacionales, lo que, además, fue consentido por la jurisprudencia de la propia Corte Suprema.

Lo más paradójico es que dicha legislación fue considerada como parte del federalismo de concertación y del derecho intrafederal. Para nosotros, por el contrario, dicha normativa no respeta los criterios constitucionales claramente autonómicos establecidos en la reforma constitucional de 1994. Y, además, dichas limitaciones se impusieron a los gobiernos locales sin participación alguna de los mismos. Y por eso consideramos necesario que la Corte Suprema avance en la modificación de algunos precedentes, para garantizar estos aspectos tributarios y financieros de la autonomía municipal.

En tal sentido, sostiene María Gabriela Ábalos: “Sin perjuicio de reconocer que tanto la ley de coparticipación como los pactos fiscales federales buscan ser ejemplo de federalismo de concertación en tanto que para regir en una provincia determinada debieron ser ratificados por su legislatura respectiva, una vez ratificados se incorporaron al derecho público interno del Estado provincial y no pudieron ser modificados unilateralmente por ninguna de las partes firmantes, resulta claramente objetable, desde la perspectiva constitucional y, entre otros aspectos, por la ausencia de libre voluntad de las provincias contratantes ya que se impusieron desde el Estado Nacional. Como

bien afirma Spisso, la unanimidad fue forzada por la adopción, por parte de la Nación, de medidas de ejecución de los Pactos Fiscales que discriminaron en disfavor de las provincias no adheridas, lo que constituyó un abierto alzamiento contra el régimen republicano federal instituido por la Constitución Nacional”. Y agrega más adelante: “Se suman las voces de la jurisprudencia que han acuñado una nueva categoría de normas, las del derecho intrafederal, poniéndolas equivocadamente como ejemplo de un federalismo de concertación cuyo único objetivo cumplido ha sido el de profundizar la distorsión entre la realidad y el texto constitucional fruto de 1994”.

Es imperioso, en consecuencia, que se avance en la estricta aplicación de las normas constitucionales y en el gran proyecto federal de base municipal, mediante el ejercicio de maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales entre todos los órdenes de gobierno de nuestra federación. No se puede seguir imponiendo una visión centralizante que limita los poderes tributarios y que subordina a los municipios, sin ninguna participación de los mismos.

Reiteramos la necesidad de sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva. Debe dejarse atrás la falsa argumentación sobre la imposibilidad de alcanzar acuerdos entre los órdenes gubernamentales, que es otra de las críticas injustas que se hacen sobre el texto constitucional reformado, conforme los ejemplos que antes citáramos. Hay que modificar el “statu quo” del centralismo y avanzar en el cumplimiento de las normas constitucionales que establecieron una más perfecta descentralización del poder en nuestro sistema político.

Finalmente, creemos conveniente puntualizar que actualmente hay ciento setenta y ocho Cartas Orgánicas Municipales vigentes en catorce provincias, lo que revela el avance logrado en esta materia tan trascendente para la república federal, de la autonomía municipal en sus aspectos institucionales.

Es que el triunfo del proyecto centralista –fruto de las violaciones constitucionales– ha arrojado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es imperioso modificar.

4. Desafíos

Hemos presentado “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”:

1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional. Es necesario mejorar nuestra calidad institucional mediante el adecuado funcionamiento de nuestro sistema republicano y federal, esta-

blecido en la Constitución Nacional. Debe superarse la anomia que padecemos, como muestra de una débil cultura constitucional y de la legalidad.

Hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de Estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad e igualdad de los hombres y la división horizontal de poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu. El federalismo –como una forma de descentralización del poder que solo se concibe en un régimen político democrático– acerca el poder a los ciudadanos y asegura doblemente sus derechos, además del control respectivo entre ambos órdenes gubernamentales, como expresara Madison.

Vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación del poder del Gobierno Nacional.

2. Terminar con el hiperpresidencialismo. No dudamos que una vigencia plena de la Constitución Nacional significará una más que notoria atenuación del hiperpresidencialismo, que afecta al sistema republicano y federal.

Esto importa la necesidad de producir trascendentes cambios legislativos e institucionales, entre los que se destacan los vinculados al dictado de los decretos de necesidad y urgencia, a los superpoderes en materia de administración financiera, a la finalización de la legislación de emergencia, etc. Asimismo, hay que terminar con el manejo arbitrario de los recursos por parte de la Presidencia, que subordina a las provincias y municipios.

3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular. Podemos señalar que en ambas Cámaras –en una valoración institucional general– no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los presidentes, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder. No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el Senado, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales. Recuérdese que se ha determinado que este cuerpo sea la cámara de origen en las leyes de coparticipación impositiva y en las destinadas al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de su territorio y a la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

La cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones se toman principalmente por el Presidente con el apoyo de los gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos diputados y senadores de la Nación.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica.

4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo. A ese proceso de centralización del país no fue ajena la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que convalidó muchos de los avances del Gobierno Federal, sobre los Estados provinciales y locales.

Por ello es menester profundizar el cambio de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de 1994, que ha descentralizado nuestra federación.

Afortunadamente, se está advirtiendo en estos últimos tiempos una modificación de la misma tendiente a consolidar los principios federales, que hemos mencionado anteriormente.

5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el área metropolitana de Buenos Aires. Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación con su capital, y que se repite en casi todas las provincias, es un rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

De ahí la evidente necesidad de aplicar un conjunto de políticas públicas que promuevan el cambio de tan grave circunstancia.

6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales. Tal como antes lo sostuvimos reiteradamente, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución y para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo. Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las provincias frente a tan graves circunstancias.

7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos. Debe cumplirse el mandato del inc. 8° del artículo 75 de la Constitución Nacional, que establece que el presupuesto general de gastos de la

Nación debe fijarse anualmente conforme a las mismas pautas de la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a “objetividad, equidad y solidaridad”.

No cabe dudar de que si el Congreso asume como corresponde el ejercicio de sus competencias constitucionales en torno al presupuesto, y aplica estrictamente el criterio federal de la Ley Suprema para fijar el destino del gasto público en cada ejercicio anual, seguramente el proceso de cambio hacia una democracia republicana y federal será más rápido de lo que imaginamos.

8. Federalizar el Banco Central. Este es otro mandato constitucional que debe cumplirse, para tener un Banco correspondiente a una federación, como fue establecido en la Ley Suprema.

9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores. Otro de los grandes avances de la reforma constitucional de 1994 fue la plena incorporación del federalismo de coordinación o concertación. Ejemplos de ello son las leyes convenio de coparticipación impositiva, el organismo fiscal federal, la participación provincial en los entes reguladores y de control de los servicios públicos de competencia nacional, la creación de regiones, la celebración de convenios internacionales e incluso la integración supranacional.

Por otra parte, se ha avanzado desde hace décadas en la celebración de tratados interprovinciales y en la creación de Consejos Federales en diversas materias.

Pero es evidente que no existen relaciones interjurisdiccionales modernas y maduras entre los diversos órdenes gubernamentales, ni se ha observado una efectiva y plena vigencia del federalismo de coordinación o concertación.

Por eso planteamos la creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores, como existen en las federaciones norteamericana y mexicana, a los fines de mejorar estas relaciones interjurisdiccionales.

Por otra parte, tal vez así podrá existir un mayor equilibrio en el diálogo entre el Presidente y los gobernadores, que permita el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional.

10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estadales. La decadencia argentina está ligada –entre otras causas– a la incapacidad de pensar el futuro y de acordar políticas de Estado. Solo se piensa en la coyuntura y por ello no se resuelven los grandes problemas nacionales. Bien se ha dicho que los estadistas son los que piensan en las próximas generaciones, en lugar de en las próximas elec-

ciones. Se ejercita hasta el extremo la dimensión agonal de la política, cuando lo que realmente puede transformar el país es la dimensión arquitectónica. Y así como en virtud de esta última se pudo acordar un texto constitucional en 1994, que significara un enorme avance en esta materia, aunque luego caímos en la anomia que nos caracteriza, ahora debemos hacer el esfuerzo de planificar de manera federal nuestro desarrollo futuro. Ello significa la participación de todos los órdenes gubernamentales para hacer realidad los principios de la república federal.

11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social. También aquí se advierte la importancia del cumplimiento del artículo 124 de la Constitución Nacional, que prevé las regiones como instituciones esenciales para el desarrollo económico y social y la integración nacional.

Necesitamos imperiosamente modificar la forma de embudo de nuestro ordenamiento territorial, mediante el fortalecimiento de nuestras regiones y provincias, desalentando los procesos de migración interna, que tanto nos han perjudicado, a la luz de los desequilibrios y desarmonías que se advierten en nuestra realidad.

12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional. Hemos sostenido que la integración, junto a la descentralización constituyen una respuesta inteligente a los desafíos de la globalización. El neologismo “glocal” nos indica que debemos pensar ubicados en el mundo globalizado en que estamos insertos, pero que debemos actuar localmente y, en consecuencia, existe la urgente necesidad de defender las autonomías y competencias de los gobiernos subnacionales.

En nuestro país se está avanzando en el desarrollo de estos roles de los gobiernos subnacionales, luego de la reforma del artículo 124 de la Constitución Nacional, que ha admitido la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias.

13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios. El federalismo, como forma de Estado, se asienta en la coexistencia de distintos órganos gubernamentales, con base en el principio de la lealtad federal y del respeto de la unión y de la diversidad. Y por ello es tan trascendente la afirmación de las autonomías de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios, como expresión indudable de la descentralización del poder.

Hay que revertir la tendencia a la centralización, recorriendo el camino prescripto por la Constitución Nacional.

Hemos sostenido que esta cuestión fue objeto de trascendentes debates en cuatro Comisiones de la Convención Nacional Constituyente, que abarcaron tres grandes capítulos: el específico de federalismo, el de la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires y el reconocimiento del principio de la autonomía municipal.

Destacados especialistas en federalismo fiscal, como Juan J. Llach y Horacio Piffano, están insistiendo en la necesidad de que las provincias y municipios ejerciten las competencias constitucionales y tributarias que les corresponden, para fortalecer el federalismo argentino. Tesis que, por cierto, compartimos.

14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas. Son muy amplias las reformas a producir en este aspecto, como lo hemos señalado anteriormente en el punto 1. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada que, a lo largo del tiempo, fue centralizando notablemente a nuestro federalismo.

En materia de educación, es evidente el proceso de centralización operado, con violación de las normas constitucionales respectivas.

Asimismo, se pueden formular objeciones constitucionales, por violación del federalismo, a la Ley N° 26.522 de servicios de comunicación audiovisual. En efecto, se han impuesto criterios centralistas y unitarios, que avasallan las competencias provinciales en la materia.

Señalamos especialmente otra decisión centralista que es menester derogar: la Ley N° 26.853 de creación de las Cámaras de Casación. Esta normativa demorará y encarecerá enormemente los juicios, especialmente para los ciudadanos del interior del país, que deberán litigar en la Ciudad de Buenos Aires, con violación del federalismo y de la tutela judicial efectiva. En torno a esto, no podemos dejar de manifestar igualmente nuestro más profundo rechazo a otra propuesta unitarizante: la creación de un Tribunal Constitucional, porque ello afectaría nuestro federalismo judicial, asentado además en el control de constitucionalidad difuso, que es preciso mantener.

Otro amplio campo normativo y de políticas que es necesario modificar es el vinculado al poder de policía, ya que aquí se ha verificado otra ostensible violación de los principios constitucionales federales.

15. Federalizar la educación. Sostiene Juan José Llach: “La educación es la clave para lograr un país sin pobreza, con mayor integración social y más equitativo y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo con crecientes contenidos de capital humano, ciencia y tecnología que incentiva a producir y exportar bienes y servicios calificados y no el capital humano mismo, como

ha ocurrido tan frecuentemente durante los últimos cincuenta años. El objetivo ‘social’ no se contrapone con el objetivo ‘económico’: se trata de un mismo proceso”.

Y frente a las dificultades de las provincias para tener un adecuado sistema educativo, expresa: “Para lograr el pleno acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento es imprescindible federalizar ampliamente la distribución de la renta fiscal y de allí la propuesta de un Fondo para el Desarrollo Humano con sentido regional, provincial y local”.

Insistimos en que la educación debe basarse especialmente en el conocimiento de los principios y valores de la Constitución Nacional y de su sistema republicano y federal.

16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. El reconocimiento expreso del dominio originario de los recursos naturales de las provincias, efectuado por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, en el artículo 124 de la Ley Suprema, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino.

Esta clara definición constitucional ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia.

Con base en lo expuesto, consideramos que, para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de coordinación o concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales.

17. Federalizar los servicios públicos de competencia nacional. No obstante que la reforma constitucional de 1994 dispuso, en el artículo 42 –al regular los derechos de usuarios y consumidores–, la participación de las provincias en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional, no se han podido verificar modificaciones en esta materia, donde han continuado las políticas centralistas. Todo ello, con inexcusable responsabilidad no solo de las autoridades federales sino también de las provinciales. También aquí debe respetarse la Ley Suprema.

18. Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos. Consideramos que al haberse constitucionalizado los partidos políticos en el artículo 38 –otra obra de la reforma de 1994–, con

la obligación de respetar la Ley Suprema, estos deben aceptar, practicar y defender los valores y principios del federalismo no sólo en la organización estatal, sino también en su propia organización y funcionamiento.

A su vez, el hiperpresidencialismo ha significado, en no pocos casos, la confusión de partido oficialista y gobierno. Incluso en algunos casos se ha llegado a confeccionar las listas de legisladores desde la Presidencia, como demostración indudable de centralismo. Y el mismo fenómeno se ha repetido en los niveles provinciales y municipales, con los gobernadores e intendentes.

Por nuestra parte, desde hace tiempo somos partidarioa de una profunda reforma política, con especial énfasis en los partidos políticos y en el sistema de partidos.

Creemos que hay que avanzar en los aspectos relativos al sistema electoral, a la organización de las elecciones –que no pueden seguir estando en las manos del Ministerio del Interior– e, incluso, de la propia justicia electoral, con especial énfasis en su fortalecimiento e independencia.

En lo específicamente electoral, valoramos negativamente las reelecciones indefinidas que se permiten en varias provincias y en gran parte de los municipios del país. Ellas consolidan el hiperpresidencialismo, terminan afectando el sistema republicano y democrático e impiden la renovación de las dirigencias.

Estamos convencidos de que la parte sustancial de una reforma política reside en la mayor democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos. Se deben abrir los partidos y profundizar la democracia interna, para superar la denominada “ley de hierro de las oligarquías partidarias”.

19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos. Se comprenderá que es menester llevar adelante un proceso de descentralización e integración del país que abarque otros aspectos, como las obras de infraestructura, transporte y comunicaciones, que son elementos decisivos para un desarrollo nacional equilibrado.

Podemos ejemplificarlo en la necesidad de avanzar en los corredores bioceánicos –al norte, al centro y al sur del país–, lo que significa consolidar los pasos cordilleranos que vinculen a la Argentina y al Mercosur con Chile y luego de ahí al Pacífico y al Asia, con el enorme potencial que ello implica para el futuro.

Esto también implica un mejor aprovechamiento de las hidrovías Paraná-Paraguay y Paraná-Tieté, que en particular servirán para la vinculación con Brasil, en los corredores señalados.

Por cierto, esta propuesta está relacionada con otras y particularmente con la integración regional, tanto nacional como supranacional.

En el sistema de transporte, también estimamos como muy necesaria la recuperación de nuestros ferrocarriles, atento a la importancia que alcanzaron y las dimensiones enormes de nuestra geografía.

Así, la infraestructura y los transportes deberán integrar el país, modificando nuestra macrocefalia y de acuerdo con una planificación federal.

20. Trasladar la Capital Federal. No se puede desconocer la importancia que en un Estado tiene su capital y, mucho más, cuando se trata de uno que es federal, o sea, compartido entre diversos órdenes gubernamentales en la búsqueda de la “unión” de la “diversidad”, que requiere de especiales equilibrios.

Ejemplos de ello son los casos de los Estados Unidos con Washington, Suiza con Berna, Canadá con Ottawa, Australia con Canberra y, más cercanamente, Brasil con Brasilia.

Este ha sido uno de los temas más complejos y conflictivos de nuestra historia, como lo dijera Félix Luna, ya que la Ciudad de Buenos Aires pudo imponer su destino de Capital.

Ya en el siglo XX hubo distintos proyectos para trasladar la Capital, hasta que el presidente Alfonsín logró la sanción de la Ley N° 23.512 en 1987, que así lo dispuso para las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones.

Como ya se sabe, dichas leyes no se cumplieron. Por ello proponemos nuevamente el traslado de la Capital. Habrá que discutir su futuro emplazamiento con base en criterios estratégicos e interdisciplinarios.

Sostenemos que el asiento de las autoridades federales debe ser en una ciudad modesta, lo más alejada posible de los intereses corporativos, para que primen las virtudes republicanas, democráticas y federales, y se pueda pensar en grande el destino de nuestra Nación.

LA COORDINACIÓN FINANCIERA, FISCAL Y TRIBUTARIA ENTRE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y SUS MUNICIPIOS EN EL MARCO DE LA RELACIÓN FEDERAL

PABLO MARÍA GARAT¹

1. La relación provincia - municipio y la descentralización de base municipal

Consideramos desde el primer momento que la descentralización es un principio que interesa particularmente en esta materia, en tanto implica una distribución del poder que acerca la decisión del gobierno al nivel donde ella va a tener aplicación directa.

El objetivo de un Estado menos burocrático y más eficiente aparece así acompañado de la idea de acercar gastos y recursos a ciudadanos y contribuyentes favoreciendo la inmediatez y el control.

Sin dejar de reconocer todo ello, nos parece importante reiterar que no debería confundirse descentralización con federalismo, si por descentraliza-

1. Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular Ordinario de Derecho Constitucional en la carrera de abogacía y en las Maestrías en Derecho Administrativo Económico y Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho, de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actual decano de la misma casa de estudios. Asesor Jurídico externo por concurso de la Comisión Federal de Impuestos (1998). Asesor jurídico en las Comisiones de Coparticipación Federal y Economías Regionales del Senado de la Nación entre 1999 y 2004. Asesor en la Convención Constituyente Nacional de Santa Fe - Paraná, 1994.

ción se entiende delegar o transferir poder de decisión desde un gobierno central a los gobiernos locales.

Ahora bien, en el caso de nuestro país, la República Argentina –y conforme a nuestro modelo constitucional federal–, efectivamente la descentralización –antes que delegar poder de decisión– implica reconocer derecho a la decisión, conforme surge tanto de los antecedentes históricos como de los fundamentos de orden público que dieron origen al nacimiento del Estado Federal en 1853/60 y que se han reafirmado en la reforma constitucional de 1994.

Particularmente, y en línea con el objetivo de fortalecimiento federal desde la base municipal, en el contexto de un fuerte proceso de aceptación de la descentralización en términos de relaciones interjurisdiccionales Gobierno Federal-provincias-municipios, la reforma de 1994 reconoció, como lo hemos anticipado, a los municipios el derecho a la autonomía precisando que ella abarca los aspectos institucionales, políticos, administrativo, económico y financiero, estableciendo que el alcance y contenido de dicha autonomía sería reglado por las constituciones provinciales (CN, art. 123).

En relación con ello debemos recordar también el principio de subsidiariedad del Estado, aplicado a la relación federal, entendiendo que el gobierno central (en nuestro caso, el Gobierno Federal) solo debe atender las prestaciones que no puedan atenderse a nivel de las unidades políticas menores, comenzando por los municipios.

Recomienda que la provisión de un bien público local se concrete por el nivel de gobierno más cercano a las respectivas comunidades y, en esencia, postula que corresponde al nivel central (federal, en nuestro caso) de gobierno brindar lo que los niveles locales no pueden realizar.

Podríamos afirmar, pues, en un contexto de federalismo fiscal como el argentino, que la descentralización se manifestaría como un reforzamiento de la asignación con recursos propios a nivel provincial y municipal, según surja de cada constitución local en orden a lo dispuesto por los artículos 5° y 123 de la Constitución reformada en 1994.

Toda propuesta al respecto debería contemplar, por ende, una correcta y clara asignación de los recursos en cada provincia, a partir del nuevo rol de los municipios en función del principio de subsidiariedad y el régimen constitucional de autonomía.

2. El nuevo régimen municipal de autonomía en la Constitución Nacional

Al momento de reunirse la Convención Constituyente Reformadora de Santa Fe - Paraná en 1994, solo cinco provincias no reconocían en sus Cons-

tituciones la autonomía institucional plena al menos para algunos de sus municipios: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. Posteriormente, y por las reformas constitucionales respectivas, se alinearon con la Constitución Nacional las de Entre Ríos y Tucumán.

La Ley N° 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) de la Constitución Nacional 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, tenemos que, a partir de la reforma constitucional nacional de 1994, el régimen municipal argentino:

- 1) 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.
El *máximum* de autonomía municipal supone la 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.
- 2) El contenido de esta autonomía, en todos sus aspectos, será “reglado” por las provincias a través de sus constituciones.
- 3) La regla fundamental en esta materia es la que distribuye las competencias entre la provincia y sus municipios.

Pero hay que considerar en este último aspecto y de manera previa tres cuestiones claves en la materia:

- a) El concepto de municipio receptado por cada Constitución Provincial.
- b) El sistema de jurisdicción territorial municipal adoptado.
- c) El reconocimiento al municipio de la autonomía institucional (en el lenguaje de la Constitución), que incluya o no la posibilidad de darse la propia Carta Orgánica como marco de sus propias normas de organización político-administrativa y económico-financiera, sin más limitaciones que el orden de competencias provincial. En caso de admitirse esta competencia estaríamos ante una autonomía institucional plena.

Definidas claramente en cada provincia las cuestiones esenciales que hacen al régimen municipal, corresponderá considerar la regla fundamental para el ejercicio de la autonomía: las competencias que a sus municipios les reconoce cada provincia a través de su Constitución.

Así, pueden clasificarse las constituciones provinciales según el sistema adoptado en la materia, a saber:

- A Enumeración taxativa.
- B Enumeración enunciativa y regla general.
- C Regla general.

Solo adoptan el sistema de enumeración taxativa de competencias municipales Buenos Aires para todos los municipios-partido y Tierra del Fuego para los municipios con autonomía institucional plena reconocida, respecto del ejercicio de esta, ya que además se encuentran dentro del sistema enunciativo con regla general.

Por otra parte, para el estudio comparativo corresponde considerar los aspectos esenciales del ejercicio autonómico en materia de gobierno propio:

- a) Político.
- b) Administrativo.
- c) Económico.
- d) Financiero.

Veamos, para lo que interesa a este estudio, lo relativo a la autonomía financiera en particular.

Este grado del autogobierno no se refiere exclusivamente a la competencia para establecer, recaudar y administrar recursos tributarios propios. También puede ser reconocido en forma plena o relativa según la posibilidad de:

1. Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones.
2. Poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias.
3. Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.

En particular, cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas o contribuciones de mejoras, ella se encuentra subordinada, como corresponde por otra parte en el régimen federal coordinado, a dos limitaciones:

- a) dicha competencia se ejercita 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.

3. Elementos para una propuesta de descentralización desde la relación provincia - municipio

A partir de lo expuesto en el punto anterior resulta pertinente considerar que tanto la gestión político-administrativa municipal como el desarrollo local aparecen como objetivos a alcanzar antes que expresiones de transformaciones ejemplares a la luz de las experiencias en nuestro país a partir de la reforma constitucional de 1994.

En tal sentido, propondremos en esta parte los que consideramos como ejes de una reforma municipal posible, indispensables en nuestra opinión para el mejor desarrollo de la relación provincia - municipios en el contexto de una estrategia de desarrollo provincial en el marco de nuestra organización federal.

Desde tal perspectiva, se destacan las reformas que debieran concretar cada provincia y sus municipios para producir una transformación efectiva de los gobiernos locales que les permita constituirse en eficaces promotores del desarrollo local como desarrollo social.

En tal sentido, creemos que debe observarse que muchas veces se ha considerado en forma disociada la promoción de las transformaciones en la provincia, de las que podrían concretarse en los municipios.

Entonces, lo primero que debe afirmarse es que el desarrollo social es, ante todo, desarrollo local.

Que el desarrollo local debe encontrar en el gobierno municipal su principal promotor.

Que el gobierno municipal, para ello, debe ser un verdadero gobierno y no sólo una eficiente administración de servicios a la comunidad.

Y, por último, que la transformación de los gobiernos municipales solo puede concretarse plenamente en el marco de una auténtica transformación provincial.

A partir del ejercicio efectivo de la autonomía municipal, integrada en el concierto federal por la necesaria armonización en el orden provincial, podrá alcanzarse el fortalecimiento del régimen municipal, sin lo cual resulta difícil imaginar la concreción de una efectiva descentralización.

La transformación política, institucional, jurídica y administrativa de los gobiernos municipales debería considerar esto muy especialmente.

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.

En este ámbito, una verdadera descentralización de base municipal es el soporte imprescindible para el desarrollo social desde lo local. Esto implica reconocer en el gobierno municipal el rol de promotor de este desarrollo, más allá de su función como administrador de servicios locales.

En definitiva, implica afirmar que existe una íntima relación entre autonomía y autosuficiencia local, y que ambas se ordenan a la satisfacción de las necesidades de la familia arraigada en un ámbito territorial determinado.

Todo lo expuesto lleva a concluir que una estrategia de transformación y fortalecimiento del sector público municipal es (o debiera ser), al mismo tiempo, una estrategia para el desarrollo local.

Ello supone integrar los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Así, la reforma del gobierno y la administración municipal debe ser una reforma integrada vertical y horizontalmente.

Verticalmente, por su inserción en una estrategia provincial que relacione interjurisdiccionalmente las acciones para asegurar eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos comunes.

Horizontalmente, por la coordinación territorial de carácter intermunicipal y la coordinación sectorial de los objetivos político-institucionales, socio-económicos y financieros.

Pensamos que es a partir de una estrategia que contemple criterios o pautas como los descriptos que podrá ordenarse eficazmente, además, la asignación de los recursos destinados al desarrollo social con base municipal.

Todo ello implica, concretamente: una política de coordinación financiera que reconozca las competencias municipales en la materia; la posibilidad de constituir fondos de desarrollo zonales o intermunicipales; la autorización para el funcionamiento de la banca local de promoción y fomento; la libertad para la definición de los planes de desarrollo y reordenamiento urbanístico; la posibilidad de orientar la educación primaria y técnica hacia la creación de las nuevas fuentes de trabajo; la captación del ahorro local y su orientación a la inversión productiva; la libre integración y fortalecimiento de las relaciones intermunicipales como sostén de la economía provincial y regional.

Ya se ve aquí la íntima relación entre la distribución de competencias y la coordinación financiera, fiscal y tributaria entre cada provincia y sus municipios, para un auténtico proceso de descentralización de base municipal.

Esta política de desarrollo local como desarrollo social es la real alternativa al llamado “ajuste inevitable” de provincias y municipios. Es, por otra parte, el presupuesto imprescindible para una justa y exitosa integración regional tanto en el orden nacional como supranacional.

4. La relación provincia - municipios y la cuestión regional

La región existe o no, constituye una realidad natural que la ley o el planificador no pueden forzar.

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: el municipio, la provincia, la comunidad política nacional.

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.

La delimitación regional, más que un problema técnico, constituye un desafío político arquitectónico para alcanzar el justo equilibrio.

El municipio, realidad primaria, configurará expansivamente la región intermunicipal. Estas y las provincias, como realidades superiores, se concertarán en grandes regiones, las que, a su vez, buscarán un equilibrio en el contexto nacional. Esto es lo propio del federalismo, y así lo ha receptado la reforma constitucional de 1994 que, en su nuevo artículo 124, contempla expresamente la competencia de las provincias a fin de “crear regiones para el desarrollo económico y social [...]”, lo cual supone una realidad preexistente que deberá respetarse.

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.

Los llamados “polos de desarrollo”, las “ciudades intermedias” o los “distritos de desarrollo”, por ejemplo, se asientan concretamente en el ámbito de tal o cual municipio, generan su influencia por las relaciones intermunicipales y caracterizan el perfil de cada región respecto de otras identidades regionales.

5. Ejes para una estrategia de descentralización con base municipal

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí es posible proponer los ejes fundamentales de una estrategia de descentralización con base municipal, que podrían enunciarse, entonces, así:

- a) La reforma constitucional hacia un régimen municipal de autonomía en las provincias que aún no lo han concretado (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe). Esto para cumplir así el mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, pero también de la realidad.
- b) 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 como desarrollo social.
- c) La reforma político-administrativa. El planeamiento de gobierno.
- d) La promoción de nuevas formas de participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo municipal, de modo activo y permanente.
- e) La reforma tributaria y, en particular, la participación de los gobiernos municipales en un nuevo sistema de administración tributaria provincial y aun federal y la adopción de nuevos sistemas de coordinación financiera entre la provincia y sus municipios, en el marco de la que exige la Constitución Nacional entre el Gobierno Federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- f) 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.
- g) La descentralización como presupuesto de la mejor administración de los recursos destinados a la satisfacción de las demandas sociales (gasto social).

6. El sistema de coparticipación federal y la situación de los municipios a partir de la reforma constitucional de 1994

Resulta relevante recordar los tópicos que en 1994 introdujo la reforma constitucional federal en lo que resulta directamente relacionado con esta materia:

6.1. Reconocimiento de la autonomía municipal dentro de nuestro régimen federal (art. 1º), 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 5º y 123).

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

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

6.2. En segundo lugar, la reforma recoge la importante evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de facultades de las provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional ubicados dentro de su territorio.

Ahora, se determina que “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines” (CN, art. 75, inc. 30).

6.3. Los municipios en el régimen fiscal federal argentino.

Hasta 1994, los municipios podían ejercer los poderes tributarios que les delegaban o reconocían las constituciones provinciales, sin que existiera ninguna garantía constitucional federal respecto de su autonomía financiera y el consecuente poder originario de imposición tributaria (arts. 5º y 106).

Como lo hemos anticipado, la reforma constitucional de 1994 consagró el expreso reconocimiento de la autonomía municipal dentro de nuestro régimen federal (art. 1º), con el alcance y contenido que determinen las provincias –a través de sus constituciones– en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículos 5º y 123).

Además, se les reconoce el derecho a participar del producido de los tributos provinciales y nacionales que sean coparticipados a las provincias.

Por otra parte, antes de 1994, y a fin de evitar el fenómeno de la doble imposición, se generaron distintos sistemas de coordinación financiera entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia que, en general, han incluido a los municipios como partícipes necesarios en sus beneficios y obligaciones.

Corresponde, así, mencionar –además de los regímenes de coparticipación federal que han buscado asegurar la coordinación vertical, desde la Ley N° 12.139 hasta la actual N° 23.548, bajo la modalidad de las leyes convenio– a los convenios en materia de impuestos a las actividades lucrativas (hoy impuestos sobre los ingresos brutos) que, buscando la coordinación horizontal,

comenzaron vinculando a la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires y llegaron a su forma multilateral en 1953, 1960, 1964, 1977 (que es el actualmente vigente) y 1988.

Con la Ley Convenio N° 23.548, sustitutiva de la primera y base del actual régimen de coparticipación transitorio de recursos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia, estos se comprometen a distribuir, a su vez, a los municipios una porción de los fondos transferidos por dicho régimen, asegurando, según el inciso g) del artículo 9° de la ley, “la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”.

A partir de la reforma de 1994, con el reconocimiento de la autonomía municipal y la adopción formal del sistema de coparticipación federal los municipios, incluidos como beneficiarios de la distribución en el actual régimen transitorio de la Ley N° 23.548, deberían continuar siéndolo en la futura ley convenio, ya no sólo porque lo dispongan sus respectivas constituciones provinciales (cuando ello así ocurre), sino como consecuencia de la elevación de su estatus constitucional.

7. Hacia un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre las provincias y sus municipios en el marco de la relación federal

A partir del marco constitucional y legislativo federal y provincial que hemos analizado hasta aquí, creemos que es posible avanzar entonces en particular sobre la evolución de la relación entre cada provincia y sus municipios, particularmente en lo referido al ejercicio del poder de imposición por parte de estos en el marco de las competencias en la materia que se le reconocen a través de la Constitución Provincial, las Cartas Orgánicas Municipales o las Leyes Orgánicas Provinciales para sus municipios (según el grado de autonomía municipal que se reconozca en el aspecto institucional) y las reglas de armonización tributaria establecidas en los regímenes de coparticipación federal y provincial a través de las respectivas leyes convenio.

Aquí cabe señalar que, al igual que en el nivel de la relación Gobierno Federal - provincias, también en este otro es deseable promover el acuerdo para establecer un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre cada provincia y sus municipios, a través de una ley provincial que incluya aspectos cuya vigencia dependa de la adhesión de los municipios –en el marco de su propia autonomía– a la misma.

Para avanzar sobre la actualización de esta propuesta conviene recordar los ejes temáticos que podrían preverse en dicha norma fundamental:

- a) Un régimen de coparticipación impositiva provincial.
- b) El establecimiento de principios y acuerdos de armonización tributaria y mejoras de los sistemas de recaudación.
- c) La constitución de fondos especiales para los municipios.
- d) Un procedimiento de compensación de deudas y transparencia de la información fiscal.
- e) La creación de una Comisión Interjurisdiccional de Tributos.

Hemos sostenido que la descentralización en un Estado Federal no puede constituir sino la devolución de competencias que corresponden constitucionalmente a las provincias y municipios, que han sido absorbidas ilegítimamente por el Gobierno Federal.

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

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

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

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

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

Si adoptáramos el esquema clásico expuesto por el consenso académico de los especialistas en finanzas públicas para distinguir las funciones de go-

bierno en la perspectiva fiscal, podríamos concluir con la mayor parte de la doctrina en que el Gobierno Federal debería asumir la política exterior y la defensa nacional, así como las funciones de prestación de servicios indivisibles, distribución de la renta, estabilización económica y promoción del desarrollo equilibrado, siempre que ello beneficie al conjunto de todos los habitantes del país, mientras que las provincias y los municipios deben asumirlas en aquellos casos cuyo beneficio se limite a su propio ámbito territorial extensivo al marco regional.

Particularmente, en el suministro de bienes y servicios públicos divisibles.

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

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

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

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

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

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

8. Presupuestos y bases para un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre la provincia y sus municipios

8.1. Presupuestos

Una 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 del 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 en relación directa con la distribución de las competencias, servicios y funciones.

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.

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 la provincia y sus municipios, 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 provincial más adecuada).
- b) 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, resultan indispensables para la más eficaz captación y distribución de la renta tributaria federal.
- c) Esta cuestión adquiere una gran relevancia a partir de la reforma constitucional de 1994 y el reconocimiento del régimen municipal argentino como un régimen de autonomía, bien que con el alcance y contenido que determine cada ordenamiento constitucional provincial. La autonomía

municipal garantizada y tutelada por la Constitución Nacional incluye también el aspecto “financiero” comprensivo, obviamente, de lo fiscal y tributario y el ejercicio del poder de imposición.

Asimismo, y para el diseño de un nuevo sistema de coordinación financiero, fiscal y tributario entre cada provincia y sus municipios, como objetivos a tener en cuenta, al menos, debieran considerarse los siguientes:

- a) Cumplir con lo establecido por la Constitución Provincial en la materia.
- b) Otorgar un tratamiento especial a los municipios con menores recursos, con el objeto de promover una gestión que otorgue beneficios concretos a los habitantes de los mismos.
- c) Aplicación concreta del criterio de equidad, habida cuenta de las brechas de desarrollo que separan las realidades fácticas de los diferentes municipios.
- d) Alcanzar una simplificación del sistema que permita un sencillo y adecuado mecanismo de distribución y la actividad ágil de los órganos de administración y de contralor.
- e) Garantizar una mayor estabilidad en los sistemas económicos y financieros municipales, en aras de su autonomía real, mediante la implementación de un adecuado sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre la provincia y sus municipios.
- f) Asegurar con todo ello las mayores posibilidades para un efectivo proceso de descentralización en la provincia que, sobre la base de las responsabilidades emergentes del ejercicio de la autonomía municipal y el rol ineludible que compete a la provincia en ejercicio de su propia autonomía y responsabilidad, permita alcanzar un grado equivalente de desarrollo con equidad en todo el territorio provincial para todos sus habitantes.

En otro sentido, parece también de gran importancia precisar que dentro de un sistema de tales características se prevea que puedan coexistir un régimen de coordinación (coparticipación) de naturaleza unilateral, dispuesto por ley provincial, que incluye la distribución de una parte de los impuestos provinciales y de los recursos coparticipables que la provincia reciba en virtud de las leyes convenio sancionadas y aprobadas en el marco de las relaciones fiscales con el Gobierno Federal y las provincias, junto con otro de naturaleza contractual o convencional que se propondría a los municipios para su adhesión y que puede incluir la constitución y participación en fondos de “cohesión” o “convergencia” redistributivos, como también reglas de responsabilidad y coordinación financiera y fiscal.

Este carácter sistémico es relevante para vincular integralmente regímenes de naturaleza unilateral cuyo diseño es competencia exclusiva de la provincia por mandato constitucional, con otros estrechamente ligados por sus características –como la gestión financiera y fiscal– a la relación provincia - municipios para la administración de los recursos tributarios propios y derivados del primero. Esto último requiere el acuerdo intergubernamental.

Sin perjuicio de lo anterior, el objetivo de mínima siempre debe consistir en proponer un verdadero sistema de coordinación que, aún partiendo de un régimen de distribución de recursos propios y coparticipables para la provincia y sus municipios determinado por la Constitución Provincial, y en el marco de las obligaciones asumidas también por la provincia dentro de la ley convenio de coparticipación federal, permita la mejor aplicación de tales recursos para alcanzar, como lo señala la Constitución Nacional en el orden federal, un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial.

8.2. Bases para un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre la provincia y sus municipios

En el marco de todo lo expuesto, proponemos como bases para la creación de verdaderos sistemas de coordinación, armonización y distribución financiera, fiscal y tributaria, considerar, al menos, los siguientes objetivos:

1. Coordinar todo cuanto hace al ejercicio de las competencias, servicios y funciones que, de conformidad con la Constitución Nacional y los acuerdos interjurisdiccionales que se celebren en su consecuencia, correspondan al Gobierno Federal, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.
2. Coordinar la correspondencia entre las competencias, servicios y funciones con los recursos totales de las respectivas jurisdicciones.
3. Coordinar la política y administración tributaria de los tres niveles de gobierno, armonizando el ejercicio de las competencias en esta materia en el marco del respeto irrestricto a la distribución de fuentes establecida en la Constitución Nacional, más la indispensable adecuación a los principios de unicidad del contribuyente, simplicidad de los instrumentos y coparticipación federal y provincial que se establezca con criterio de equidad y solidaridad regional y provincial. A tales efectos, coordinar las acciones necesarias para organizar la administración tributaria de los

- recursos que se incluyan en los regímenes de coparticipación federal y provincial con participación de todos los niveles de gobierno.
4. Coordinar los niveles de inversión y gasto público en relación con las respectivas competencias, servicios y funciones.
 5. Coordinar las acciones que propendan a la armonización en la elaboración y sanción de los presupuestos en los tres niveles de gobierno del Estado Federal, incluyendo a los municipios en conformidad con lo que dispongan los respectivos ordenamientos constitucionales provinciales. Todo ello a fin de asegurar la mayor productividad de la inversión y el gasto público.
 6. Coordinar el ejercicio de las competencias en materia de crédito público por parte de todos los niveles de gobierno en orden a preservar el crédito de la Nación en su conjunto.
 7. Coordinar la política financiera y fiscal de todos los niveles de gobierno en orden a la promoción de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
 8. Coordinar las acciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos de creación de regiones decididas por las provincias en los términos del artículo 124 de la Constitución Nacional, así como cuando las provincias lo requieran para fortalecer dentro de sus territorios los procesos de relaciones intermunicipales para el desarrollo de microrregiones.
 9. Determinar por consenso las reformas que exigiere, en el futuro, el sistema de coparticipación federal cuyas bases se acuerden.
 10. Constituir el foro institucional natural para todo cuanto hace a la consolidación de un federalismo de concertación en materia económica, financiera y fiscal.

9. Conclusión

En el marco constitucional analizado resulta pertinente señalar que, al igual que en el nivel de la relación Gobierno Federal - provincias (así como respecto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), también en este otro es deseable promover el acuerdo para establecer un sistema de coordinación financiera, fiscal y tributaria entre la provincia y los municipios, a través de una ley provincial que incluya aspectos cuya vigencia dependa de la adhesión de los municipios –en el marco de su propia autonomía– a la misma.

Ello es una alternativa sistémica que resulta superadora de la ya conocida metodología de coparticipación provincial adoptada por las provincias en nuestro país y a través de la cual simplemente se distribuyen o redistribuyen los recursos públicos, con criterios no siempre objetivos ni estratégicos.

En efecto, en el marco actual de los regímenes de coparticipación federal y provinciales se ha acentuado el proceso de desfederalización, la pérdida efectiva de autonomía provincial y municipal, la tendencia incremental e improductiva del gasto público, el aumento de la presión impositiva sin correlato efectivo en las disponibilidades de los tesoros provinciales y municipales, las inequidades regionales interprovinciales e intermunicipales, el atraso del desarrollo regional y microrregional y la ineficiencia en la ejecución de las políticas de gobierno, carentes de coordinación.

En dicho marco es posible considerar las relaciones provincia – municipios en la materia, con énfasis en lo referido a los procesos de descentralización, como un desarrollo estratégico para el fortalecimiento de la relación federal.

SIGNIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LAS FINANZAS MULTINIVEL DE ARGENTINA

MIGUEL ÁNGEL ASENSIO¹

“En todo el mundo, las autoridades locales asumen cada vez más responsabilidades en la prestación de servicios públicos, en la implementación de políticas sociales, en la gestión del medio ambiente y el desarrollo local”.

(Bertrand Delanoë, 2011)².

1. Introducción

Los abordajes a la temática municipal y urbana son muy vastos y la literatura es amplísima tanto en sus enfoques, abarcando distintas facetas, in-

1. Doctor en Economía en Universidad de Alcalá, España; Doctor en Historia en Universidad Torcuato Di Tella, Argentina; Economista y Contador Público (UNR y UNL, Argentina); Ex Director del Doctorado y Magíster en Administración Pública de la UNL, Argentina. Consultor y Evaluador de OEA, Banco Mundial, CONICET, CONEAU y CFI; Becario y Profesor Visitante en Canadá, E.U. y España; docente de grado y posgrado en economía regional, economía argentina, finanzas y economía del sector público en las Universidades argentinas del Litoral, Córdoba, E. Ríos, Católica de Santa Fe, Rosario, Cuyo. Ha sido investigador en UNL e independiente en CONICET y CECYT. Se ha desempeñado como Secretario Económico-Financiero de la UNL, Subsecretario y Secretario de Finanzas Públicas (1991-1995 y 1999-2002), y Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe, Argentina (2002-2003). Integró la Comisión Federal de Impuestos. Actuó en Comisiones Especiales y fue Asesor del Senado de la Nación. Preside la Fundación Dos Siglos y el Observatorio Fiscal Federal. Recibió el Premio Provincias Unidas (ANDCS, Córdoba, 2019).

2. Entonces, Alcalde de París y Presidente de la organización “Gobiernos Unidos y Ciudades Libres”. Véase Delanoë, B., en CGLU (2011).

cluido el interés en los casos de metrópolis (Bahl, Linn y Wetzel, 2013), así como en el contexto de los estudios de descentralización en general y fiscal en particular (Bahl y Linn, 1992, 2014)³.

Es conocida, a su vez, la reflexión teórica sobre la ubicación de los gobiernos locales dentro de las finanzas federales o federalismo fiscal, dentro del enfoque denominado normativo (Musgrave & Musgrave, 1992), de lo cual emergería lo que una revisión posterior calificaría como “modelo *canónico*” (Bird, 2011).

En América Latina, como espectro continental, estudios de la segunda década del presente siglo han alcanzado una significativa cobertura, aproximando no sólo importante información estadística, sino también una profundización sobre el último aspecto mencionado más arriba, a saber, el de sus finanzas públicas (Eguino, Porto, Pineda, Garriga y Rosales, 2010; Martínez Vázquez, 2014).

Sin perjuicio de distintas contribuciones nacionales, hemos considerado antes el tema dentro de dicha importante cuestión, al interior de una obra con considerable abarcatura de diversas experiencias nacionales y de tipo comparatista (Asensio, 2006), que exploraba su rol dentro de la gobernanza global a escala internacional (Shah, 2006).

Los municipios alcanzan rangos variables dentro de las estructuras organizativas estatales en perspectiva global, exhibiendo distintas relevancias tanto en el conjunto nacional como dentro del respectivo agregado subnacional en las federaciones.

Como sabemos, en materia fiscal-financiera, su papel es determinado por los marcos de índole constitucional establecidos en cada país, los cuales delimitan y encuadran las respectivas capacidades de que gozan dentro de los mismos.

Sin recaer en las experiencias más desarrolladas, en el nivel latinoamericano, si bien el ejemplo de Brasil se distingue por la existencia de casi 6000 gobiernos locales, hay otros donde su número es significativo. El caso argentino registra alrededor de 2200 municipios. Ello dentro de crecientes grados de urbanización.

En lo que sigue abordaremos un acercamiento a la significación financiero-pública del sector municipal en Argentina en algunas de sus magnitudes principales: su relevancia en materia de ingresos y gastos, las implicancias en ambos aspectos y su ubicación comparada con respecto a otras estructuras

3. Al aludir a finanzas multinivel, adoptamos en este trabajo otra de las denominaciones tomadas para abordar los estudios de finanzas federales, federalismo fiscal o hacienda multijurisdiccional, entre otros, tal cual se ha expresado en la obra de King, D. (1988).

descentralizadas, entre otras cuestiones. Lo haremos a partir de datos de la historia cercana, en lo referente a Argentina, y con el apoyo de evidencias emergentes de distintos estudios, para otros países. Ello implica exponer con más profundidad sus fundamentos.

2. La dimensión financiero fiscal de los municipios en Argentina

¿Por qué examinarla? Su estudio importa. Una cuestión primaria sobre la que cabe llamar la atención es la frecuente exposición de datos estructurales o de tamaño del sector público argentino consolidado donde no se visibiliza adecuadamente o se omite a los gobiernos locales, lo que plantea o sugiere la necesidad de su cobertura, sin perjuicio de mayores investigaciones ulteriores.

En efecto, como consecuencia de respetables posturas metodológicas, suele explicitarse una participación (y composición) insuficiente o imperfecta de los distintos niveles de gobierno dentro del conjunto, aspecto este de recopilación y estadística, lo cual a su vez implica otras derivaciones.

Una sustantiva es la exposición en importantes recopilaciones internacionales de una estructura fiscal multinivel que omite enunciar, con respecto a Argentina, las magnitudes correspondientes al nivel local de gobierno, circunstancia sin duda preocupante atento a que ello es logrado en otras experiencias federales⁴.

A escala mundial ello no acontece en naciones como Indonesia o Sudáfrica y a nivel latinoamericano tampoco con los federales Brasil o México. Incluso un régimen descentralizado no federativo como Colombia exhibe cifras de departamentos y localidades como instancias estructurales del sector público. Ello es de lamentar en relación a Argentina, dada la muy prolongada reiteración de tal omisión.

Se reduce así la posibilidad de realizar análisis más profundos de tipo fiscal, económico u otros en torno al sector municipal, tanto intrínsecos como en relación al conjunto de actores integrantes del sector público. En lo estrictamente fiscal saca de contexto a dichos municipios en temas como la magnitud de la *presión tributaria agregada* o su preciso papel relativo en ingresos y gastos públicos, por mencionar solo algunos aspectos. Se ha complejizado la integración de los mismos al conjunto.

4. Por ejemplo, en el caso de las estadísticas tributarias de América Latina (CEPAL-CIET-OCDE) o del FMI. Por supuesto que tampoco ocurre en casos de organización unitaria. En el párrafo específico y en el siguiente enfatizamos lo referido a federaciones o cuasi-federaciones, considerando la especificidad argentina con respecto a casos analogizables.

Esto puede merecer al menos dos explicaciones. Una institucional, y es que una satisfactoria y regular recopilación de datos del subsector municipal no ha sido siempre factible, por razones que no compete aquí discernir, concluyendo en la imposibilidad de su consolidación razonable en los ámbitos debidos. Otra de tipo conceptual, y es que los dos niveles principales, nacional y provincial, perciben principalmente *impuestos*, mientras que, en lo esencial, los municipios reciben ingresos de *tasas*, cuya distinta naturaleza impediría en puridad dicha consolidación⁵.

La resultante es que, en materia fiscal, cuantitativamente, nos encontramos con una especie de sujeto ausente, una suerte de *no nivel*, que sabemos coexiste activamente con otros dos o más⁶ dentro del sistema conjunto de economía pública, pese a que a menudo es objeto de consideraciones críticas tanto en la prensa especializada como en la no especializada, en materia tributaria.

Es muy difícil avanzar en economía y políticas públicas sin sustentos cuantitativos. Por ende, suena casi redundante remarcar en tal sentido la importancia de contar con expresiones de la importancia fiscal de los municipios en una organización constitucional y económica como la de Argentina.

Desarrollamos aquí una acotada reconsideración del tema, lo que en última instancia nos remite a una vieja cuestión indagatoria. Quizás, salvando las distancias, nos replantea la incuestionable preocupación profesional del Premio Nobel Angus Deaton, que como economista ha sido enfático sobre lo central de la “aspiración por medir”⁷.

En consonancia con lo apuntado, retomamos la realización de una brevísima revisión de la explicitación cuantitativa o visibilización de los gobiernos locales dentro del contexto de las finanzas multinivel en el caso argentino⁸, exponiendo la estructura de las últimas, por un lado, ponderando aspectos de tamaño dentro de la descentralización fiscal, por otro, así como mensurando el peso de sus ingresos en la fiscalidad, entre otras cuestiones. En tal contexto no se deja de apreciar la existencia de trabajos preexistentes.

5. Ello sin omitir que, en sus elementos determinantes, dichas *tasas*, si no se equiparan, se acercan manifiestamente al concepto de impuestos de manera muy extendida.

6. Los esquemas de tres niveles de gobierno o administración lucen como abrumadoramente mayoritarios en América Latina (Martínez Vázquez, 2014).

7. Véase Deaton, Angus (2006), p. 26.

8. Referimos a avances parciales, ahora ajustados, reelaborados y ampliados, que merecieron una presentación sumaria preliminar en las Jornadas de Finanzas Públicas de la UNC (2018), basadas en investigación en el ámbito de la UNL.

3. Precedentes y estudios

Pese a las observaciones previamente consignadas, diversos estudios han reflejado, dentro de ciertas limitaciones, las preocupaciones mencionadas. Ello ha ocurrido en el marco de lo que constituyen valiosos esfuerzos comparativos y de recopilación estadística que envuelven a las finanzas multinivel.

Un enfoque comprensivo nos permite apreciar que más de una década atrás contra una ponderación predominante del nivel nacional y provincial el peso de los gobiernos municipales no es despreciable del lado del gasto, aunque previsiblemente menor en el costado de los ingresos (Eguino, Porto y otros, 2010).

Esto se explicitaba en exploraciones alternativas de descentralización fiscal, donde se mensuró el rango de los distintos niveles de gobierno en Argentina. En ese marco, la indicación de relevancia de los actores del sector público se asemejaba a la anterior. De ambos emerge que el agregado denominado “subnacional” adquiere una expresión más significativa cuando incluye al tercer estrato gubernamental (Porto *et al.*, 2011).

El dimensionamiento de los gobiernos locales es también considerado en un importante estudio posterior, dentro del marco de distintos aspectos referidos a las finanzas públicas aplicadas y, que, como tal, resultó comprensivo e involucró el tratamiento cuantitativo de los gobiernos locales (Garriga y Rosales, 2013).

Una investigación muy reciente expone, por otra parte, los pesos relativos de los distintos niveles de gobierno tanto en referencia a ingresos públicos como a gastos del mismo tipo, abarcando, dentro del contexto de la descentralización fiscal, las experiencias de México, Colombia, Perú y Brasil (Porto, Pineda y Eguino, 2017).

Cabe mencionar, asimismo, dos contribuciones de origen gubernamental que aluden al peso de los gobiernos locales argentinos en su expresión financiera. Una de ellas, con referencia a ambos costados de las finanzas públicas, abarca ingresos y gastos y remite al crucial concepto de “autonomía financiera” (DNE, 2010).

A su vez, otro aspecto particular y de especial importancia es rescatado en un estudio temporalmente más cercano que el anterior y de igual origen y es el que alude a la “presión fiscal” originada en los municipios en el caso argentino, sin perjuicio de otras variables de finanzas públicas examinadas (López Acotto *et al.*, 2015).

De nuevo en el contexto de importantes instituciones externas, se han producido significativas evaluaciones de tipo comparativo y de vasto espectro, una de ellas comprendiendo una vez más a América Latina (Martínez

Vázquez, 2014) y la otra abarcando varios continentes en un Informe Mundial (CGLU-Gold II, 2011).

Señalado ello, abordamos el estudio de las cuestiones básicas ya anticipadas, a propósito de reconsiderar a los gobiernos locales en el escenario de finanzas multinivel: la expresión de la presión tributaria agregada incorporando el nivel municipal, la estructura multinivel del sector público argentino y la magnitud y participación comparada de sus tres niveles de gobierno en clave latinoamericana.

4. El peso de la tributación

En este aspecto el tratamiento de los gobiernos locales tiene una añeja consecuencia en el dimensionamiento de la *coactividad fiscal* conjunta. Al no ser los mismos mayoritariamente perceptores de impuestos, no se los explicita en los cálculos que ponderan la relación entre recaudación y producto interior bruto.

En este ensayo limitamos su consideración a la incorporación de los rubros más claramente coactivos, a saber, las tasas y contribuciones que derivan claramente del poder de coerción estatal, comprendiendo lo que Enrique Fuentes Quintana denominara los “ingresos coactivos no derivados del impuesto”⁹.

En rigor, los estándares de orden internacional consideran los aportes y contribuciones de seguridad social como incorporados en los cálculos de presión impositiva como impuestos sobre salarios, lo cual también implica una cierta heterogeneidad aceptada y convalidable.

En tal sentido, se adopta la idea muy sencilla y primaria de agregar, en el caso argentino, a las magnitudes insuficientemente consolidadas de presión impositiva difundidas oficialmente y que abarcan al nivel nacional y provincial, el omitido nivel municipal en tanto perceptor mayoritario de “tasas” y no impuestos.

Se arriba a una visión “impura” de presión impositiva y se presenta otra de “presión tributaria”, mostrando una imagen un tanto más real de la incidencia fiscal de los tres niveles de gobierno, por la visibilización del tercero de ellos.

En suma, buscaremos la presión “tributaria”, más allá de la presión “impositiva”. De allí que consideremos la magnitud de los principales ingresos de

9. El Profesor español identificaría como tales al dúo comprensivo de tasas y contribuciones especiales. Véase Fuentes Quintana, E. (1982).

los gobiernos locales, consistentes en tasas y contribuciones, lo cual permite discernir que, pese a variaciones, representan alrededor de entre un cuarto y un quinto de los correspondientes a las provincias. Tanto es así que fluctúan alrededor de un 1 % del PBI. Esto nos coloca, a su vez, sobre especulaciones de tamaño que involucran también de manera obvia al gasto, indicador que siendo imperfecto es de uso extendido a escala internacional.

5. Exposición de largo plazo de las finanzas multinivel

Contra la existencia de estudios donde no se visibilizan adecuadamente los tres niveles de gobierno¹⁰, asumiendo el carácter tributario de sus ingresos no impositivos, observamos que algunas de las ponderaciones emergentes de estudios anteriores (Eguino y Porto, 2010) se manifiestan en un contexto temporal más amplio.

En los resúmenes siguientes presentamos los resultados para gastos e ingresos de los tres niveles de gobierno. Como se aprecia del Cuadro 1, en materia erogativa, la participación municipal en el contexto multinivel no es despreciable; hecho que llevó a representar el 3,4 % en términos de PBI en el quinquenio 2011-2015, con un crecimiento claro respecto de los quinquenios anteriores. Este crecimiento en los gastos como porcentajes del PBI es acompañado por el resto de los niveles de gobierno en los quinquenios mencionados.

En materia de ingresos tributaros propios, su peso en relación al PBI se reduce a lo largo del período considerado¹¹, lo que resulta contrario al incremento de los gastos mencionados; esto aconteció en un contexto de aumento de las transferencias de capital desde el orden nacional, lo que provocó la disminución del peso de los recursos tributarios sobre el total de ingresos de los municipios¹².

Es por ello que, en relación a la significación en materia de gastos, en tanto expresivo de funciones, la participación en ingresos coactivos se reduce

10. CIAT-CEPAL-BID-OCDE (2018).

11. Adviértase que pivotamos sobre observaciones que refieren a un período que entendemos de *historia muy reciente pero no inmediata*, en tanto los datos guardan con el cierre del presente estudio algo más de un lustro.

12. Se alude principalmente al denominado FOFESO (inicio 2009). Los cambios mencionados en el ámbito local implican una paralela transformación en la estructura de fuentes de recursos en la fase más reciente. El tránsito hacia una hacienda de transferencias parecería consolidarse. Ver Figura 1 del Anexo I.

de manera manifiesta a un nivel de un 33 % aproximadamente de aquéllos, lo que no implica inexistencia sino expresión de una relevancia menguada.

Cuadro 1. Presión fiscal y gastos consolidados por nivel de gobierno en porcentaje del PBI. Períodos seleccionados

Año	Ingresos Tributarios			Gastos		
	Gobierno Central	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Gobierno Central	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal
1991-1995	16,7%	4,0%	1,3%	16,6%	11,7%	2,7%
1996-2000	19,2%	4,2%	1,3%	16,6%	12,7%	2,7%
2001-2005	21,1%	4,1%	1,1%	14,9%	12,0%	2,5%
2006-2010	25,7%	4,4%	1,0%	19,1%	13,9%	2,9%
2011-2015	28,2%	5,5%	1,1%	25,0%	15,8%	3,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP, DNCFP, INDEC y MECON.

Como parte del gasto total del sector público, Cuadro 2, su espacio dentro de la estructura pública multinivel fue algo menor al 8 %, expresando una caída respecto de rangos superiores en períodos previos, al igual que las provincias, fruto de un proceso de recentralización en el nivel nacional y participando con un escaso 3,5 % dentro del sector público agregado.

El mencionado proceso de recentralización puede observarse, asimismo, en el agregado subnacional, que reúne a provincias y municipios. Ligado a lo acontecido del lado de los ingresos, en lo que hace al gasto, los gobiernos subnacionales que habían crecido hasta cerca del 50 % del total, habían retrocedido claramente en la fase que se cerró en 2015 a menos del 44 % del mismo conjunto.

Cuadro 2. Participación de ingresos y gastos por nivel de gobierno. Períodos seleccionados

Año	Ingresos Tributarios			Gastos		
	Gobierno Central	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal
1991-1995	75,9%	18,3%	5,8%	53,6%	37,8%	8,6%
1996-2000	77,6%	17,0%	5,3%	51,9%	39,7%	8,5%
2001-2005	80,3%	15,4%	4,3%	50,7%	40,8%	8,5%
2006-2010	82,7%	14,2%	3,1%	53,2%	38,7%	8,2%
2011-2015	80,9%	15,8%	3,3%	56,5%	35,9%	7,6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AFIP, DNCFP, INDEC y MECON.

6. Magnitudes comparadas

Las expresiones representativas de ingresos y gastos pueden ahora ser objeto de comparación en términos internacionales. Lo haremos en sus dos manifestaciones típicas: la referida a ingresos, por un lado, y la correspondiente a gastos, por el otro.

El objeto de las mismas se sustenta en lograr una calificación en términos de descentralización fiscal. Sabemos que la misma puede ser unilateral o bilateral. La segunda es de carácter comprensivo. La primera indica usualmente la situación convencional de un nivel de gobierno poseedor de recursos excedentarios, de una parte, con gastos de mayor importancia, por el otro.

Cuadro 3. Estructura vertical comparada: ingresos¹³

Nivel	Brasil	México	Argentina	Colombia	Perú	A. Latina
Nacional	68,8	94,3	80,9	82,1	95,2	75,0
Intermedio	25,0	4,0	15,8	5,2	0,8	19,6
Local	6,1	1,7	3,3	12,7	4,1	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En términos específicos, pese a la prevalencia del Gobierno Federal, Brasil mantiene su conocida mayor descentralización por una mayor significación verificada en sus niveles intermedio y local de gobierno, dotados de fuentes tributarias más importantes dentro del contexto latinoamericano.

A su vez, México ratifica su tradicional centralización de ingresos que lo asemeja en ello a países unitarios, con sus entidades federativas que incluso pesan algo menos en tal aspecto que los departamentos colombianos.

En relación al promedio de América Latina, la descentralización no federal colombiana junto al federal Brasil superan el promedio de participación en ingresos de los municipios. Argentina los exhibe con una muy escasa significación fiscal, que se atenúa un tanto con la “ratio” provincial, que, de todas maneras, es también inferior al valor registrado para el conjunto.

13. Datos correspondientes a Brasil, México, Colombia y Perú tomados de Porto, Pineda y Eguino (2019). Cifras de América Latina de Asensio, M. A. (2015), p. 162.

Cuadro 4. Estructura vertical comparada: gastos¹⁴

Nivel	Brasil	México	Argentina	Colombia	Perú	A. Latina
Nacional	48,5	49,5	56,5	61,1	58,1	59,6
Intermedio	28,7	42,5	35,9	12,1	20,6	25,4
Local	22,9	7,9	7,6	26,8	21,3	15,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En lo que concierne a gastos, como estudios preexistentes lo muestran, se ratifica una mayor significación del nivel intermedio en Argentina, superando al brasileño, más importante en el estrato local y superado ahora por el de México, menos centralizado que otrora. El subsector municipal argentino alcanza una mayor participación en gastos que la muy menguada en ingresos, siendo casi del mismo rango que el mexicano, pero muy inferior al brasileño.

Por otra parte, contra una reducción relativa en estados, provincias o departamentos (nivel intermedio), se ratifica el previsible mayor peso de los niveles locales en los países unitarios, pese a que en Colombia los departamentos registran una ponderación de mayor importancia que en otros casos no federales¹⁵.

Si se consideran los promedios para la región latinoamericana, Argentina registra una participación de sus municipios similar a la escueta de México, contra una mayor visibilidad de sus provincias, estrato que en este caso sí muestra un perfil más federal, aunque lejos de los guarismos brasileños.

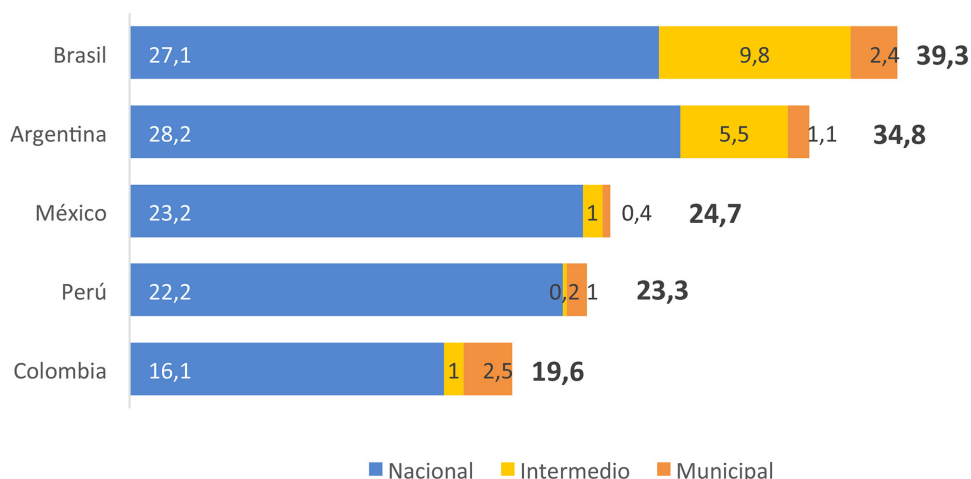
7. Presión tributaria relativa y dimensión comparada de los municipios y el sector público

Con la base informativa precedente puede presentarse la presión tributaria ya calculada para los distintos componentes estructurales y total agregado en el caso argentino, comparándola con el nivel de la misma para otros países de América Latina, conforme a las mismas fuentes, lo cual exhibe alternativas.

14. Criterio homólogo al anterior. Información de Brasil, México, Colombia y Perú tomados de Porto, Pineda y Eguino (2019). Cifras de América Latina de Asensio, M. A. (2015), p. 163.

15. Ello ha llevado al calificativo de “Estado Unitario Descentralizado” para Colombia, quizás en sinonimia o analogía a lo acontecido en Europa con la idea de *Estados descentralizados o regionales* (CEPAL-CIAT-OECD-BID, 2018). No se omite que, empero, en el cuadro comentado que refiere a gastos, es Perú el que ostenta un mayor peso en sus niveles intermedios entre estos dos modelos no federales.

Gráfico 1. Relación tributos/PBI: municipios y restantes niveles nacionales.
En porcentajes



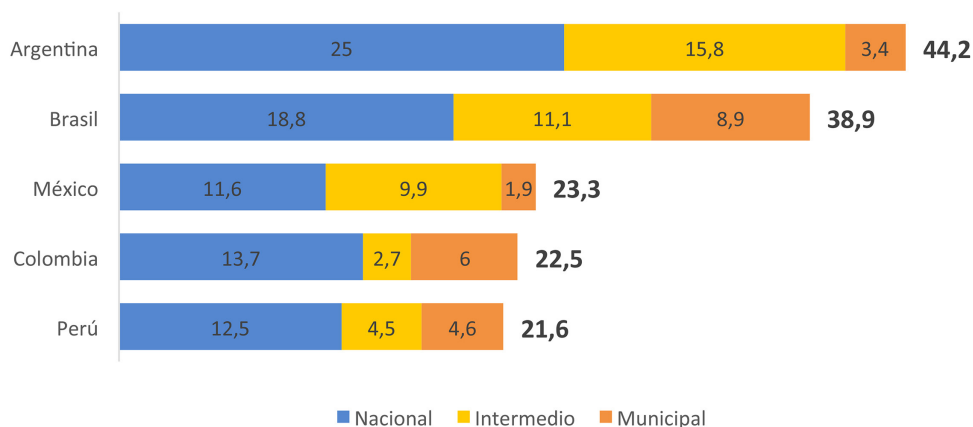
Ante los resultados exhibidos, cabe observar que salvo con respecto a la exigua significación de los municipios de México podría inferirse para Argentina una escasa participación de la razón tributaria local dentro del conjunto observado, donde Colombia y Brasil muestran un peso más ostensible.

Sin embargo, la misma no puede ser subalternizada desde el punto de vista del análisis fiscal, la coordinación fiscal y, en suma, la política y planeamiento fiscal en un esquema organizacional que reconoce de partida varios niveles de gobierno. Conforme al gráfico anterior (1), la presión tributaria global resulta incrementada en un 3,3 % considerando el aporte de los municipios.

En lo referente a coordinación fiscal, el conocimiento ajustado del papel municipal en materia de relevancia fiscal resulta trascendente y es sustantivo cuando aludimos a “instituciones-órgano” que deban tomar esa información en consideración, sin ignorar las propias regulaciones que emanan de distintos cuerpos legales y que han de ser monitoreadas con alguna periodicidad¹⁶.

16. Aludimos a instituciones como el Consejo de Coordinación Fiscal y Financiera en España o al Órgano Fiscal Federal sancionado constitucionalmente en Argentina en 1994. En el último caso, no se omite la importancia que le asigne, también, la actual Comisión Federal de Impuestos en conexión con las estipulaciones de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos vigente desde 1988, en el mismo contexto o los mecanismos emanados de la legislación de administración y responsabilidad fiscal aplicable.

Gráfico 2. Dimensión económica de municipios y sector público total (gastos/PBI). En porcentaje



Lo resultados del gráfico precedente (2) habilitan, por su parte, varias observaciones. Una refiere a la inequívoca dimensión del sector público (o administraciones públicas) en Argentina, que alcanzaba el orden de casi el 41 % del PIB sin municipios, pero que se elevaba al 44,2 %, incluyéndolos. No puede considerarse un dato menor el advertir que un cálculo que los incorpora implica incrementar en un nivel del 8,3 % (no demasiado lejano al 10 %) la magnitud total del conglomerado de administraciones públicas.

La otra es ratificatoria de aspectos observados al confrontar naciones federales y no federales en el ámbito de la región latinoamericana: los municipios no pesan tanto en las primeras (salvo Brasil) en relación a las unitarias (casos Colombia y Perú).

En tercer lugar, aun siendo comparativamente más reducida su dimensión en Argentina respecto de otros casos, en ella sigue alcanzando un nivel mayor que el verificable en el sistema federal de mayor centralización correspondiente a México.

Queda por evaluar una faceta ya considerada en otros trabajos. Hasta ahora nos hemos referido a la significación o peso fiscal (ingresos y gastos) de los municipios en el contexto nacional o conjunto. Ahora aludimos a su relevancia en lo que podríamos identificar como el ámbito o agregado *subnacional*, “no nacional” o “no federal”.

El mismo comprende la sumatoria de las magnitudes impositivas y erogativas de los niveles estadual-provincial (autoridades o gobiernos intermedios) y las de los gobiernos locales (comunales o municipales).

Reviste algún interés tal análisis, en tanto denuncia el poder tributario y de gasto respecto del conjunto que también comprende a su estado o provincia. En suma, quien prepondera en términos de capacidad fiscal por su respectivo aporte, dadas las potestades que en cada contexto les son otorgadas. El cuadro que se acompaña (5) así lo amerita.

Cuadro 5. Impuestos y gastos como porción de las magnitudes subnacionales (%)¹⁷

Países	Ingresos subnacionales	I. municipios/ I. subnacionales	Gastos subnacionales	G. municipios/ G. subnacionales
Brasil	31,1	19,6	51,6	44,4
México	5,7	29,8	50,5	15,6
Argentina	19,1	17,3	43,5	17,5
Colombia	17,9	70,9	38,9	68,9
Perú	4,9	83,7	41,9	50,8

Previsiblemente, las magnitudes emergentes muestran una considerablemente mayor presencia fiscal municipal dentro de los distritos territoriales que los contienen en los países unitarios, con respecto a los federales. México expone una posición de mayor incidencia en recursos que en Brasil o Argentina, pero dentro de una escasísima relevancia del conjunto de impuestos no federales. En el lado del gasto, también son superlativos los guarismos para Colombia y Perú, mientras que dentro de los países federales es Brasil el que exhibe un papel municipal importante.

8. Evolución del índice de autonomía financiera municipal de base tributaria

Mencionada previamente en este artículo, la evolución de la autonomía fiscal municipal merece también un tratamiento ampliatorio. Aquí lo haremos considerando exclusivamente los tributos municipales que en Argentina son recaudados en ese nivel como tasas e impuestos, con un peso predominante de las primeras, aunque en su expresión legal y técnica se asemejen significativamente a los últimos.

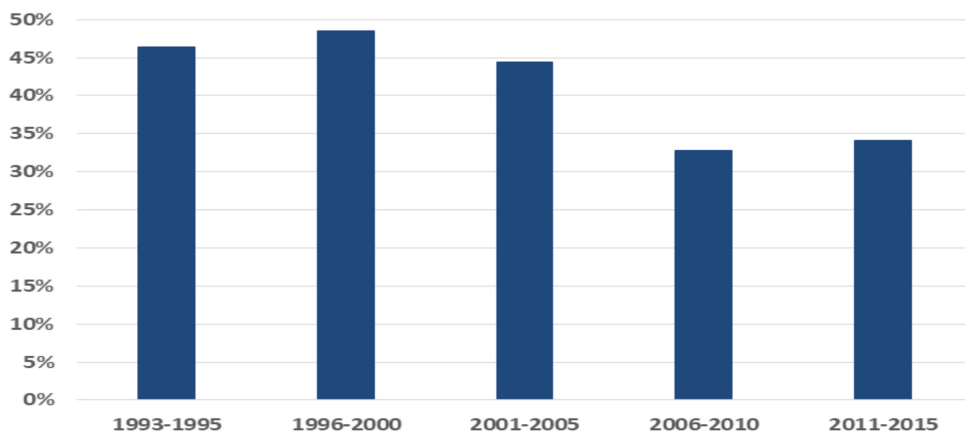
17. Como porcentajes del total nacional de ingresos y gastos (subnacionales) y como porcentaje de los subnacionales (municipales).

Visto el tópicos a la inversa, se alude a lo que en la literatura de finanzas del federalismo y/o descentralización fiscal se corresponde con la consideración del importante concepto de “desequilibrio fiscal vertical” a nivel local¹⁸.

La noción de autonomía fiscal implica, en última instancia, una exposición del llamado “margen de acción financiera” que resulta, deriva u obedece a potencialidades fiscales propias¹⁹. El remanente no financiado con las mismas ha de cubrirse con ingresos de fuente externa, sea proveniente de los gobiernos intermedios o del nivel central o nacional, o del endeudamiento.

En términos estrictamente jurídicos, tal autonomía fiscal reconoce distintas gradaciones, en particular, las referidas a potestades plenas en materia de bases, alícuotas, exenciones o desgravaciones, tal como lo muestra la literatura. Exponemos aquí solamente su expresión o resultante cuantitativa²⁰.

Gráfico 3. Autonomía financiera consolidada (ingresos tributarios municipales/ gastos consolidados municipales). Períodos seleccionados



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNCFP y MECON.

Los resultados muestran la reiteración de hallazgos preexistentes para Argentina, los cuales mostraban (y muestran) una mayor capacidad de autofinanciación en el nivel municipal con respecto al nivel intermedio o provincial.

18. Para un concepto de “desequilibrio fiscal vertical” remitimos a Matthews, R. (1980). Véase, también, Bird, R. M. (1986). Tal desequilibrio es la contracara de la falta de autonomía financiera y más específicamente carencia de “correspondencia fiscal”.

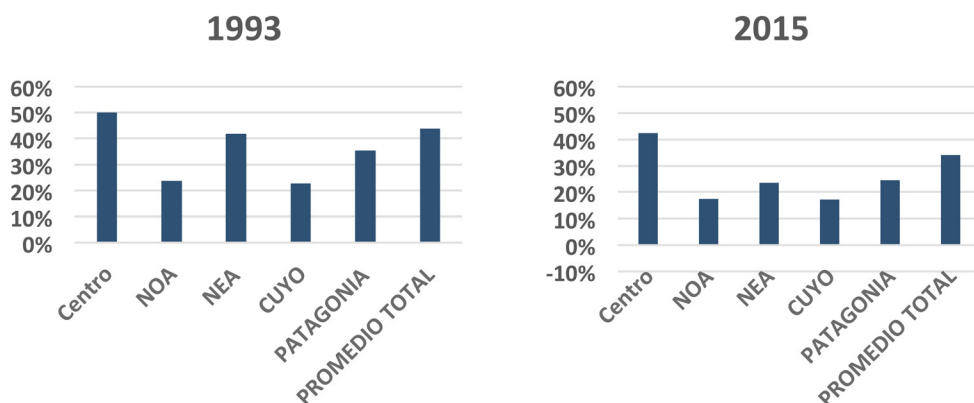
19. Para el concepto de margen de acción financiera véase Dexia (1998).

20. Véanse Blochliger y King (2006); Blochliger y Rabesonna (2013) y Asensio (2021).

En otros términos, hay una mayor correspondencia fiscal a nivel local que a nivel provincial en el esquema federativo argentino, aunque cabe señalar que no consideramos las vinculaciones con fenómenos de endeudamiento²¹.

Por otra parte, los datos disponibles muestran una considerable divergencia de la capacidad de autofinanciación de los ubicados en diferentes regiones. La región central, dentro de una trayectoria común de reducción dentro del período consignado²², registra un nivel superior al de las restantes del país, es decir, muestran mayor autonomía.

Gráfico 4. Autonomía financiera por regiones. Años 1993 y 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNCFP.

9. Conclusiones

De la revisión expuesta surgen varias consideraciones, algunas razonablemente fundadas, otras susceptibles de mayor investigación, dentro de un conjunto que debe entenderse como ajustable y provisional.

- a) La significación financiera de los gobiernos locales no puede separarse de su ubicación en el contexto de organización constitucional. En el caso argentino, la existencia de “gobiernos intermedios” de importancia hace que los primeros no se visualicen con el peso apreciable que se mani-

21. Cfr. Asensio, M. A. (2006).

22. Recuérdese que la información reunida ha tenido como límite temporal el año 2015.

- fiesta en otras naciones como las de organización unitaria, donde los últimos no son tan significativos.
- b) En materia de gastos públicos, expresivos de funciones asignadas a las localidades, el rango alcanzado dentro de la estructura de finanzas multi-nivel por subsectores ha rondado el 8 % respecto del total, produciéndose un descenso sobre mediados de la segunda década de este siglo²³.
 - c) Por el lado de los ingresos, no aplicando por lo general impuestos²⁴ y al descansar eminentemente en tasas y contribuciones, su peso es menor a la mitad del alcanzado en gastos. Si bien ello implica un modesto 3,5 % dentro de la composición vertical de los recursos públicos, no puede considerarse “invisible”.
 - d) La repercusión de incorporar tales tasas y contribuciones a una noción ampliada e impura de presión impositiva, donde si bien son dominantes, no se consideran exclusivamente impuestos, implica agregar un subsector que involucra sostenidamente alrededor del 1 % del producto bruto interno, lo que sugiere la necesidad de considerarlos.
 - e) La autonomía financiera municipal observable tiende a replicar la verificada para las regiones argentinas o, si se quiere, para ciertas provincias agrupadas o no. La zona más poblada y económicamente importante del país también permite exhibir gobiernos locales con un mayor grado de autonomía.
 - f) La comparación con países seleccionados y con el promedio de América Latina exponen una baja significación fiscal para los municipios argentinos, que igualmente no es irrelevante, pese a representar un caso federal donde en línea con ese carácter el nivel intermedio tiene una participación mayor tanto en ingresos como en gastos.
 - g) La historia de un cuarto de siglo concluida en 2015 mostraba en su fase final una pérdida de participación municipal, en conexión con la evolución de la estructura global de ingresos del federalismo argentino, acaecida hasta entonces.
 - h) Si se quisiera dimensionar el peso del factor urbano en materia financiera, o, en suma, determinar la incidencia financiera de las ciudades, ello implicaría no desconocer el carácter de la CABA, que pese a su condición de autonomía no deja de ser una *megaciudad*. Obviamente, ello

23. Atento a lo consignado, concluimos con una fecha cercana de historia reciente. Estudios ulteriores deberán verificar el mantenimiento o alteración de los pesos consignados en fechas posteriores.

24. Sin perjuicio de la frecuente sinonimia con el empleo de bases y hechos imposables usuales en los impuestos provinciales argentinos.

transformaría profundamente la imagen de variables financieras más allá de la exclusiva “jurisdiccionalidad”, que denunciarían, entonces, esencialmente ingresos y gastos “urbanos”.

- i) Los aspectos y las estructuras de financiamiento público metropolitano se muestran como de necesario análisis e investigación en el caso argentino, de cara a experiencias recientes y a la información internacional acumulada.

Referencias

- AFIP - Administración Federal de Impuestos. República Argentina (2018). Disponible en: <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/>.
- Asensio, M. A. (2006), “Local Government Finance in Argentina”, Chapter 10, en Shah, Anwar (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D.C.
- (2015), “Subnational Tax Powers in Argentina”, *Occasional Paper N° 16*, Forum of Federations, Ottawa.
- (2015b), *Finanzas Públicas. Notas de Orientación*, Editorial Osmar Bu-yatti, Buenos Aires.
- (2018), *Sub-National Tax Autonomy in Argentina’s Fiscal Constitution. A Perspective from Recent History*, Chapter 10, in Fenwick and Banfield (2018), pp. 172-187.
- Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, World Banks Series, Oxford University Press.
- (2014), *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- & Wetzel, Deborah L. (2013), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Bird, Richard M. (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto University Press, Toronto.
- Bird, Richard M. (2011), *Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance*, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, Toronto, N° 1.
- Blochliker, Hansjorg & David King (2006), “Fiscal Autonomy of Subnational Governments”, *OECD Papers*, Paris.
- Blochliker, Hansjorg & Josette Rabesonna (2013), “Fiscal Autonomy of Sub-national Governments: An Update”, *OECD Papers*, Paris.

- Brosio, Giorgio y Juan Pablo Jiménez (2012), *Fiscal Decentralization in Latin América*, Edwar Elgar, London.
- CEPAL-BID-OCDE-CIAT (2018), *Estadísticas Tributarias para América Latina*, Santiago de Chile.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) [2011], *La financiación de los Gobiernos Locales: desafíos del siglo XXI. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Gold II*, Thompson Reuters-Civitas-CGLU-Aranzadi S.A., Navarra.
- Deaton, Angus (2006), *El gran escape*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dirección Nacional de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2012), “Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina”, XXIV Seminario de Política Fiscal, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- DNCFP - Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2018), Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/mapa-Sitio.php>.
- Eguino, Huáscar; Porto, Alberto; Pineda Mannheim, Carlos; Garriga, Marcelo y Rosales, Walter (2010), *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*, IADB (BID).
- Fenwick, Tracy B. and Andrew C. Banfield (2018), *Beyond Autonomy. Practical and Theoretical Challenges to 21st Century Federalism*, Brill-Nijhoff, Leiden and Boston.
- Fuentes Quintana, Enrique (1982), *Ingresos, gastos y presupuesto*, Imprenta Rufino García Blanco, Madrid.
- Garriga, Marcelo y Walter Rosales (2013), *Finanzas Públicas en la Práctica*, EDIUNLP, Universidad Nacional de La Plata.
- Grupo DEXIA (1998), *Finanzas locales en Europa*, Paris.
- King, David (1988), *Finanzas de los Gobiernos Multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- López Acotto, Alejandro y Macchioli, Mariano (Coordinadores) (2015), *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Buenos Aires.
- Martínez Vázquez, Jorge (2014), *Municipal Revenues in Latin América*, IADB (BID), Washington, DC.
- Matthews, R. (1980), *Regional Disparities & Fiscal Equilibrium in Australia*, Australian National University Press, Canberra.
- MECON-Ministerio de Economía de la Nación, Argentina (2018). Disponible en <https://www.economia.gob.ar/sip/basehome/dir1.htm>.

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. (1992), *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Mc Graw Hill de España, Madrid.

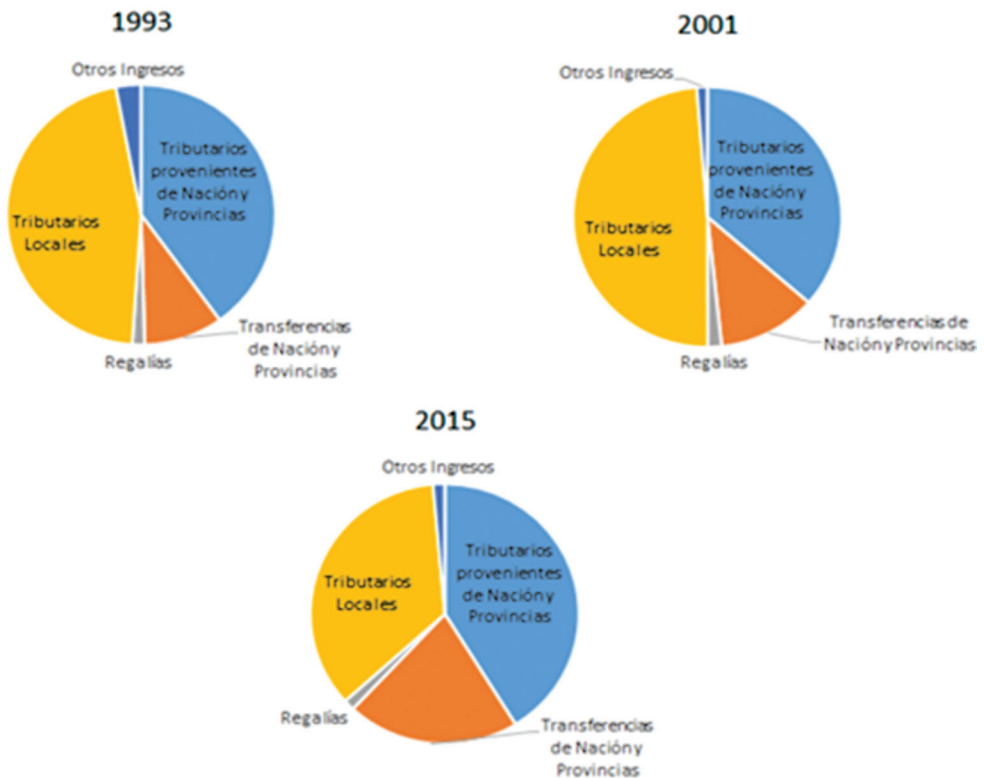
Porto, Alberto; Garriga, Marcelo y Rosales, Walter (2011), *Descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno*, 44° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

Porto, Alberto; Huascar Eguino y Walter Rosales (2017), *Panorama de las finanzas municipales en América Central*, IADB (BID), DP 552.

Shah, Anwar (2006), *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington, DC.

Anexo I

Origen de los recursos municipales en Argentina.
Consolidado de 23 provincias. Años 1993, 2001 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNCFP.

Relación tributos/PBI con agregado subnacional

Nivel	Brasil	México	Argentina	Colombia	Perú
Nacional	27,1	23,2	28,2	16,1	22,1
<i>Subnacional</i>	<i>12,2</i>	<i>1,5</i>	<i>6,6</i>	<i>3,5</i>	<i>1,2</i>
Intermedio	9,8	1,0	5,5	1,0	0,2
Municipal	2,4	0,4	1,1	2,5	1,0
Total	39,3	24,7	34,8	19,6	23,3

Anexo II

Relación gastos/PBI con agregado subnacional

Nivel	Brasil	México	Argentina	Colombia	Perú
Nacional	18,8	11,6	25,0	13,7	12,5
<i>Subnacional</i>	<i>20,1</i>	<i>11,8</i>	<i>19,2</i>	<i>8,7</i>	<i>9,1</i>
Intermedio	11,1	9,9	15,8	2,7	4,5
Municipal	8,9	1,9	3,4	6,0	4,6
Total	38,9	23,3	44,2	22,5	21,6

SISTEMA PREVISIONAL Y RELACIONES FISCALES FEDERALES

LUCIANO MARIO DI GRESIA¹

1. Los municipios de Argentina dentro de la problemática fiscal federal

El sector municipal en Argentina comprende el tercer nivel de gobierno dentro de la estructura federal, junto al Gobierno Federal y las provincias, incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Como un componente más dentro del sistema fiscal, los municipios se ven afectados por las distintas problemáticas que inciden sobre el régimen federal. En este sentido, una de las problemáticas claves, a ser tratada en este capítulo, es la evolución financiera del sistema previsional. Pero antes de iniciar el análisis de la

1. Doctor en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Docente en la Maestría en Finanzas Públicas, Provinciales y Municipales de la UNLP. Docente en la carrera de abogacía de la Facultad de Derecho de la UCA. Investigador en el Departamento de Economía de la UNLP. Se ha desempeñado como Subsecretario de Hacienda del Ministerio de Economía, Secretario General de la Gobernación y Secretario de Personal y Políticas de Recursos Humanos, sucesivamente, del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Ex Subdirector Ejecutivo de Planificación y Coordinación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). Ha sido Representante Titular por la provincia de Buenos Aires ante la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, representante por la provincia de Buenos Aires en el Comité Ejecutivo del Consejo de Responsabilidad Fiscal (2008) y representante por la provincia de Buenos Aires en la Comisión Federal de Impuestos (2007 a 2009). Se ha desempeñado también como Asesor de la Secretaría de Hacienda de la Nación y del Directorio del Banco de la provincia de Buenos Aires. Es consultor de organismos internacionales como el BID, Banco Mundial, CEPAL y GIZ.

situación previsional, resulta necesario introducir una descripción del sector municipal dentro del esquema fiscal general. Al respecto, una metodología interesante para evaluar la situación fiscal de cada nivel de gobierno consiste en cuantificar el *desequilibrio fiscal vertical*. Esta metodología permite considerar la situación simulada sin transferencias de cada nivel de gobierno, para observar el grado de concentración de la captación de recursos fiscales, en comparación con las responsabilidades de gastos, entre otros análisis.

Tabla 1. Cuantificación del desequilibrio fiscal vertical para los tres niveles de gobierno

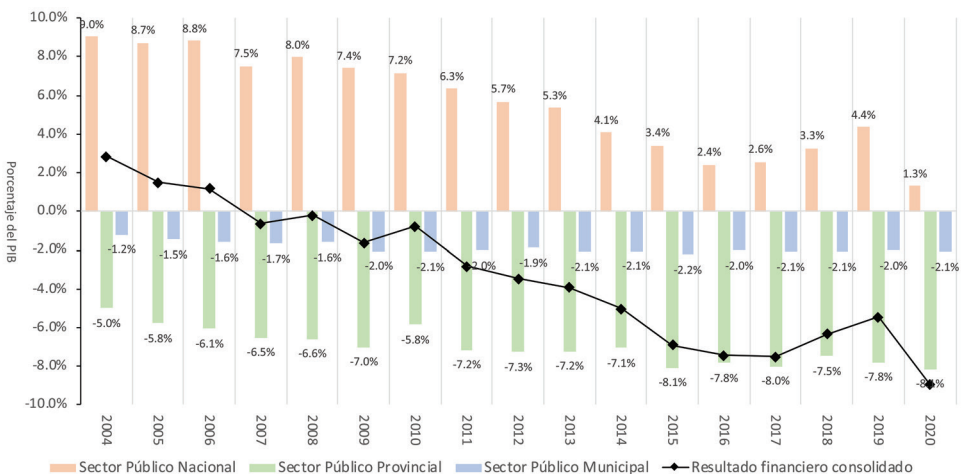
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos consolidados	36.03%	36.58%	36.81%	37.32%	36.78%	36.70%	35.07%	34.92%	35.79%
Sector Público Nacional	26.77%	26.69%	26.69%	27.09%	26.31%	25.63%	24.87%	25.35%	25.75%
Recursos tributarios	25.77%	25.65%	25.54%	25.83%	25.16%	24.19%	22.94%	23.04%	24.14%
Propios	19.10%	18.95%	18.88%	18.95%	18.65%	17.31%	15.71%	15.75%	16.02%
Coparticipación a SPP	6.67%	6.70%	6.67%	6.88%	6.51%	6.88%	7.23%	7.29%	8.13%
Otros recursos corrientes	0.99%	1.04%	1.14%	1.25%	1.14%	1.41%	1.84%	1.76%	1.25%
Ingresos de capital	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.03%	0.08%	0.55%	0.35%
Sector Público Provincial (+CABA)	8.09%	8.62%	8.86%	8.93%	9.22%	9.75%	9.05%	8.51%	8.94%
Recursos tributarios	4.60%	5.24%	5.26%	5.28%	5.16%	5.44%	5.21%	4.80%	4.98%
Propios	3.26%	3.76%	3.80%	3.87%	3.87%	3.90%	3.67%	3.29%	3.36%
Coparticipación a SPP	1.34%	1.48%	1.47%	1.42%	1.54%	1.54%	1.54%	1.51%	1.62%
Otros recursos corrientes	3.49%	3.38%	3.59%	3.63%	4.05%	4.29%	3.83%	3.67%	3.94%
Ingresos de capital propios	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%	0.04%	0.02%
Sector Público Municipal	1.17%	1.26%	1.26%	1.31%	1.26%	1.33%	1.15%	1.06%	1.10%
Recursos corrientes propios	1.14%	1.23%	1.23%	1.28%	1.24%	1.31%	1.14%	1.05%	1.08%
Ingresos de capital propios	0.02%	0.03%	0.02%	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.01%
Gastos consolidados	39.50%	40.52%	41.83%	44.22%	44.24%	44.21%	41.40%	40.39%	44.74%
Sector Público Nacional	21.10%	21.35%	22.60%	23.69%	23.90%	23.05%	21.61%	20.98%	24.45%
Gastos corrientes (sin transf. a SPP)	19.69%	19.73%	20.87%	22.15%	22.47%	21.92%	20.61%	20.13%	23.62%
Totales	20.16%	20.17%	21.27%	22.61%	23.36%	22.69%	21.15%	20.73%	24.94%
Transferencias a SPP	0.47%	0.44%	0.40%	0.46%	0.89%	0.78%	0.54%	0.60%	1.32%
Gastos de capital (sin transf. a SPP)	1.41%	1.62%	1.73%	1.54%	1.43%	1.14%	1.00%	0.85%	0.83%
Totales	2.34%	2.71%	2.87%	2.70%	2.21%	1.95%	1.43%	1.08%	1.02%
Transferencias a SPP	0.93%	1.09%	1.13%	1.16%	0.78%	0.81%	0.43%	0.23%	0.19%
Sector Público Provincial (+CABA)	15.35%	15.84%	15.91%	16.99%	17.05%	17.75%	16.54%	16.32%	17.09%
Gastos corrientes (sin transf. a SPM)	13.84%	14.14%	14.20%	15.27%	15.43%	15.66%	14.67%	14.85%	15.84%
Totales	14.11%	14.42%	14.45%	15.60%	15.62%	15.91%	14.91%	15.07%	16.05%
Transferencias a SPM	0.27%	0.27%	0.25%	0.32%	0.19%	0.24%	0.24%	0.23%	0.22%
Gastos de capital (sin transf. a SPM)	1.50%	1.70%	1.71%	1.71%	1.62%	2.08%	1.87%	1.47%	1.25%
Totales	1.76%	2.00%	2.02%	2.10%	1.97%	2.39%	2.17%	1.75%	1.52%
Transferencias a SPM	0.25%	0.31%	0.31%	0.38%	0.35%	0.30%	0.30%	0.28%	0.27%
Sector Público Municipal	3.06%	3.33%	3.32%	3.55%	3.29%	3.40%	3.25%	3.09%	3.20%
Gasto corrientes	2.60%	2.77%	2.74%	2.91%	2.79%	2.84%	2.68%	2.57%	2.70%
Gastos de capital	0.46%	0.56%	0.58%	0.64%	0.49%	0.56%	0.56%	0.53%	0.50%
Resultado financiero CONSOLIDADO									
Sin transferencias (desequilibrio vertical)	-3.47%	-3.95%	-5.02%	-6.90%	-7.45%	-7.51%	-6.33%	-5.47%	-8.95%
Sector Público Nacional	5.67%	5.34%	4.09%	3.41%	2.41%	2.57%	3.26%	4.37%	1.30%
Sector Público Provincial	-7.25%	-7.21%	-7.05%	-8.06%	-7.84%	-8.00%	-7.49%	-7.81%	-8.15%
Sector Público Municipal	-1.89%	-2.07%	-2.06%	-2.24%	-2.03%	-2.09%	-2.09%	-2.03%	-2.11%
Transferencias	9.93%	10.29%	10.24%	10.63%	10.27%	10.56%	10.28%	10.14%	11.74%
Sector Público Nacional a Provincial	8.07%	8.23%	8.20%	8.51%	8.18%	8.47%	8.19%	8.13%	9.64%
Sector Público Provincial a Municipal	1.87%	2.06%	2.04%	2.12%	2.08%	2.08%	2.08%	2.02%	2.10%
Con transferencias	-3.47%	-3.95%	-5.02%	-6.90%	-7.45%	-7.51%	-6.33%	-5.47%	-8.95%
Sector Público Nacional	-2.40%	-2.89%	-4.11%	-5.10%	-5.77%	-5.90%	-4.94%	-3.76%	-8.34%
Sector Público Provincial	-1.05%	-1.05%	-0.88%	-1.68%	-1.74%	-1.61%	-1.38%	-1.70%	-0.61%
Sector Público Municipal	-0.02%	-0.01%	-0.03%	-0.12%	0.06%	0.01%	-0.01%	-0.01%	0.00%

La tabla 1 presenta la cuantificación del desequilibrio fiscal vertical para el período 2012 a 2020. Algunos resultados interesantes de esta cuantificación son los siguientes:

- El sector público municipal expone un nivel de captación de ingresos propios de 1,21 % del PIB (promedio 2012 a 2020), aunque se observa una declinación desde el máximo de 2017 con 1,33 %. Estos recursos comprenden principalmente el cobro de tasas como seguridad e higiene y servicios urbanos, entre otros.
- En términos del total de ingresos fiscales consolidados promedio del período (36,22 % del PIB para los tres niveles de gobierno), los municipios participan en solo un 3,3 %. Es decir, se observa una baja descentralización de potestades tributarias al nivel municipal.
- Por el lado del gasto, los municipios son responsables de un nivel de 3,28 % del PIB (promedio 2012-2020), registrándose el máximo en 2017, con 3,40 %.
- Respecto del total de gastos consolidados promedio del período (42,34 % del PIB), los municipios participan en el 7,7 %. También se observa una baja descentralización de gastos que se ha mantenido estable durante todo el período.
- Dada la generación de recursos propios y las responsabilidades de gastos, los municipios exponen un desequilibrio vertical de -2,07 %, el cual debe ser cubierto con los diferentes mecanismos de transferencias tanto automáticas como no automáticas.

La evolución del desequilibrio fiscal vertical de los tres niveles de gobierno se presenta en la siguiente figura (1).

Figura 1. Evolución del desequilibrio fiscal vertical de los tres niveles de gobierno



En definitiva, el sector municipal en Argentina, que tiene un tamaño aproximado de poco más de 3 % del PIB, se encuentra inserto dentro de un esquema federal del cual depende en aproximadamente 2/3 para financiar los gastos. Por lo tanto, todas las problemáticas que afectan al régimen fiscal federal terminan afectando de manera relevante a los municipios. Este fenómeno explica los siguientes análisis de este capítulo, que se concentran en profundizar acerca del sistema previsional como factor clave de la evolución de la problemática fiscal federal y con consecuencias directas sobre la situación fiscal de los municipios.

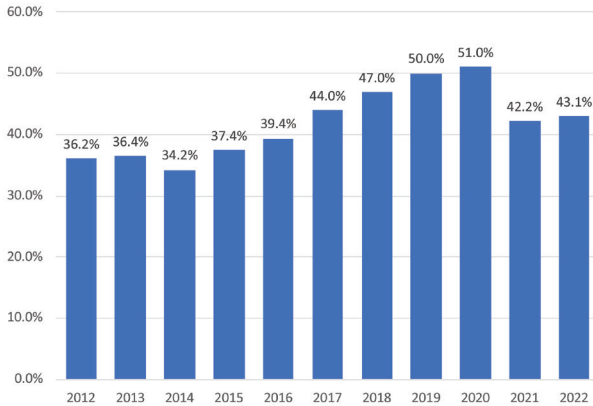
2. La importancia del sistema previsional en la problemática fiscal federal

Las relaciones fiscales federales en Argentina se han visto fuertemente influidas en los últimos años por la problemática previsional.

El sistema previsional nacional, además de su relevancia para los jubilados actuales y futuros, resulta crucial en términos fiscales generales. Las prestaciones previsionales representaron en 2022 un 43,1 % del total de gasto primario del sector público nacional. En consecuencia, la dinámica del gasto previsional es un factor que afecta de manera relevante la situación macroeconómica por la vía fiscal.

La figura siguiente (2) expone la evolución de la importancia del gasto previsional (ANSES) dentro del gasto primario nacional. Resulta notable el aumento constante de importancia desde el año 2014 hasta 2020. Los años 2021 y 2022 exponen una disminución de la importancia relativa del sector previsional, debido en parte a la normalización del gasto pospandemia y a la aceleración del proceso inflacionario combinado con la fórmula de movilidad previsional (rezagos) que disminuye el valor real de las prestaciones. Claramente el gasto previsional es un factor clave que define la situación fiscal en el mediano plazo.

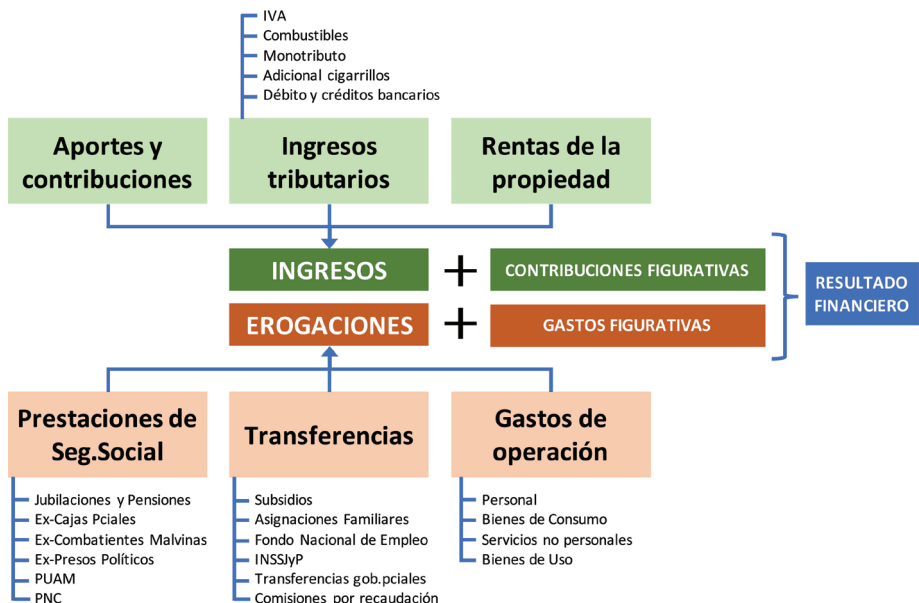
Figura 2. Participación de las erogaciones de ANSeS dentro del gasto primario nacional



3. Esquema ahorro - inversión - financiamiento de ANSES

Para profundizar el análisis del sistema previsional resulta útil emplear el esquema ahorro, inversión y financiamiento de ANSES. La figura siguiente (3) expone dicho esquema básico de análisis.

Figura 3. Esquema ahorro / inversión / financiamiento de ANSES



Una descripción del esquema es la siguiente:

- Los ingresos de ANSES están comprendidos por los aportes y contribuciones, los ingresos tributarios (derivados de las diferentes asignaciones de recursos coparticipables) y las rentas de la propiedad derivadas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- Las erogaciones de ANSES están comprendidas por las distintas prestaciones de seguridad social, las transferencias y subsidios y los gastos de operación.
- Adicionalmente a los ingresos descriptos, ANSES recibe contribuciones figurativas desde el Tesoro Nacional, básicamente para financiar faltantes de recursos.
- Por otra parte, ANSES también realiza algunos gastos figurativos a otros organismos dentro del sector público nacional, como por ejemplo el PAMI.
- De las combinaciones de todos los ingresos y erogaciones surge un resultado financiero, el cual, si es positivo y acumula disponibilidades en el tiempo, puede constituir una fuente de financiamiento para el Tesoro Nacional mediante la suscripción de letras.

i. Evolución de ingresos

Veamos ahora la evolución detallada de cada uno de los componentes del esquema de ahorro, inversión y financiamiento, comenzado por los ingresos. Las tablas siguientes (2 y 3) exponen la evolución de los ingresos tanto en millones de pesos como en porcentaje del PIB.

Tabla 2. Ingresos de ANSES en millones de pesos

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APORTES Y CONTRIBUCIONES	147 138	193 103	248 231	336 011	449 978	591 744	738 595	982 690	1 237 230	1 917 830	3 468 470
Contribuciones a la Seg.Soc.	138 984	182 323	233 844	315 694	423 131	550 663	695 438	930 464	1 185 004	1 790 129	3 246 950
Ex-Cajas Provinciales	8 154	10 780	14 387	20 317	26 846	41 081	43 157	52 226	52 226	127 701	221 521
TRIBUTARIOS	59 049	74 597	103 110	140 156	277 236	271 148	387 780	559 597	769 294	1 239 571	2 199 537
Ganancias	27 594	36 576	53 295	75 798	86 486	109 246	-	-	-	-	-
IVA	19 314	24 907	32 722	43 272	58 260	74 728	106 984	151 153	188 842	320 535	577 129
Combustibles líquidos e Internos Unificados	8 239	8 682	12 168	14 200	19 962	29 456	30 341	41 698	51 434	93 092	107 556
Monotributo	2 673	3 099	2 941	3 969	4 810	7 282	11 017	14 165	20 027	21 632	27 265
Adicional Cigarillos	1 229	1 332	1 985	2 916	4 188	5 626	6 846	9 268	12 671	18 854	26 819
Sinceramiento Fiscal	-	-	-	-	103 531	44 811	-	-	-	-	-
Débitos Bancarios	-	-	-	-	-	-	232 591	343 313	440 834	739 435	1 317 858
Impuesto PAIS	-	-	-	-	-	-	-	-	55 485	46 023	142 910
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	147	177	283	624	973	1 091	1 442	1 809	1 107	1 312	4 494
RENTAS DE LA PROPIEDAD	17 349	22 873	38 384	53 181	72 470	109 654	183 231	304 862	175 365	201 167	348 553
RECURSOS DE CAPITAL	1	0	2	0	5	1	27	29 345	83 632	4	10
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	9
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	42 293	57 547	101 132	156 469	292 816	377 161	382 991	648 486	1 599 299	1 461 000	2 357 328
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	265 977	348 297	491 141	686 442	1 093 478	1 350 799	1 694 066	2 526 788	3 865 927	4 820 886	8 378 401

Tabla 3. Ingresos de ANSES en porcentaje del PIB

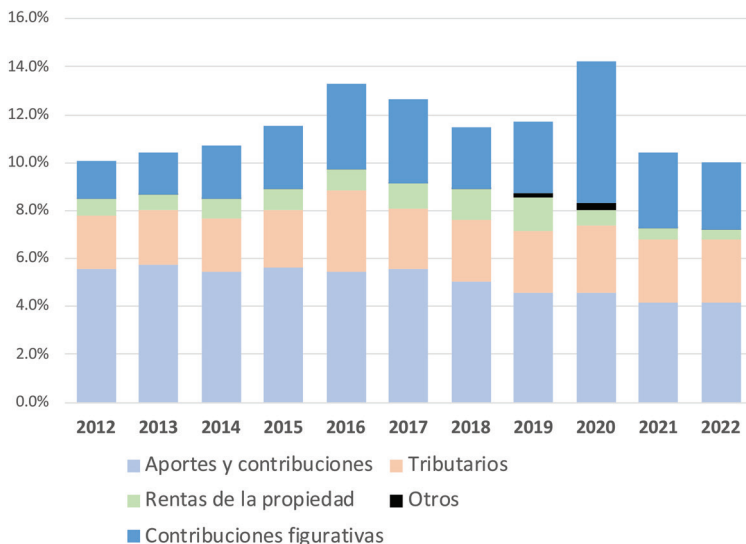
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APORTES Y CONTRIBUCIONES	5.6%	5.8%	5.4%	5.6%	5.5%	5.6%	5.0%	4.6%	4.5%	4.1%	4.2%
Contribuciones a la Seg.Soc.	5.3%	5.4%	5.1%	5.3%	5.1%	5.2%	4.7%	4.3%	4.4%	3.9%	3.9%
Ex-Cajas Provinciales	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%
TRIBUTARIOS	2.2%	2.2%	2.3%	2.4%	3.4%	2.5%	2.6%	2.6%	2.8%	2.7%	2.6%
Ganancias	1.0%	1.1%	1.2%	1.3%	1.1%	1.0%					
IVA	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%
Combustibles líquidos	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Monotributo	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
Adicional Cigarrillos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Sinceramiento Fiscal					1.3%	0.4%					
Débitos Bancarios							1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%
Impuesto PAIS									0.2%	0.1%	0.2%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	0.9%	1.0%	1.2%	1.4%	0.6%	0.4%	0.4%
RECURSOS DE CAPITAL	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.3%	0.0%	0.0%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	1.6%	1.7%	2.2%	2.6%	3.6%	3.5%	2.6%	3.0%	5.9%	3.2%	2.8%
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	10.1%	10.4%	10.7%	11.5%	13.3%	12.7%	11.5%	11.7%	14.2%	10.4%	10.0%

Se observa que el total de ingresos ha fluctuado entre 10,0 % y 14,2 % del PIB en todo el período. El año 2020 aparece con un registro fuera del promedio, debido al alto nivel de contribuciones figurativas recibidas. Por otra parte, se registra un valor elevado de 13,3 % del PIB en 2016, producto del ingreso extraordinario por sinceramiento fiscal (incluido en el componente “Tributarios”). El año 2022 aparece con el nivel mínimo de la serie de 10 % del PIB.

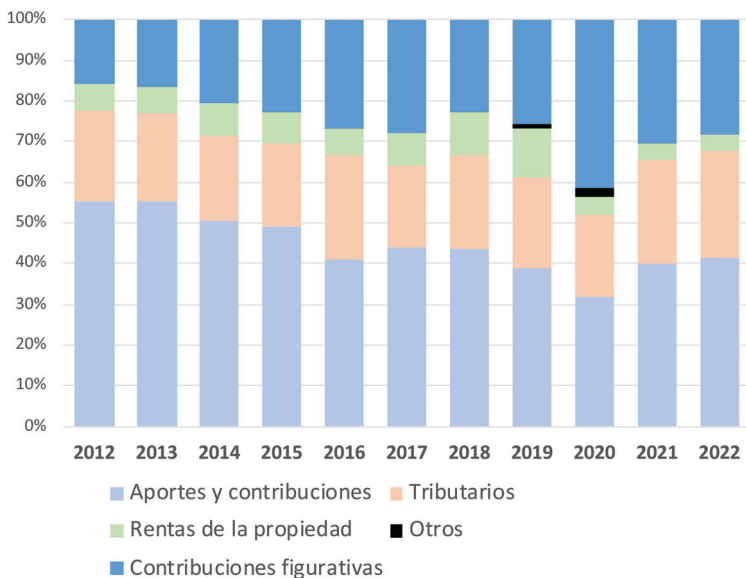
En los gráficos siguientes resulta interesante apreciar la paulatina transformación que está ocurriendo en los ingresos. Se observa la importancia de la participación de las contribuciones figurativas dentro del total de ingresos.

Este comportamiento es una primera pauta de una situación fiscal que paulatinamente empeora. Dicho indicio se observa en mayor medida en la caída de importancia de los aportes y contribuciones, lo cual es un claro reflejo de una economía estancada desde 2011, que deriva en un mercado laboral (aportantes al sistema) débil. Se pasó de una participación de aportes y contribuciones desde 55 % en 2012 hasta 40 % en 2022.

Ingresos de ANSES en porcentaje del PIB



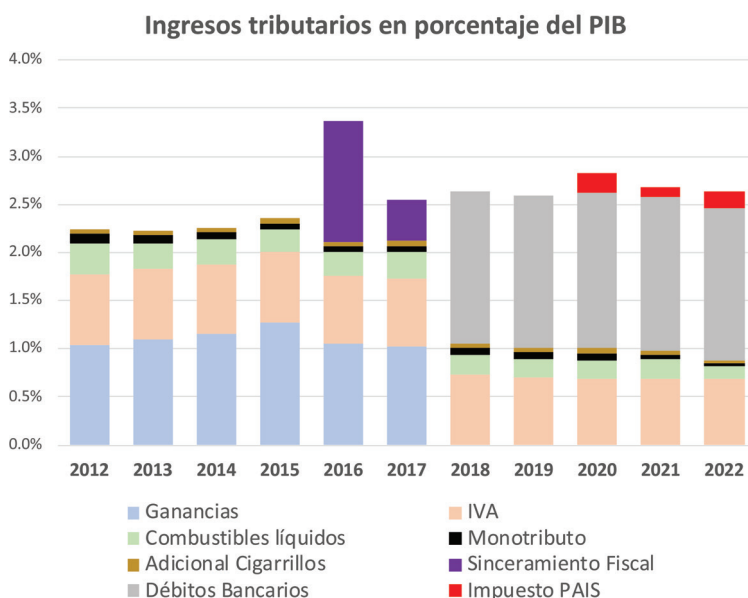
Composición porcentual ingresos de ANSES

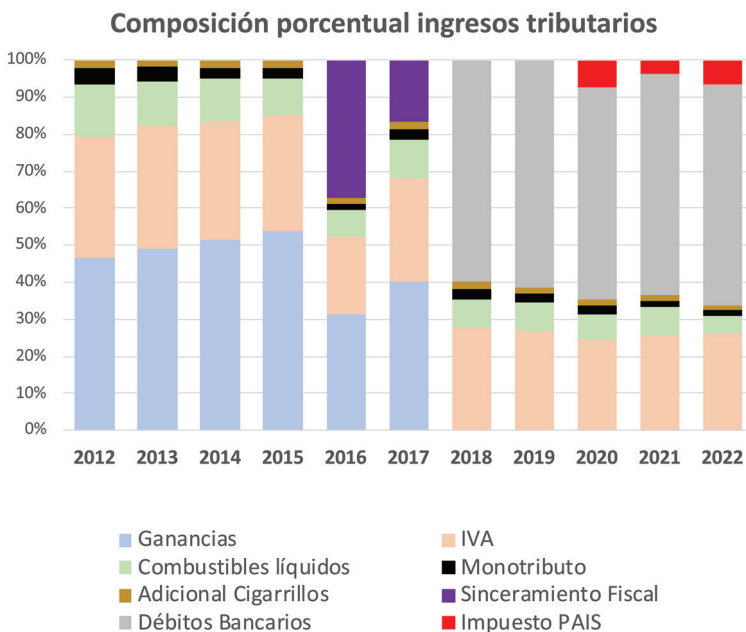


Otro resultado interesante de la evolución de los ingresos deriva cuando analizamos la composición detallada de los ingresos tributarios. Dicho concepto resulta clave en nuestra vinculación de la situación previsional con el régimen fiscal federal, dado que esos ingresos son los que ANSES obtiene de la renta federal.

Se observa cómo, a pesar de los múltiples cambios en las relaciones fiscales federales ocurridos en los últimos años (devolución pre-coparticipación de 15 % y Consenso Fiscal 2017), el nivel de ingresos tributarios de ANSES no ha variado, manteniéndose en poco más de 2,5 % del PIB.

Las reformas introducidas por el Consenso Fiscal 2017 y el fallo de la Corte respecto de la pre-coparticipación fueron compensados por la asignación específica del 100 % del impuesto a los débitos bancarios. A partir de 2018 el principal tributo dentro del componente de ingresos tributarios es el impuesto a los débitos bancarios, alcanzando el 60 % del total. En consecuencia, una fracción relevante del financiamiento previsional se encuentra vinculada a la dinámica específica de un impuesto. El segundo impuesto en importancia es el IVA, con 28 %. También se agrega a partir de 2020 el Impuesto PAIS como otro recurso asignado específicamente al sector previsional.





ii. Evolución de erogaciones

El análisis de las erogaciones es otro componente clave de la situación previsional, no sólo por una cuestión cuantitativa, sino por la incidencia en la política de ayudas sociales del Gobierno Federal. Una gran parte del gasto social se ejecuta por intermedio de ANSES, además de las prestaciones previsionales usuales.

Las tablas siguientes (4 y 5) exponen el detalle de todos los conceptos de gastos en millones de pesos y en porcentaje del PIB.

Tabla 4. Erogaciones de ANSES en millones de pesos

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	168 715	222 972	295 607	433 432	603 990	854 576	1 122 621	1 614 485	2 283 743	3 177 969	5 336 105
Jubilaciones y pensiones	157 512	209 172	277 843	410 069	572 659	803 484	1 028 293	1 476 422	2 084 856	2 901 233	4 876 179
Sistema Nacional (incluye rep.histórica)	99 614	133 476	177 945	247 069	339 671	489 837	640 395	923 720	1 300 936	1 818 515	3 047 016
Moratoria	57 898	75 696	99 898	163 000	232 988	313 648	387 898	552 702	783 920	1 082 717	1 829 163
Ex-Cajas Pciales.	9 799	11 955	15 360	19 903	26 502	32 353	39 286	56 491	75 277	98 522	156 001
Ex-Combatientes de Malvinas	1 404	1 845	2 403	3 259	4 298	5 547	6 993	9 813	13 910	19 213	31 682
Ex-Presos Políticos	-	-	1	201	513	848	1 247	1 666	2 079	3 108	7 157
PUAM	-	-	-	-	18	2 970	8 604	17 243	30 443	51 263	104 332
PNC	-	-	-	-	-	9 374	38 199	52 850	77 177	104 629	160 753
TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL	32 306	43 864	62 895	92 783	167 994	202 142	262 376	382 815	1 047 479	865 611	1 663 071
Subsidios	344	646	816	2 250	5 902	1 210	3 573	17 979	28 076	63 882	206 769
Asignaciones Familiares	24 386	33 465	47 024	65 643	107 628	141 911	187 302	265 811	389 307	572 472	962 942
Asignaciones Familiares Contributivas	11 154	14 671	20 184	25 160	46 243	66 816	78 944	103 268	142 883	245 830	450 792
Asignaciones Familiares No Contributivas	2 063	2 660	3 727	5 223	8 152	11 370	15 116	20 912	49 328	68 070	113 417
Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	11 169	15 805	22 115	34 035	50 475	60 116	89 219	136 823	190 385	249 087	384 650
Asignaciones Familiares para Organismos Públicos	-	329	998	1 224	2 758	3 609	4 022	4 808	6 712	9 485	14 082
Progresar	-	-	2 358	6 868	9 045	8 157	6 578	-	-	-	-
Fondo Nacional de Empleo	575	508	430	319	1 636	3 370	3 980	6 828	12 744	18 228	13 471
INSSyP	6 044	7 987	10 655	15 521	21 690	31 623	41 042	58 585	81 411	112 574	188 973
Devolución coparticipación a provincias	-	-	-	-	7 072	-	-	-	-	-	-
Transferencias a gobiernos provinciales	-	-	-	-	12 099	10 845	19 529	25 059	36 225	58 538	72 218
Transferencias al exterior y Otras instituciones	3	4	2	4	4	8	9	11	33	53	115
Comisiones por recaudación	954	1 254	1 610	2 179	2 917	5 018	6 264	8 542	10 700	16 524	29 789
Asistencia al Empleo Trabajo y Producción (AETP)	-	-	-	-	-	-	-	-	226 865	23 340	181 881
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	-	-	-	-	-	-	-	-	262 118	-	-
Acciones de nutrición	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 913
GASTOS DE OPERACION Y DE CAPITAL	7 026	11 023	13 356	14 659	16 812	18 890	22 381	27 365	31 934	52 507	111 509
Personal	4 037	4 924	6 352	8 268	10 970	13 818	16 381	20 533	24 619	40 763	92 173
Bienes de Consumo	31	53	129	113	77	134	109	199	240	386	512
Serv. No Personales	1 555	1 813	2 555	3 537	3 130	4 248	4 565	5 427	6 395	9 875	15 259
Bienes de Uso	145	141	199	424	364	567	856	662	490	1 482	3 565
Conectar Igualdad	1 258	4 091	4 120	2 316	2 272	-	-	-	-	-	-
Honorarios Homologación	-	-	-	-	-	123	470	544	190	-	-
GASTOS FIGURATIVOS	33 290	44 978	60 915	84 400	110 817	135 544	140 567	208 111	278 581	437 497	788 197
EROGACIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL	241 337	322 837	432 773	625 274	899 614	1 211 152	1 547 946	2 232 775	3 641 737	4 533 584	7 898 861

Algunos resultados interesantes dentro del concepto de erogaciones son los siguientes:

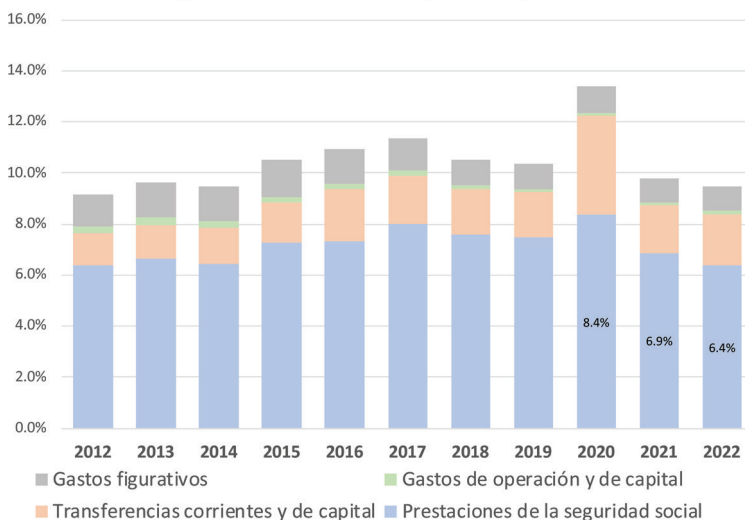
- El año 2020 muestra un nivel extraordinario de erogaciones de 13,4 % del PIB explicado por dos conceptos transitorios, debido a la pandemia, que son el programa de Asistencia al Empleo, Trabajo y Producción (AETP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Ambos conceptos alcanzaron un nivel de 1,8 % del PIB.
- Las prestaciones de la seguridad social, que comprenden un rubro de gasto permanente, registran un incremento paulatino desde un mínimo de 6,4 % del PIB en 2012 a un máximo de 8,4 % del PIB en 2020, para luego disminuir hasta 6,4 % en 2022. La disminución de los últimos dos años se encuentra asociada al impacto del proceso inflacionario creciente sobre las prestaciones previsionales en valores reales. Esto se debe a la utilización de una fórmula de movilidad previsional con rezagos. Es importante notar que, si se verificase un proceso inverso de disminución del proceso inflacionario, la movilidad previsional haría subir las prestaciones en términos reales, recuperándose de la caída observada.

Tabla 5. Erogaciones de ANSES en porcentaje del PIB

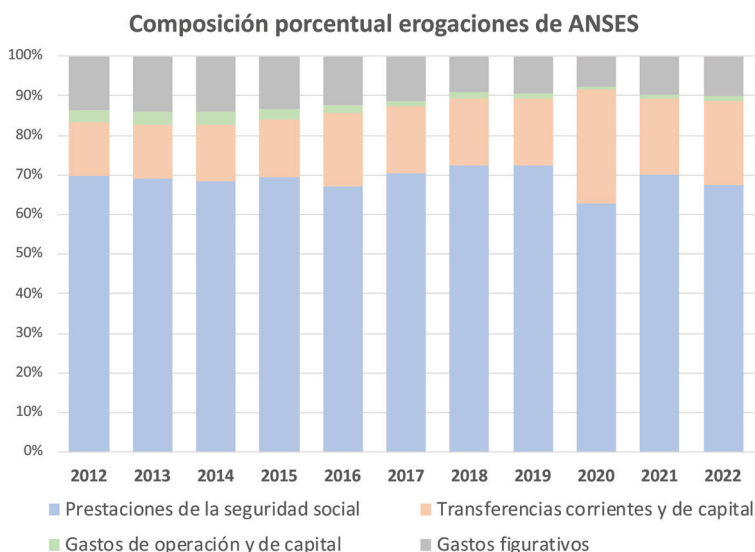
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	6.4%	6.7%	6.5%	7.3%	7.3%	8.0%	7.6%	7.5%	8.4%	6.9%	6.4%
Jubilaciones y pensiones	6.0%	6.2%	6.1%	6.9%	7.0%	7.5%	7.0%	6.8%	7.7%	6.3%	5.8%
Sistema Nacional	3.8%	4.0%	3.9%	4.1%	4.1%	4.6%	4.3%	4.3%	4.8%	3.9%	3.7%
Moratoria	2.2%	2.3%	2.2%	2.7%	2.8%	2.9%	2.6%	2.6%	2.9%	2.3%	2.2%
Ex-Cajas Pciales.	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Ex-Combatientes de Malvinas	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Ex-Presos Políticos					0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
PUAM			0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
PNC						0.1%	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL	1.2%	1.3%	1.4%	1.6%	2.0%	1.9%	1.8%	1.8%	3.9%	1.9%	2.0%
Subsidios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
Asignaciones Familiares	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%	1.3%	1.3%	1.3%	1.2%	1.4%	1.2%	1.2%
Asignaciones Familiares Contributivas	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
Asignaciones Familiares No Contributivas	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.5%	0.5%
Asignaciones Familiares para Organismos Públicos		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Progresar			0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%			
Fondo Nacional de Empleo	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
INSSyP	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Devolución coparticipación a provincias					0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Transferencias a gobiernos provinciales					0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Transferencias al exterior y Otras instituciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Comisiones por recaudación	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Asistencia al Empleo Trabajo y Producción (AETP)									0.8%	0.1%	0.2%
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)									1.0%		
Acciones de nutrición											0.0%
GASTOS DE OPERACION Y DE CAPITAL	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Personal	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Bienes de Consumo	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Serv. No Personales	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bienes de Uso	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Conectar Igualdad	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Honorarios Homologación						0.0%	0.0%	0.0%	0.0%		
GASTOS FIGURATIVOS	1.3%	1.3%	1.3%	1.4%	1.3%	1.3%	1.0%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%
EROGACIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL	9.1%	9.6%	9.5%	10.5%	10.9%	11.4%	10.5%	10.4%	13.4%	9.8%	9.5%

Los siguientes gráficos permiten apreciar la evolución de la importancia relativa de los distintos componentes de gasto. Resulta notable el incremento del componente de transferencias corrientes y de capital en 2020, aunque dicho comportamiento se revierte en 2021 y 2022, una vez superado el efecto de la pandemia.

Erogaciones de ANSES en porcentaje del PIB

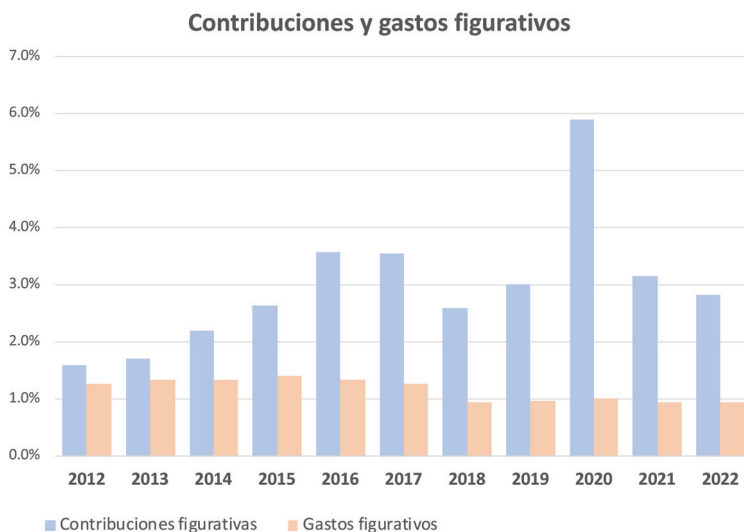


El principal componente dentro de las erogaciones son las prestaciones de seguridad social, que alcanzan un 68 % del total. El segundo componente, con alrededor de 20 % del total, está comprendido por las transferencias. Dentro de este agregado se encuentran las asignaciones familiares (por ejemplo, la AUH).



iii. Contribuciones y gastos figurativos de ANSES

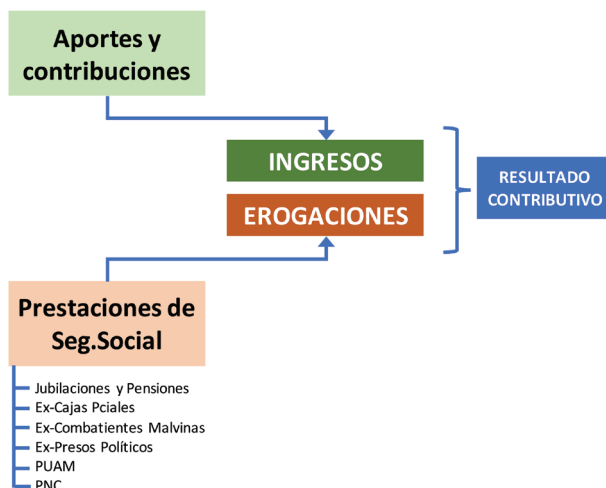
La siguiente figura muestra la evolución de las contribuciones y gastos figurativos de ANSES. Es posible apreciar el extraordinario nivel del año 2020, el cual se encuentra explicado por los gastos generados por la pandemia que debieron ser financiados con transferencias desde el Tesoro Nacional. Deben considerarse, adicionalmente, que dichas transferencias fueron financiadas mayormente con emisión monetaria desde el BCRA. Esta situación se normaliza hacia 2021 y 2022.



iv. Resultado financiero y contributivo

Un concepto clave dentro del análisis de la situación financiera del sistema previsional es el resultado contributivo. Dicho resultado se calcula de acuerdo con el esquema presentado en la siguiente figura (4). La metodología aplicada consiste en considerar los aportes y contribuciones del lado de los ingresos y las prestaciones de seguridad social del lado de las erogaciones.

Figura 4. Cálculo del resultado contributivo



El cálculo de resultado financiero y contributivo para el período en análisis se presenta en las siguientes tablas (6 y 7), tanto en millones de pesos como en términos del PIB.

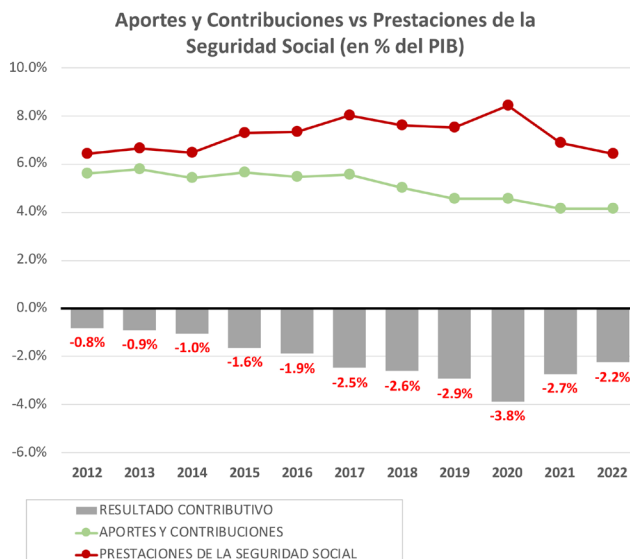
Tabla 6. Resultado financiero y contributivo de ANSES en millones de pesos

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	265 977	348 297	491 141	686 442	1 093 478	1 350 799	1 694 066	2 526 788	3 865 927	4 820 886	8 378 401
EROGACIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL	241 337	322 837	432 773	625 274	899 614	1 211 152	1 547 946	2 232 775	3 641 737	4 533 584	7 898 881
RESULTADO FINANCIERO	24 640	25 460	58 369	61 168	193 864	139 647	146 120	294 013	224 191	287 303	479 520
APORTES Y CONTRIBUCIONES	147 138	193 103	248 231	336 011	449 978	591 744	738 595	982 690	1 237 230	1 917 830	3 468 470
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	168 715	222 972	295 607	433 432	603 990	854 576	1 122 621	1 614 485	2 283 743	3 177 969	5 336 105
RESULTADO CONTRIBUTIVO	(21 577)	(29 868)	(47 376)	(97 420)	(154 012)	(262 832)	(384 026)	(631 795)	(1 046 513)	(1 260 139)	(1 867 635)

Tabla 7. Resultado financiero y contributivo de ANSES en porcentaje del PIB

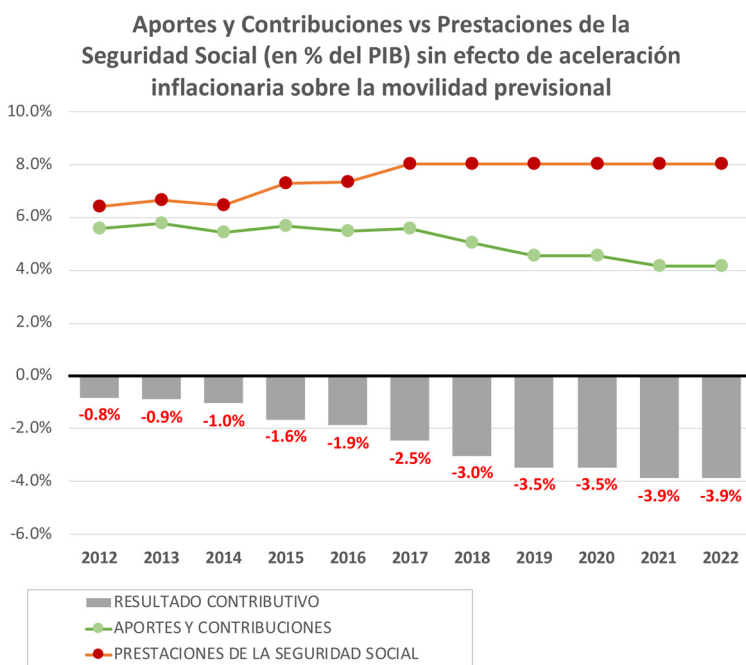
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	10.1%	10.4%	10.7%	11.5%	13.3%	12.7%	11.5%	11.7%	14.2%	10.4%	10.0%
EROGACIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL	9.1%	9.6%	9.5%	10.5%	10.9%	11.4%	10.5%	10.4%	13.4%	9.8%	9.5%
RESULTADO FINANCIERO	0.9%	0.8%	1.3%	1.0%	2.4%	1.3%	1.0%	1.4%	0.8%	0.6%	0.6%
APORTES Y CONTRIBUCIONES	5.6%	5.8%	5.4%	5.6%	5.5%	5.6%	5.0%	4.6%	4.5%	4.1%	4.2%
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	6.4%	6.7%	6.5%	7.3%	7.3%	8.0%	7.6%	7.5%	8.4%	6.9%	6.4%
RESULTADO CONTRIBUTIVO	-0.8%	-0.9%	-1.0%	-1.6%	-1.9%	-2.5%	-2.6%	-2.9%	-3.8%	-2.7%	-2.2%
FINANCIAMIENTO CONTRIBUTIVO	87.2%	86.6%	84.0%	77.5%	74.5%	69.2%	65.8%	60.9%	54.2%	60.3%	65.0%

En la siguiente figura es posible apreciar que la cuantificación del resultado contributivo nos permite visualizar la verdadera situación financiera del sistema previsional. Es posible observar cómo el resultado contributivo es paulatinamente más negativo desde un -0,8 % del PIB en 2012 a un -3,8 % en 2020, para luego registrarse una mejoría entre 2021 y 2022 hasta un nivel de -2,2 % en este último año.



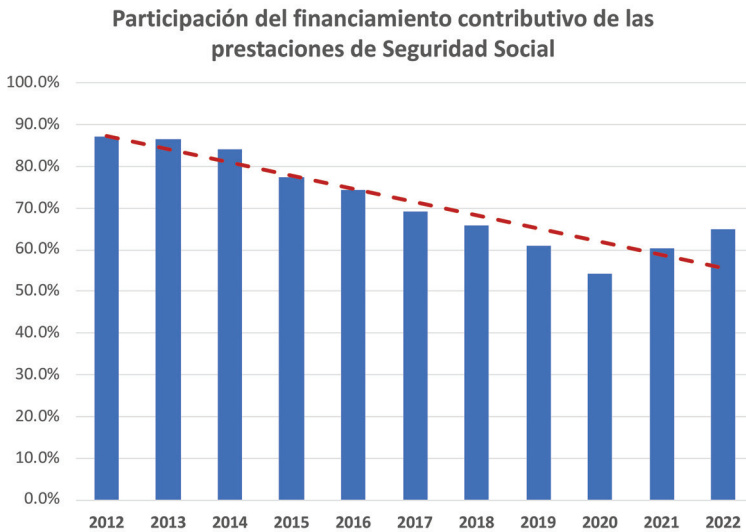
La pérdida en valores reales de las prestaciones previsionales producto de la aceleración inflacionaria² de los últimos años también afecta la dinámica del resultado contributivo.

En la siguiente figura se busca aislar el resultado contributivo de la dinámica surgida de la movilidad previsional. En este sentido, se simula un nivel de prestaciones de seguridad social estabilizado a partir de 2018 hasta el año 2022. De esta manera, podemos aproximar el resultado contributivo sin el efecto de la aceleración inflacionaria sobre la movilidad previsional. Se observa, en este sentido, un resultado contributivo que se estabiliza en un nivel de -3,9 % del PIB.



Otra forma de visualizar la evolución del resultado contributivo consiste en calcular la participación del financiamiento contributivo dentro de las prestaciones de seguridad social. En la siguiente figura se puede apreciar la caída de dicho coeficiente desde un 87,2 % en 2012 a un 65 % en 2022. También es posible apreciar una mejoría en los últimos dos años pospandemia.

2. Combinada con el rezago de la fórmula de movilidad previsional.



Es decir, 4,5 de cada 10 pesos de prestaciones previsionales provienen de fuentes tributarias, rentas de la propiedad o aportes del Tesoro Nacional.

La evolución del resultado contributivo se ha visto afectado en los últimos años por un efecto ya mencionado anteriormente.

4. Aportes y contribuciones

La situación financiera descrita en las secciones anteriores muestra una evolución preocupante en términos de resultado contributivo, determinado en gran parte por la debilidad de recaudación de aportes y contribuciones. En este sentido, esta sección intenta evaluar si un incremento en la presión impositiva de aportes y contribuciones podría ser un camino en la solución al empeoramiento paulatino de la situación financiera del sistema previsional. Para ello veamos el esquema actual de tributación.

i. Conceptos y alícuotas

Las modalidades de tributación de los impuestos al trabajo son:

- Sobre trabajadores en relación de dependencia.
- Sobre trabajadores autónomos.

En el caso de relación de dependencia, los sujetos que intervienen son los siguiente:

- Empleado.
- Empleador.

Y los importes que tributa cada sujeto son:

- Contribuciones: importes a ingresar por el empleador.
- Aportes: sumas retenidas (o ingresadas) por el empleado.

Las bases imponibles para aportes y contribuciones contienen límites mínimos y máximos.

El esquema de alícuotas vigente se presenta en la siguiente tabla (8), desagregado para todos los conceptos.

Tabla 8. Esquema actual de aportes y contribuciones para la seguridad social

Concepto	Aportes de empleados	Contribuciones de empleadores	
		Grupo 1	Grupo 2
Jubilación	11.0%		
INSSJP	3.0%		
Subtotal	14.0%	18.0%	20.4%
Obras sociales	3.0%	6.0%	6.0%
Total	17.0%	24.0%	26.4%

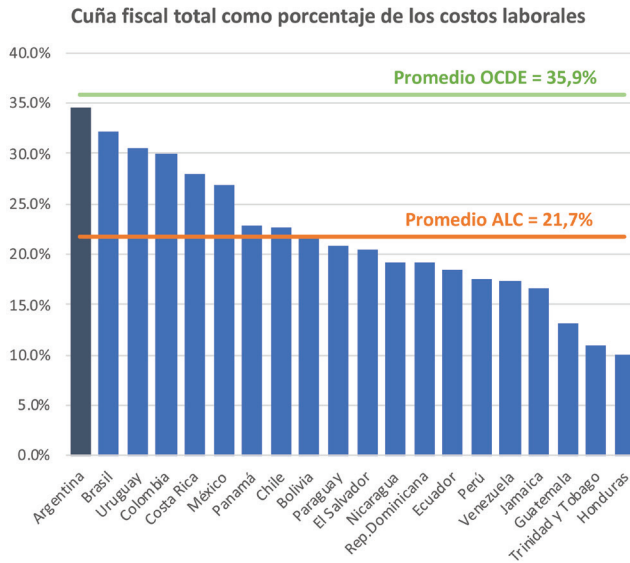
Notas:

Grupo 1: corresponde a las actividades de servicio o comercio (con ventas totales anuales correspondiente a categoría PyME mediana tramo 2 o superior).

Grupo 2: corresponde al resto de las actividades.

ii. *Cuña fiscal salarial comparativa*

La cuña fiscal salarial se define como el diferencial entre el salario bruto y el salario neto luego de los impuestos al trabajo y a la renta personal. En Argentina, dicha cuña resulta elevada en la comparación internacional con países de similar nivel de desarrollo. La situación de Argentina es comparable a la cuña fiscal salarial de los países de la OCDE (los más desarrollados). Por lo tanto, a nivel de imposición sobre aportes y contribuciones, la situación relativa de Argentina en comparación con países similares genera problemas a la hora de justificar un incremento de presión impositiva.



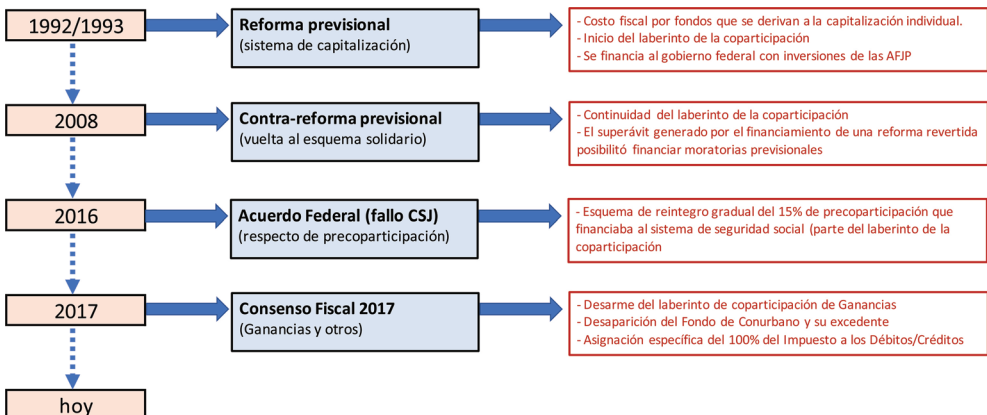
Ver OCDE/CIAT/BID (2016), “Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe”.

5. Acuerdos federales y financiamiento previsional

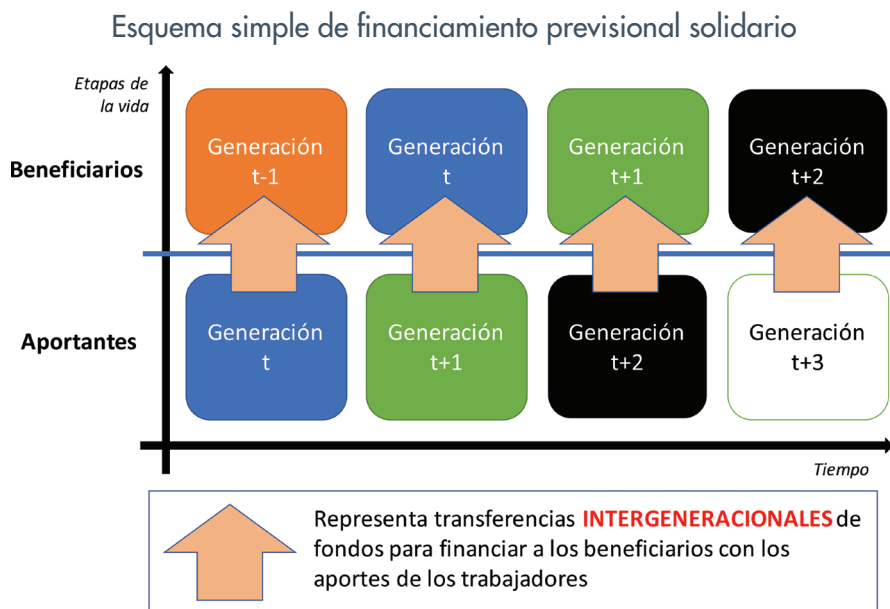
Como se expresó en secciones previas, el motor principal de la puja federal descrita, que impacta en alteraciones constantes de las reglas fiscales federales, se debe a la particular situación del sistema previsional.

En este sentido, resulta interesante repasar las últimas décadas de reformas y acuerdos fiscales federales según se exponen en la figura siguiente:

Línea histórica de las últimas reformas y acuerdos fiscales federales



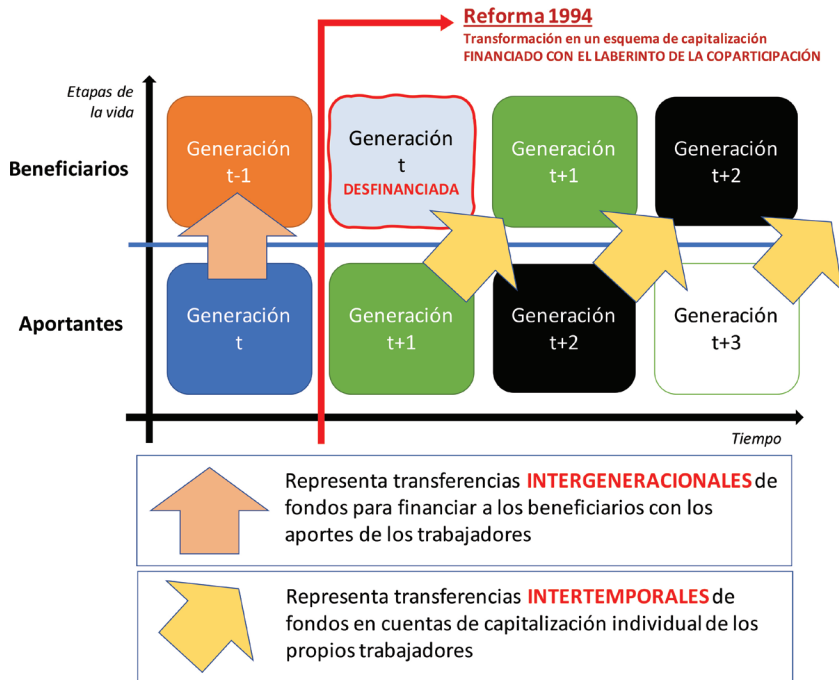
En las últimas tres décadas, la reforma previsional de 1993 resulta un factor clave que condiciona hasta la actualidad las relaciones fiscales federales. Para entender el impacto en la puja federal de dicha reforma, veamos el siguiente esquema simplificado respecto del funcionamiento del sistema previsional.



Con anterioridad a la reforma de 1993, el sistema previsional funcionaba con un esquema solidario en el que cada generación de aportantes financiaba a la generación de adultos mayores que eran los receptores de beneficio previsional.

La reforma de 1994 cambia este esquema por un sistema de capitalización individual, donde cada generación ahorra para la etapa de retiro, rompiéndose el esquema solidario anterior.

Esquema simple de transición hacia un esquema de capitalización individual



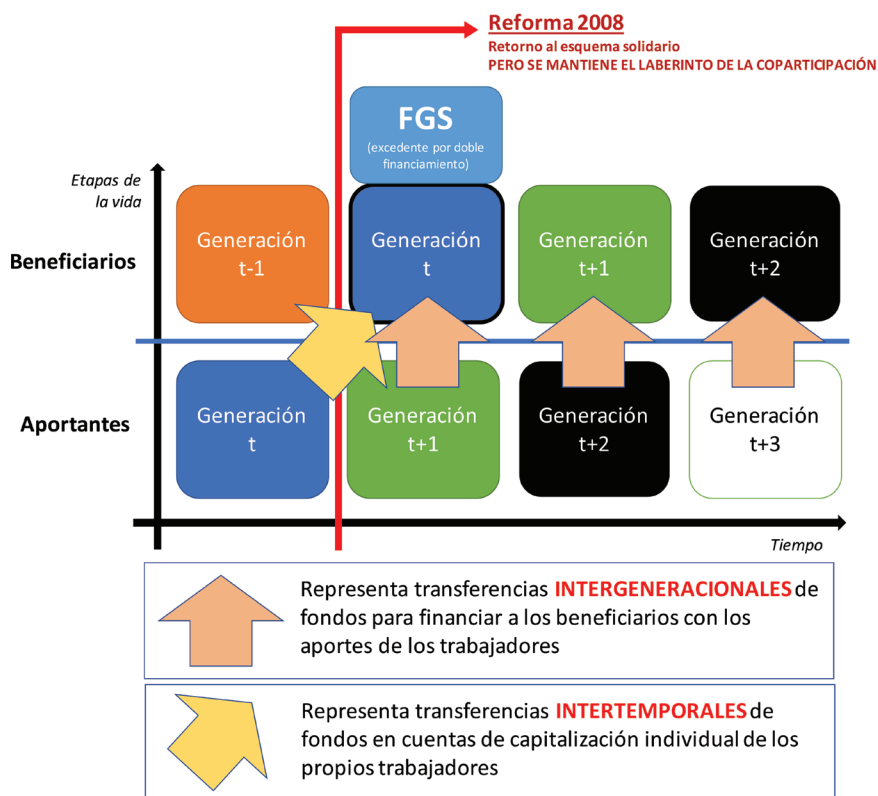
El impacto fiscal de esta reforma previsional, más allá de los impactos económicos, fue el desfinanciamiento de una generación (la generación t en el caso del esquema), al pasarse la generación t+1 a acumular sus aportes en cuentas propias de capitalización.

¿Cuál fue la solución a este bache fiscal en la transición de la reforma previsional? Se instrumentaron detracciones del sistema de coparticipación que configuraron que el Gobierno Nacional y las provincias, y por ende los municipios, resignaran fondos para financiar el impacto fiscal negativo de la reforma previsional.

Esta solución fiscal a la transición previsional resulta un primer ejemplo de la puja federal por los recursos de los distintos niveles de gobierno.

Esta historia de la cuestión previsional y la distribución de los recursos federales tiene otro hito clave en el año 2008, cuando se produce la contra-reforma previsional que implicó retornar al modelo solidario anterior, eliminando el esquema de capitalización individual.

Contrarreforma previsional y transición hacia el esquema solidario



Según se expone en la figura, la contrarreforma previsional de 2008 implicó la vuelta al esquema solidario, lo que generó la acumulación de fondos por un “doble financiamiento” de la generación t al empezar a recibir el aporte solidario de la generación t+1 y disponer los fondos acumulados en cuentas de capitalización bajo el esquema previsional previo. Este doble financiamiento se acumuló en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), el cual pasó a tener un rol relevante dentro de las finanzas del Gobierno Nacional.

Este repaso histórico de la vinculación entre reformas previsionales y relaciones fiscales federales permite identificar la puja federal subyacente. Una cuantificación del impacto fiscal de cada una de las medidas de este período se resume seguidamente:

- Las transferencias a cuentas de capitalización del sistema previsional totalizaron un 16,2 % del PIB, durante el período 1994 a 2008.

- La reforma previsional de 1993/94 desfinanció el sistema y justificó el origen del laberinto de la coparticipación³.
- El laberinto de la coparticipación acumuló como aporte de las provincias un total de 25 % del PIB (por todos los conceptos).
- Cuando se estatiza el régimen mediante la Ley N° 26.425 (en el 2008), el monto que conforma el FGS es de 8,5 % del PIB. Es un reflejo de los costos y rentabilidad del sistema la comparación con el 16,2 % de transferencias.
- El laberinto de la coparticipación siguió vigente luego de la estatización de 2008, a pesar de haberse eliminado las justificaciones originales. El aporte de las provincias sumó en el período 2009 a 2018 un 21,5 % del PIB.
- El FGS, cuyo *stock* fluctúa alrededor de 10 % del PIB, financia mayormente al Gobierno Federal (57 % de la cartera).

De estas cuantificaciones se concluye el decisivo impacto que la reforma y contrarreforma previsional tuvo sobre las finanzas federales de todos los niveles de gobierno. A este ejemplo de puja federal podemos sumar otro proceso de reforma fiscal muy relevante, como fueron las transferencias de servicios educativos y de salud de los ochenta y noventa sin los correspondientes recursos.

Frente a estos avances del Gobierno Federal en la puja por los recursos, las provincias generaron de manera caótica diferentes respuestas como, por ejemplo:

- Incremento de presión impositiva provincial en los impuestos que pueden cobrar. El más utilizado: ingresos brutos, con incremento de alícuotas y la adopción de mecanismos de retenciones y percepciones, que afectan de manera decisiva la actividad económica.
- Endeudamiento externo, cuando las condiciones de mercado y políticas lo permitieron.

Con este abordaje integral, empieza a entenderse la dinámica de crecimiento de la presión impositiva consolidada, como la resultante de una puja política en el marco de las reglas de un modelo federal enfermo.

3. El “laberinto de la coparticipación” es el nombre que recibe el conjunto de modificaciones del régimen general que conforman un sistema complejo de transferencias federales. Originalmente bautizado por Richard Bird.

6. Consideraciones finales

En este trabajo se ha desarrollado la problemática del sistema previsional que se vincula de manera crucial con el régimen fiscal federal. El sistema previsional argentino ha sido en las últimas décadas el centro del conflicto fiscal federal, y dado el análisis presentado del esquema ahorro, inversión y financiamiento, lo será en el futuro con certeza.

Los municipios, como integrantes del régimen federal del cual dependen para financiar 2/3 de sus gastos, reciben sin dudas las réplicas del conflicto federal vinculado a la cuestión previsional. La necesidad de encontrar esquemas fiscales sostenibles para el sistema previsional resulta una condición fundamental para lograr la armonía en las relaciones fiscales federales alejando el comportamiento de puja distributiva permanente. Los municipios, como el eslabón más débil y pequeño del esquema federal, serían los mayores beneficiarios de esta situación.