

EDITORIAL

EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO FEDERAL COMO PROGRAMA DE ESTADO EN EL SIGLO XXI

PABLO MARÍA GARAT¹

Para fundamentar adecuadamente la afirmación según la cual el *federalismo es nuestro programa constitucional de Estado* y que *el desarrollo federal es la más importante de nuestras políticas de Estado*, es necesario realizar algunas consideraciones previas.

El desarrollo humano –bajo cualquier forma de Estado– debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales. Bajo un régimen político o forma de Estado federal estos objetivos plantean el desafío adicional de proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad, en el marco del reconocimiento de las autonomías locales, por la vigencia del principio de subsidiariedad.

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

1. Profesor protitular de Derecho Constitucional y Derecho Constitucional Tributario en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina; decano de la facultad para el período 2019–2021. Correo electrónico: pablogarat@uca.edu.ar

En efecto, en materia económica social y fiscal, nuestra Constitución establece el federalismo también para asegurar los derechos económicos y sociales que garantiza en el Preámbulo y los artículos 14, 14 bis, 16, 17 y 33, con el marco de los artículos 1; 4; 75, incisos 1, 2, 3, 17, 18, 19, 8, 9 y 6; 41; 42; 99, incisos 8 y 9; 100, inciso 1; 103; 124; 125, 123, y 129, que sugerimos leer con esta secuencia ya que no podemos transcribirlos ni comentarlos aquí por razones de espacio.

Pero cabe preguntarse: ¿cuáles son las condiciones previas para que pueda realizarse en plenitud el programa para el desarrollo federal enunciado en la Constitución?

En nuestra opinión, un orden constitucional de plena inclusión socioeconómica requiere el consenso previo entre todos los sectores productivos y las diversas fuerzas políticas sobre –al menos– cuatro objetivos estratégicos permanentes: el arraigo de las familias en el territorio de su municipio por el acceso a la propiedad y el trabajo; el acceso a la nutrición y educación básica para todos los niños; el fortalecimiento de las economías regionales (regiones interprovinciales en el caso argentino) por la mayor integración de las cadenas de valor en la producción de un bien o servicio; la distribución equilibrada y solidaria de la renta fiscal federal.

A ello se debe agregar que en la Argentina la cuestión regional tiene características especiales. En nuestro ordenamiento constitucional la estructura del Estado federal se integra con tres niveles de Gobierno: el federal, el provincial y el municipal. Además, se ha reconocido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como un sujeto formal dentro de esta estructura con un rango mayor al de un municipio, pero no exactamente idéntico al de las provincias. Por ello, el necesario acuerdo político e institucional ha de fundarse en respuestas de consenso a cuatro preguntas específicas: ¿Qué actividades debe realizar cada *nivel de gobierno*? ¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución? ¿Dónde se las va a desarrollar? ¿Qué recursos fiscales se necesita para atenderlas?

O sea, entre nosotros la región no constituye un nivel de gobierno. Sin embargo, y conforme al art. 124 de la CN, las provincias, sin intervención del Gobierno Federal, por su sola decisión pueden “*crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines (...) con conocimiento del Congreso de la*

Nación". Incluso pueden organizar, a partir de las autoridades de las provincias que las integran, juntas de gobernadores, o parlamentos regionales, pero sin que la región constituya un sujeto formal dentro de la estructura constitucional del Estado federal, sino un ámbito institucional de relaciones interjurisdiccionales y cooperación.

Conforme a esto, y en la perspectiva del desarrollo federal, la cuestión regional es estratégica para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en su concreción, particularmente dado el alto grado de interrelación y concurrencia, lo cual conduce, asimismo, al tema de la *descentralización* y la *integración* de las acciones de gobierno.

En tercer lugar, es condición previa en la Argentina para alcanzar un desarrollo federal pleno el acuerdo entre el Gobierno Federal y las provincias sobre un régimen de distribución de la renta fiscal federal conforme a los principios que establece para ello la Constitución Nacional en sus artículos 4 y 75, incisos 1, 2 y 3. A esto se lo ha denominado "régimen de coparticipación federal" de los impuestos nacionales, cuya propiedad corresponde al Estado federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, la regulación legal del régimen de cada tributo nacional, su recaudación y distribución se encuentran a cargo del Gobierno federal.

Originalmente el diseño constitucional previó que el Gobierno federal debía sostenerse con las rentas de los derechos de exportación e importación o impuestos sobre el comercio exterior, y solo excepcionalmente con los impuestos internos, pero las crisis internacionales de 1890 y 1930 provocaron el avance del Tesoro Nacional sobre estos recursos que correspondían a las provincias. Para moderar las consecuencias de esto se adoptó el sistema de coordinación impositivo denominado de "coparticipación". A pesar de ello, a partir de la crisis del sistema previsional en los años noventa del siglo pasado y la necesidad de financiar su déficit con impuestos, además de los aportes y contribuciones de trabajadores y empresarios, se produjo lo que el profesor RICHARD BIRD denominó, al visitar la Argentina, el "laberinto de la coparticipación". Este es un complejo entramado de leyes impositivas y otras que detraen parte de los recursos coparticipables, que deberían acreditarse a las provincias, para atender el déficit previsional de pensiones.

Sin resolver esta cuestión y salir de este “laberinto fiscal”, la Argentina continuará deslizándose hacia un sistema imperfecto de transferencias condicionadas hacia las provincias –ajeno a nuestro sistema fiscal federal originario– y a la vez mantendrá un nivel de presión tributaria que compromete aún más el desarrollo.

Lo anterior tiene directa vinculación con el interrogante planteado con relación a cómo se igualan los desequilibrios regionales entre provincias económicamente fuertes y débiles.

Al respecto es necesario precisar que en la organización constitucional argentina los dos instrumentos de política económica, financiera y fiscal más importantes para la asignación de los recursos públicos son el presupuesto federal y la ley convenio de coparticipación federal.

Por otra parte, si, como se ha dicho, en nuestra historia constitucional gobernar es poblar pero también crear trabajo, tenemos la convicción de que ocupar todo el territorio nacional con familias arraigadas, con educación de calidad y empleo genuino, no es otra cosa que cumplir el mandato constitucional del artículo 14 bis (cláusula “social”) y la nueva cláusula del desarrollo humano del artículo 75, inciso, 19 de la Constitución Nacional, que expresa: *“Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”*.

Para hacer esto posible, desde la reforma de 1994 contamos con un eje preciso definido en los incisos 2, 8 y 19, segundo párrafo, del artículo 75, que vinculan los dos instrumentos arriba citados y, a su vez, este último con el artículo 125.

El inciso 2 se refiere a la llamada “coparticipación federal” y contempla que *“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”*.

Por el inciso 8 se establece: *“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional,*

en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

El tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75 allí mencionado, y que conecta la coparticipación y el presupuesto como los dos instrumentos más importantes entre nosotros para la asignación de los recursos públicos, dice: *“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.*

Finalmente, en la misma cláusula del desarrollo humano del artículo 75, inciso 19, se completa el eje del programa constitucional para el desarrollo federal: *“Corresponde al Congreso (...) 19 (...) Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.*

Este aspecto de la arquitectura de la reforma de 1994, al vincular los incisos 2 y 8 del artículo 75 e incorporar el segundo párrafo del inciso 19 del mismo artículo (sin olvidar normas concordantes en el diseño del régimen federal como los nuevos artículos 123, 124, 125 y 129), constituye el marco adecuado para la recuperación y fortalecimiento del federalismo, en tanto el Gobierno federal y los Gobiernos de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y luego especialmente el Senado de la Nación –como el ámbito constitucional para la concreción del marco legislativo de todo acuerdo federal–, asuman el mandato histórico expresado en el Preámbulo de *“constituir la unión nacional, afianzar la justicia y consolidar la paz interior”*, y, desde esta perspectiva, promover el desarrollo federal y el progreso económico con justicia social y equidad territorial para la realización del Bien Común.