

EL FEDERALISMO COMO EXPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD¹

FEDERALISM AS AN EXPRESSION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

PABLO MARIA GARAT²

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. No solamente me refiero entonces a aquellas organizadas con la forma del Estado Federal en su Constitución, sino también a las que se han establecido formalmente como Estados Unitarios y aún las Confederaciones que,

1. Este texto contiene parte importante de una conferencia que expusiera en español en la Universidad de Georgetown, EE. UU., el 27-12-2012, acerca del régimen federal argentino, y fue publicado en la Revista *Percorsi Costituzionali*, de la Fondazione Magna Carta, N° 2/3, 2013, disponible en: <http://magna-carta.it/publicazioni/costituzione-e-religione/> (fecha de consulta: 13-6-2019). *FORUM* reproduce dicha publicación.

2. Abogado (UBA), Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina. Decano de la Facultad de Derecho de esa Universidad. Correo electrónico: pablogarat@uca.edu.ar.

con ese nombre u otro pero representando la convergencia de Estados Soberanos en una unidad superior, puedan desarrollarse en el futuro.

Para referirnos al tema es 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) el de unidad-diversidad y
- 2) el de autoridad-libertad.

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

Entonces, sin entrar en el debate filosófico del concepto “bien común” como fin de la sociedad política, diremos que partimos de un concepto según el cual el bien común sin duda 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.

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

Dicho esto, debemos agregar que la respuesta a las dos cuestiones 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 una determinada forma de organización política y social que responderá, de un modo propio y particular, a aquellas dos 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 *autoritas* 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 tales dos cuestiones referidas a la unidad y la diversidad y a la autoridad y la libertad.

2. ¿POR QUÉ RESULTAN PREVIAS ESTAS CUESTIONES A LA DEL FEDERALISMO?

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

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

Dicho esto, corresponde ahora proponer la consideración de un principio que ha sido desarrollado por la filosofía clásica, enseñado por la Doctrina Social Cristiana y adoptado por la ciencia política moderna y diversos ordenamientos jurídicos nacionales y 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 en el marco del bien común de la sociedad política.

Y aquí entra en juego la cuestión del federalismo.

3. EL FEDERALISMO COMO EXPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD (UNA IDEA Y SUS CONSECUENCIAS)

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

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

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 entre sí, o de estos 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 y facultades para 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. También considerado en el Derecho y la Ciencia Política comparados, aunque nos hacemos cargo de ciertas objeciones a esta interpretación (Schindler; Adonis y Jones, entre otros) respecto de la relación entre el federalismo y el principio de subsidiariedad.

Sin perjuicio de ello, proponemos esta hipótesis no solamente por los fundamentos que daremos sino porque entendemos que no es por casualidad que este principio ha sido receptado formalmente en importantes documentos constitucionales en el plano nacional e internacional.

Aparece por primera vez en el pensamiento de la Doctrina Social de la Iglesia en 1931, en el texto de la Encíclica del Papa Pío XI, *Quadragesimo Anno*, Punto 79, que dice: «Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, *debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos*».

Resaltamos la última línea porque queremos destacar que este principio no deber ser interpretado solo en el sentido del “autogobierno” sino también de la ayuda “subsidiaria” cuando la comunidad menor no puede alcanzar por sí sus fines.

Es receptado formalmente en el *Tratado de Maastricht* (1992), que establece:

«Artículo 3° B

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

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

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

Esto es ratificado y precisado por el *Tratado de Lisboa* (2007), que dice:

«Artículo 3º ter

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

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

Especialmente en la Argentina –dentro del Derecho Público Provincial comparado– la más moderna de las Constituciones Provinciales, la de la Provincia de Tierra del Fuego (1991), recoge este principio expresamente en la atribución de competencias a sus municipios cuando dispone en su artículo 173, inciso 16:

«Competencia

Artículo 173.- La Provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias:

[...] 16 - Ejercer cualquier otra competencia de interés municipal que la Constitución no excluya taxativamente y en tanto no haya sido reconocida expresa o implícitamente como propia de la Provincia, atendiendo fundamentalmente al principio de subsidiariedad del Gobierno Provincial con respecto a los municipios».

Antes de continuar nos interesa precisar, en relación con todo ello, que el federalismo puede ser visto como un sistema de libertades concretas de las entidades territoriales infrasoberanas, así como un sistema eficaz de relaciones entre los grupos sociales y el gobierno a cualquier nivel y de los distintos niveles de gobierno entre sí –tanto en sentido vertical como horizontal–, sea ello dentro del Estado Federal o la Confederación y –bajo cierta interpretación extensiva– aún dentro del Estado Unitario o del llamado “federo-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 inventariar particularmente.

Así, dichas consecuencias, derivadas de la consideración del federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad, podrían incluir al menos:

1. Una determinada interpretación del concepto de descentralización.
2. La aceptación del concepto de “autonomía local” puesto que el federalismo aparece, al menos en ciertas sociedades políticas (v. gr., la Argentina), como un “federalismo de ciudades” en su origen, lo cual, al mismo tiempo, se proyecta en la realidad del siglo XXI como algo cada vez más evidente por la importancia de las ciudades en tanto que sujeto político territorial. Una especial valorización de la cooperación horizontal en el Estado Federal entre los entes territoriales locales.
3. La tercera consecuencia práctica se refiere a la cuestión de la regionalización hacia dentro del Estado Federal.
4. La cuarta, de importancia sustantiva en mi opinión, se refiere a la distribución de las competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias y sus municipios (o, por analogía, entre el

Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales en los Estados Unitarios), aplicando como regla constitucional el principio de subsidiariedad.

5. En quinto lugar, derivado del mismo principio y resuelto lo anterior, aparece la necesidad de organizar la distribución del “poder de imposición” de conformidad a aquel reparto de competencias para asegurar el ejercicio efectivo de éstas.
6. Finalmente, se deriva de la aplicación práctica de este principio la conveniencia de un reaseguro institucional identificado en uno o varios órganos de la Constitución política del Estado.

4. EL FEDERALISMO COMO APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ANTE TODO PROCESO DE “DEFEDERALIZACIÓN” O “CENTRALIZACIÓN” DEL RÉGIMEN POLÍTICO CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO.

Analizaremos estas consecuencias derivadas de considerar al federalismo como una aplicación práctica del principio de subsidiariedad, lo cual, como hemos anticipado, responde a la necesidad de garantizar un equilibrio en la dinámica de la vida política y social asegurando, al mismo tiempo, la unidad en la diversidad y la autoridad en el respeto a la libertad.

Insistimos en que, por referirnos al federalismo como una aplicación práctica del principio de subsidiariedad y no estrictamente a una técnica constitucional de distribución del poder con base territorial, lo que ahora diremos también es aplicable a los Estados constitucionalmente organizados formalmente en formas distintas a la federal pero con alto grado de descentralización o modos federo-regionales.

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”, según 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 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 cualquier sociedad política, a los fines de su organización interna, 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 en la Argentina.

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 histórica³) un “federalismo de ciudades” o, dicho de otro modo, un federalismo de base municipal, su vigencia efectiva exige el reconocimiento del régimen municipal como un régimen 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.

3. ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *El Federalismo Argentino*, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1958.

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

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

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

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

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

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

En nuestro caso la Provincia argentina no se explica sin los municipios autónomos y estos no pueden desarrollar plenamente su autonomía en relación con otros municipios en un territorio determinado sin una organización política, social, económica y cultural que constituye la Provincia. Esto es así del mismo modo que las Provincias o bien son entidades soberanas, o se mantienen en la unidad política superior que históricamente han constituido con la forma de la Confederación primero y el Estado Federal (la Nación Argentina), después.

Ahora bien, no todas las Provincias argentinas han ajustado sus constituciones con la regla federal del artículo 123 que garantiza la autonomía municipal desde la Constitución Nacional⁴.

Y nada menos que tres de las Provincias más importantes se encuentran en mora al respecto: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Pero a pesar de ello, la evolución jurídico-política de la autonomía municipal es irreversible: hoy ya 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 autonomización 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.

Este grado de autonomía municipal es, en nuestra opinión también, casi único en el mundo y constituye el reaseguro para la efectiva vigencia del federalismo más allá de su debilitamiento actual en la Argentina –como en casi todas partes–, especialmente por las distorsiones producidas en el sistema fiscal federal, que es otro de los aspectos que queremos considerar, consecuencia de aceptar o no al federalismo como una descentralización política que no se basa en la delegación sino en el reconocimiento de los poderes que corresponden a las Provincias y sus municipios.

4.3. Las relaciones intergubernamentales horizontales como clave del federalismo cooperativo

A nuestro entender, en un régimen de Estado Federal el nombre de la coordinación posible es el de “concertación” o “cooperación”.

Se trata siempre de un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal), den-

4. 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».

tro del cual horizontal y verticalmente se relacionan los actores públicos con una dinámica especial.

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

Me refiero a que la relación e integración vertical suponen necesariamente el desarrollo eficaz de la relación e integración horizontal.

Desde esta perspectiva, el debate entre “federalismo dual” o “competitivo” y “federalismo cooperativo” o de “concertación” carece de sentido porque hablamos de federalismo subsidiario y solidario.

Esto supone entender definitivamente, como veremos, el valor de las microrregiones o distritos de desarrollo intermunicipales y las regiones interprovinciales.

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

Este es también un criterio razonable para la cooperación vertical y horizontal y el juego de ambas en orden al interés del Estado Federal o unitario con alto grado de descentralización. Y el modo de hacer converger en la base del mismo dos conceptos estratégicos como los de la autonomía municipal y el desarrollo local reconocidos como tales por todos los documentos de la ONU especialmente a partir de los desarrollos del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) desde los años ochenta en el siglo pasado. 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.

Así, la región expresa particularmente un modo de relación esencial en el marco del federalismo de cooperación y concertación.

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

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

Esto resulta evidente en la región intermunicipal, zona o comarca.

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

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

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

Es difícil y compleja. Lo es como la vida misma, pero que los límites naturales de la región varíen constantemente no puede llevar a concluir en su inexistencia. Porque la vida regional es expresión de la vida humana, donde se entremezclan los vínculos de la sangre y los de la tierra.

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

El municipio, realidad primaria, configurará expansivamente los distritos de desarrollo y la región intermunicipal. Estas y las Provincias, como realidades superiores, se concertarán en grandes regiones, las 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 derecho a la decisión para ordenar y promover un modo propio de desarrollo sociopolítico y económico, el enfoque y la propuesta son totalmente diversos. Se requerirá de la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad para fortalecer desde la autonomía municipal y el desarrollo local el proceso asociativo regional a diferentes escalas y como expresión concreta del federalismo de cooperación en la inte-

gración 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 sobre desarrollos locales o microrregionales consolidados. Por otra parte, esto permitirá que los procesos de integración supranacionales –en los grandes marcos regionales– se promuevan con menos asimetrías que suelen ser consecuencia del impacto desigual de la integración en las distintas regiones del Estado Federal si todo lo anterior no es tenido en cuenta.

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 sectorial; institutos de participación política especiales: iniciativa, consulta popular, referéndum, plebiscito, revocatoria, etc.).

Hemos sostenido que la descentralización en un Estado Federal en un proceso de “desfederalización” no puede constituir sino la de-

volución de competencias que corresponden histórica y constitucionalmente a las Provincias y municipios, y que han sido absorbidas ilegítimamente por el Gobierno Federal, o bien la delegación de aquellas que le corresponden a éste último.

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

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 interesa una correcta aplicación de las técnicas correspondientes a la descentralización administrativa.

4.6. El poder de imposición en el 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 dentro del Estado Federal) y se refiere al “poder de imposición” (*taxing power* o *power of taxation*, según diversos autores).

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

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

Se habla pues de federalismo fiscal y de descentralización pero... ¿es ello aplicable a cualquier régimen político constitucional? Creemos que este es el problema a debatir en la perspectiva ya no del “federalismo fiscal” sino del federalismo a secas, y en todo caso del sistema fiscal que cada organización política constituida con la forma federal de Estado decida adoptar. Ello nos permite plantear varios interrogantes, hoy plenamente vigentes:

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

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

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

Así, creemos que en un régimen de Estado Federal el nombre de la coordinación posible es el de “concertación” o “cooperación”.

¿Y cuál es la diferencia entre estos y aquella?

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

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

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

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 nacional la responsabilidad del ingreso.

Por ello, insistimos en que el camino para la recuperación y fortalecimiento del federalismo y una auténtica descentralización, desde la perspectiva financiera (comprensiva de lo tributario), no comienza por garantizar que a todos nos irá bien (tentación programática y a veces demagógica), sino por asegurar los medios concretos para el ejercicio de las libertades o autonomías locales, asumiendo horizontal y verticalmente el compromiso de la subsidiaridad y solidaridad por la redistribución de recursos para que se alcance por dicha vía

–cuando ello fuere objetivamente necesario – lo que la Constitución Nacional 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 2°.

Finalmente, en lo que a este punto se refiere, admitido lo anterior podríamos agregar que esta coordinación fiscal federal debería contemplar tres elementos característicos en su diseño a fin de estar en línea con el principio de subsidiariedad:

- a) Tener previamente asegurado como marco referencial una clara y efectiva distribución de competencias, particularmente en cuanto a su ejercicio. Responder a la pregunta: ¿Qué hace o debería hacer cada nivel de Gobierno?, y determinar a partir de ello la distribución de la renta fiscal más adecuada.
- b) Coordinar la distribución entre el Gobierno Federal (o Nacional en el caso de los Estados Unitarios) y los gobiernos locales del producido de la recaudación de impuestos cuya creación, modificación y eliminación quede reservada con exclusividad al Gobierno Federal o Nacional, contemplando, en primer lugar, la distribución del ejercicio efectivo del poder de imposición y administración tributaria sobre estos recursos promoviendo un rol más activo de las Provincias en el Congreso de la Nación a través del Senado, allí donde existe como representación de base territorial.
- c) Acercar la administración tributaria al contribuyente y, por ende, al nivel local, especialmente en su aspecto recaudatorio.

En esto los sistemas de información y gestión coordinada y de percepción de las obligaciones tributarias diseñados con la mayor sencillez entre distintos niveles de gobierno, desde la base municipal, resultan indispensables para la más eficaz captación y distribución de la renta tributaria federal o nacional.

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 –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 ella como las corporaciones económicas y las organizaciones no gubernamentales y particularmente el impacto de la era tecnológica que ya ha comenzado– consiste en la aceptación de aquel como aplicación práctica del principio de subsidiariedad y sistema de libertades locales concretas.

Y necesitamos agregar que se trata también de entender el arraigo como un valor existencial absolutamente estratégico en la perspectiva política del siglo XXI, en el que la población de familias arraigadas constituye el primer requisito para la integridad territorial de una Nación.

Al concepto “pensar en lo global y actuar en lo local” acuñado a fines de los noventa del siglo XX, se agrega ahora el de fortalecer el municipio y promover el desarrollo local como bases del federalismo para reintegrar socialmente a los excluidos por los vientos de la globalización.

Y para los países organizados formalmente con la forma de Estado Federal, cabe afirmar la convicción de que sobre el municipio fortalecido podrá pensarse seriamente en la recuperación y fortalecimiento de las Provincias como “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 realidad que puede el Estado Federal enfrentar 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 repre-

sentación de los pueblos que han constituido y consolidado nuestras Patrias.

Todo ello exige, por supuesto, un cambio profundo en las conductas públicas, como lo pedía Frías, maestro entrañable del federalismo, para consolidar la armonía de la unidad en la diversidad y la autoridad como servicio y garante de las libertades concretas en la comunidad nacional, por la vigencia efectiva del principio de subsidiariedad.

