

LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LA NACIÓN Y DE LAS PROVINCIAS

Por el Prof. Dr. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Ex Convencional Constituyente de la Nación

I. INTRODUCCION

Debemos efectuar una advertencia preliminar en relación al tema propuesto: no lo abordaremos en toda su extensión, porque excedería el marco asignado en este Congreso. Piénsese, vgr. en el alcance de la consideración de los tesoros federal, provinciales y municipales, en sus capítulos económicos, financieros y tributarios, a lo que debiera sumarse el análisis del dominio y la jurisdicción de los respectivos órdenes gubernamentales, entre otros temas.

Por ello, nos limitaremos al estudio del federalismo en sus aspectos financieros y económicos, a la luz de la reforma constitucional de 1994, con referencia asimismo al reconocimiento del principio de la autonomía municipal y a su incidencia en esta materia.

Posteriormente nos detendremos en la situación actual de centralización y unitarismo fiscal, con graves violaciones de la democracia republicana y federal de la Ley Suprema.

Finalmente, formularemos nuestras 20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino.

II. ASPECTOS FINANCIEROS DEL FEDERALISMO¹

II. A. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA IMPOSITIVA.

En primer lugar, la reforma definió con claridad la **distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias**, tal como lo había señalado la doctrina y jurisprudencia y a la luz del desarrollo histórico que tuvo lugar desde la sanción originaria de 1853, con las posteriores reformas de 1860 y 1866. Téngase presente que al no poderse modificar los 35 primeros artículos, según lo dispuesto por la Ley Declaratoria de la Necesidad de la Reforma N° 24.309, se mantuvo la división entre impuestos directos e indirectos, entre otros criterios establecidos por el art. 4° de la Ley Suprema.

Por ello, los tributos indirectos externos, son correspondientes en forma exclusiva al gobierno federal - por el inc. 1 del art. 75-; mientras que los impuestos indirectos internos son concurrentes entre los gobiernos federal y provinciales -por el inc. 2, primer párrafo, del art. 75-, y los tributos directos corresponden a las Provincias y sólo de manera excepcional al gobierno federal -por el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75-.

II. B. LA COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

¹ Seguimos aquí lo antes expuesto en nuestras obras “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Bs.As, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Bs.As., 2009 y en el artículo “La coparticipación impositiva federal”, La Ley, Bs.As., 16 de febrero de 2010.

-La distribución de competencias efectuada por la Constitución había establecido una separación de fuentes tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, con tesoros distintos formados con los tributos respectivos.

Esta primera etapa rigió entre **1853/1860 hasta 1890**, en que se originó una segunda etapa que duró hasta **1935**, caracterizada por la **conurrencia de hecho de fuentes tributarias**, dado que se crearon los impuestos al consumo por parte del gobierno federal, que se superponían a los que cobraban las provincias. Esta segunda etapa fue originada en las necesidades del tesoro federal, que no podía afrontar los crecientes gastos con el producido de los derechos de importación y exportación. Esta cuestión, a la que se sumó en 1932 el establecimiento de impuestos directos por el gobierno federal, según la excepción admitida por el art. 67, inc. 2, produjo en 1935 el nacimiento de la tercera etapa y última, de **coparticipación impositiva entre Nación y Provincias**.

"Una necesidad universalizada de simplificar los ordenamientos impositivos -escribió Pedro J. Frías²- ha impuesto, también en nuestro país, el régimen de coparticipación: la Nación legisla, recauda y reparte en virtud de un convenio con las provincias, y éstas redistribuyen con sus propios municipios. Bajo este régimen se cobran tributos directos que pertenecen a las provincias pero que la Nación ha podido establecer bajo el sistema de delegación condicionada del art. 67, inc. 2, de la Constitución nacional; e indirectos concurrentes entre la Nación y las provincias".

La constitucionalidad de dicho sistema originó dudas, manifestadas por Jarach, Villegas y Frías -que compartimos en el anterior régimen-, por cuanto la coparticipación no se basaba en la delegación de recaudar que hacían las provincias en la Nación, sino en la facultad de legislar en materia impositiva, ya que dicho orden gubernamental fijaba todos los elementos de las obligaciones tributarias³.

Más allá de la lesión a la Constitución y al federalismo, en las seis décadas siguientes se fue afirmando este sistema por la fuerza política y económica de los hechos.

De todas maneras, aclaramos que **ello no implica que haya dejado de existir el sistema de la separación de fuentes tributarias, que diera origen a los distintos tesoros federal, provinciales y municipales**. Ya volveremos sobre esto cuando nos refiramos a las distintas propuestas para fortalecer nuestro federalismo.

-Los primeros antecedentes legislativos de distribución de impuestos nacionales fueron las leyes **12.139**, de unificación de impuestos internos, de 1934; la **12.143**, de impuesto a las ventas, de 1935; y la **12.147**, de prórroga del impuesto a los réditos, de 1935. La evolución legal posterior es muy compleja y excede el análisis que estamos efectuando, por cuya razón remitimos al interesante estudio efectuado por Oscar Cetrángolo, Laura Delfino y Juan Pablo Jiménez⁴, aunque vamos a señalar las leyes más importantes que sucesivamente se fueron dictando.

La **ley 12.956**, de distribución de impuestos nacionales, de 1947, que disponía una distribución primaria del 79 % para la Nación y 21 % para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la recaudación del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios. La distribución secundaria entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires correspondía: un 19 % de acuerdo a estos índices: 30 % por población, 30 % según los gastos presupuestados, 30 % según los recursos percibidos el año anterior y 10 % según la recaudación dentro de la jurisdicción de cada provincia de dichos

² "Derecho público provincial", Frías y otros, Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 351

³ Cfr. Pedro J. Frías, ob. cit., p. 354.

⁴ "Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos", Serie Documentos, n° 1, abril de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires.

tributos; y el 2 % restante de la distribución secundaria, en relación inversamente proporcional a la población.

Luego destacamos la ley **14.390**, de régimen de unificación de impuestos internos, de 1954, de similares lineamientos que la anterior, y la **14.788**, de coparticipación federal del producido de impuestos, de 1959, que estableció una distribución primaria que aumentaba la participación provincial anualmente en dos puntos, a partir de ese año, que era de 72% para la Nación y 28 % para las Provincias. En consecuencia, se fijó para 1960 un 70 % para la Nación y 30 % para las Provincias; para 1961 un 58 % y un 32 % y así hasta 1963, en que correspondió un 64 % para la Nación y un 34 % para las Provincias.

La distribución secundaria distinguía un 75 % sobre la base de una tercera parte por cada uno de estos indicadores: población de cada provincia, recursos percibidos por cada provincia y monto de los gastos realizados por cada provincia, y el 25 % restante en partes iguales para todas las provincias.

La Nación, de su parte correspondiente, debía entregar un 6 % a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Nosotros consideramos de gran importancia este precedente legislativo en la materia, sancionado por el Congreso de la Nación, durante la presidencia de Arturo Frondizi, con una clara decisión de tipo federal, que implicó un notorio avance de la participación de las provincias en la distribución primaria, frente al retroceso de la parte del gobierno federal. Y a ello sumamos los criterios técnicos y objetivos fijados para la distribución secundaria de la coparticipación.

Posteriormente sobrevino la **ley de facto 20.221**, de coparticipación de impuestos nacionales, de 1973, que en el art. 1 prescribió, como masa coparticipable el producido de los siguientes impuestos: a los réditos, ganancias eventuales, tierras aptas para la explotación agropecuaria, regularización patrimonial, posición neta de divisas, parque automotor, ventas, venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. En el art. 2 se indicó como distribución primaria un 48,5 % en forma automática a la Nación, un 48,5 % en forma automática al conjunto de las provincias que se adhirieran, y el 3 % restante, en forma automática, a un Fondo de Desarrollo Regional.

El art. 3 ordenó como distribución secundaria entre las provincias: a) un 65 % en forma directamente proporcional a la población, b) un 25 % en forma inversamente proporcional a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, y c) un 10 en forma inversamente proporcional a la densidad de población entre las provincias que no alcancen el promedio del conjunto de las provincias..

El art. 4 disponía que la brecha de desarrollo de cada provincia era la "diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende a la Capital Federal y a la Provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) calidad de la vivienda, según surja del último censo nacional de viviendas; b) grado de educación de los recursos humanos, según surja del último censo nacional de población; c) automóviles por habitante, correspondientes al año del último censo nacional de población".

Por el art. 11 se creó un instituto muy importante, la Comisión Federal de Impuestos, con especiales atribuciones sobre la interpretación y aplicación de la ley, y con participación de personas especializadas en materia impositiva, en representación de la Nación y de cada una de las provincias adheridas.

El art. 126 instituyó el Fondo de Desarrollo Regional, cuyo objetivo era "financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la

formulación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos".

- Entre 1985 y 1987, al no ratificarse la normativa anterior, rigieron algunos decretos y un convenio financiero transitorio, hasta que finalmente se sancionó por el Congreso la **última ley de coparticipación 23.548, de 1988**, cuyas disposiciones principales son las siguientes: en el art. 2 se amplió la masa coparticipable, al incluirse "todos los impuestos nacionales existentes o a crearse"; en el art. 3 se mejoró la participación provincial en la distribución primaria, pues dispuso: a) el 42,34 % en forma automática a la Nación; b) el 54,66 % en forma automática al conjunto de las provincias adheridas; c) el 2 % en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, 1,57 %; Chubut, 0,14 %; Neuquén, 0,14 %; y Santa Cruz, 0,14 %; y d) el 1 % para el Fondo de Aportes del tesoro nacional a las provincias; en el art. 4 se establecieron los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias, a los efectos de la distribución secundaria: Buenos Aires, 19,93 %; Catamarca, 2,86 %; Córdoba, 9,22 %; Corrientes, 3,86 %; Chaco, 5,18 %; Chubut, 1,38 %; Entre Ríos, 5,07 %; Formosa, 3,78 %; Jujuy, 2,95 %; La Pampa, 1,95 %; La Rioja, 2,15 %; Mendoza, 4,33 %; Misiones, 3,43 %; Neuquén, 1,54 %; Río Negro, 2,62 %; Salta, 3,98 %; San Juan, 3,51 %; San Luis, 2,37 %; Santa Cruz, 1,38 %; Santa Fe, 9,28 %; Santiago del Estero, 4,29 %; y Tucumán, 4,94 %. En el art. 5 se dispuso que el Fondo creado de aportes del tesoro nacional a las provincias, se "destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación".

Asimismo destacamos que esta ley ratificó la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, en el art. 10, que tan importantes funciones cumplió en esta difícil relación financiera entre Nación y provincias.

- Este instrumento legal, sancionado democráticamente por el Congreso en la presidencia de Raúl Alfonsín, que significó un evidente avance para el federalismo, ya que se alcanzó la más alta participación provincial en la distribución primaria, sufrió en la presidencia posterior del Dr. Menem, una **serie sucesiva de modificaciones**, tanto por medio de leyes como de decretos de necesidad y urgencia -para nosotros inconstitucionales-, que alteraron fundamentalmente la situación, en perjuicio evidente del conjunto de las provincias⁵.

Como veremos, se **utilizó el expediente de las "asignaciones específicas" para detraer fondos de la coparticipación impositiva federal** y así se fue aumentando progresivamente la parte correspondiente al gobierno federal.

Señalamos a modo de ejemplo el decreto 2733/90, sobre impuesto sobre los combustibles líquidos, del que el 90 % se destinó al financiamiento del sistema nacional de previsión social y sólo un 10 % a la coparticipación según la ley 23.548; la ley 23.905, de modificación de diversos impuestos, de 1991, que afectó la coparticipación en el impuesto a la venta, compra o permuta de divisas y en el impuesto a los activos, detrayendo en un 90 % y en un 50 % lo correspondiente a las provincias, respectivamente; la ley 23.966, de financiamiento de la previsión social, de 1991, que creó el impuesto sobre bienes personales no incorporados al proceso económico existentes al 31 de diciembre de cada año, situados en el país y en el exterior, cuyo producido se destinó en un 90 % para financiamiento del régimen de previsión social y

⁵ Para un análisis circunstanciado de dichas modificaciones legales, véase el trabajo "Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos", de Cetrángolo, Delfino y Jiménez, ob. cit., ps. 37 a 44.

sólo el 10 % para los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y que también modificó el IVA destinando un 11 % de su producido también a la previsión social, entre otras alteraciones a otros tributos y a su coparticipación; y por último, la ley 24.073, de modificación de varios impuestos, de 1992, que principalmente modificó el destino de la recaudación del impuesto a las ganancias, detrayendo la participación del conjunto de las provincias en un 16 %, del que le correspondió un 10 % al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense.

-A estas graves alteraciones que perjudicaron a las provincias, se agregaron por un lado, las **trasferencias de servicios, dispuestas por la ley 24.049, especialmente en educación y salud, y por otro lado, los dos pactos fiscales, el primero del 12 de agosto de 1992 y el segundo del 12 de agosto de 1993.**

En el primer pacto las provincias debieron ceder el 15 % de la coparticipación para el pago de las obligaciones previsionales nacionales, asegurándose en cambio, un piso mínimo de 725.000.000 de pesos mensuales y la remisión de los recursos correspondientes del Fondo Nacional de la Vivienda, del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y del Fondo Vial Federal.

En el segundo pacto, titulado "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" se obligaba a las provincias a derogar y modificar distintos impuestos, de acuerdo a la política impositiva del gobierno federal y a transferir las cajas de jubilaciones al Sistema Nacional de Previsión Social. A su vez, el gobierno nacional garantizaba a las provincias un piso mínimo de 740.000.000 de pesos mensuales.

Para nosotros dichos pactos fueron inconstitucionales, por cuanto avasallaron las autonomías provinciales y violaron fundamentalmente el art. 104, de distribución de competencias en la federación argentina⁶.

Para comprender el resultado de las modificaciones operadas sobre el sistema de la ley 23.548, basta mostrar que las provincias dejaron de percibir, entre 1992 y 1995, la suma de 13.800.000.000 pesos, que les hubiere correspondido por la aplicación de la ley⁷.

Asimismo, para terminar de presentar la extraordinaria incidencia de la coparticipación impositiva federal en las finanzas provinciales, debe tenerse presente que dicha clase de recursos había alcanzado un promedio del 50 % en las provincias más avanzadas, como Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba; mientras que en las más rezagadas, la cifra llegó aproximadamente al 90 %, como muestra acabada de la dependencia con respecto al gobierno central.

En esta situación se llegó a la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994.

II. C. LA COPARTICIPACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

-El inc. 2 del art. 75 estableció como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el

⁶ Véase asimismo la opinión de Rodolfo Spisso, en el punto "Vulneración del régimen federal", obrante en su libro "Derecho Constitucional Tributario", Depalma, 2ª. Edición, Buenos Aires, 2000, págs. 232 y sgts..

⁷ Ver los cuadros comparativos basados en datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, elaborados por Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez en el trabajo "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad", serie Estudios, febrero de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, ps. 26 y 27; y la opinión coincidente de Alfredo Fólica en su trabajo "Comentarios sobre la prórroga del impuesto a las ganancias y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", serie Notas, agosto de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, p. 3.

total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, como oportunamente veremos. Aprovechamos para expresar que tampoco integran la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, v.gr., regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el art. 124 de la ley suprema.

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

- Dicha ley-convenio debe cumplir además las **siguientes condiciones** según la Ley Suprema: 1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

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

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

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

Respecto a la naturaleza de la ley-convenio, Masnatta opinó que es "una norma contractual de derecho intrafederal que se distingue de la generalidad de las leyes", con "alma de contrato y cuerpo de ley"⁸.

⁸ Héctor Masnatta, "Competencia federal y régimen federal: sus economías y autonomía municipal", trabajo insertado en oportunidad de tratarse el tema de la Convención Nacional Constituyente, p. 9, según lo indica Horacio Rosatti en la obra "La reforma de la Constitución", ob. cit., p. 240, nota 66.

- La Constitución ha prescrito la integración de la masa coparticipable con los impuestos indirectos internos y los directos que correspondan a la Nación en forma excepcional, según el inc. 2 del art. 75; pero ha admitido la posibilidad de detracción de una parte o de la totalidad de ellos mediante asignaciones específicas. Sin embargo, como por esta vía se afectó el federalismo⁹, el inc. 3 del art. 75 ha establecido requisitos especiales para ellas. En efecto, **se ordena que las leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables tengan tiempo determinado y que sean sancionadas por un quórum especial de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.** Reiteramos que sobre todo este último requisito es muy importante como garantía para las provincias, ya que no es fácil alcanzar dicho quórum en la tarea legislativa, sin un alto grado de consenso¹⁰. Asimismo, en las arduas negociaciones sobre esta norma, se intentó que el quórum fuera aún más agravado -de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de las Cámaras-, pero finalmente el consenso se logró con la redacción sancionada, que no será la ideal, pero que refleja la decisión de los constituyentes de acotar esta modalidad que resultó tan negativa para la coparticipación impositiva.

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

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

La disposición transitoria que acabamos de mencionar, también insiste en el concepto a que nos referimos, pues prescribe que "la distribución de competencias, servicios y

⁹ Como antes lo vimos y como también lo ha señalado Rodolfo Spisso en casos como la creación del Fondo Transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales (ley 23.562), o el impuesto sobre intereses y ajustes de los depósitos a plazo fijo en beneficio de determinadas provincias (ley 23.658). (Cfr. "Derecho constitucional tributario", Depalma, Buenos Aires, ps. 156/7).

¹⁰ En nuestro proyecto de reforma constitucional presentado en la Convención Constituyente no preveíamos la posibilidad de leyes de asignación específica, ya que estimábamos que dicho sistema podía lesionar los derechos de las provincias "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995).

funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada"; y asimismo agrega: "tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias".

Respecto a los términos utilizados en la Constitución, Quiroga Lavié indica: "Una competencia es el ámbito de validez jurídica que habilita a crear o aplicar el derecho. Una función es un rol previsto dentro de la organización administrativa, para conseguir determinados objetivos programados por la administración. Un servicio es una actividad de bien público, los conocidos servicios públicos del derecho administrativo, que, por lo tanto, están sometidos a reglas impuestas por la necesidad de cumplir el servicio, lo cual implica el ejercicio del poder de policía"¹¹.

Los criterios de reparto para la **distribución secundaria**, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional que estamos estudiando: a) **objetivos**: es decir, exentos de parcialidad, con razonabilidad; b) **equitativos**: es decir, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor distribución como dice Quiroga Lavié¹²; c) **solidarios**: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., redistribución que beneficie a las poblaciones rezagadas¹³; y d) **prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional**: estos claros conceptos, vinculados a los altos propósitos del art. 75, inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el "desarrollo humano", obligan a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina.

Estos mismos criterios deben informar la Ley de Presupuesto, como lo indica el inc. 8 del art. 75, y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo prescribe el inc. 19 del art. 75.

Compartimos la opinión de Rosatti¹⁴, de que la "calidad de vida" y la "igualdad de oportunidades" indican que la política tributaria "debe tener por destinatario al habitante concreto" antes que a las regiones, donde en todas ellas se advierten elevados índices de pobreza y marginalidad. Pero agregamos que el otro parámetro, "grado equivalente de desarrollo", refuerza la idea de superar las actuales diferencias entre las provincias y se debe vincular con otra importante reforma: la constitucionalización de las regiones para el desarrollo económico y social¹⁵.

¹¹ Humberto Quiroga Lavié, "Constitución de la Nación Argentina comentada", Zavalia, Buenos Aires, 1996, p. 350.

¹² Ob. cit., p. 346.

¹³ Horacio Rosatti, ob. cit., p. 242; y en el mismo sentido, Humberto Quiroga Lavié, ob. cit., p. 346, que coloca como ejemplo la ley 20.221, que reconocía más recursos a las provincias más pobres, de acuerdo a la brecha de desarrollo con la provincia más rica.

¹⁴ Ob. cit., ps. 243/244.

¹⁵ Para establecer el conjunto de indicadores que requiere la Constitución a través del "criterio objetivo de reparto", el contador Federico Lannes, que fue ministro de Economía de Tucumán, sugiere tener en cuenta: "...la metodología del desarrollo integral y armónico ampliamente explicitada por L. J. Leuret en su Dinámica concreta de desarrollo (Ed. Herder, Barcelona). La misma pone énfasis en los análisis de las necesidades y los recursos (posibilidades y potencialidades), arbitra las opciones en función de los valores y prioriza el enfoque y el trabajo multidisciplinario. Fue utilizado en la confección de análisis de situaciones y propuestas de intervención (arbitraje de finalidad) para realidades tan diferentes y complejas como las de Brasil, Vietnam, Líbano, Senegal o Colombia. Complementaría

Para nosotros es de fundamental importancia que se alcance un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases, expresivas de los principios de solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. **Es que no se puede desconocer que aún las más ricas y desarrolladas no dejan de presentar asimetrías políticas, económicas y sociales, como se observa por ejemplo en Estados Unidos y Canadá.** Acaso son similares los índices que se aprecian en California y Alabama o Mississippi o en Alberta y Nova Scotia o Newfoundland?¹⁶

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

- La ley-convenio de coparticipación impositiva **no fue sancionada en los plazos fijados, con lo que se verificó una nueva violación a la Constitución.** Además de ello, los sucesivos gobiernos han seguido centralizando las finanzas en perjuicio de las provincias, hasta llegar al caso extremo actual, como lo ha señalado Juan J. Llach.¹⁷ Más allá de la sentida protesta que efectuamos por esta demora –como hombres de derecho y convencionales constituyentes que trabajamos firmemente en defensa del federalismo-, alentamos la pronta sanción de este trascendental instrumento de la ley convenio.

Se produjeron estudios al respecto¹⁸, un proyecto de la Comisión Federal de Impuestos y otro impulsado por el ex Presidente Kirchner y su Ministro Lavagna, que hemos

este enfoque con el utilizado por José Luis de Imaz en su libro Los hundidos (Edic. La Bastilla), importante trabajo realizado en Argentina para medir la marginalidad. La metodología empleada por el Dr. J. A. Cerro (en Análisis del desarrollo desigual entre la capital y el interior, Edit. Guadalupe) para analizar las características de las relaciones comerciales interregionales y medir el impacto que causan, en diferentes regiones, cambios en el nivel de gastos exógenos realizados en una determinada región. Esto ayudaría a tener una idea clara sobre el descomunal proceso de transferencia de recursos y de la débil capacidad de retener ingresos por parte de nuestras provincias y regiones (“La complejidad logística de formular un nuevo régimen de coparticipación federal por parte del Senado de la Nación”).

¹⁶ Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense, donde las provincias “pobres” (Nova Scotia, New Brunswick, PEI y Newfoundland) reciben más fondos del gobierno federal que las provincias “ricas” (Alberta, British Columbia, Notario, Saskatchewan, Manitoba y québec), en aplicación de un sistema de igualación (equalization system), que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las provincias ricas a las pobres. (Cfr. Michael Butler, “Federal-provincial fiscal relations in Canada”, Forum of Federations, Seminario Internacional sobre Federalismo, Pilar, Pcia. de Buenos Aires, 2 y 3 de marzo de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

¹⁷ Como por ejemplo, el Presidente Menem impulsó la sanción de las leyes 24.621, de prórroga del impuesto a las ganancias, y 24.671, de prórroga del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento que mantuvieron el status quo, de evidente perjuicio a las provincias y al federalismo argentino. (Cfr. Alfredo Fólica, “Comentarios sobre la prórroga del impuesto a las ganancias y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, Serie Notas, agosto de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires). Y la misma política siguieron las Presidencias posteriores, hasta llegar a la situación actual, en que algunos señalan que la distribución primaria actual es de más del 80% para la Nación y sólo el resto para las Provincias y Municipios. Esta es una muestra más de la notoria decadencia en que se encuentra la República Federal, especialmente bajo los últimos gobiernos. En tal sentido, Juan J. Llach acaba de señalar que entre 2003 y 2015 el Gobierno Nacional dispuso de cerca de 235.000 millones de dólares en impuestos no coparticipados, de los que la mitad fueron correspondientes a las provincias, lo que revela el extremo centralismo fiscal imperante. (“La clave es devolver a las provincias sus potestades”, en Clarín, Debates, domingo 28 de junio de 2015, pág. 47).

¹⁸ Como “Arreglos fiscales intergubernamentales en Argentina”, Ernesto Rezk, Marcelo Capello y Carlos Alberto Ponce, del Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, presentado en el Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Federales en Córdoba, 27 y 28 de junio de 1996; distintas ponencias presentadas en el Seminario de Coparticipación y Federalismo, realizado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el 14 de agosto de 1996, con la participación de los doctores Juan Zapata, Pedro J. Frías, Jorge Macón, Julio Cueto Rúa, Ricardo Enrique Bara, Ricardo López Murphy y Enrique Reig, presidente de la Academia y coordinador; y “Apuntes para el diseño de un nuevo régimen de coparticipación federal

calificado de inconstitucional¹⁹. **Mas recientemente se han sumado distintos aportes provenientes del Instituto de Federalismo que dirigimos y de los Seminarios de Federalismo Fiscal²⁰**

Estamos convencidos de que éste es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar al máximo la inteligencia, la imaginación, la prudencia y la solidaridad, para resolver el "laberinto" de la coparticipación²¹, que es una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.

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

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires en la distribución primaria -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior de la distribución secundaria, donde se advierten las disputas

de impuestos”, de Oscar Cetrángolo y Juan P. Jiménez, Serie Estudios, agosto de 1996, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires. Pedro J. Frías asumió las conclusiones del Dr. Aldo C. H. Nieva sobre la cuestión: “- Distribución primaria: El total de los tributos coparticipados deberá distribuirse en la siguiente forma: 40 % para la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, 55 % para el conjunto de provincias y 5 % para el Fondo Solidario. - Distribución secundaria: Para la distribución entre provincias se utilizarán los siguientes indicadores básicos: un porcentaje por partes iguales, otro en proporción directa a la población, un tercero en proporción al índice de pobreza (necesidades básicas insatisfechas N.B.I.), un cuarto en relación directa a los servicios públicos a cargo de cada provincia, y un quinto propuesto por Alberto Montbrun sobre cuatro indicadores de eficiencia. - Fondo solidario: Cubriría las emergencias al modo de ayudas del tesoro nacional (A.T.N.) y la infraestructura regional para promoción de las regiones de desarrollo económico social que prevé la Constitución. Se propone que sea por índices aprobados por el órgano fiscal federal con no menos de dos tercios de los votos del total de jurisdicciones. - Organismo fiscal federal: Se integrará con un representante por la Nación, por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires. El Comité Ejecutivo contará con un representante permanente de la Nación y ocho de las provincias y la ciudad de Buenos Aires, que rotarán por zonas. Tendrá facultades de ejecución, asesoramiento y tribunal administrativo” (Pedro J. Frías, “La coparticipación 1996”, trabajo presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas en el Seminario de Coparticipación y Federalismo, de 1996, p. 2).

¹⁹ Nos referimos al “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, de 2004, que según su art. 1º se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que el mismo no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al Gobierno Federal en perjuicio de las Provincias y Municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004. Para un mayor análisis de este Acuerdo, véase nuestra obra “Federalismo y constitucionalismo provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, págs. 110/111.

²⁰ Desde el Instituto de Federalismo que dirigimos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, hemos aportado un libro con visión interdisciplinaria, para ayudar al debate de la cuestión: “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, Director Antonio María Hernández, Córdoba, 2008, con importantes trabajos de Frías, Dalla Via, Asensio, Garat, Rezk, Palazzo, Midón, Frediani, Roccatagliata, Midón y Heredia, entre otros. Asimismo con igual criterio se han publicados 2 libros más, correspondientes a los Seminarios 17 y 18 de Federalismo Fiscal, titulados “Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino”, Gervasoni y Porto Editores, Buenos Aires, 2014 y “Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, Hernández, Rezk y Capello, Coordinadores, publicado por nuestro Instituto de Federalismo, en 2015. También debe destacarse el libro “Federales y unitarios en el siglo XXI”, de Juan J. Llach, Temas, Buenos Aires, 2013.

²¹ En la acertada expresión del experto canadiense Richard Bird, al referirse a la complejidad de nuestro sistema.

entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo **deben ir derogándose las normas que fueron estableciendo asignaciones específicas**, que fue el medio para ir detrayendo los fondos de la masa coparticipable, como lo observáramos.

Estudios interdisciplinarios y de derecho comparado²² deben fundamentar la decisión política que finalmente establezca la ley convenio, que, respetando los criterios constitucionales, afirme la solución estructural y gradual de los problemas, mediante un sistema integral, justo y perdurable.

Debe ejercitarse en esta materia una verdadera política arquitectónica, que supere antagonismos partidarios, fortalezca las relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país²³.

- El desarrollo histórico sintético que hicimos de la coparticipación y el reciente sobre los aspectos normativos demuestran bajo nuestro punto de vista, **que la reforma de 1994 al constitucionalizar la coparticipación bajo estrictas condiciones, también acertó en su diseño para fortalecer el federalismo.**²⁴ Pero **no han faltado opiniones críticas**, que han llegado incluso a sostener que se debe volver al sistema anterior de la separación absoluta de fuentes tributarias.

Insistimos en nuestra opinión por estas razones que sumamos a las antes vertidas: a) En primer lugar, porque la situación existente desde décadas atrás había consolidado la coparticipación, haciendo prácticamente imposible el abandono del sistema. Debe recordarse a Alberdi que sostuvo que casi tan difícil como cambiar de lengua o de religión, es cambiar el sistema impositivo de un país. b) En segundo lugar, porque prácticamente no existe federación alguna en que no existan relaciones interjurisdiccionales y fiscales entre sus componentes. Es evidente que la coparticipación se ha extendido en el derecho federal comparado, con notables ejemplos como los de Alemania, Canadá y Australia. c) En tercer lugar, porque las medidas de centralización económica adoptadas por el gobierno nacional, incluso mediante decretos de necesidad y urgencia, habían sido avaladas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, particularmente en el conocido caso "Peralta"²⁵. d) En cuarto lugar, porque la reforma tuvo y tiene extraordinaria legitimidad democrática, y en particular en esta materia, que contó con la participación en las comisiones respectivas de la Convención, de diez Gobernadores Provinciales, que ejercían ambas funciones. Y por ello, la Convención pudo soportar fuertes presiones de la conducción económica nacional, que se oponía al tratamiento del tema, como es de público conocimiento, a través de la

²² Véanse al respecto Miguel Angel Asensio, "Federalismo Fiscal- Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino", Ciudad Argentina y Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2000; Ronald L. Watts, "The spending power in federal systems: a comparative study", Institute of Intergovernmental relations and Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, 1999; "The practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives", edited by Anwar Shah, Forum of Federations and International Association of Center for Federal Studies, "Global Dialogue on Federalism", Book Series, Volume 5, 2006 y "Federalismo Fiscal- Experiencia nacional y comparada", Miguel Angel Asensio y Pablo María Garat, Coordinadores, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2011.

²³ Un ejemplo de manejo arbitrario que debe desaparecer en el futuro, es el de los aportes del Tesoro nacional, ya que -cualquiera que fuere su designación- deben tener por objetivo solucionar emergencias provinciales o promover proyectos estratégicos de desarrollo.

²⁴ Para un análisis integral del federalismo y en general de la descentralización del poder en la reforma, véanse nuestras obras "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Depalma, Buenos Aires, 1997 y "Federalismo y constitucionalismo provincial", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

²⁵ Más allá de que sostuvimos la inconstitucionalidad de dichos decretos y en un proyecto presentado en la Cámara de Diputados de la Nación, planteamos la declaración de nulidad absoluta de ellos ("Trámite parlamentario n° 167", del 19 de diciembre de 1991, obrantes en el libro "Labor parlamentaria del diputado de la Nación Dr. Antonio María Hernández (h.)", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, tomo I, ps. 11/14). Lo verdaderamente lamentable es que se hayan utilizado estos decretos en materia impositiva, pues se desconoció el principio de que no hay tributo sin ley, que hunde sus raíces históricas en la Carta Magna de 1215.

prensa nacional de aquellos tiempos. No deben olvidarse las opiniones del Ministro de Economía Cavallo al respecto, que incluso envió a su Secretario Horacio T. Liendo con ese objetivo. e) En quinto lugar, porque estamos firmemente convencidos de que la Convención obró con el "realismo institucional", requerido por Linares Quintana como técnica de elaboración constitucional, al consagrar el mejor sistema posible -no ideal-, como fruto del acuerdo de las distintas fuerzas políticas, en un tema tan conflictivo. Esta era, por otra parte, la solución que desde hacía tiempo venía postulando Pedro J. Frías²⁶. f) En sexto lugar, porque consideramos gravísimo el intento de volver al sistema anterior de la absoluta separación de fuentes, ya que importaría profundizar las diferencias entre las distintas provincias, mientras que en el derecho comparado federal se afirma la tendencia contraria, o sea la de tratar de superar las desigualdades entre los componentes de la federación. g) En séptimo lugar, y frente a los que sostienen que es imposible alcanzar los acuerdos requeridos, contestamos con el criterio de la experimentación histórica que ello no es cierto, ya que luego de debates democráticos en el Congreso de la Nación, se pudieron sancionar sistemas de coparticipación que implicaron avances para las Provincias, en las Presidencias de Frondizi y de Alfonsín, mediante las Leyes 14.788 de 1959 y 23.548 de 1988. h) Por último, se ha sumado recientemente un **fallo de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Intendente Municipal Capital s. Amparo", del 11 de noviembre de 2014, que ordena a la Provincia de La Rioja, la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva para los gobiernos locales, luego de 16 años de retraso, al considerar irrazonable e inconstitucional la pseudo argumentación de que no se podían alcanzar los acuerdos entre el Gobierno Provincial, la Legislatura y los Intendentes.** Por cierto que dicho razonamiento es de **plena aplicación para el caso de la coparticipación impositiva federal, donde nos acercamos a los 19 años en la violación constitucional.**

II. D. EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL.

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

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

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

Lamentablemente tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley convenio. Insistimos

²⁶ Ver en tal sentido "Derecho público provincial", Depalma, Buenos Aires, 1987, especialmente el cap. XVI, "La regla federal en la Constitución Provincial", y en particular, ps. 381 y ss. Más recientemente escribió Frías: "La ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, ha sido reconocida en el texto pero era ya una costumbre constitucional. La preveía el anteproyecto del convencional Antonio M. Hernández. La novedad que habíamos auspiciado es que el Senado tenga la iniciativa. Por lo demás, los poderes fiscales no han cambiado de titular" ("La coparticipación 1996", trabajo presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en el Seminario de 1996, p. 4).

en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso postconstituyente de la histórica reforma de 1994.²⁷

II. E. PAUTAS FEDERALES DEL PRESUPUESTO NACIONAL.

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

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

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

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

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

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

La modificación del formidable proceso de concentración operado en nuestro país resulta imprescindible para la efectiva vigencia del federalismo, en el cual las cuestiones fiscales son de especial trascendencia. Bien decía Friedrich, que el federalismo más que un "estereotipo" era un "proceso" de dicha estirpe, y que en consecuencia había que analizar cada una de las realidades estatales, sin efectuar generalizaciones.²⁸

²⁷ Véanse nuestros trabajos "Balance de la reforma constitucional de 1994", La Ley, Buenos Aires, 24 de agosto de 2009 y más recientemente, "A 20 años de la reforma constitucional de 1994", en la edición especial de Jurisprudencia Argentina titulada "A veinte años de la reforma constitucional de 1994", Coordinadores Alberto García Lema y Antonio María Hernández, Buenos Aires, agosto de 2014. Téngase presente que el Congreso adeuda la sanción de aproximadamente 20 Leyes reglamentarias de la Reforma.

²⁸ En la Convención Nacional Constituyente de 1994 expresamos al respecto :

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

"Veamos también lo que ha pasado en la redistribución regional en la Argentina. Así llegaremos a la conclusión -y no citaré cifras de ese estudio para no detenerme- de que se careció de cualquier

Es tan rica la norma constitucional analizada, que señala rumbos de notable significación para el futuro, como la descentralización, que es la reforma del Estado del mañana. En este sentido, tanto la ley convenio de coparticipación como el presupuesto, deberán establecer criterios precisos para las transferencias de competencias, servicios y funciones de la Nación a las provincias en un proceso que requerirá reasignaciones de recursos y concertación con los respectivos órdenes gubernamentales, para el debido respeto de las autonomías provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, de las municipales.²⁹

II. F. EL RECONOCIMIENTO DEL PODER TRIBUTARIO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL

La modificación efectuada en el **inc. 30 del art. 75** es otra trascendente afirmación federalista, al reconocerse el poder tributario y el poder de policía provincial y municipal en los establecimientos de utilidad nacional. Por razones de brevedad, no podemos detenernos en el análisis de esta importante temática³⁰, pero con sólo recordar algunos precedentes judiciales en la materia, -como el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Hidronor c. Provincia de Neuquén” de 1980- podemos advertir hasta dónde había llegado la consolidación de criterios centralistas.³¹

III. ASPECTOS ECONOMICOS DEL FEDERALISMO³².

fundamento económico en esta materia, y por eso la Argentina no ha avanzado en un desarrollo integrado de la República. Lo mismo se puede decir de las transferencias del gobierno nacional a las provincias en la década del 80".(Cfr. Antonio María Hernández (h.), “Reforma constitucional de 1994-Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández (h.), Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995)

²⁹ En este sentido, constituye un estudio destacable en la materia el mencionado trabajo de Artana y López Murphy, “Hacia un nuevo ordenamiento fiscal de la Argentina”, de 1993, ya que efectúa una propuesta sobre descentralización, luego de una investigación comparativa con otras federaciones. También debemos señalar los aportes del Licenciado Orlando Bracelli, que luego de demostrar que la conducción económica del gobierno nacional de Menem y Cavallo centralizara el país, utilizando como variable de ajuste las finanzas provinciales y que en los presupuestos nacionales existen mínimas referencias a la localización territorial del gasto público, plantea una reforma del Estado sobre la base de la descentralización, con especial referencia a la relación Nación-provincias y provincias-municipios. El investigador mendocino pone énfasis -con criterio que compartimos- en la imperiosa necesidad de capacitar y modernizar todos los niveles de la Administración pública, para enfrentar estos desafíos del futuro argentino

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

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

³⁰ Para lo que nos remitimos a nuestras obras ya citadas “Derecho Municipal”, “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994” y “Federalismo y constitucionalismo provincial”.

³¹ En dicha causa, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la Ley Provincial de Neuquén N° 769 que había posibilitado la creación de un municipio de tercera categoría en el pueblo Villa El Chocón, que se había constituido en torno a dicha obra, por estar dentro de un establecimiento de utilidad nacional.

³² Seguimos aquí lo antes expuesto en nuestras obras “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Bs.As, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Bs.As., 2009.

III. A. EL BANCO FEDERAL.

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

En el seno de la Convención, hizo uso de la palabra en nombre de la Comisión de Redacción, el convencional Juan Carlos Maqueda, quien explicitó que el sentido de la reforma era adecuar el actual Banco Central, en su denominación y concepción, al Estado federal, citando como ejemplos las instituciones similares de los Estados Unidos, Suiza y Alemania.³³

Compartimos la interpretación que efectúa de esta norma Humberto Quiroga Lavié: "El carácter federal que ahora le impone la Constitución al banco encargado de la emisión de la moneda, no es sólo una cuestión de nombre, sino que define la política constitucional en el sentido de que las provincias deberán intervenir en el gobierno de dicha institución. Será el Congreso, por ley, quien defina dicha intervención, para lo cual puede servir de modelo la organización federativa de la Reserva Federal en los Estados Unidos". Además el autor señala como segunda apreciación, que dicho banco tiene por misión principal emitir moneda, con dos consecuencias: el carácter "monopólico" de dicha atribución y la competencia de "fijar la política monetaria en todo el país".³⁴

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

Por la importancia que tiene la cuestión monetaria y bancaria en la política económica, fácil resulta colegir el alto objetivo de esta norma en derredor de la profundización del federalismo. Tampoco se ha podido consagrar aquí por parte del Congreso, la pertinente legislación reglamentaria, que se vincula incuestionablemente con los aspectos económicos del federalismo. Ya sabemos que la última reforma de la Carta Orgánica tuvo otros objetivos completamente diferentes, destinados a seguir centralizando el país.

III. B .LAS REGIONES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

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

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

En nuestro proyecto de reforma constitucional propusimos la creación de regiones y en los fundamentos expresamos al respecto: "La regionalización es un instrumento apto para el desarrollo económico y social de importantes sectores de nuestro territorio. En tal sentido, el proyecto prevé la posibilidad de crear regiones en un marco de coordinación y consenso, evitando la imposición, desde escritorios de tecnócratas, de estructuras carentes de sustento real". Más adelante, al intervenir en el debate sobre el despacho de la Comisión de Redacción, dijimos: "El artículo 106 bis que se postula comporta la cláusula federal, como sostiene Pedro J. Frías, y tiene tres aspectos muy

³³ Ver el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, Tomo IV, págs.. 3819 y ss. .

³⁴ Humberto Quiroga Lavié, "Constitución de la Nación Argentina comentada",Zavalia, Buenos Aires, 1996, ps. 358 y ss. También mencionamos que en nuestro proyecto de reforma constitucional presentado en la Convención postulamos la creación de dicho Banco Federal.

claros. En primer lugar, una regionalización para el desarrollo económico y social. Esto significará que, más allá de la existencia de órganos para el cumplimiento de sus fines, no se podrá afectar ni las autonomías provinciales ni las autonomías municipales. Naturalmente, tendrá que ponerse énfasis en el desarrollo de las economías regionales para asegurar una Argentina que no siga siendo un desierto, como decía Alberdi, con algunas pequeñas islas de desarrollo económico, sino que exista la posibilidad de un desarrollo equilibrado de la Argentina" ³⁵

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno y en el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

"Se trata de crear unidades funcionales -dijo Castorina de Tarquini ³⁶-, que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación".

De estos criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional que deben utilizarse en nuestro concepto para la creación de las regiones, llegamos a estas conclusiones: a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura -piensa Badeni ³⁷- pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, constituyéndose una figura interjurisdiccional, cuyo régimen jurídico quedará fijado en el acto de creación. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado.

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

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

³⁵ "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", ob. cit., ps. 34, 42 y 71. Para la interpretación de esta norma constitucional nos remitimos a nuestra obra "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires...", obr. Cit., cap.II.

³⁶ "Derecho constitucional de la reforma de 1994", Pérez Ghilou y otros, tomo II, ob. cit., p. 373.

³⁷ Gregorio Badeni, "Reforma constitucional e instituciones políticas, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994, p. 436.

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

Horacio Daniel Piombo, profesor de La Plata³⁸, sostiene que el Congreso podría desaprobado el acuerdo regional, aunque no sea necesaria su aprobación expresa.

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

III. C. LAS PROVINCIAS Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES.

En el debate en la Convención Nacional Constituyente de 1994, al referirnos al despacho de la Comisión de Redacción, dijimos sobre esta norma del art. 124 -que denominamos cláusula federal-, y respecto a esta cuestión: ". . . En segundo lugar, este artículo propuesto contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso Federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías, resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación, podrán llevar adelante estas materias"³⁹.

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

Para nosotros -conforme las opiniones de Pedro J. Frías y Horacio D. Piombo⁴⁰- los constituyentes usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo

³⁸ "Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos", Depalma, Bs. As., 1994, cap. 10.

³⁹ "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, p. 71.

⁴⁰ Sostiene Frías que "es correcto el uso de la expresión convenios y no tratados, que quedan reservados a la Nación" ("El federalismo en la reforma constitucional", "E.D.", t. 158, p. 1126). Piombo sostiene que "aun cuando la doctrina iusinternacionalista emplea con similar alcance las palabras convenio, pacto y tratado para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz tratados siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo. [. . .] En el siglo actual la palabra tratado sugiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía" ("Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos", Depalma, Buenos Aires, 1994, págs. 140/141).

integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación -no una confederación-, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los límites impuestos en la materia a las provincias, en la norma que comentamos. En primer lugar, consideramos con Badeni y Quiroga Lavié⁴¹ que en virtud de la prohibición del art. 126 de la Constitución de celebrar tratados parciales de carácter político, las provincias tampoco pueden realizar convenios internacionales de esa naturaleza, porque se afectaría el ejercicio de la política exterior delegada al gobierno nacional. En consecuencia, concordamos con Sagüés en que "los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias, o en los que poseen facultades concurrentes con la Nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional"⁴².

Estamos convencidos de la irreversibilidad de este proceso de integración supranacional, que requerirá del ejercicio de relaciones interjurisdiccionales que importarán la reforma de los Estados, la modernización institucional y la elevación de la cultura política y jurídica.

III. D. LAS PROVINCIAS Y EL DOMINIO ORIGINARIO DE LOS RECURSOS NATURALES.

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

En el **debate en general en la Convención Nacional Constituyente** expusimos al tratarse el dictamen de la **Comisión de Redacción**: "Finalmente, se indica que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esto significa reafirmar los principios de los arts. 3, 13 y 104 de la Constitución nacional. Se trata de una unión indestructible de estados indestructibles, como lo dijo el juez Chase en una famosa causa sancionada por la Corte Suprema de Justicia norteamericana. Entendemos que las provincias tienen el dominio de todo su territorio: suelo, subsuelo, espacio aéreo y sobre el litoral marítimo. Por supuesto que también creemos que el dominio se hace extensivo a todos los recursos renovables o no. Oportunamente habrá que seguir los lineamientos de Frías, de Bidart Campos, de Cano y del Consejo de Consolidación de la Democracia que, con respecto al mar, establecieron que una cosa es el dominio y que deben existir formas de jurisdicción concurrente para una explotación racional de los recursos entre gobierno federal y provincias, a través de empresas federales que naturalmente logren el mejor aprovechamiento posible"⁴³.

El agudo proceso de centralización que sufrió el país, tuvo como uno de sus aspectos más negativos, el avance del gobierno nacional sobre el dominio de los recursos naturales de las provincias. Ese desapoderamiento se fue afirmando en leyes del Congreso y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que bajo nuestro punto de vista presentaban la tacha de inconstitucionalidad, pues si bien el texto

⁴¹ Gregorio Badeni, "Reforma constitucional e instituciones políticas", obr. cit., p. 438, y Humberto Quiroga Lavié, "Curso de derecho constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1985, págs. 168.

⁴² Néstor P. Sagüés, "Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994", en "La Ley", 11/3/94.

⁴³ "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", ob. cit., pág. 71.

de 1853/1860 no definía expresamente la cuestión, debían aplicarse los principios federales de los arts. 1, 3, 13 y 104. Incluso llegamos -durante la corta vigencia de la reforma de 1949- al reconocimiento del dominio nacional según el art. 40.

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

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

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

Con respecto a la **extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias**, dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma: **"Cuando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no"**⁴⁴.

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios, ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia.⁴⁵

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

⁴⁴ "Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente", Santa Fe-Paraná, 1994, tomo IV, p. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Díez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar así como avanzar en fórmulas asociativas con la Nación, para la explotación de los recursos inmensos de la "zona económica exclusiva" que se extiende hasta las 200 millas. Véase asimismo, Guillermo Barrera Buteler, "Dominio y jurisdicción del Gobierno Federal, de las Provincias y de los Municipios", en "Derecho Público Provincial", Coordinadores Antonio María Hernández y Guillermo Barrera Buteler, págs. 221 y sgts., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

⁴⁵ En este último aspecto, no podemos dejar de señalar el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Total", en 2003, donde no se reconoció dicho alcance del territorio de la provincia de Tierra del Fuego para poder percibir tributos sobre las explotaciones petrolíferas que realiza la empresa en el mar.

IV. EL RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN SUS ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS.⁴⁶

La Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994 consagró la autonomía municipal en el art.123, que establece:“**Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero**”.

Dicha norma, con la actual numeración 123, complementa al art.5, y, en consecuencia, se ha prescrito que para el ejercicio de poder constituyente por las provincias uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un “régimen municipal autonómico”.

Ya dijimos, al recordar el debate en la Convención Constituyente, que el término “**asegurando**” hace referencia a lo que está, que existe e importa el reconocimiento del municipio como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad. Esa era, por otra parte, la interpretación que también habíamos efectuado de la palabra “asegure” en el art.5.

Asimismo observamos que estos criterios se impusieron indiscutiblemente en el derecho público provincial y por último fueron aceptados por la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema.

Es cierto que la Convención fijó con claridad –alejando toda posibilidad de duda– la obligación que deben cumplir las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autonómica.

No existe, en consecuencia, ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los Estados locales. Ello en virtud de la supremacía de la Constitución nacional, reformada con legalidad y legitimidad por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994.

Tal como lo sostuvimos con Horacio Rosatti en el propio seno de la Convención Constituyente, si las provincias no aseguran el régimen municipal autonómico pueden llegar a ser intervenidas federalmente en virtud de los arts.5, 6 y 123 de la Ley Suprema. De todas maneras, tal como lo expresamos en dicha instancia, con respeto por las autonomías provinciales y porque la variedad y asimetría constituyen la base de un buen régimen municipal, se indicó en el art.123 que las constituciones provinciales deben reglar el “alcance y contenido” de la autonomía local.

Siempre se interpretó –y ahora también, aunque con el carácter reconocido en el art.123– que el régimen municipal debía ser legislado por las provincias en ejercicio de sus autonomías, y que, en consecuencia, no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país.

Ya veremos que **el alcance y contenido de la autonomía se debe vincular con sus órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero**, como lo indica el artículo que estamos comentando.

De ello resulta que la autonomía de las provincias tiene, con esta reforma, un intergiversable condicionamiento que respetar y que consiste en asegurar la autonomía municipal en dichos órdenes.

En consecuencia, las Leyes Supremas Provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art.123 de la Constitución nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional.

⁴⁶ También aquí seguimos lo expuesto anteriormente en nuestra obra “Derecho Municipal”, Depalma, Bs.As., 1997.

Y si alguna provincia no cumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, compartimos el criterio de Quiroga Lavié de que al existir una inconstitucionalidad por omisión, tanto los tribunales provinciales como federales deben tutelar ese derecho que tienen los municipios.

Respecto del **significado** de los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, nos remitimos a nuestra obra citada, por razones de brevedad, sólo deteniéndonos en los últimos aspectos.

Con respecto a lo **económico y financiero de la autonomía local** se presenta una notoria amplitud sobre el alcance y contenido que las provincias puedan establecer por las materias comprendidas: tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.

No parece reiterativo resaltar la importancia y trascendencia de estos aspectos de la autonomía.

En este sentido, creemos que el art.123 consolida nuestra interpretación sobre el carácter **“originario” de los poderes tributarios municipales**, por cuanto estamos ahora indiscutiblemente ante un orden de gobierno autónomo que surge de la Ley Suprema, y que no podría tener asegurado dicho carácter si dependiese de una delegación efectuada por la provincia.

Dicho **poder tributario municipal comprende la clásica tripartición de “impuestos”, “tasas” y “contribuciones”** y que está ampliamente adoptada en las Constituciones Provinciales al legislar sobre regímenes municipales.

Los problemas tributarios, de evidente complejidad, requieren una adecuada coordinación interjurisdiccional, a los fines de evitar las dobles o triples imposiciones (cuya constitucionalidad ha sido admitida desde hace largo tiempo por la Corte Suprema) y la alta presión tributaria.

Además se impone una modernización de las administraciones locales, y, en particular, de los sistemas catastrales y de recaudación tributaria.

También debe recordarse la doctrina de la Corte Suprema en el caso **“Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”**: “La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución nacional, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se tratara de la provincial– ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional”.

Además, para terminar la dependencia que sistemáticamente han sufrido la mayoría de los municipios argentinos, deberá reconocérseles –como lo prescriben algunas Constituciones Provinciales– una justa proporción de la coparticipación impositiva, tanto provincial como federal. Insistimos en que para esto también resulta necesario el cumplimiento de los mandatos de la Ley Suprema sobre la ley-convenio de coparticipación impositiva.

En relación a esto, el 11 de noviembre pasado, en la causa **“Recurso de Hecho. Intendente Municipal Capital s. Amparo”**, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un **fallo histórico y unánime** de Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt, Elena Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda, resolvió que **la Provincia de La Rioja debe sancionar una Ley de Coparticipación Impositiva para los Municipios, tal como lo había ordenado la respectiva Constitución Provincial desde 1998.**

El reclamo había sido efectuado ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, por el Intendente Municipal de la Capital y ante el rechazo in limine del amparo, nos

tocó presentar un recurso extraordinario ante el más alto Tribunal de la Nación, que culminó con la resolución indicada.

El fallo de la Corte Suprema reafirma con gran claridad conceptual el principio de la autonomía municipal, consagrado en la Constitución Nacional en el art. 123, - que fuera incorporado en la reforma de 1994-, así como en la propia Constitución Provincial de La Rioja.

En los fundamentos de la sentencia, se recuerdan otros precedentes de gran importancia del Tribunal y especialmente, la opinión de algunos de los Convencionales Constituyentes que intervinieron en el debate. **De allí surge de manera indudable que la omisión de sancionar la ley de coparticipación impositiva, afecta los aspectos económicos y financieros de la autonomía local y ello desarticula la forma de estado federal dispuesta por los respectivos poderes constituyentes federal y provincial.**

La Corte desestima el argumento de la Provincia que adujo que la ley no se pudo dictar por la falta de acuerdos políticos con los municipios y expresa: “Al subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto”.

Para nosotros, se trata de una definición de enorme trascendencia, acorde al elevado rol de la Corte como defensora de la supremacía constitucional y por tanto, de la democracia republicana y federal, asentada en municipios autónomos.

En un país que no se caracteriza por una adecuada cultura de la legalidad, este fallo ejemplar señala un derrotero que importa profundos cambios.

Además, insistimos, **no se puede omitir la exacta correlación de este grave problema con la coparticipación impositiva federal, ya que estamos por cumplir 19 años de atraso en la sanción de la Ley Convenio respectiva.**

La función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, por lo que sostenemos la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales.

El problema es mucho más grave en las grandes ciudades, por los fenómenos de la desocupación, pobreza, marginalidad, exclusión social y violencia.

Debe además fortalecerse la autonomía económica local, por dos tendencias que se afirman: la **integración, incluso supranacional** y la **descentralización.**

Insistimos que ahora es menester hacer realidad este principio consagrado en la Constitución Nacional de la autonomía municipal, lo que obligará a una vigilia permanente y a la continuidad de la lucha por este alto ideal, base de nuestra descentralización política, del federalismo y de la democracia.

V. LA REALIDAD DE NUESTRO FEDERALISMO: EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, EL HIPERPRESIDENCIALISMO Y EL UNITARISMO FISCAL.

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

Sobre las violaciones a la Ley Suprema, reiteramos los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “**El fracaso del proyecto centralista**”⁴⁷: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y más recientemente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste 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 kms. a partir de dicha área.

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

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

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

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

A. Hiperpresidencialismo y políticas centralistas.

Tal como lo hemos sostenido recientemente, “existe un notorio contraste entre la democracia republicana y federal establecidas en la Constitución y la realidad, caracterizada por un hiperpresidencialismo que no respeta la división y equilibrio de los poderes y que tiende a la centralización, con un inadecuado ordenamiento territorial del país y una falta de plena vigencia de las autonomías provinciales, de la Ciudad de

⁴⁷ Publicado en el diario “La Nación”, de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.

Buenos Aires y de las municipales. Pese a los grandes avances logrados en la reforma constitucional de 1994, la anomia que sufrimos ha impedido la modificación de las políticas centralistas y unitarias que nos han llevado a este atraso y decadencia”⁴⁸.

B. La falta de sanción de la Ley convenio de Coparticipación impositiva.

No tenemos dudas que el hiperpresidencialismo se ejercita 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.

El incumplimiento constitucional en este aspecto es de gravísimas consecuencias institucionales, porque se afecta hondamente a la república federal. Sin la sanción de esta ley Convenio, se profundizará el hiperpresidencialismo y el subdesarrollo argentinos. Por ello es imperioso el avance en esta materia, como una de las primeras medidas del nuevo gobierno, para que efectivamente tengamos las finanzas federales ordenadas por la Constitución Nacional.

C. El unitarismo fiscal. El destino del gasto público federal.

No se puede calificar de otra manera la realidad que indica que el Gobierno Federal **maneja más del 80 % de los recursos**, correspondiendo sólo el resto al conjunto de Provincias, Ciudad Autónoma y gobiernos locales.

A esto se suman los siguientes **datos del destino del gasto público federal**, que corroboran dicho poder hegemónico, en violación del inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. Veamos estos datos, en base al estudio presentado por el Lic. Juan José Llach titulado, bajo el título “Una década sin federalismo y sus consecuencias”⁴⁹, que así resumimos⁵⁰:

“En el punto que califica como **“el toma todo”**, ha destacado que mientras en 1998 los impuestos no coparticipados por el gobierno federal a provincias y municipios alcanzaba al 5,4 % del total, en 2011 dicho porcentaje alcanzó el 23,6 % y que ello ha significado que los gobiernos subnacionales pudieran haber recaudado 12.065 millones de dólares más durante el año 2011, si se hubiese mantenido el porcentaje de 1998. Asimismo sostiene que entre los años 2004 y 2011 las provincias y municipios dejaron de percibir 67.000 millones de dólares por esta causa. Y en el punto **“el gran recaudador”** indica que mientras que en el año 1998 el Gobierno Federal recaudaba el 80, 1 % del total de recursos públicos nacionales, las Provincias el 18,1 % y los Municipios el 1,8 %, en el año 2011 la Nación ha recaudado el 84,4 %, las Provincias el 14,2 % y los Municipios sólo el 1,4 %, en un proceso que inocultablemente indica el unitarismo fiscal que estamos soportando. Y en el punto **“yo gaste, que otro recaude (dicen provincias y municipios)”**, Llach dice que aunque los gobiernos subnacionales sólo recaudaron el 15,6 % en el año 2011, sin embargo gastaron el 44,4 % del gasto público total, lo que exhibe una muy escasa correspondencia fiscal, en el marco del federalismo fiscal comparado. También el autor indica en el punto **“el gran gastador”**, que el gobierno central ha aumentado notoriamente su participación en el gasto público de un 52,9 % en 2003 a un 55,6 % en 2011, mientras que las provincias decrecieron de un 39,3 % a un 37,2% en esos años y los municipios de un 7,8 % a un 7,2 %. Asimismo

⁴⁸ Antonio María Hernández, “Cómo modificar las políticas centralistas y unitarias”, Clarín, domingo 28 de junio de 2015, Debates, pág. 47.

⁴⁹ En el Congreso de Aapresid, celebrado en Rosario, el 10 de agosto de 2012.

⁵⁰ Cfr. Antonio María Hernández, “Informe del Federalismo Argentino 2011”, en el Cuaderno de Federalismo N° XXV, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2012, Córdoba, págs.16/17.

el destacado economista expuso que las **apropiaciones indebidas** efectuadas por la Nación entre el 2003 y el 2011 produjeron estas consecuencias en las provincias y municipios: a) menor coparticipación impositiva, como antes lo vimos; b) menor capacidad de gasto, ya que sólo en el año 2011 estos gobiernos subnacionales dejaron de gastar la suma de 5.707 millones de dólares; y c) menor capacidad de decisión, por el aumento de las transferencias discrecionales, que en el año 2011 alcanzaron a 8.487 millones de dólares en 2011 y a 43.342 millones de dólares entre 2004 y 2011”.

Asimismo, queremos completar este análisis sobre la **arbitrariedad en el destino del gasto público federal**, con estos datos presentados por el IERAL de la Fundación Mediterránea en el trabajo **“Los diferentes tratamientos fiscales regionales en el proyecto de presupuesto 2011”**, que así resumimos:⁵¹ “...nuevamente se destaca la manifiesta desigualdad en el destino del gasto público, de acuerdo al reparto de las transferencias nacionales a las jurisdicciones provinciales, según el proyecto de presupuesto mencionado. En **pesos por cápita o persona y por gasto primario nacional y por coparticipación y leyes especiales**, se observa en las **jurisdicciones**: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 38.726 pesos; Santa Cruz, 22.163 pesos; Tierra del Fuego, 18.814 pesos; La Pampa, 14.778 pesos; La Rioja, 14.708 pesos; Catamarca, 14.091 pesos; Río Negro, 13.108 pesos, Formosa, 13.101 pesos; Chubut, 11.908 pesos; San Juan, 11.577 pesos; Santiago del Estero, 11.303 pesos; San Luis, 10.840 pesos; Chaco, 10.673 pesos; Jujuy, 10.145 pesos; Entre Ríos, 9.838 pesos; Tucumán, 9.183 pesos; Corrientes, 9.120 pesos; Neuquén, 8.795 pesos; Santa Fe, 8.457 pesos; Salta, 8.371 pesos; Mendoza, 8.124 pesos; Córdoba, 8.109 pesos; Misiones, 7.704 pesos y Buenos Aires, 6.596 pesos. O sea que la desigualdad es manifiesta, ya que la mayor cantidad de gastos públicos federales se efectúa por parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la más rica del país, donde confluyen los pagos inconstitucionales de la justicia civil, penal, comercial y laboral (antes nacional), además de la Policía Federal y los subsidios al transporte, gas y electricidad y entre las provincias, también por las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que distan mucho de ser las provincias con mayor pobreza”.

D. Hiperpresidencialismo y presupuesto nacional.

Otra muy grave expresión de la patología mencionada y que afecta de manera sustancial al Congreso, está vinculada al presupuesto nacional, atento lo dispuesto por la Ley N° 26.124 del año 2006, que **modificó el art. 37 de la Ley de Administración Financiera, para otorgar verdaderos superpoderes al Jefe de Gabinete de Ministros**, por la posibilidad de reestructurar el presupuesto.

Es que a partir de ello, ha perdido casi toda significación la sanción del presupuesto, que además es objeto de cálculos menores alejados de la realidad, a los fines de posibilitar posteriormente el uso de las facultades antes citadas, para disponer de enormes recursos con toda arbitrariedad.

Es lo que ocurrió con las modificaciones sustanciales del Presupuesto 2010, -y tal como había ocurrido en otras oportunidades-, por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1798 de 2010, que lo amplió en 67.000 millones de pesos más. En la Sesión del Senado del 24 de noviembre de 2010 el Senador Gerardo Morales expresó que por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia citado, la Presidencia modificó el presupuesto con la cifra indicada, a través del cambio de 402 planillas. Asimismo, y ante la posibilidad de que no se sancionase por el Congreso el Presupuesto para el año 2011, denunció que en definitiva para dicho año, el Poder Ejecutivo iba a poder manejar discrecionalmente una

⁵¹ Cfr. Antonio María Hernández, “Informe del Federalismo Argentino 2010”, en el Cuaderno de Federalismo N° XXIV, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011, Córdoba, págs.18/19.

suma superior a los 100.000 millones de pesos, ya que a la cifra de los 67.000 millones había que sumar la de 50.000 millones más, según la práctica oficialista denunciada de calcular en menos los ingresos⁵².

Con respecto al Presupuesto para el año 2011, el 29 de diciembre de 2010 la Presidenta dictó el decreto de necesidad y urgencia N° 2054, donde estableció el que había enviado al Congreso y que no obtuviera aprobación.

Insistimos en que el Poder Ejecutivo no puede legislar ni en materia presupuestaria ni en materia tributaria, porque ello es de la esencia de las atribuciones del Congreso, de acuerdo a los artículos antes citados de la Constitución Nacional.

Una cosa era prorrogar el presupuesto 2010, lo que estaba permitido “ministerio legis” por la Ley de Administración Financiera en su art. 27, o sea por el principio de reconducción presupuestaria, (tema tratado por el decreto N° 2043), pero otra muy distinta fue el Decreto N° 2054, por el que se legisló en esta materia presupuestaria sin la imprescindible participación del Congreso.

Y estas prácticas han continuado hasta la actualidad, con palmario desconocimiento de nuestro sistema republicano y federal y de nuestro Estado Constitucional y democrático de Derecho.⁵³

E. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional.

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituídas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro, -faltando sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la ciudad Autónoma-, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas, junto a la centralización y dependencia de las provincias, han influido en ello. Sólo se ha advertido una cierta actividad destacable en la Región Centro.

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

En este sentido mencionamos la falta de creación del Banco Federal y el mantenimiento de la legislación centralizante, que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias.

G. Las leyes de Financiamiento Educativo y Nacional de Educación.

Estas leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del Gobierno Federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las Provincias. Y en cuanto a la nueva Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no respeta las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

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

Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el art. 129 de la Constitución Nacional, que reconociera la autonomía plena para la Ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la

⁵² Véase el Diario de Sesiones del Senado de la Nación, sesión de los días 24 y 25 de noviembre de 2010, versión provisional, pág. 12 y sgts..

⁵³ Durante 2014 se realizaron modificaciones del Presupuesto por Decretos de necesidad y urgencia y resoluciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que alcanzaron los 292.894,2 millones de pesos, lo que ha significado un aumento del 34 % de los créditos fijados inicialmente. Este año fue en definitiva, el de las mayores ampliaciones presupuestarias de todo el período kirchnerista. (Cfr. La Voz del Interior, “Por decreto, ampliación de casi 300.000 millones”, de fecha 27 de diciembre de 2014). No nos detenemos tampoco en la grotesca e inconstitucional justificación del dictado de estos decretos en el art. 99 inc. 3, porque de la sola lectura de la norma emerge con claridad su sentido y su espíritu.

reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la Ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Recientemente hemos comentado esta situación⁵⁴, que afecta particularmente a nuestra forma de estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

VI. NUESTRAS “20 PROPUESTAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO ARGENTINO”⁵⁵

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, establecidos en la Constitución Nacional. Debe superarse la anomia que padecemos, como muestra de una débil cultura constitucional y de la legalidad⁵⁶.

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 sólo 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 a 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.

⁵⁴ En el artículo titulado “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”, publicado en el diario “La Nación” de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 25 de mayo de 2007.

⁵⁵ Expuestas con mayor amplitud en el artículo así titulado del libro “Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, Coordinadores Hernández, Rezk y Capello, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2015.

⁵⁶ Véase Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, “Encuesta de cultura constitucional: Argentina, una sociedad anómica”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Méjico, 2005. Asimismo, recientemente hemos presentado la 2ª. Encuesta, donde se ratifican los datos en la materia, confirmándose que Argentina es un país al margen de la ley, como sostuvo Carlos S. Nino. (“La Nación”, Buenos Aires, 5 de abril de 2015, págs. 1 y 12)

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.

Al 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. En tal sentido señalamos nuevamente **lo vinculado a la coparticipación impositiva, como aspecto esencial de la autonomía municipal,** donde se destaca el reciente fallo en autos “**Intendente Municipal Capital s. amparo**”, fallado el 11 de noviembre de 2014, con el voto unánime de los **Ministros Maqueda, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti,** donde se ordena a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios, en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia. **Los fundamentos de la Corte son de enorme relevancia institucional y admiten una doble lectura que alcanza también al orden federal, pues se trata de situaciones similares, con más de una quincena de años de incumplimientos constitucionales en una cuestión tan decisiva como esta.**

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 a 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.**

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 kms. a partir de dicha área.

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, 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.

En este aspecto, lo que **he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita**, que es menester modificar.

7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos.

Debe cumplirse el mandato del inc. 8 del art. 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 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 mejicana**, 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**. Sólo se piensa en la coyuntura y por ello no se resuelven los grandes problemas nacionales. Bien se ha dicho que los políticos en serio son los que piensan en las próximas generaciones, en lugar de las próximas elecciones. 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 anomía 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 art. 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.

Para nosotros **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 y locales.

En nuestro país se está avanzando en el desarrollo de estos roles de los gobiernos subnacionales, luego de la reforma del art. 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, en base al 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 de la Constitución Nacional.

Hemos sostenido que **esta cuestión fue objeto de trascendentes debates en 4 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.⁵⁷ 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, por lo que en modo alguno resulta taxativa la enunciación que efectuamos seguidamente. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada, que a lo largo del tiempo, fue centralizando

⁵⁷ Véanse sus respectivos trabajos titulados “El federalismo, clave del desarrollo político y humano” y “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el actual escenario federal”, en el libro “Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, Hernández, Rezk, Capello, Coordinadores, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2015.

notablemente a nuestro federalismo. Y comenzamos con lo antes expuesto en torno a la imperiosa necesidad de modificar o derogar la mayoría de los **tributos con asignación específica que detraen fondos de la masa coparticipable**, lesionando las autonomías provinciales y municipales.

Asimismo, a lo largo del tiempo en base a la **“cláusula del progreso”** del actual art. 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, a la luz de la nueva normativa del art. 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.

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 al violar el art. 129 de la Ley Suprema y **restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces “nacionales” y gran parte de la Policía Federal que allí presta servicios, son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

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 art. 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 reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 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 hidrocarburíferas N° 26.741 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1277 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 reciente Ley N° 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17.319 y 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 del gobierno nacional**. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional.

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**. Señalamos que 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, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, en el art. 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**.

En base a 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 art. 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 sólo 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 art. 38** – otra obra de la reforma de 1994-, con la obligación de respetar la Ley Suprema, los mismos **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 partidarios de una profunda reforma política**, con especial énfasis en los partidos políticos y en el sistema de partidos.

Creemos que hay avanzar en la misma 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, **estimamos 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 que la parte sustancial de una reforma política reside en la **mayor democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos**. Se debe 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 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 que 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 la importancia que alcanzaron y las dimensiones enormes de nuestra geografía.

Por cierto que **la infraestructura y los transportes deberán integrar el país**, modificando nuestra macrocefalia y de acuerdo a 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 **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 nuevamente el futuro emplazamiento de la Capital, en base a criterios estratégicos e interdisciplinarios.**

Sostengo 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.