

# EL FEDERALISMO COMO EXPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD<sup>1</sup>

*Federalism as an expression of subsidiarity principle*

*Federalismo come espressione di Principio di sussidiarietà*

Pablo María Garat<sup>2</sup>

Para citar este artículo:

Garat, P.M. (2020). “El federalismo como expresión del principio de subsidiariedad”. *Prudentia Iuris*, N. Aniversario, pp. 199-212.

DOI: <https://doi.org/10.46553/prudentia.aniversario.2020.pp.199-212>

**Resumen:** El presente afirma, desarrollando y fundamentando, que el federalismo es la respuesta acerca de la organización política y social que mejor se conforma a la naturaleza del hombre, respeta su libertad –expresada a través de las concreciones de la vida social desde el hecho ineludible de la familia como la comunidad social esencial– y responde a la necesidad de un orden de autoridades que van desde la familiar y local hasta la comunidad política soberana.

**Palabras clave:** Federalismo; Bien común; Política; Naturaleza del hombre; Comunidad política soberana.

1 El presente trabajo constituye una versión revisada del texto publicado en la revista *Percorsi Costituzionali*, Fondazione Magna Carta, N° 2/3, 2013, [http://magna-carta.it/sites/magna-carta.it/files/field/allegati/2014/05/13/Percorsi%2B2\\_3-2013.1-3.pdf](http://magna-carta.it/sites/magna-carta.it/files/field/allegati/2014/05/13/Percorsi%2B2_3-2013.1-3.pdf) y posteriormente en *Forum*, N° 7, 2019, 93-114, <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8629/1/federalismo-expresion-principio-subsidiariedad.pdf>.

2 Profesor de Derecho Constitucional y Decano. Facultad de Derecho, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, República Argentina. Correo electrónico: [pablogarat@uca.edu.ar](mailto:pablogarat@uca.edu.ar).

**Abstract:** The present affirms, developing and substantiating, that federalism is the answer about the political and social organization that best conforms to the nature of man, respects his freedom –expressed through the concretions of social life from the fact inescapable of the family as the essential social community– and responds to the need for an order of authorities ranging from the family and local to the sovereign political community.

**Keywords:** Federalism; Common good; Politics; Nature of man; Sovereign political community.

**Sommario:** Il presente afferma, sviluppando e sostanziando, che il federalismo è la risposta all'organizzazione politica e sociale che meglio si conforma alla natura dell'uomo, rispetta la sua libertà –espressa attraverso le concrezioni della vita sociale dal fatto ineludibile della famiglia come comunità sociale essenziale– e risponde alla necessità di un ordine di autorità che va dalla famiglia e locale alla comunità politica sovrana.

**Parole chiave:** Federalismo; Bene comune; Politica; Natura dell'uomo; Comunità politica sovrana.

## 1. La dinámica del orden social y político

Las sociedades en el siglo XXI probablemente necesiten especialmente del federalismo como sistema de relaciones internas, como principio para resolver las cuestiones que afectan a la unidad política soberana que históricamente hayan constituido, o también para la organización de otras nuevas de naturaleza confederativa.

Para referirnos al tema entiendo necesario realizar algunas consideraciones previas a partir de cierta evidencia: la naturaleza social y política del hombre (aún para los que niegan el concepto de naturaleza y la sociabilidad y politicidad del ser humano) se expresa en una dinámica de vida en comunidad que debe ser observada conforme –al menos– a cómo se armonizan y expresan dos binomios o cuestiones:

- 1) unidad-diversidad y
- 2) autoridad-libertad.

En relación con ello, sin entrar en el debate filosófico acerca de la noción de “bien común” como causa final de la sociedad política, admitiremos que hace referencia al orden de los bienes que el hombre solamente puede procurarse en asociación con otros y que permiten y favorecen en él su perfeccionamiento y felicidad; es decir, un orden justo de relaciones concretas.

Dicho esto, debemos agregar que la respuesta a las dos cuestiones enunciadas requiere recurrir a la analogía respecto de la constitución y organización de toda comunidad política. Ello se da a través de la historia particular de cada comunidad y normalmente concluye en la adopción de un determinado modo de organización política y social que responderá, de un modo propio, a aquellas cuestiones.

Ello define el régimen político propio de toda comunidad soberana que será –en cuanto a su legitimidad– el de su tradición histórica.

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

Pero independientemente de cómo se resuelve concretamente en la historia de cada nación la cuestión del régimen político que la rige, lo que resultará ineludible es responder, al menos, a las planteadas referidas a la unidad y diversidad, por una parte, y a la autoridad y libertad, por la otra.

## **2. ¿Por qué resultan previas estas cuestiones a la del federalismo?**

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

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

Dicho esto, corresponde ahora proponer la consideración de un principio que ha sido desarrollado por la filosofía clásica, enseñado por la Doctrina Social de la Iglesia y adoptado por la ciencia política moderna, diversos ordenamientos jurídicos nacionales y también supranacionales (la Unión Europea, Alemania, Italia y, en la Argentina, por la Provincia de Tierra del Fuego). Nos referimos al principio de subsidiariedad.

Este principio hace referencia a la unidad como expresión de una diversidad que debe respetarse en su legítimo polimorfismo y a la autoridad que debe reconocer las libertades concretas que necesitan las familias y los grupos sociales para alcanzar sus propios fines, o bienes comunes parciales, en el marco del Bien Común de la sociedad política.

Y es aquí donde aparece la relevancia y pertinencia del federalismo desde una conceptualización extensiva, más allá de su expresión político-jurídica como forma de estado.

### **3. El federalismo como expresión del principio de subsidiariedad. (Una idea y sus consecuencias)**

Partimos de una precisa idea como propuesta y de las consecuencias prácticas de su aceptación.

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

Estamos refiriéndonos a una de las dos posibles consideraciones o aplicaciones del principio citado: la que mira las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, o en relación con las instituciones intermedias de la sociedad.

Como tal, no se opone a la eficacia del gobierno y se concreta –o debiera concretarse— respecto de su aplicación práctica, en el respeto a la libertad del nivel de gobierno más pequeño (lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella) y en una acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel –por causas objetivas— no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades para alcanzar sus fines propios y/o atender las responsabilidades a su cargo.

Esto no es original entre nosotros. Ya fue propuesto especialmente por el Profesor Dr. Pedro J. Frías desde su cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, y a través de múltiples escritos desde mediados de los años setenta en el siglo pasado.

Aparece por primera vez en el pensamiento de la Doctrina Social de la Iglesia en 1931, en el texto de la Encíclica del Papa Pío XI, *Quadragesimo Anno*, Punto 79, que dice: “Pues aun siendo verdad, y la historia lo de-

muestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, *debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos*".

Destacamos la última línea porque queremos remarcar que este principio no debe ser interpretado solo en el sentido del "autogobierno" sino también de la ayuda "subsidiaria" cuando la comunidad menor no puede alcanzar por sí sus fines.

Es receptado formalmente en el "Tratado de Maastricht" (1992), artículo 3 B<sup>3</sup> y ratificado y precisado por el "Tratado de Lisboa" (2007)<sup>4</sup>.

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

3 "Artículo 3 B.

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

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

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

4 "Artículo 3 ter.

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.
3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión".

Especialmente en la Argentina –dentro del Derecho Público provincial comparado–, la más moderna de las Constituciones Provinciales, la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991), recoge este principio expresamente en el reconocimiento y atribución de competencias a sus municipios en el artículo 173, inciso 16<sup>5</sup>.

#### **4. El federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad ante el hecho de la “desfederalización” o “centralización” del régimen político constitucional e histórico**

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

Esta interpretación del federalismo tiene en nuestra opinión consecuencias prácticas relevantes que, sin pretensión de agotar su posible contenido, nos interesa analizar particularmente.

##### ***4.1. La descentralización en perspectiva federal***

La primera consecuencia de afirmar al federalismo como una aplicación práctica del principio de subsidiariedad es una determinada interpretación del término “descentralización”, conforme a la cual esta no consiste en delegar el poder de decisión y/o ejecución, sino en reconocer derecho a la decisión y ejecución.

Supone, además, aceptar la conveniencia de delegar la ejecución cuando no existe un derecho a la decisión, pero ello es adecuado para la acción

5 “Competencia. Artículo 173. La Provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias: [...] 16 - Ejercer cualquier otra competencia de interés municipal que la Constitución no excluya taxativamente y en tanto no haya sido reconocida expresa o implícitamente como propia de la Provincia, atendiendo fundamentalmente al principio de subsidiariedad del Gobierno Provincial con respecto a los municipios”.

eficaz de gobierno y todo con ciertas reglas de distribución y reserva de competencias de naturaleza constitucional.

Desde una postura filosófica esto es aplicable, a los fines de su organización interna, a cualquier sociedad política, aunque obviamente se refiere más particularmente al Estado Federal.

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

Ello tiene derivaciones muy importantes, en mi opinión, para el fortalecimiento de los aspectos relevantes del federalismo en el siglo XXI y no solamente entre nosotros.

#### ***4.2. Nuestro federalismo de base municipal y la autonomía local***

La segunda consecuencia práctica es que si, como creemos, el federalismo es primero (al menos entre nosotros esto tiene verificación histórica<sup>6</sup>) un “federalismo de ciudades” o, dicho de otro modo, un federalismo de base municipal, su vigencia efectiva exige el reconocimiento del régimen municipal como un régimen autonómico en todos sus aspectos: institucional, político, administrativo, económico y financiero, tal como lo garantiza la Constitución argentina en su artículo 123.

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

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

Pero en pleno siglo XXI nos encontramos con lo que varios autores denominan el fenómeno de la “glocalización”; es decir, esa característica del hombre de esta nueva era digital que vive cotidianamente con un pie en su barrio, su vecindario, su municipio, su ciudad, y otro en el mundo a través de la web.

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

6 Zorraquín Becú, R. (1958). *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires. Editorial Perrot.

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

Ahora bien, no todas las Provincias argentinas han ajustado sus constituciones con la regla federal del artículo 123, que garantiza la autonomía municipal desde la Constitución Nacional<sup>7</sup>.

Y nada menos que tres de las provincias más importantes se encuentran en mora al respecto: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. A pesar de ello, la evolución jurídico-política de la autonomía municipal es irreversible: hoy ya casi 150 municipios en la mayoría de las Provincias han dictado sus Cartas Orgánicas Municipales, es decir, han ejercido un poder constituyente de tercer grado para la autonormación fundamental del gobierno local.

Es lo que la doctrina considera el aspecto “institucional” de la autonomía tutelado por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

#### ***4.3. Las relaciones intergubernamentales horizontales como clave del federalismo cooperativo***

A mi entender, también siguiendo a Pedro J. Frías, en un régimen de Estado Federal el nombre de la coordinación posible es el de “concertación” o “cooperación”.

En este sentido, la tercera consecuencia que observamos, derivada de la hipótesis inicial, es que para realizar el aspecto *positivo* del principio de subsidiariedad –por aplicación del mismo– es preferible la cooperación horizontal antes que recurrir a la integración (o intervención) vertical, tanto como ello sea posible.

Me refiero a que la relación e integración vertical suponen necesariamente el desarrollo eficaz –hasta donde sea posible– de la relación e integración horizontal.

Desde esta perspectiva, el “federalismo cooperativo” o de “concertación” se expresa también como subsidiario y solidario.

Es en este marco de relaciones que el principio de subsidiariedad se presenta en plenitud: el modo por el cual podrán afrontarse más eficazmente los problemas que cada entidad territorial –intrafederal o subnacional, según la forma de Estado– no alcanza a resolver por sí misma será coordi-

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

nando, primero, horizontalmente con el del mismo rango y solo supletoriamente con el nivel de gobierno superior.

Será recién luego de esto, o agotado ello, que conviene y se justifica la intervención directa de dicho nivel superior gubernamental por aplicación del principio de subsidiariedad. Otra vez la unidad en la diversidad.

#### ***4.4. La regionalización hacia dentro del Estado Federal***

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

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

Desde esta perspectiva, la región configura el ámbito decisivo para fortalecer las partes, lo diverso, desde lo pequeño a lo más complejo, por aplicación del principio de subsidiariedad, convergiendo hacia lo uno, respetando las libertades locales y contribuyendo a la realización del Bien Común.

En otro sentido, la región se presenta como una realidad natural de homogeneidad interna localizada en un medio heterogéneo.

Por otra parte, las regiones modifican a través del tiempo su delimitación natural. La vida regional es expresión de la vida humana, donde se entremezclan los vínculos de la sangre y los de la tierra. Como todo hecho vital, la región es dinámica. La evolución del transporte y las comunicaciones más el alto impacto de la innovación tecnológica contribuyen a ello. Sin embargo, como realidad es permanente ya que expresa un inevitable ámbito de relación político socio-económico y cultural.

Desde siempre, la región implica integración y ésta requiere equilibrio, el cual, a su vez, exige solidez en lo propio para asegurar la justicia en la relación integrativa.

El municipio, realidad primaria, configurará expansivamente los distritos de desarrollo y la región intermunicipal. Estas y las Provincias, como realidades superiores, se concertarán en grandes regiones, las cuales, a su vez, buscarán un equilibrio en el contexto nacional, para el caso argentino.

Cuando el marco regional es de carácter supranacional, la integración supone la coherencia y solidez interna como requisito indispensable para el

éxito del proceso asociativo; en nuestro caso en particular, sin mengua de los intereses plurales y unitivos propios del Estado Federal.

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

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

Ahora bien, si por descentralización entendemos reconocer el derecho a la decisión para ordenar y promover un modo propio de desarrollo socio-político y económico, el enfoque y la propuesta son totalmente diversos<sup>8</sup>. Se requerirá de la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad para fortalecer desde la autonomía municipal y el desarrollo local el proceso asociativo regional, a diferentes escalas y como expresión concreta del federalismo de cooperación en la integración horizontal tal como lo hemos planteado. En la práctica, esto supone trabajar con distritos de desarrollo que vinculan en una estrategia común a pequeños y medianos municipios, o promover el desarrollo de una microrregión en torno a una o varias ciudades de escala intermedia.

Supone, también, la conformación de regiones interprovinciales (incluyendo especialmente el caso de las regiones metropolitanas como una de las expresiones territoriales más complejas a atender en el siglo XXI) sobre la base de estas realidades territoriales menores, especialmente cuando ello posibilita asentar el crecimiento de las economías regionales a partir de desarrollos locales o microrregionales consolidados. Por otra parte, esto permitirá que los procesos de integración supranacionales –en los grandes marcos regionales– se promuevan con menos asimetrías, que suelen ser consecuen-

8 De hecho esto es lo que fundamenta en el Derecho Constitucional argentino la creación de regiones como competencia exclusiva de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y solo “con conocimiento” del Congreso de la Nación, que no tiene atribuciones para intervenir más allá de ello en dicho proceso, conforme al artículo 124 de la CN: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; *con conocimiento del Congreso Nacional*. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

cia del impacto desigual de la integración en las distintas Provincias del Estado Federal –especialmente sobre los municipios limítrofes–, si todo lo anterior no es tenido en cuenta.

#### ***4.5. La distribución de competencias y su ejercicio efectivo en materias concurrentes***

La quinta consecuencia de la afirmación propuesta originalmente es que todo ello conduce –en el caso del Estado Federal, particularmente– a una clara distribución de competencias entre el Gobierno Federal, las Provincias y sus municipios, así como su coordinación solidaria y subsidiaria a todos los niveles de las relaciones intergubernamentales.

La mayoría de las competencias son, por su naturaleza, concurrentes. Por ello, otra vez, la regla para su ejercicio debería ser la del principio de subsidiariedad; y esto debería encontrarse formalmente receptado por las leyes fundamentales y asegurado por el control político de los ciudadanos sobre los gobiernos: sistemas electorales sencillos y transparentes, consejos consultivos con verdadera representación económica y social, institutos de participación política especiales: iniciativa, consulta popular, referéndum, plebiscito, revocatoria, etc. Hoy todo esto además fuertemente impactado por las nuevas tecnologías y la era digital.

Hemos sostenido que la descentralización en un Estado Federal afectado por un proceso de “desfederalización” –como en nuestro caso– no puede constituir sino la devolución de competencias que corresponden histórica y constitucionalmente a las Provincias y municipios, las cuales han sido absorbidas ilegítimamente por el Gobierno Federal; pero también podría suponer, por aplicación del principio de subsidiariedad, la delegación de aquellas que le corresponden a ese último.

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

Este enfoque privilegia la eficacia sobre la eficiencia. Busca ordenar los medios al fin. Si la finalidad de la organización nacional con la forma federal fue preservar la unidad en la diversidad, éste es el fin a tutelar.

En cambio, si sólo importa el eficiente suministro de bienes y servicios públicos que la comunidad en abstracto considerada demanda, da lo mismo adoptar la forma de Estado unitaria o federal y garantizar o no una efectiva descentralización político institucional. Solo interesaría una correcta aplicación de las técnicas correspondientes a la descentralización administrativa. Pero las consecuencias para el necesario equilibrio entre unidad y diversidad, así como entre autoridad y libertad, no serían las mismas. Ya lo hemos anticipado.

#### **4.6. *El poder de imposición en el caso del Estado Federal***

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

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

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

Se habla pues de federalismo fiscal y de descentralización, pero puede no tratarse necesariamente de lo mismo, como lo hemos visto. Entonces, cabe preguntarnos:

- a) ¿Es la coordinación financiera, fiscal, tributaria e impositiva aplicable a los Estados federales en cualquiera de los sistemas posibles? En caso afirmativo, ¿“quid” de la separación de fuentes tributaria, por ejemplo, cuando no es el adoptado? y ¿con qué características?
- b) Si aun así la coherencia se mantiene, ¿cómo se evita que la coparticipación, como uno de los sistemas de coordinación impositiva, provoque el deslizamiento desde la “autonomía” (sistema de separación de fuentes) al “centralismo” (sistema de transferencias o asignaciones), cuando ello implica la renuncia al menos transitoria por parte de las Provincias –como en el caso argentino– al ejercicio del poder tributario sobre los denominados “impuestos nacionales coparticipables” cuya titularidad conservan?

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

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

Así, creemos que en un régimen de Estado Federal el nombre de la coordinación posible es, de nuevo, el de “concertación” o “cooperación”, accentuada por su expresión subsidiaria y solidaria. ¿Y cuál es la diferencia entre estos y aquellos?

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

Los sistemas de coordinación fiscal federal que se expresan sólo como una “muleta” de un Estado “centralizado” en vías de “descentralización”, terminarán siendo, en el mejor de los casos, un eficiente sistema de asignación por transferencias pero nunca un régimen de concertación que respete la libertad con responsabilidad de provincias y municipios.

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

Por el contrario, se presupuestará mal, se comprometerá el gasto público más allá de los recursos y se recargará sobre la administración tributaria federal la responsabilidad del ingreso.

Por ello, insistimos en que el camino para la recuperación y el fortalecimiento del federalismo y una auténtica descentralización, desde la perspectiva financiera, fiscal, impositiva y tributaria, no comienza por garantizar que a todos nos irá bien (tentación programática y a veces demagógica), sino por asegurar los medios concretos para el ejercicio de las libertades o autonomías locales, asumiendo horizontal y verticalmente el compromiso de la subsidiariedad y solidaridad por la redistribución de recursos entre todos los niveles de gobierno, para que se alcance por dicha vía –cuando ello fuere objetivamente necesario– lo que la Constitución Nacional argentina, por ejemplo, denomina “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, en su artículo 75, inciso 2º, extensivo al inciso 8º) del mismo artículo en materia presupuestaria para el Gobierno Federal.

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

En el final, solo queda reiterar nuestra convicción en cuanto a que la respuesta efectiva y posible para la recuperación del federalismo en pleno siglo XXI consiste en la aceptación de aquel como aplicación práctica del principio de subsidiariedad y sistema de libertades locales concretas. Esta parece también la respuesta ante un siglo signado por la globalización y las reacciones nacionales contra ella; la integración regional supranacional que no termina de satisfacer los intereses nacionales y aparece también cuestionada por ello; la aparición de nuevos actores desde fuera de la política que inciden sobre la misma, como las corporaciones económicas y las organizaciones no gubernamentales, particularmente el impacto de la era tecnológica en plena era digital que ya ha comenzado y todo ello en el marco de la incertidumbre generalizada derivada de la pandemia por el COVID-19.

Por lo anterior necesitamos agregar que se trata también de entender el arraigo como un valor existencial absolutamente estratégico en la perspectiva política del siglo XXI, en el que la población de familias arraigadas constituye el primer requisito para la integridad territorial y la soberanía de una Nación. Como nunca, la pandemia en curso ha demostrado la importancia de las regiones del país donde la vida a escala humana ha evidenciado su capacidad para enfrentarla, a diferencia de los grandes aglomerados urbanos. Y en esto el federalismo es la respuesta precisa para aumentar esta fortaleza.

Para los países organizados formalmente con la forma de Estado Federal, cabe ratificar entonces la convicción de que sobre el municipio fortalecido podrá pensarse seriamente en la recuperación y el fortalecimiento de las Provincias como “bisagras” del federalismo, de las regiones naturales como ámbito de equilibrio del todo nacional y, en definitiva, del Estado Federal como expresión acabada de la unidad en la diversidad.

Es desde esta perspectiva que puede el federalismo, como aplicación concreta del principio de subsidiariedad, permitir que el Estado Federal en frente desafíos como el de esta pandemia y, más allá de ella, el debate sobre la integración regional supranacional y la globalización sin que resulten afectados la identidad nacional, la integridad territorial, la soberanía política, la independencia económica, la justicia social y la democracia real con plena participación y auténtica representación de los pueblos que han constituido y consolidado nuestra Patria.

Todo ello exige un cambio profundo en las conductas públicas, como lo pedia Frías, maestro entrañable, para consolidar la armonía de la unidad en la diversidad, así como de la autoridad y las libertades concretas, por la vigencia efectiva del federalismo como expresión del principio de subsidiariedad.