

1876

42096

COLECCION FEDERALISMO Y REGION



Seminario Internacional: Federalismo y Región

Texto de las exposiciones,
comentarios y conclusiones
del evento realizado en
Buenos Aires, del 9 al 10 de diciembre de 1996.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2.201

**Seminario
Internacional:
Federalismo
y Región**

INDICE

PROLOGO	7
I. EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACION EN DISTINTOS PAISES	
<i>Países europeos:</i>	
Dr. Manuel Ballbé Mallo	14
Dr. Tulio Rosembuj	18
<i>Estados Unidos:</i>	
Dr. Jorge Macón	34
<i>Casos Latinoamericanos:</i>	
Lic. Carlos Augusto Casas Tragodara	78
<i>Chile:</i>	
Dr. José Abalos Koning	100
<i>Brasil:</i>	
Lic. Carlos Roberto Lavalle Da Silva	111
<i>Argentina:</i>	
Ing. Juan Ismael Retuerto	133
Dr. Diego García	143
II. LA REGIONALIZACION COMO EXPRESION DE LOS PROCESOS POLITICOS	
<i>Los principios constitucionales y jurídicos en la creación de la región</i>	
Dr. Roberto Rubén Domínguez	152
<i>Estudio sobre los aspectos jurico-institucionales de la regionalización</i>	
Dr. Antonio María Hernandez (h)	162
<i>Concertación y cooperación en el armado de los conjuntos regionales</i>	
Dra. Graciela Güidi - Dra. Celia Mayer	185
<i>La región Argentina a partir de la Constitución de 1994</i>	
Dr. Agustín Gordillo	195
III. LAS REGIONES COMO EXPRESION DE LOS PROCESOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	210
APENDICE	
<i>El federalismo fiscal. El caso de España</i>	
Dr. Tulio Rosembuj	219

PRÓLOGO

La agenda de la política argentina ha incorporado nuevamente, con fuerza, el tema del federalismo y la región, como reflejo de viejas cuestiones que maduraron y fecundaron durante dos siglos de historia, hoy remozadas por un contexto nacional y mundial que busca respuestas renovadas ante interrogantes permanentes.

¿Qué es el federalismo y cuáles son las claves para revitalizarlo como fenómeno social y político?

¿Qué capacidades y conocimientos tienen la sociedad y el Estado para contener, orientar y conducir procesos de cambio y mejoramiento social?

¿Qué nuevas necesidades tienen hoy las sociedades locales y con qué recursos se financian?

¿Cómo lograr las sinergias necesarias para que los territorios despeguen social y económicamente y se articulen en un entorno globalizado?

Mucho se ha reflexionado y actuado en el CFI, acerca del tema federal y regional, razón de ser de su existencia y esencia. Se entiende, así, al federalismo como un sistema político que articula en un "arco de solidaridades" y de convivencia democrática, las fuerzas desiguales de los poderes regionales y territoriales. Se lo concibe como una ecuación que se construye a través del tiempo, y cuya vigencia perdura en la medida en que se enriquezca y realimente a la luz de las transformaciones de la sociedad.

Desde este Organismo, hemos visto transformarse territorios en provincias, pueblos en ciudades, hemos colaborado en el crecimiento y la modernización de las administraciones, y promovido la producción en el ámbito de la micro, pequeña y mediana empresa. En síntesis, hemos avizorado las profundas transformaciones ocurridas en el funcionamiento de la federación en los últimos 35 años.

Los vectores del cambio incluyen nuevas realidades políticas que inducen a los gobernantes de los estados federados a intensificar lazos productivos, sociales y cul-

turales con las provincias cercanas y con los países vecinos. Pero estos intercambios, que tiempo atrás eran excluyentes, incorporan también conexiones con regiones y continentes geográficamente apartados pero próximos por efecto de la tecnología: las comunicaciones y las nuevas modalidades de transporte aéreo y marítimo.

*Esta compleja trama de actores y relaciones va creando redes de comunicación e intercambio. El resultado es una **nueva concepción de la región**, donde la voluntad de **concertación** entre actores nacionales y locales se potencia más allá de la realidad territorial: es que la organización de **redes** de comunicación desafía las nociones clásicas de espacio y tiempo y conforma un puente virtual entre los niveles de gobierno y de éstos con el resto de la sociedad.*

*Frente a estas transformaciones, el CFI está convencido de que también la federación debe concebirse de otra manera. Hay nuevos actores que se vinculan formando redes de interacción social, el poder y la riqueza se han localizado en elementos simbólicos como la información y los flujos financieros, hay una mayor incidencia del mercado y de una economía descentralizada. La estrategia para la revitalización del federalismo pasa por reforzar los dos extremos de la nacionalidad: **el proyecto común como nación y las provincias.***

Estas últimas no sólo como entidades separadas y autónomas, sino como unidades que tengan capacidad de articulación, de integración, de creación de consensos y que posean los recursos necesarios para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que les ha conferido la sociedad.

En ese sentido, el Seminario Internacional Federalismo y Región, cuyos aportes presentamos en este libro, ha permitido al CFI avanzar en nuevos conocimientos sobre la temática, a la luz del intercambio de ideas y experiencias entre representantes de los distintos sectores de la sociedad nacional y los invitados extranjeros.

A lo largo de las jornadas, se discutieron numerosos temas de gran significación, algunos de los cuales se men-

cionan en este prólogo a modo de adelanto de los textos que conforman el libro.

- 1. La globalización constituye un fenómeno que ha replanteado las relaciones no sólo entre las naciones, sino también en el interior de cada una de ellas. Asistimos al surgimiento de un orden internacional que está reemplazando -por momentos en forma desordenada e imprevisible- las estructuras montadas durante la Guerra Fría.*

La aparición de grandes bloques comerciales (Mercosur, NAFTA, Unión Europea) es producto de la voluntad de los gobiernos y de las sociedades, de integrar nuevas alianzas y conformar espacios políticos y económicos con mayor poder de negociación. Las circunstancias del contexto mundial y los nuevos escenarios de la integración regional operan como polos de atracción en la reconfiguración de relaciones entre los estados y sus espacios interiores. Este último proceso interesa especialmente en el caso de la Argentina, y es muy intenso en todos los países federales, ya que se produce una renovación de los vínculos: tanto entre el poder central y las provincias o estados, como entre éstos. En el interior de las fronteras nacionales asistimos a procesos -a veces desconcertantes y contradictorios- de "desestructuración" del orden social y económico que conocimos durante largas décadas, y a la "estructuración" de otro nuevo, que emerge en medio de dificultades, tensiones e incertidumbre. Estos alumbramientos están cargados de desafíos y oportunidades que sólo una visión prospectiva y estratégica de los poderes políticos y sociales locales puede llegar a vislumbrar.

- 2. El federalismo como "arco de solidaridades" debe incluir una importante dosis de mecanismos de equidad y redistribución entre estados o provincias 'ricos' y 'pobres' y, en consecuencia, las políticas nacio-*

nales deben sustentar estrategias diversificadas prestando atención a la heterogeneidad de situaciones. Ello obedece a que el sustrato material del federalismo reside en la capacidad de cada jurisdicción para generar una mínima riqueza que otorgue fundamento a su aspiración de gobierno territorial autónomo. La tradición histórica respalda esta pretensión que configura las provincias o estados como sujetos con igualdad jurídica. Sin embargo, a veces, las diferencias en la evolución económica, a través del tiempo van marcando una sostenida y creciente desigualdad entre los miembros de la federación, y ponen en cuestión la igualdad institucional, las perspectivas de crecimiento e, incluso, la sustentabilidad del proceso democrático. El rediseño del pacto federativo pasa por superar un 'federalismo formal' e incluye el compromiso de los gobiernos y de la sociedad para garantizar iguales condiciones de acceso a los bienes sociales, al conocimiento, a los instrumentos de producción. En este momento de grandes cambios, parte importante del espacio público pasa a ser ocupado por el mercado, los empresarios y las organizaciones sociales, que exigen de la administración sólidas competencias en materia de regulación y coordinación de esfuerzos.

3. Se ha señalado a la descentralización como una de las megatendencias de este fin de siglo. Sin embargo, en los países federales de la región latinoamericana el traspaso de funciones tradicionales del Estado Central hacia los ámbitos locales no siempre puede ser reconocido como una práctica federalista. A veces encubre intenciones de atomización y dispersión de la actividad estatal, o se asiste al "abandono" de funciones claves hacia menores niveles de gobierno. Para que exista una verdadera descentralización, es necesario considerar qué grado de consenso impulsó a los actores a tomar la

iniciativa de transferir o delegar poder, si las nuevas competencias se imponen como una carga adicional o significan una ampliación del poder de decisión local y si existen los recursos técnicos y materiales para gestionar y conducir las nuevas responsabilidades.

- 4. Los estados latinoamericanos han estado sometidos, en los últimos diez años a fuertes cambios en la administración del Estado en coincidencia con la ampliación del poder de los mercados, circunstancia que el mundo desarrollado había atravesado previamente. Existe un consenso generalizado de que el Estado debe garantizar las funciones tradicionales -justicia, educación, salud, seguridad- y que la actividad privada debe hacerse cargo de complementar otros servicios esenciales. Aparece en el Estado la función de regulación, y es el único actor capaz de establecer con legitimidad las reglas de juego, en tanto expresa los intereses del conjunto de sus habitantes. Ese rol relativamente imparcial, lo habilita tanto para definir las políticas y objetivos nacionales como para garantizar una sana competencia entre provincias o estados federados, o bien proponer medidas de armonización, solidaridad y fomento. En esta reconfiguración de poder, se plantea la participación de las provincias o estados en decisiones e instituciones que involucran a toda la nación, tal como sucede en algunos países integrantes de la Unión Europea.*
- 5. La autonomía financiera de los estados miembro de una federación muestra una de las facetas centrales del conflicto intergubernamental. En general, rige la libertad de gasto (mediada por la distribución de los ingresos públicos entre el poder nacional y los locales) siendo el centro del debate la libertad o restricción para recaudar y para legislar los aspectos tributarios por parte de las provincias o estados.*

En tanto, la experiencia histórica indica que los estados más ricos tienden a reclamar mayores potestades para recaudar, mientras que, los menos dotados se inclinan por delegar esa atribución en el Estado Nacional, del cual pueden recibir compensaciones por su atraso relativo.

Esta delicada cuestión replantea el tema de la equidad y la eficiencia en la distribución de los ingresos públicos y su contribución al desarrollo del país.

6. *La región cobra actualidad en la Argentina por aplicación de la Constitución reformada en 1994. Pero no debe ignorarse que existe una amplia gama de antecedentes que ilustran acerca de una trama de vínculos e interrelaciones referidos, entre otros, a la utilización de recursos naturales compartidos, constitución de entidades o corporaciones financieras y de desarrollo, y la realización de obras públicas de interés común. Estos esfuerzos se encauzan en un **federalismo de cooperación y complementación** en el que operan beneficios recíprocos a partir de la defensa y protección de la calidad y sustentabilidad de la producción regional, la horizontalidad de las comunicaciones y el transporte, el desarrollo conjunto de las exportaciones, de la tecnología y de otros aspectos de contenido social.*
7. *Por último, desde el CFI tenemos la vivencia de ser a la vez testigos y protagonistas de la recreación del "contrato social" entre los individuos y el conjunto social, entre la federación y sus miembros, entre la Nación y el mundo. En este difícil tránsito, se escuchan distintas voces: algunas representan los dolores de las viejas estructuras que caen sin encontrar todavía alternativas de reemplazo, otras resuenan como voces de juventud anunciando un nuevo orden emergente.*

Entretanto, debemos comprender que los cambios a nivel mundial dan lugar a prácticas inéditas, que tienden a configurar nuevas modalidades de federalismo.

*En ese contexto de transformaciones, comprometemos nuestro esfuerzo para que la proyección del régimen federal hacia el siglo XXI incluya, en forma creciente, el instrumento de la **concertación** como forma de superar los conflictos y las desigualdades del presente, y la articulación de los espacios y poderes territoriales para la concreción de las utopías personales y colectivas.*

Ing. Juan José Ciácerá
Secretario General

I. EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACION EN DISTINTOS PAISES

Dr. Manuel Ballbé Mallol

Los líderes políticos regionales de países como Alemania, España, Italia, Francia, líderes con gran empuje, están innovando, transformando las administraciones europeas, por lo tanto cualquier país que no alcance características regionales de ese nivel, tiene una gran desventaja competitiva.

Un elemento que forzó a los gobiernos conservadores a regionalizar, fue el éxito de las regiones alemanas al asegurar el crecimiento económico sin distorsionar la economía nacional. Ese éxito indica la libertad de las economías regionales que así actúan cívicamente, presentan proyectos innovadores que acostumbran a ahorrar dinero y posibilitan obtener beneficios para posteriores emprendimientos.

En el caso de los alemanes, es un paradigma que ha servido para acentuar la autonomía de las comunidades autónomas españolas e institucionalizarla en otros países. Inglaterra se está quedando atrás, precisamente, por no tener este poder provincial en su sistema, ya que las regiones descentralizadas servirían para atraer las inversiones extranjeras y beneficiar al conjunto del país, Eso lo perciben los ingleses y reconocen que en las regiones, hay un mejor uso de los recursos nacionales, un mayor nivel de crecimiento sostenible, no inflacionario y una mejora en la competitividad nacional.

Estos elementos han hecho que haya presión para reformar el sistema inglés. Sin embargo, las resistencias del gobierno conservador han sido enormes, este sistema de centralización ha sido aplicado en otras áreas donde no

existía, es decir que se va perdiendo la autonomía local en el rasgo más característico del modelo inglés.

Los gobiernos locales ante la crisis de los años 80 y 90 reaccionaron como lo hacen las comunidades autónomas o los niveles regionales y provinciales y asumieron el papel de promotores económicos, con sus propios recursos, realizaron iniciativas y reforzaron la actividad económica local. Eso preocupó al gobierno conservador y, a partir del año 1989, dispuso fondos para ayudarlos, según la opinión de un especialista en derecho local, Steward, no era una ayuda para el desarrollo local, sino un medio para garantizar el control desde el Gobierno Central.

Lo mismo ha pasado con la ley de reforma de la educación de 1988 y posteriores, que han establecido cien mecanismos de control sobre los gobiernos locales. También se uniformiza el procedimiento de contratación, una legislación central que obliga a los gobiernos locales a no tomar resoluciones ni consideraciones si no es sobre la base de esta ley nacional. Es, en definitiva, como dice el informe de la Cámara de los Lores, una imposición de un detallado y restrictivo régimen regulador.

Hay una alternativa por parte del partido Laborista y del Partido Liberal, que es pasar de una regionalización «por arriba» a una regionalización «por abajo», reclaman en sus programas que esas regiones se conviertan en una administración elegida por asambleas electas democráticamente y que, esas competencias queden descentralizadas en este nuevo poder regional.

El paso de España del centralismo a la autonomía

El gran reto de los estados de tradición latina como España es el de superar los valores y los principios centralistas, tarea nada fácil, si se piensa que la cultura latina es una cultura construida durante cuatro siglos bajo un sistema, un modelo de organización, una cultura de corte canónico. El riesgo de España de pasar del centralismo a la autonomía como el de los países latinoamericanos que pro-

vienen de la misma cultura, es como decía Toqueville, copiar las estructuras federales de EE.UU. pero sin entender ni recuperar los valores y los principios que dan sentido al federalismo.

¿Cuál es la causa de que en los estados latinos como España se corra el peligro de copiar instituciones federales y de corromperlas, de estar en un estado federal, pero actuar en clave centralista?

¿Por qué un estado centralista como el francés funciona perfectamente? Porque es un modelo perfecto de alternativa, porque es coherente, es centralista de arriba abajo. Los modelos de estados funcionan perfectamente si son coherentes, tanto los federales como los centralistas. Mezclar los dos sistemas trae los resultados perniciosos de los dos sistemas, no trae los beneficios de ninguno de ellos. En sistemas de tradición latina el arraigo del sistema centralista nos viene porque nuestra administración, nuestro Estado, se ha construido bajo la copia del primer sistema de organización que funcionó en Europa; la organización canónica, el derecho canónico. El Derecho Administrativo hoy, es la reproducción exacta del Derecho Canónico secularizado que incorporó todas las técnicas de la organización canónica del siglo X. El Derecho Romano cristiano implica la construcción de un derecho centralista jerárquico con todos los valores que provienen de ese sistema. Un modelo piramidal, donde la concentración de todo el poder está en la cúspide de esa pirámide, una organización centralizada y compuesta por expertos que tienen el monopolio de la interpretación, de la divulgación, de la información.

Nuestra cultura ha secularizado todo ese sistema. Ahora pretendemos ser los expertos, los funcionarios que tienen el monopolio de la verdad y las claves de las soluciones correctas. Por eso, nos es tan difícil superar el esquema centralista.

Son dos formas de pensamiento: el absolutismo centralista y el relativista de tipo federal. Se va construyendo un modelo federal, un modelo en el que el centro de todo no

tiene que ser la administración, sino el individuo. Es decir, que se cambia el sistema, se trata de acabar con el monopolio del poder político, del poder religioso y del poder económico.

Para el caso de la Argentina el reto de la tradición latina es acabar con esa cultura de monopolio y crear una cultura federal, una cultura de contrapoderes, en la cual debemos dar auténtico poder y no sólo delegar o controlar o tutelar poderes descentralizados.

Si la garantía de la libertad religiosa había estado en la institucionalización de una pluralidad de creencias, lo que hay que hacer es que la garantía del derecho político esté en la pluralidad de poderes políticos. Que se establezca un sistema de separación horizontal institucional del poder, pero también de separación real del poder territorial, es decir, un poder central, uno estatal y uno local. Ese es el gran reto que España ha sabido aprender, cambiar el sistema canónico e ir a un sistema de contrapoderes, a ello han ayudado la existencia de partidos nacionalistas como el Partido Catalán o el Partido Vasco, que, aunque en principio se los ha acusado de trabajar para sus intereses personales, se ha demostrado el beneficio de sus proyectos a todo el país.

Uno de los principios del sistema federal es no implantar a nivel nacional ninguna fórmula institucional sin haberla probado antes. Puede dañar los intereses del país crear una ley, una reforma institucional que, sin haberla probado antes, empiece a regir en todo el territorio y pueda hacerlo mal. El sistema federal funciona a partir de un principio de investigación, de ensayo-error y, al final, a través de la experimentación, el descubrimiento de una solución viable.

Las únicas soluciones por las que han avanzado cualesquiera de los sistemas han sido sobre las bases de experimentaciones parciales y, por eso, han avanzado más los estados federales, porque la experimentación puede hacerse en las localidades, en las provincias, pero no en la Nación, ya que si fracasa se convierte en un fracaso total.

La negación del derecho experimental puede acarrear serias consecuencias para el país. En el sistema federal, una sola región, una sola provincia puede, si sus ciudadanos lo deciden, servir como laboratorio y probar nuevos experimentos económicos y sociales sin riesgo nacional.

España ha recogido toda esa doctrina, por lo tanto, tenemos un ejemplo y una prueba de las experiencias que se realizaron y del carácter emprendedor que tuvieron.

Dr. Tulio Rosembuj ⁽¹⁾

El primer punto es situar el escenario en el cual aparece un renacimiento de la idea federal. De pronto el federalismo, como una vieja idea heredada del siglo XIX adquiere una resonancia de futuro, de perspectiva de actuación, que no es casual ni se debe a circunstancias meramente fortuitas.

El planteamiento actual de globalización, internacionalización de las economías, la libertad de movimientos de capitales y personas están de hecho provocando una suerte de desestabilización del concepto de Estado Nacional del siglo pasado. Porque al estado central se le adjudicaba por definición la protección mediante barreras aduaneras y arancelarias que ahora explotan y también se le adjudicaba la protección de los mercados interiores que ahora se ven desbordados hacia adentro y hacia afuera. Hacia adentro por competencia internacional y hacia afuera por la ampliación, la globalización de mercados llámese la Unión Europea, llámese el proceso NAFTA, llámese Mercosur, dentro de los elementos importantes y vitales de integración económica que estamos viviendo en distintas áreas geográficas.

¹ En el anexo del libro se encuentra del mismo autor: El Federalismo fiscal. El caso de España

En este esquema entonces lo que en la década del 60 y del 70 era la idea de programación económica, programación desde el centro, planes nacionales de desarrollo, aparece ahora desbordada en sus propios elementos. Porque esa programación proponía o postulaba una libertad en el gasto pero una nula autonomía en los recursos, una nula autonomía en los ingresos de naturaleza tributaria. Y en consecuencia estamos hablando ahora de facilitar la competitividad de un determinado grupo humano organizado como Nación y lo tenemos forzosamente que situar en otros niveles que están caracterizados por criterios probablemente superiores de funcionamiento.

En primer lugar, situar la competitividad en los niveles de gobierno más eficientes, en los que se decide en base a costos y beneficios y donde se realice o se materialice aquella expresión de pensar globalmente y actuar localmente.

¿Y quiénes mejor para establecer los costos y beneficios de una actividad política, económica y fiscal que aquellos gobiernos que dependen del voto democrático para su afirmación confirmación o renuncia? En consecuencia, el primer criterio de eficiencia está vinculado clarísimamente a la competitividad, a niveles de gobierno que probablemente no sean los del centro, que probablemente no sean los que estamos habituados a percibir tanto en Argentina como hasta no hace mucho tiempo en España. Un centro que pasará seguramente a ser observador, un centro que pasará a ser profético, que pasará a ser previsor pero acompañado de una periferia activa responsable con control en la decisión y en la ejecución de la autonomía política, financiera y económica que le corresponde.

Un segundo elemento es la competitividad en los niveles de gobiernos más flexible y de respuesta directa. Es evidente y lo acaba de apuntar el profesor Ballbe que si hay algo que se ha demostrado tanto en los EE.UU. como en Europa es que la autonomía regional, el poder regional, el federalismo práctico plantea y postula una respuesta mucho más rápida, mucho más flexible, mucho más adecuada a las circunstancias adversas de las coyunturas eco-

nómicas por las que atraviesan nuestros estados. En el sentido que pueden propulsar, impulsar, desarrollar tejidos industriales de servicio, comerciales con más eficacia que la que puede derivarse de una actuación central, distante y lejana del propio proceso productivo.

En este sentido, es evidente que esa flexibilidad y esa respuesta directa convierte a los niveles de gobierno regional dentro de una estructura federal en una respuesta eficaz. Por cuanto esa eficacia está sometida al control político del ciudadano es próxima a la decisión política de los ciudadanos y en consecuencia, la afectación de recursos y la aplicación en el gasto se percibe directamente por aquellos que serán sus beneficiarios o sacrificados por la actividad de gobierno.

Principio de subsidiariedad y autonomía

Y todo esto, y estamos hablando de eficiencia, de eficacia, de flexibilidad que tiene como soporte teórico el principio de **subsidiariedad**. Este principio significa nada más ni nada menos que el centro interviene en las materias a las que los sujetos subordinados en el ámbito de sus competencias no puedan decidir y actuar con eficacia. Es decir, que primero actúa la periferia y en aquellos temas en los que no puede. En consecuencia, subsidiariamente debe integrarse o realizarse a través del Gobierno Central.

Este principio de subsidiariedad, si se aplica al concepto de autonomía financiera nos da tres puntos o tres conceptos claves. En primer lugar, la **descentralización financiera**, significa autonomía en el gasto de acuerdo a las prioridades políticas del gobierno regional o provincial. Y significa también, autonomía en los ingresos por parte del mismo nivel de gobierno. Descentralización que no puede estar despojada de lo que en España y en los países próximos como Italia se lo conoce con el concepto de **corresponsabilidad fiscal**. Es decir, que la descentralización en el gasto y en el ingreso tienen que ir acompañada por una transferencia política en virtud de la cual el ciuda-

dano de esa región o, de esa provincia perciba el coste de su actuación y los beneficios que reciben de la actuación del gobierno.

Esta corresponsabilidad fiscal y la descentralización son un binomio inseparable que deben siempre establecerse como prioritarios en el concepto de autonomía financiera, y por último el planteamiento de **solidaridad**.

Solidaridad entre las regiones pobres y ricas en la que también intervienen factores de igualación o nivelación personal entre ciudadanos más pobres y ciudadanos ricos, todos los que tienen los mismos derechos a la satisfacción de sus necesidades esenciales que residan en una región pobre, o en una región rica. Esta visión del federalismo desde una óptica financiera y fiscal hace probable una idea en la que el estado se perciba como un conjunto de unidades institucionales. Como un conjunto de regiones o de socios, ligados entre ellos en virtud de un pacto de un concierto. En el fondo esta asociación, entre regiones o entre provincias como sustento, como base, como fundamento de un estado federal, significa competir hacia afuera y cooperar hacia adentro.

Sobre estos dos conceptos, es en lo que se debe basar a mi modo de ver la centralización y la totalización de la participación política de la periferia en el centro sea a nivel político, legal, a nivel de administración, de gestión del ingreso y de gastos. Metafóricamente, podría decirse con palabras mucho más simples: "Todo es Estado y el Estado somos todos, es decir que no hay un centro por encima de la periferia. Así como tampoco debe haber un planteamiento autoritario y recentralizador que perciba como cierto y sabio su propio programa y desprecie y humille todas aquellas insinuaciones o instituciones que vienen desde las regiones de abajo hacia arriba, como expresión de realización de un proyecto nacional".

Es tan importante la actividad de una región que abre un mercado en el exterior como la que puede realizar el propio Estado central y en ambos casos el beneficiario único es la Nación en la que todos están integrados.

La experiencia de España se plantea como paradigma de algo que está pasando en el resto de los estados europeos y que tiene una enorme significación porque representa una de las propuestas más sugestivas a las que debemos atender en orden a la vertebración, de la articulación legal, política, social, económica en un mundo en fragmentación, que tiende por una parte hacia grandes áreas económicas y por otra a la reestructuración del Estado Nacional, del Estado central tal como puede advertirse desde el siglo XIX hasta ahora.

Estados que se disgregan, desaparecen, otros que surgen, aspiraciones nacionales hasta ahora ocultas y que de pronto afloran. Y frente a lo que la actitud timorata puede conducir a la guerra civil y una actitud abierta puede contribuir al enriquecimiento mutuo. Es decir, las premisas básicas el planteamiento, son que: **la diversidad enriquece y no empobrece que el respeto al otro es tan importante como el autoritarismo.**

Que no siempre el decisionismo pasa por menoscabar la democracia, que no siempre la concentración de poderes asegura rapidez en la aplicación de las medidas.

Que hay un tiempo de participación que es tan importante o más que el tiempo de decisión. Porque hay decisiones que rompen y hay participaciones que construyen.

Yo creo, que el federalismo es el reto de los próximos años, así como hubo una década de la igualdad, una década de la libertad y otra de los derechos humanos, probablemente la próxima década sea la década federal.

Federalismo Cooperativo

El concepto de federalismo cooperativo es para nosotros una abstracción de lo que está pasando en España y hacia donde se pretende ir.

De lo que ya ha pasado en Alemania y que es probablemente la experiencia más significativa de lo que empieza

a pasar en Italia, curiosamente, país férreamente unitario. Y que sin embargo a raíz de la explosión de la Padania, de la explosión que sucedió en las provincias del norte, descubre probablemente que **el federalismo es una de las claves de su supervivencia**, así como la experiencia española donde de pronto las pulsiones y presiones del país Vasco y de Cataluña no sólo no amenazan la unidad del Estado sino que **aportan un pluralismo económico político y social absolutamente determinante dentro de la historia de la estructura de la Nación.**

Son estos los elementos que desde la Argentina, país federal, tienen que recuperarse o pueden recuperarse. En consecuencia, nosotros partimos de la premisa de que **el federalismo o es cooperativo o no es nada.**

El peligro de la falsificación federal tiene remedio: crearse los papeles, crearse la constitución y crearse que uno realmente es el todo en cada una de las partes que integran el estado y que en consecuencia tiene que defender el reequilibrio de poder, defender la descentralización financiera y los mecanismos de solidaridad como si fueran propios porque son suyos y porque no hay un centro propietario, un centro titular del dominio con 20 jugadores suplentes o de segunda categoría. El centro somos todos y el centro tiene que ser también la periferia. Esto implica el **reequilibrio de composición de los poderes de decisión.**

En el federalismo cooperativo, lo que se impone desde la experiencia a la que he aludido es el principio de subsidiaridad.

El centro sólo debe participar allí donde la eficacia de los gobiernos federales de las provincias y de las regiones no llegue a afrontar el problema. Pero la participación principal es de la provincia o de la región.

La autonomía financiera significa libertad en el gasto, y potestad para establecer tributos y para compartir tributos estatales. No se trata de que los tributos menores vayan a los gobiernos federales, ni de satisfacer con mendrugos lo que puede ser la actuación tributaria del gobierno federal. Estamos hablando de compartir los grandes tributos,

el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre sociedades. Compartirlo en ley en recaudación y en gestión.

Imagínense un Banco Central como el Bundes Bank en el cual la decisión no depende ni de su presidente, ni de su director ni de la alta tecnocracia, sino que todas las decisiones son conformadas por los representantes de las distintas provincias que integran su consejo de administración. Imagínense lo que esto significaría en términos de compartir decisiones y responsabilidades. Imagínense una Dirección General Impositiva en la que estuviera representadas todas las provincias y otra dirección general impositiva que actuara en cada estado a través de la dirección general de renta de cada estado.

Esto es el federalismo cooperativo, es decir participación de todos en todo porque todo afecta a todos y no hay dueños de la verdad ni de la sabiduría y prácticos y ejecutores de las sabias decisiones que se adoptan lejos del centro, lejos donde se verifica el problema.

Esto no impide que se fijen mecanismos de solidaridad que pueden ser fijados fundamentalmente desde un punto de vista vertical, es decir, el estado como la gran reserva, el centro como la gran reserva para determinado tipo de infraestructuras, inversiones públicas, protección medio ambiental, ayuda a las universidades, el modelo alemán de compensación vertical o también modelo alemán de composición horizontal, es decir establecer que desde las regiones ricas se trasladen fondos a las regiones más pobres.

Con un objetivo, cada ciudadano viva donde viva, resida donde resida éste, donde éste tenga acceso a las mismas garantías para la satisfacción de sus necesidades básicas, educación, sanidad y seguridad social, porque hay un derecho de la ciudadanía y ese derecho de la ciudadanía implica que no se puede menoscabar la nivelación o la igualdad social de los distintos ciudadanos de un estado.

Decíamos entonces que estos elementos de federalismo cooperativo tienen un reflejo instrumental en determinado

tipo de decisiones que pasan primero por el fortalecimiento de la cámara territorial, fortalecimiento del senado, el senado es el pueblo de las regiones. El senado es el pueblo de las provincias, es donde se debe hacer valer con toda su fuerza el veto o la aprobación de todo aquello que beneficie o perjudique al conjunto. Instrumentos de coordinación, que en el modelo español es el consejo de política fiscal y financiera.

En el proyecto de federalismo italiano se sitúa como una conferencia en la que la participan estado y regiones, modelo, que en la práctica, en Argentina, podría basarse en la propia actuación de la Comisión Federal de Impuestos debidamente ampliada en cuanto a sus facultades y a su participación determinante en todos los temas que hacen a las relaciones financiera entre el estado y las provincias.

Participación en la legislación, en la administración, en la recaudación de los tributos estatales no sólo del ámbito de los poderes tributarlos propios. Y por supuesto, con el corolario de que esto supone más responsabilidad fiscal, de los estados provincias, más corresponsabilidad de las regiones.

En la medida en que tienen autonomía financiera, tienen que ser conscientes que los ciudadanos les juzgarán a ellos por el buen o por el mal uso del gasto público y por el aumento o la disminución de la presión fiscal.

Y en consecuencia, aquí la afectación del gasto a la afectación social, la satisfacción del gasto a la satisfacción común será valorada y medida como debe ser en democracia: por el voto. **Será el ciudadano de cada estado, será el ciudadano de cada región el que determinará la bondad o la maldad de las decisiones federales.**

Es mejor que las decisiones sean tomadas por funcionarios del centro o por funcionarios internacionales. Es preferible que se equivoque el elector y que no acierte el funcionario o el organismo internacional.

Claro, la alternativa de federalismo cooperativo no es la secesión, no es la ruptura. **La alternativa del federalismo cooperativo es el centralismo disgregado.**

No hay dos federalismos, uno que impulsa a la independencia y otro que impulsa a quedarse. La alternativa del federalismo no es la independencia sino mantenerse en una línea del centralismo autoritario y disgregador.

¿Por qué es autoritario? Porque lo es todo aquello que sea la exhibición de una cierta presuntuosidad, todo aquello que sea la expresión de una cierta superioridad, todo aquello que tenga una connotación de rigidez de lugares comunes: "lo que yo hago es eficiente y eficaz, lo que tú haces no sirve para nada".

En este planteamiento, entonces, el centralismo tiene manifestaciones potentes en el ámbito financiero, en el ámbito económico y en el ámbito político. Y tiende a acentuar la desigualdad económico y social entre las regiones porque no las deja respirar, no deja que emerjan todas las potencialidades que les son propias.

Hay regiones que tienen ventajas comparativas con sus regiones del otro lado de la frontera en determinado tipo de producción y que pudieran dar determinado tipo de beneficios fiscales o aplicar determinado tipo de gasto para potenciar esa exportación para potencializar su valor añadido, y esa decisión se tiene que tomar en Buenos Aires es evidente que el proceso no sólo no se acelera sino que se retrasa.

El centralismo disgrega, es inigualitario, es autoritario y, además procrea burocracia. La afectación de los fondos es un modo de cristalizar el poder de un grupo de funcionarios que ven asegurado un determinado gasto, aunque no tenga que ver nada con la realidad futura. Se crea un fondo, se afectan unos ingresos, se olvida del costo de ese gasto porque ya se sabe que los ingresos irán alimentando, incrementando ese fondo a lo largo de determinado período. **La afectación de fondos, como instrumento de participación federal es la anticoparticipación y es el antifederalismo financiero.** No se puede establecer re-

cursos en fondos que sean redistribuidos por el mismo centro sobre las partes.

Estamos hablando de instrumentos que pueden ser útiles en términos de transición breve, pero cuando se consolida un fondo al cual van determinados recursos que se aplicarán sistemáticamente a determinado tipo de gastos, lo único que se hace es dar poder a un grupo de personas para que se desentiendan de adonde va ese gasto, para que se desentiendan de cómo obtener el dinero y sobre todo controlen la decisión de cómo repartir esos recursos en un modo totalmente libérrimo y discrecional.

En Alemania, el planteamiento del federalismo cooperativo es un planteamiento que viene decididamente de la propia constitución, del título décimo de la constitución del 49 que ya desarrolla los principios del federalismo cooperativo que realmente tienen su máxima expresión en la reforma troguer del 12 de mayo de 1969. En este momento, en el conjunto de los ingresos tributarios en Alemania el 72% son ingresos que corresponden a la federación, un 20 % son ingresos tributarios propios de los estados y las haciendas locales recaudan o ingresan el 7% aproximadamente.

En el art. 105 de la Constitución se establecen las competencias exclusivas de la federación y se establecen las competencias concurrentes. Competencias exclusivas de la federación en materia de tráfico exterior, es decir, en materia de aranceles y derechos aduaneros y monopolios financieros. Básicamente estas competencias están disminuidas por razón de la integración de Alemania dentro de la comunidad europea.

Estas competencias exclusivas de la federación no son lo que podían haber sido en un marco no comunitario.

A su vez, la competencia exclusiva de los lander se refieren a impuestos locales sobre consumo y sobre lujo que no sean equivalentes a los de la Federación. También en este caso esto no es propiamente una competencia exclusiva de los lander porque obligatoriamente el producto de estos impuestos va a financiar los municipios.

En la práctica, hablando de competencias exclusivas y concurrentes se puede constatar un predominio en la legislación federal en materia tributarla. Básicamente en el impuesto sobre rentas, sociedades, patrimonio de las personas físicas, jurídicas, sucesiones, tráfico de capitales, primas de seguro, letras de cambio y vehículos. Pero si bien, aparentemente los lander tienen por un lado limitado su competencia exclusiva en favor de los municipios y por otro lado limitadas su competencia en favor de la federación, hay que tener en cuenta algo que es muy importante y que ayer lo comentaba el profesor Fuentes: " Que los lander participan y colegislan en el senado y tienen derecho de veto con lo cual no es que la federación legisle para los lander. Sino que son la federación y los lander los que contratan, negocian, acuerdan las leyes que después se aplicarán a todo el conjunto del estado y bastará que desde algún lander se ejercite el derecho de veto para que esta legislación no pueda ir adelante".

En consecuencia, en el planteamiento que estamos haciendo hay que tener siempre presente que el senado alemán es mucho senado y que en este senado el que manda y el que ejercita el poder de decisión es el lander y no la federación. Los art. 106 y 107 establecen el régimen de coparticipación de ingresos y lo establecen en base a dos mecanismos, que conocen los cultores del derecho financiero pero con muchas matizaciones. Por una parte, un sistema de separación vinculada con poder normativo y con potestad de aplicación en el sistema de Unión es de coparticipación en la recaudación sin capacidad normativa plena. En este sentido podríamos decir que bajo el amparo del sistema de separación, es decir, de la creación de tributos tanto por el bund - la federación- como por el desarrollo de su aplicación por los lander la recaudación no supera el 20% del total de los ingresos tributarlos, es decir que aquellos ingresos que ayer hablábamos en España recordarán, hablábamos de tributos propios y **decíamos las comunidades autónomas no han desarrollado a pleno ni mínimamente su propio espacio de creación normati-**

va, su propio espacio de recaudación propia sobre sus propios tributos de algún modo *mutantis mutandi*.

Esto se verifica en Alemania donde aquellos tributos vinculados a la propia actuación del nivel gubernamental inferior de los *lander* no significa en términos cuantitativos tampoco una parte sustantiva de los tributos de los mismos. En este punto, nos estamos refiriendo no a cualquier clase de tributos, porque estamos hablando del impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas y jurídicas, el impuesto sobre las herencias y donaciones. Estamos hablando del impuesto sobre la cerveza, gran impuesto, impuestos sobre las transacciones, es decir, que no son impuestos menores pero que sin embargo no aportan gran nivel de recaudación.

En cambio, en el segundo de los sistemas, el sistema de la unión, la participación en los ingresos de los impuestos comunes o colectivos suponen el 75% del volumen de la recaudación, 75 ó 80 % y básicamente se funda en el impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades, y el impuesto sobre el valor añadido.

En el impuesto sobre la renta, la coparticipación es del 42%; 42% para la federación, 58% para los *lander*. En el impuesto sobre sociedades es del 56% para la federación y el 44% para los *lander*. En el impuesto sobre el valor añadido es el 50% para ambos, 50% para la federación y 50% para los *lander*.

Un tema que es importante, es que **en virtud del denominado principio de derivación, cada *lander* recibe el porcentaje del impuesto recaudado en su territorio**. Se territorializa la recaudación de los impuestos en función de los residentes, en función del criterio de la población en cada territorio pero hay una importante excepción, que es el IVA. En el IVA, el criterio de la población incide hasta el 75%, mientras que el otro 25% se redistribuye entre los *lander* en función de la media por ingresos o recursos por habitantes, es decir, cumple una función de igualación, de nivelación. El 75% es en base a la población, el 25% es en proporción inversa a la población.

En materia tributaria, entonces, estos mecanismos federales con participación intensa de los lander en el senado en materia de legislación, se acompañan también con medidas muy estrechas de **cooperación administrativa**, las oficinas regionales de hacienda alemana sirven tanto para los tributos federales como para los tributos de los lander. Decía un autor que lander y federación son un matrimonio bien avenido, es decir, actúa uno por delegación del otro o actúa el otro por delegación del uno, pero **nunca se produce multiplicación, duplicación, triplicación de servicios, confrontación entre funcionarios provinciales y del estado**. Probablemente, porque los lander son conscientes que tienen un peso específico y un poder determinante en la conducción del estado y, en consecuencia, son sensibles que la federación está a su servicio y no ellos al servicio de la federación.

Una segunda experiencia muy importante a recoger de Alemania es en cuanto a **los mecanismos de igualación, mecanismos de nivelación, mecanismos de redistribución entre las regiones ricas y las regiones pobres**. En este sentido por una parte están **los mecanismos de compensación vertical** en los cuales el protagonismo es de la Federación que se dirige a grandes obras o a grandes proyectos renovación urbana, universidades, determinado tipo de infraestructura ambientales que superan o excedan lo que puede ser la capacidad de desarrollo de los propios lander.

Más importante es el tema de **compensación horizontal**, es decir lo que decían con un cierto sarcasmo algunos autores el sistema Robin Hood, robarle a los ricos para darle a los pobres. El sistema Robin Hood de compensación horizontal en pocas palabras significa efectivamente que una vez que se establece una media de recaudación fiscal por habitante se establece un segundo paso una media, un promedio nacional. Los que superan el promedio nacional deben pagar, los que no llegan a ese promedio nacional deben cobrar. Esto, significa que aquellos landers

cuya capacidad de recaudación sea inferior al 95% de la media nacional reciben de los otros que superan ese 95%.

En resumen, en Alemania tenemos que un sistema que funciona es un sistema eficaz, eficiente, flexible y donde las relaciones entre *lander* y Bund son fluidas, normales, no tienen prácticamente solución de continuidad. En consecuencia, **el gran ejemplo de federalismo cooperativo, el gran ejemplo de federalismo práctico, el gran ejemplo de federalismo posible es Alemania.**

El planteamiento en Italia es un planteamiento que va a servir para ratificar la inutilidad de los fondos de afectación. En Italia la estructura constitucional de los 48 divide al país en regiones de estatuto ordinario y regiones de estatuto especial. Las regiones de estatuto ordinario tienen mínimas facultades de gasto y mínimas facultades tributarias. Las del estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, etc.) tienen más capacidad de gasto y tienen más potestad tributaria, más capacidad de aplicar impuestos y recibir más impuestos del centro a la periferia.

Esta es un poco la estructura actual del modelo constitucional italiano, su planteamiento como modelo federal es inexistente, no sólo porque el Estado **italiano** se define a sí mismo como un estado unitario fuertemente centralista, sino que al mismo tiempo la práctica ha llevado a que el sistema financiero público italiano se basara pura y exclusivamente en la subvención, en la transferencia en la asignación, es decir, en un sistema donde del centro a la periferia fluye el dinero condicionado o incondicionado y en consecuencia no ha habido ni autonomía en el gasto ni tampoco autonomía en el ingreso, es decir capacidad de crear tributos.

Por otra parte, la atribución de los distintos ingresos se hace anualmente con lo cual se pierde también previsión por parte de las distintas regiones para poder actuar las mismas. El principal reproche de la experiencia italiana es el camino equivocado de la participación en los tributos del estado, porque la participación en los tributos del estado de las regiones de estatuto ordinario se basa en un por-

centaje en la recaudación de determinados impuestos, los impuestos que aquí nosotros conocemos como impuestos especiales, es decir, un porcentaje importante en bebidas alcohólicas, cerveza, azúcar, productos del petróleo y tabaco, que van a un fondo común, que se redistribuyen entre las regiones de estatuto ordinario según criterios de población, de superficie, emigración.

Claro aquí es donde explota lo que habíamos hablado de los fondos: fondo de ocupación, fondo sanitario, fondo de transporte que han sido francamente un ejemplo, mal ejemplo de rigidez, de insuficiencia, de inoperancia, de que en el fondo no llegaba a la necesidad que tenía la región y al mismo tiempo seguía incrementándose, y la región tenía necesidad de otro tipo de ayuda y resulta que para esa no existía nada.

La afectación de fondos es un instrumento antifederativo en el sentido de que no permite la redistribución fluida entre aquellos que tienen y los que necesitan y no tienen posibilidades de tener otras asignaciones necesidades que para ellos son urgentes y que para los otros probablemente no.

Esto lleva a un sistema basado en el despilfarro, gastos sin necesidad y la complejidad de un sistema donde había unos ingresos que iban a un fondo y de este fondo recién se tenían que redistribuir en determinado tipo o en base a determinados criterios:

centralización de ingresos, centralización de gasto y una hacienda pública básicamente dependiente. En marzo de 1996 se llega a un proyecto de federalismo fiscal muy avanzado del federalismo alemán, la línea del federalismo español que son las conclusiones de la comisión Gallo en Roma de marzo de 1996. Esta comisión de federalismo fiscal plantea una reestructuración que en este momento se está discutiendo en el Parlamento italiano. Entre sus objetivos, el proyecto de federalismo fiscal propone una asociación cooperativa, solidaria hacia un sistema que dote de autonomía en el gasto y en el ingreso de las regiones en base a la coparticipación en tributos estatales y tributos

propios junto a un marco de transferencias estatales para financiar funciones esenciales.

Y en la coparticipación de tributos estatales proponen devolución del impuesto sobre los tabacos y los ingresos de la lotería, coparticipación en el IRPF con un método muy próximo al método español, es decir, con el método de la reserva de alícuota o reserva de tipo de gravamen.

En materia de tributos propios, además de desarrollar la idea de las regiones tiene que proponerse el establecimiento del impuesto sobre vehículos, el impuesto monofásico sobre el consumo, recargo sobre el IRPF estatal, el impuesto sobre actividades productivas, el IPA.

El impuesto local sobre actividad productiva toma el ejemplo del impuesto sobre actividades industriales alemanas y la licencia profesional francesa. Le da también otro significado porque el hecho imposible de este nuevo impuesto local sobre actividades productivas es la organización productiva realizada en la región sobre la base del valor agregado, el valor añadido pero no el valor añadido como se aplica en el impuesto sobre valor agregado a nivel estatal sino tomando el concepto valor añadido producto.

El impuesto grava el valor de la producción neta, es decir, es un impuesto al valor agregado en términos económicos. Se trata de un impuesto que no tiene en cuenta el destino del producto al consumo sino que lo grava en su globalidad; es aquello que supone una creación menos el coste de producción, es decir, es el concepto de valor añadido de sustracción.

Este, que será el principal impuesto, el impuesto estrella, de impuesto local sobre las actividades productivas para las regiones, se entiende que puede soportar alícuota, algún tipo de gravámenes del 1,5 al 4% y que permitirá sustituir y eliminar otros impuestos.

En resumen, federalismo cooperativo, federalismo fiscal, entendido como acuerdo, entendido como convención. Un acuerdo entre las partes y un acuerdo entre las partes y el centro, un federalismo en el que real-

mente se respeten las diferencias de los que la integren, se multipliquen los poderes de decisión, se establezcan mecanismos normales y regulares de coordinación y se asume la corresponsabilidad que supone.

Estados Unidos

Dr. Jorge Macón

La financiación fiscal intergubernamental en Estados Unidos

En esta exposición voy a intentar examinar, con la mayor brevedad posible, el sistema de financiación intergubernamental de la federación norteamericana, es decir la forma en que se dan las relaciones fiscales de financiación entre la Unión -como se llama en Estados Unidos a la federación o Estado Nacional- los estados y los municipios.

La exposición va estar dividida en dos partes.

La primera se va a referir a lo que podemos llamar los conflictos interjurisdiccionales, del tipo de los que en la Argentina están resueltos por el convenio sobre ingresos brutos y que recientemente se han puesto de moda con el nuevo y sugestivo nombre de «Armonización». Al fin de cuentas -desde el punto de vista fiscal- las federaciones no son otra cosa que casos de mercados comunes.

Una segunda parte se va a referir a las transferencias financieras fiscales de Estados Unidos, equivalente pero muy distinto de nuestra coparticipación.

Pero antes voy a tomar algunos minutos para examinar las características de la economía regional de Estados Unidos y de su sistema federal, que más allá de las similitudes

de la constitución, tiene diferencias importantes con nuestro país.

Estas diferencias son esenciales para comprender intrínsecamente la naturaleza de la financiación intergubernamental de ese país.

La economía regional de Estados Unidos

Una característica notable de la economía regional norteamericana, es que a logrado -prácticamente- el ideal de todas las federaciones -y quizá no sólo de las federaciones- de prácticamente igualar el ingreso en todo el país, es decir una distribución regional casi uniforme del ingreso personal.

El ingreso per cápita -datos de 1993- es de alrededor de 20.000 dólares y casi ninguna de las jurisdicciones, con alguna excepción, tiene un ingreso que sea más bajo que el 20 %, ni mayor del 20 % del promedio nacional.

Como señalé, hay algunas excepciones, una es el estado de Connecticut que tiene ingreso per cápita un 36 % mayor que el promedio nacional. Connecticut es un estado vecino de Nueva York, donde viven los empresarios neoyorkinos y la alta clase media que trabaja en esa ciudad.

Hay algunas excepciones hacia abajo, como por ejemplo el estado de Utah que tiene un 24% menos que el promedio nacional.

Esas son diferencias que para los cánones de lo que suelen ser las federaciones, entre ellas la nuestra, son muy menores y pueden considerarse como prácticamente uniformes.

No siempre fue así; hacia el final de la segunda guerra mundial, los estados del sudeste de los Estados Unidos -doce estados muy poblados- eran claramente subdesarrollados.

Eran zonas con fuerte presencia de población negra, pero donde no solamente los negros eran pobres, sino también lo eran los blancos.

Esa situación ha cambiado totalmente y ya los estados del sudeste no son "la cenicienta". Como se ha visto el estado más pobre -aunque no por mucho margen- es Utah en el sudoeste.

Eso ha ocurrido según opina un numeroso grupo de economistas regionales por dos razones.

En primer lugar por la modificación de los derechos civiles, que ocurrió durante la presidencia de Johnson -probablemente por influencia ideológica «post mortem» de Kennedy- hace unos treinta años.

La modificación de los derechos civiles en el sur de los Estados Unidos -en su oportunidad ampliamente publicitada- fue efectiva. Determinó una mayor capilaridad social y un mayor acceso a la educación de las personas más pobres, manteniendo todavía el salario relativamente bajo, lo cual implicó grandes oportunidades de inversión para empresas norteamericanas y también no norteamericanas; japonesas por ejemplo.

La segunda razón fueron las obras públicas. La zona sudeste era una región que estaba caracterizada por ser muy pobre en ferrocarriles.

El estado federal norteamericano inició una política deliberada y constante a través de décadas, de construcción de caminos a través de un subsidio muy fuerte a las construcciones de caminos que realizaran los estados, efectuada a través del mecanismo de transferencias fiscales objeto de esta exposición.

Estas parecen haber sido las dos causas de la modificación de la deplorable situación económica de los estados del sudeste, como Louisiana, Tennessee, Carolina del Norte y del Sur, etc.

El sistema federal

El sistema federal también es distinto en los Estados Unidos, insisto, más allá de las similitudes constitucionales.

En primer lugar la historia de su formación es diferente.

La tradición en la Argentina al respecto es el centralismo, empezando por el virreinato.

Sólo luego, durante algunas décadas del siglo pasado, hubo descentralización pero cuando la Nación se unificó un poco después de la mitad del siglo pasado, lo hizo bajo el signo de la centralización, a pesar del régimen federal explícito que se adoptó, básicamente porque la primera necesidad era la unidad.

A partir de los años 60 se está produciendo en nuestro país un mayor grado de descentralización, pero hasta entonces la centralización en la Argentina era la regla.

En cambio en Estados Unidos no existió virreinato, sino que fueron una serie de colonias culturalmente completamente distintas, de origen totalmente diferente; algunas fundadas por diferencias religiosas; otras fundadas por compañías de Indias, etc.

Además, eran totalmente independientes entre si y al principio se unificaron para obtener un sólo servicio: el servicio de defensa frente a la guerra de la independencia.

A partir de lograda la independencia se discutió si centralizar más o menos.

A raíz de ese desarrollo histórico, la misma palabra «federalista» tiene un sentido distinto en Estados Unidos que en la Argentina.

Así como la palabra liberal significa una cosa distinta en ambos países, la palabra *federalismo* también significa una cosa distinta. Mientras en la Argentina significa descentralización como en Europa, en Estados Unidos significa centralización, porque durante los primeros años de la historia norteamericana los partidos políticos norteamericanos fueron: por una parte los federalistas encabezados por Madison -uno de los autores, según se dice el más importante, del libro «El Federalista»- y por otra, los antifederalistas encabezados por Thomas Jefferson.

Los federalistas proponían una mayor cantidad de servicios a prestar por parte del estado federal, es decir una mayor centralización, por eso eran federalistas.

A partir de ese momento los herederos de los federalistas son los demócratas, que son centralistas y mientras los herederos de los antifederalistas son los republicanos.

En el grado de descentralización fiscal la descentralización del gasto norteamericano es mayor que en la Argentina, pero no en los estados.

El gasto público de los estados representa en Estados Unidos, alrededor del 11% del producto, es decir una cifra aproximadamente similar a la Argentina, en cambio el nivel municipal representa también el 11% del producto, que es una cifra substancialmente mayor a la argentina.

Es decir que ese país, es fiscalmente más descentralizado que la Argentina pero a nivel municipal, no a nivel estadual.

También es diferente el grado de autofinanciación.

Los sistemas tributarios propios son más fuertes en el sector subnacional que en la Argentina. Los estados se autofinancian entre un 60 y un 80 %.

No tengo las cifras municipales por municipio, los municipios son 83.000, pero tengo las cifras de municipios agregados a nivel de estado, y las cifras de autofinanciación de los municipios son entre el 50 y el 70 %.

Es decir que en ambos casos el sector subnacional es substancialmente más autofinanciado que en la Argentina.

Entrando en el tema específico, otro aspecto en el que difiere el federalismo norteamericano del argentino es en la asignación vertical de fuentes de imposición.

En la Argentina, no por la Constitución sino por la legislación, las provincias tienen limitaciones en lo que se refiere a los tributos que pueden cobrar.

El Estado Nacional también tiene algunas limitaciones, pero son de naturaleza más bien formal, mientras que las limitaciones de las provincias son más substanciales.

Brasil, para traer el caso de otro país interesante al respecto, adhiere fuertemente a la separación de fuentes y esta claramente determinado por la Constitución, qué impues-

tos recauda el nivel federal, qué impuestos recaudan los estados y qué impuestos recaudan los municipios.

Estados Unidos es el caso exactamente contrario, existe libertad casi total.

Hay solamente dos restricciones que existen también en la Argentina. Una es que los gravámenes al comercio exterior son exclusivamente federales. La segunda restricción es que los estados no pueden gravar el comercio interestadual.

Eso ha determinado que, por ejemplo, existan impuestos selectivos del tipo de los impuestos internos, en los tres niveles. Existen impuestos generales a las ventas en casi todos los estados y en muchos municipios e impuesto a la renta también en los tres niveles, aunque sólo los municipios importantes lo utilizan.

Estas características son la base de lo que sigue acerca de los dos temas básicos en que se ha dividido el examen del diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales, los conflictos interjurisdiccionales y las transferencias financieras.

Por supuesto no hay normalmente problemas de conflictos interjurisdiccionales en los impuestos a la propiedad, porque los límites físicos de las jurisdicciones resuelven los problemas.

Los impuestos a la propiedad son substancialmente instrumentos de los municipios.

Los municipios norteamericanos son completamente distintos de los municipios argentinos.

Existen municipios de diversa naturaleza, municipios monopropósito como los distritos escolares que prestan el servicio de educación solamente, distritos especiales que prestan servicios de agua corriente, cloacas, cuidado de parques y jardines etc.; y multipropósito como los condados y las municipalidades que prestan varios servicios diferentes.

Todos ellos tienen límites distintos, es decir que una misma zona puede estar bajo la jurisdicción de varios municipios y todos se financian con impuesto a la propiedad.

Se ha dado el caso de que algunas propiedades pagan 12 impuestos a diferentes municipios.

Aparentemente no se quejan de eso, porque consideran que facilita una mayor transparencia; cada propietario paga un impuesto a la propiedad para educación, otro para agua corriente etc.

En ese contexto es que el orador anterior se refirió al modelo Tiebout. El modelo Tiebout -tal como se formuló originariamente- tiene sentido en un sistema tan complejo de municipios, donde sobre cada persona tienen jurisdicción varios municipios diferentes. De hecho Tiebout era originario de Illinois, donde el sistema municipal es más complicado todavía.

Conflictos interjurisdiccionales

Los estados y también los municipios tienen dos clases de conflicto.

Uno de ellos es en el impuesto a la renta.

Como ya se ha señalado los estados y algunos municipios cobran un impuesto a la renta de tasa entre un 8 y 9%, más bajo que el federal pero importante.

Hasta hace relativamente pocos años había conflictos muy severos en el ámbito del impuesto a la renta.

Estos conflictos se daban entre estados generadores de ingreso de gran actividad económica -que podemos llamar «A»- y estados «dormitorio» en los que residen muchas personas que trabajan en «A» que podemos llamar «B».

Por razones de recaudación los estados «A» tienden a establecer el principio de fuente, es decir se paga por todo el ingreso generado en el estado. Por las mismas razones de recaudación los estados «B», tienden a establecer el principio de residencia, es decir los residentes pagan por todo su ingreso no importa donde los hayan obtenido.

En ese caso quienes trabajan en «A» y viven en «B», pagaban dos veces el impuesto, una grave falta de equidad horizontal. Dicho sea de paso, los pocos que trabajan en «B» y viven en «A» no pagan ningun-

na vez el impuesto, una situación más beneficiosa para el contribuyente, pero igualmente un falta de equidad horizontal.

Ese es un problema muy similar al que ocurría en época remota con el impuesto a los ingresos brutos.

Para que se vea que en Estados Unidos no todas las cosas están tan bien, este problema en nuestro país fue resuelto hace 40 años y allí hace sólo cinco.

La solución para las empresas, es un mecanismo de fórmulas de prorrata de la base imponible al estilo del que contiene el art. 2 del convenio de nuestro Impuesto a los Ingresos Brutos, que divide la base imponible entre las provincias de acuerdo con fórmulas. Desde luego no son las mismas fórmulas.

Pero la parte más importante del impuesto a la renta -como en Chile- no son las empresas, sino las personas físicas.

El impuesto a la renta sobre las personas, financiada menos que el 17% del gasto de los estados.

Las reglas para evitar la doble imposición -y también la ausencia de imposición -consiste en que los estados pueden cobrar de acuerdo con los dos principios, el principio de residencia y el principio de fuente.

Pero a los contribuyentes que pagan de acuerdo al principio de residencia, debe acordársele un crédito por el impuesto sobre base fuente que cobran en otra jurisdicción, hasta el límite de su propia tasa.

Es decir que los contribuyentes, «a caballo» como se dice en la jerga argentina, pagan de hecho un sólo impuesto el del estado que tiene la tasa mayor.

No tan bien les va con el impuesto a las ventas. El impuesto a las ventas es un impuesto en etapa minorista, establecido en la década de los años treinta en la misma época que se establecieron los impuestos generales a las ventas prácticamente en todos los países incluso en la Argentina.

La Argentina como la mayor parte de los países europeos eligieron la etapa mayorista o industrial, porque era mucho más fácil de administrar.

En Estados Unidos se eligió la etapa minorista por el temor a una restricción constitucional. La constitución prohíbe gravar el comercio interestadual y como el impuesto tenía que ser estadual -por razones financieras- no podía ser más que minorista porque el sector industrial y la etapa mayorista tienen mucho comercio interestadual y el comercio minorista, mucho menos.

En realidad andando los años -hace alrededor de veinte- la jurisprudencia fue favorable a los estados y -con muy buen criterio- admite el gravamen al comercio interestadual, siempre que no se discrimine a los contribuyentes de otro estado.

Pero el país siguió con su proceder de no cobrar sobre las ventas interestadales, por razones de promoción industrial y comercial. Este tipo de ventas además, desde entonces hasta ahora se ha vuelto muy importantes. Por ejemplo las ventas por catálogo y sobre todo la nueva versión de las ventas por catálogo, las ventas por televisión, son enormemente importantes en el país. La legislación adoptada por los estados es el del principio de destino es decir que desgravan todas las exportaciones con algunas condiciones a otros estados.

Pero la adopción de este principio, exige que por razones de equidad horizontal y neutralidad se graven las «importaciones» es decir desgravar las ventas a otros estados, pero gravar las ventas que provienen de otros estados cosa que se puede hacer fácilmente en un país con aduanas.

Pero Estados Unidos no puede tener aduanas interestadales como nuestro país. Por consiguiente han inventado un mecanismo «sui géneris» que se llama el impuesto de uso, es decir: si yo vivo en Nueva Jersey y compro una bicicleta en Nueva York, no pago el impuesto a las ventas de esta ciudad, pero tengo que pagar el impuesto a las ventas de Nueva Jersey como «impuesto de uso» es decir con otro nombre.

Como es posible imaginar, esto de hecho funciona muy pobremente.

Hubo un intento del estado de Illinois de conseguir que Missouri -al parecer en Missouri está el centro de las ventas por TV -le recaudara su propio impuesto.

Pero la corte Suprema declaró que el estado de Illinois no tenía jurisdicción sobre el estado de Missouri para exigirle ese tipo de carga. Una ley federal podría hacerlo. La ley está en proyecto.

De manera que ese país tiene resuelto el problema de equidad horizontal en el impuesto a la renta, en cambio no lo tiene de hecho solucionado, en el impuesto a las ventas.

Transferencias financieras intergubernamentales

Ahora me voy a referir a las transferencias financieras intergubernamentales norteamericanas. Como puede verse excluyo cuidadosamente llamarlo coparticipación, porque es el equivalente de nuestra coparticipación pero es, no sólo diferente, sino esencialmente diferente del sistema argentino y del de muchos otros países.

Ya se hizo referencia, al principio de esta exposición, deliberadamente, al método de financiación de obra pública a través de subsidios del gobierno federal, que fue una parte importante de las causas de la transformación del Sudeste, la que fuera la región más pobre de Estados Unidos.

Ese es un método que en la jerga norteamericana se llama de «matching grants».

Lo digo en inglés porque honradamente no he encontrado la forma de traducirlo, «matching» quiere decir que hace juego, por ejemplo ponerse la corbata del color apropiado, una corbata que «matches» con el resto de la ropa.

No he encontrado la traducción, por lo cual me he atrevido a rebautizarla en castellano.

En mi opinión la mejor manera de llamarlo, cualquiera me puede criticar por eso, es «gastos compartidos». Porque realmente «matching grants son gastos compartidos». El estado federal financia a los estados determinadas funciones, una parte de determinados gastos. Con lo cual ob-

viamente influye en la decisión de los estados de orientar sus gastos en un sentido determinado.

El país no tiene coparticipación. La tuvo durante un período de alrededor 20 años, desde los años sesenta hasta hace 4 o 5 años en que la derogó.

La coparticipación norteamericana sin embargo era relativamente poco importante, no más del 10% del total.

Tampoco tiene asignaciones globales a los estados salvo dos excepciones. Una al distrito de Columbia, el distrito federal y otro al estado de Alaska, pero que representan sólo algo así como el 1% de todo el sistema.

Todo el resto tiene las características de gastos compartidos.

Los «gastos compartidos» operan como parte de la política de gastos del gobierno federal, es decir no es una remesa financiera que hace la Secretaría de Hacienda a las provincias, diaria o semanal o mensual, de acuerdo con determinadas pautas previamente fijadas, sino que es parte de la política del gasto del gobierno federal.

Para ejemplificar con un caso importante. El estado federal pone un gran acento en la financiación pública del gasto en salud. En parte porque la red de hospitales de salud pública gratuitos tiene muy poco desarrollo.

Tiene dos mecanismos para eso, que han sonado mucho, en las últimas elecciones y en el enfrentamiento del Ejecutivo con el parlamento.

Se trata de los conocidos programas «Medicare», y «Medicaid», es decir el cuidado de la salud.

El «Medicare» es un sistema de atención médica para personas de más de 65 años que implica financiar incluso el alojamiento en geriátricos. Este servicio lo presta directamente la Secretaría de Salud y Servicios Humanos con una financiación especial, en todo el país y no tiene nada que ver con los gastos compartidos.

Pero por otra parte tiene el programa «Medicaid» que es de atención de la salud a las personas pobres.

Ser pobre, es decir ser susceptible de acceder a los servicios de «Medicaid», se define en forma

administrativamente determinada. Existe una reglamentación general a nivel nacional y otra más diferenciada pero compatible con la nacional, a nivel de cada estado.

El estado paga los servicios y el Gobierno Federal, gira fondos para financiar una parte substancial del costo del programa.

Este es un programa, especialmente ahora bajo discusión, de enorme costo, decenas de miles de millones de dólares. Se calculaba que para 1997 iba a llegar a los cien mil millones de dólares es decir algo así como un tercio del producto bruto argentino.

Nadie sabe ahora si va a llegar a esa suma, porque está en plena discusión entre el Congreso con mayoría republicana y el presidente de la Unión, que insiste en sus prioridades en este programa mientras que el Congreso quiere ponerle un límite.

Existen muchos mecanismos de ese tipo. Empezaron a gestarse inmediatamente después de la guerra civil norteamericana en el siglo pasado, con un programa muy menor que se refería a lo provisión de materiales para ciegos. El más famoso es -quizá- el que estableció Franklin Roosevelt en 1932, de «gastos compartidos» en la formación de fondos para la desocupación que debían ser creados por los estados.

Hasta hace poco los especialistas trataban el número de programas existente con un poco de sorna. Al parecer y sobre todo debido a que se encuentran distribuidos por todas las secretarías, nadie parecía saber cuántos hay. Las estimaciones variaban de 500 a 1000. Hace poco se decidió hacer un censo exacto y encontraron la cifra exacta: 634 programas diferentes.

Su magnitud va desde decenas de miles de millones de dólares como el caso de «Medicaid», a casos de apenas 100.000 dólares.

Hay varios tipos, pero clasificados desde diferentes puntos de vista; hay casos «closed» y hay casos «open». Los primeros consisten en una partida presupuestaria fija que

se reparte entre las provincias con la condición de que los estados complementen los fondos.

Los programas «open» en cambio, entre los cuales el más notable vuelvo a insistir es el «Medicaid», no tienen límite presupuestario.

Concretamente la prioridad del gobierno federal sobre el cuidado de la salud es tan fuerte, que incluso tiene una partida ilimitada, de hecho una partida con un monto que no es un techo, sino que se refuerza cuando es necesario.

La no limitación está en contra de las principales reglas presupuestarias. Pero nosotros no estamos exentos de culpa al respecto. Por ejemplo, los reintegros a las exportaciones no tienen una partida presupuestaria que los limite, los incentivos tributarios tampoco tuvieron durante mucho tiempo una partida presupuestaria pero en un momento se estableció. Hay varios casos similares pero no muchos. La mayor parte son «closed». El monto total en 1993 fue de 194.000 millones de dólares y en 1995, con cifras aproximadas, era del 18 % más y giraba alrededor de los 224.000 millones de dólares.

Estas partidas siempre, o casi siempre, están condicionadas a aportes de los estados pero hay casos en que los aportes son del 100%.

Los destinatarios no son solamente los estados, sólo lo son en la mayor parte de los casos. En algunos casos son estados y municipios, en otros, son solamente municipios, en otros, instituciones públicas y privadas sin fines de lucro y finalmente el quinto participante de los gastos compartidos son las tribus indígenas.

Hay asignaciones en bloque, hay asignaciones por categoría y hay asignaciones por proyectos.

Las asignaciones por bloque no son remesas sin ninguna condición, son asignaciones con condicionamiento también, pero la categoría a la cual se elige está más ampliamente definida, por ejemplo un caso de asignación por bloque es «Mejora de la educación». Los estados pueden usar los fondos de varias formas diferentes que a su juicio implique mejora de la educación.

En cambio en las asignaciones por categoría el objeto de la asignación está mucho más restrictivamente definido. Un ejemplo de asignación por categoría es «Puentes de carretera» es decir los fondos se pueden usar para puentes de carreteras y para ninguna otra cosa.

Las asignaciones por categorías y por bloque, definen la participación de cada estado por fórmulas.

Las fórmulas son de dos clases. En primer lugar para definir cuánto participa cada estado en la partida presupuestaria. En segundo lugar -cuando el aporte de cada estado no es un porcentaje fijo- suelen determinar qué parte de la financiación está a cargo del estado. Obviamente los estados más desarrollados tienen una participación mayor, pero las diferencias no son notables.

Por último, la tercera clase de asignaciones son las asignaciones por proyectos que no tienen ninguna regla de distribución. Son partidas presupuestarias que se asignan también para financiación parcial, pero de acuerdo con la presentación de proyectos que respondan a una definición previa que los haga elegibles. Los criterios son generalmente técnicos pero no siempre, frecuentemente hay criterios políticos. Un criterio político es, por ejemplo, que en un sistema de gastos compartidos de este tipo, no puede haber ningún estado que no tenga financiado por lo menos algún proyecto. Con ello frecuentemente los funcionarios están corriendo detrás de algún estado que no les presentó ningún proyecto para tenerlos todos.

Hay una discusión importante entre los que son partidarios de la coparticipación y los que son partidarios de continuar con «gastos compartidos».

Obviamente los últimos son los que hasta ahora han ganado la partida. Los que prefieren la coparticipación dicen que los estados norteamericanos tienen ya un grado equivalente de desarrollo y son suficientemente maduros para tomar las decisiones correspondientes por sí mismos.

Los que son partidarios de continuar con «gastos compartidos», sostienen que eso es cierto, pero que todavía existen ciertas prioridades presupuestarias que son federa-

les. Por ejemplo la federación norteamericana no puede permitir que el nivel de educación sea menor a un mínimo determinado en todo el ámbito del país. El estado federal norteamericano no puede permitir que el cuidado de la salud sea demasiado diferente entre los estados. Obviamente los últimos han ganado la partida porque la coparticipación se ha eliminado.

¿Cuál es el mecanismo de control? El principal mecanismo de control es el pago. Normalmente, no se hacen transferencias globales a los a los estados ni siquiera para cubrir determinados gastos.

Los estados pagan el gasto y presentan la cuenta al nivel federal el cual le aporta el porcentaje que corresponde en cada caso, por mecanismos de transferencias electrónicas.

Eso es una regla general no absoluta. Por ejemplo, la que gira fondos automáticamente en algunos de sus programas, es la agencia de protección ambiental porque considera que no es necesario un control de los aportes de los estados en ese caso, porque la presión política que tienen los estados para poner fondos en los problemas del medio ambiente es tan fuerte que normalmente aportan más de lo que hace falta.

De todas maneras aún con el control estricto que implica el pago contra factura existen auditorías y controles ulteriores y ciertamente se han encontrado casos de fraude.

Hay numerosas evaluaciones econométricas acerca de la influencia que en el gasto de los estados tienen estas remesas financieras y como era de esperar con los resultados positivos. La influencia ejercida por los subsidios enviados por el nivel federal significan un cambio sustantivo en las prioridades de los estados.

Hay otro aporte a los estados que hace el gobierno federal que no es en efectivo.

Se trata del que hace a través del llamado presupuesto de gastos tributarios. Estados Unidos, lo mismo que muchos países desarrollados, tienen lo que se llama «Presupuesto de Gastos Tributarios. Es decir gastos que no se

hacen en efectivo sino que se hacen como reducciones de los ingresos.

El caso típico en nuestro país hubieran sido los incentivos tributarios. La filosofía que está detrás de este tipo de presupuesto, es la regla presupuestaria básica de no compensación entre gastos e ingresos. La crítica a las reducciones de impuestos que aparecen deducidos de la recaudación, radica en que tener gastos deducidos de los ingresos implica violar esa norma formal básica.

Sin embargo la verdadera razón de este instrumento es mucho más concreta que la perfectamente válida, pero abstracta, de un principio presupuestario.

Enviar al Congreso un proyecto de presupuesto en el cual aparece la recaudación que se podría haber obtenido por determinado impuesto, sin las deducciones que implican los distintos subsidios que se acuerdan a través del sistema tributario y con éstas figurando como gasto, puede tentar a los legisladores a eliminar esas excepciones en lugar de crear nuevos impuestos o aumentar las tasas de los existentes, lo cual llevaría a tener un sistema tributario mejor.

Es bien conocida la resistencia de los economistas a las excepciones tributarias y la confianza que tienen en los impuestos generales.

En el presupuesto de gastos tributarios federal se computan dos que se consideran como aportes a los estados.

En primer lugar, el hecho de que el interés de los bonos de la deuda que emiten los estados están exentos del impuesto federal a la renta, mientras que el interés de los títulos de la deuda nacional están gravados. Esto se considera como un aporte adicional del gobierno federal a los estados, porque los estados pagan de hecho una tasa de interés menor por su deuda financiera. Este ítem es bastante importante, representa medio por ciento del producto norteamericano. Medio por ciento del producto norteamericano son 350.000 millones de dólares.

El segundo gasto tributario que incluye el presupuesto de gastos tributarios como aportes a los estados, es la

deducibilidad del impuesto a la renta estadual El impuesto a la renta estadual es deducible para el impuesto a la renta federal y por consiguiente esta deducibilidad se considera como un aporte a los estados. Esto representa un poco menos que el anterior, 0.4% del producto bruto.

El federalismo fiscal en Suiza y Australia

Profesor Miguel Angel Asensio

Procuraré poner a consideración de los presentes algunos de los aspectos que reflejan los casos nacionales de federalismo fiscal de Suiza y de Australia, obviamente dos federaciones importantes de nuestro tiempo. Corresponde aclarar que, sobre las experiencias de ambos países, he realizado alguna investigación que continúa actualmente. Por lo tanto, vamos a hablar con la mayor precisión posible de ellos hasta el punto y en el nivel que esa investigación ha alcanzado.

De todas maneras, interpreto que previamente, y a fin de poder fundamentar la exposición posterior, es absolutamente imprescindible, con las debidas licencias, hacer dos o tres consideraciones generales para definir el marco conceptual que de algún modo va a servir para eventualmente poder calificar los federalismos fiscales a los cuales me voy a referir. Adicionalmente, debemos aclarar que esto va a ser analizado fundamentalmente desde la óptica de la economía fiscal y con un profundo respeto por los aspectos jurídico-institucionales de estos tipos de federalismo y sobre los cuales hay tanto terreno recorrido en nuestro país y en el exterior, tanto en el ámbito del Derecho como en el de la teoría política.

Inicialmente, es fundamental tener en cuenta que *no hay un solo tipo de federalismo*. Si esto puede entenderse

como una licencia desde el campo económico, digamos que en esencia debería servir para percibir que si no hay un sólo tipo de federalismo, al menos *no hay sólo una visión* del federalismo, existen diferentes visiones. Desde ese punto de vista parece acertada y atinada la observación del Dr. Macón al referirse precedentemente a los orígenes del federalismo norteamericano -mejor dicho del federalismo estadounidense- según la cual quedaba absolutamente claro que en rigor, el federalismo fundante norteamericano es un federalismo entendido como integración y no tanto, como descentralización. En la mención frecuente que hacemos del federalismo en la Argentina estamos pensando en la visión del federalismo como descentralización y no tanto en el federalismo como integración. Obviamente el federalismo “hamiltoniano” que el Dr. Macón recordaba en Madison (como se sabe Madison, Hamilton y Jay fueron los autores de los famosos “federalista papers” de EE.UU.) es un federalismo entendido como *federalismo de integración* donde el problema era superar las tendencias hacia la desintegración emergentes de la confederación de 1776 y una de las consecuencias fue obviamente la federación de 1787, emergente de la segunda constitución de los EE.UU.

En ese campo conceptual, el del federalismo “como integración”, se trata de reducir las tendencias diaspóricas de los estados componentes para constituir una unión más sólida a la cual se le ceden un cierto tipo de funciones que, obviamente, en ese momento fundacional como lo fuera el de otros países, el problema más importante era la defensa nacional, el asegurar la existencia misma de la Nación. Pero evidentemente hay otra visión que es la del *federalismo como descentralización*, que puede ejemplificarse -sin salir de América del Norte- por el típico caso canadiense, que se inscribe dentro de los estados contemporáneos como uno de los federalismos más descentralizados que podamos citar, especialmente desde el punto de vista fiscal. Consecuentemente en esta óptica el federalismo será entendido como *el mayor poder para las*

partes y no tanto *el mayor poder para la Unión*, como lo pensaba Hamilton en el caso de EE.UU. La trayectoria canadiense de hace décadas es la del mayor poder posible -deberíamos agregar “y compatible” con otros objetivos- para las provincias o niveles intermedios de gobierno, allí denominados de forma similar a la de nuestra tradición argentina.

Así vista esta idea muy general sobre la cual me ratifico en expresarla “con las debidas licencias” desde la perspectiva de un economista que respeta profundamente las competencias del jurista, podríamos también agregar que **el federalismo puede ser interpretado también como un “federalismo dual” cuando estamos imaginando dos rangos o niveles de gobierno que tienen paridad de potestades y paridad de facultades tanto del costado del ingreso como del costado del gasto.** Y de algún modo que también estructuran aparatos legislativos, tienen aptitud legiferante, administrativa y ejecutiva en una razonable paridad de condiciones con el otro nivel (piénsese en tal sentido al nivel federal, nacional o central actuando dentro de un determinado rango de competencias y a los niveles subnacionales actuando con similar paridad potestativa en otro ámbito de competencias). Por otro lado tenemos un **federalismo “cooperativo”, que fue muy mencionado aquí, y donde obviamente no se asumen los riesgos competitivos que tiene el federalismo dual y se eliminan esos peligros de competencia interniveles asumiendo fundamentalmente funciones y roles “conjuntos”**, es decir que la asunción de tareas compartidas es el vehículo a través del cual se logra un poco lo que los anglosajones denominan el “interlocked federalismo”. En otras palabras, el federalismo está interconectado o si se quiere esta *enganchado* en una serie de ámbitos que hacen de eslabonamientos recíprocos (de ida y vuelta) asegurando la coherencia y la sustentabilidad futura de ese sistema así funcionalizado. Y finalmente, saliendo de esta alternativa bifronte en que nos colocan la conceptualización del federalismo dual y el federalismo cooperativo (en cuyo

marco no deberíamos omitir la existencia de los gobiernos locales que normalmente actúan bajo la órbita constitucional de los niveles intermedios -en este caso de sus estados o provincias-) cabe hablar como lo ha realizado en nuestro medio el Dr. Alberto Porto, eminente académico de la Universidad Nacional de la Plata, del **federalismo “coercitivo”**, que es una versión del federalismo en la cual partiendo de la primera opción o “visión” del federalismo *como integración* emerge de una suerte de *fuerte preeminencia del nivel central* -a veces casi compulsiva- en el ámbito legislativo, ejecutivo u orientativo de la conformación del federalismo específico en cada Nación de que se trate.

Una de las características esenciales -y no va a ser mi ocupación en esta breve exposición señalar cuales son todas ellas que son muy conocidas por los especialistas de la teoría política o la teoría jurídica del federalismo-, es la denominada *tendencia hacia la descentralización* que en términos operacionales debe corresponderse con lo que se conoce como *mecanismos que aseguren la “no centralización”*. Estos son dos entre los varios aspectos definicionales que delimitan al federalismo, pero que nos llevan a lograr algún tipo de acuerdo acerca de lo que estamos entendiendo por “descentralización”. Y esto es así porque **el federalismo, en última instancia, es una forma de gobierno que esta a mitad de camino entre un extremo de mínima descentralización -caso del estado unitario- y máxima descentralización -caso del estado anárquico-**. Consecuentemente, es importante cuando hablamos de federalismo que clarifiquemos de que descentralización estamos hablando. Desde ese punto de vista, los economistas fiscales se han ocupado recientemente en insistir en que habría algo así como tres visiones de la descentralización, una “estricta” y otras “impuras”. En un primer lugar, desde una perspectiva impura podría hablarse de descentralización *como desconcentración*, con lo que en rigor estamos hablando de un viejo fenómeno del cual se ocupaban los especialistas en derecho administrativo y en cuyo marco lo único que estamos haciendo es dividir

las funciones, desconcentrarlas *dentro de una misma órbita gubernamental* -como por ejemplo la del gobierno federal- que en rigor no esta cediendo ningún tipo de potestad respecto de la organización de un servicio específico, simplemente esta dividiendo su prestación pero siempre manteniendo la línea de mando respecto del nivel central. Cuando hablamos de **“delegación” como alternativa intermedia, estamos pensando en que el nivel federal o central puede ceder potestades o facultades de ejecución a los niveles subnacionales, sean los niveles intermedios provincial o estatales o sean los gobiernos locales. Ahora bien, cuando hablamos realmente de “descentralización” estamos entendiendo que los niveles subnacionales tienen la potestad jurídica y política para asumir la decisión real o sea que tienen el poder efectivo sobre ese tipo de decisión para poder prestar servicios y recaudar recursos que son los dos costados básicos que nos preocupan a aquellos que estudiamos federalismo fiscal.**

La otra notación que voy a hacer -y sobre esto realmente no me extiendo-, es respecto de los *tipos de coordinación* para poder evaluar o interpretar distintos espectros o esquemas de coordinación financiera en el ámbito de los países que consideramos. En ese sentido, es preciso tener en cuenta o no omitir que las coordinaciones a las cuales estamos haciendo alusión van un poquitito más allá de los tipos clásicos de separación, concurrencia, participación, asignaciones, cuotas complementarias o créditos fiscales, para mencionar las principales. En realidad **los sistemas contemporáneos de coordinación financiera o coordinación fiscal son sistemas mixtos**; en consecuencia no se puede hablar frecuentemente de una separación perfecta de fuentes o en su caso no se puede hablar de una separación perfecta de competencias o funciones del lado del gasto. Normalmente nos encontramos con separaciones parciales, con participaciones parciales o concurrencias parciales o la combinación de figuras de concurrencia en algunos aspectos y separaciones en otras. Obviamente en el

caso de la Argentina "constituyente" del siglo pasado había una fuerte orientación hacia la separación, pensando básicamente en los tributos aduaneros a nivel federal y, desde luego, los tributos directos en la órbita de las provincias. Pero como ustedes bien saben, esto se fue transformando en un "mix" que hace que el sistema argentino - como el de otros países- sea una combinación de separaciones, concurrencias, participaciones y asignaciones o subvenciones .

Yo agregaría a eso que también podemos enriquecer estos tipos convencionales con otros mecanismos de coordinación, si estuviéramos pensando en algo más que transferir simplemente recursos o asumir funciones y postuláramos lo que los canadienses denominan "hacer lugar fiscal" o *transferir puntos impositivos*. Ello implica, como expresaba el Dr. Macón al aludir a Estados Unidos, la posibilidad de un estado o de una provincia de aplicar algunos puntos de un impuesto que también es legislado y recaudado por otro nivel de gobierno. Hechas estas consideraciones y para concluir esta fase que pretendo sea una brevísima introducción, digamos en mérito de las alusiones que inicialmente formulamos, tanto con respecto a los sistemas de federalismo como sobre las connotaciones que puede asumir la descentralización, que aquéllas tienen que ver con el panorama general del federalismo fiscal contemporáneo en un mundo donde, en realidad, si tenemos que hablar de descentralización o de centralización *ello debe implicar tanto el costado de los recursos como el costado de los gastos*. Quizás una descentralización relevante, entendida como descentralización como diría el profesor Richard Bird, mirada "desde la base" y no mirada "desde la cumbre", debería ser una *descentralización bilateral*, es decir una descentralización que considerara tanto el costado del ingreso como el costado del gasto. Frecuentemente, **en la discusión contemporánea estamos pensando o en descentralizar tributos o en descentralizar gastos**; consecuentemente aparece el clamor tradicional - a veces folklórico- por el cual hay gente que quiere ejerci-

tar más funciones o competencias -con lo cual, indirectamente, está pidiendo realizar más gastos- lo que conlleva a un requerimiento similar en el sentido de tener más recursos, con lo que se arriba al costado del ingreso. En realidad para que haya **una descentralización relevante tiene que poder plasmarse una descentralización bilateral que considere tanto el costado de los ingresos como el costado de los gastos**. Vamos a señalar muy rápidamente que no sólo en términos teórico - conceptuales sino también en términos fácticos y a escala internacional, es muy difícil encontrarse con que una descentralización “relevante” se plasme o se tome como descentralización *bilateral* que considere por tanto los dos problemas del cuadro fiscal: el costado de los ingresos y el costado de los gastos y que esto pueda verificarse en los casos observables. Podríamos decir, que salvo el caso muy claro de Canadá -que anticipaba recién- y el de Suiza que vamos a ver posteriormente (haciendo reserva del peculiar caso de Estados Unidos), es bastante difícil ver que los niveles subnacionales de gobierno, asumiendo la visión de descentralización desde la base más que desde la cumbre; puedan reunir en su poder importantes recursos o ingresos e importantes funciones o competencias, *al mismo tiempo*. Lo normal, siguiendo la postura de importantes especialistas y concorde las pautas convencionales del modelo fiscal normativo, es que en las grandes federaciones de nuestro tiempo -incluyo a importantes economías maduras como Alemania, Austria y Australia- haya un porcentaje mayoritario de los recursos concentrado en el nivel federal o general de gobierno, que desde ese punto de vista ejerce una dominación obvia porque es “*el que tiene la plata*”, existiendo en cambio descentralizaciones *unilaterales* del costado de los gastos por lo cual es bastante corriente observar en federaciones importantes y en otras que no lo son tanto, que existe asignación de funciones y ejercicio de potestades relativamente significativas por el lado del gasto y no tanto o mucho más infrecuentemente por el lado de los recursos.

Con estos calificativos entonces, voy a hacer unas breves observaciones de los casos de Suiza y Australia, y para ello me voy a ayudar con algunos cuadros.

En primer lugar, refiriéndome a Suiza, digamos que estamos hablando de uno de los países o de las federaciones más antiguas que incluso hasta las postrimerias de la Segunda Guerra Mundial era uno de los contados casos federativos europeos. Téngase en cuenta que la experiencia federativa alemana, si bien tiene antecedentes antiguos en la Federación Prusiana de 1871 y en el esquema federal de la República de Weimar de principios de este siglo, se había visto bruscamente interrumpida por la experiencia autoritaria hitleriana por la cual se barrió con el espíritu federal alemán antiguo. Consecuentemente, la Constitución federal alemana de 1949 es una experiencia de postguerra, impuesta incluso por las naciones vencedoras del conflicto. En ese contexto, Suiza tiene una experiencia de 7 siglos que viene de 1291 pero que se termina de plasmar con los Acuerdos de Viena de 1815 y la Constitución de 1848. Es una organización federativa más antigua que la alemana y más antigua que la austríaca, que era la otra federación de la postguerra a la que aludíamos implícitamente antes. El caso de Suiza, por oposición a otras grandes federaciones -sean federaciones europeas o federaciones extraeuropeas-, es uno con una peculiar pequeñez territorial (41.000 kilómetros cuadrados) que se contrapone con la amplitud de las naciones - continente a una de las cuales me voy a referir luego -como Australia- y a la que le podríamos agregar el ejemplo obvio de EE.UU. o la India, entre otras. En este caso hablamos de una extensión geográfica que como la mencionada, es algo así como un tercio de una provincia como Santa Fe y se aproxima al doble de la superficie de Tucumán. Precisamente, en este tan estrecho espacio territorial, Suiza reúne *una gran diversidad*. Tiene cuatro lenguas con lo cual nuclea un importante "multiculturalismo" y "multilingüismo" y también una bipolaridad religiosa; con un práctico empate entre la católica y las diversas ramas de la protestante. Entre las

cuatro lenguas, un 65% de la población es germano parlante, un 18 % franco parlante, hay algo así como un 10 % de italo parlantes y mucho menos de una minoría de habitantes del cantón de los grisones que se expresan en románico antiguo. Como podrán imaginar, estas apreciaciones que estoy haciendo no las hago por una mera vocación anecdótica, sino para que se entienda que los federalismos en estos casos tienen funcionamientos distintos. Es más costoso un estado con cuatro lenguas -aunque parezca anecdótico- que un estado con una o con dos. El caso canadiense también se corresponde con una Nación bilingual, como lo es también Bélgica. En este momento son aspectos particularmente interesantes, con lo cual, aún en 41.000 km. cuadrados se presenta una expresión importante de diversidad. Hay entonces una "diversidad en la pequeñez", en este caso en los aspectos estrictamente fiscales con 7 millones de habitantes y 26 cantones, que son las unidades subnacionales intermedias suizas. Nos encontramos con que probablemente, -para seguir al profesor Bird- la peculiaridad más destacada de tales cantones es que son poderosas unidades tributarias y fiscales. Consecuentemente, sólo en una época relativamente reciente, para hablar de algunas décadas, el gobierno federal tuvo acceso a una de las fuentes más preciadas a que todo gobierno aspira que son las bases impositivas del impuesto a la renta, conocido como tributo federal directo en el "caso suizo" o impuesto federal directo. A ello se agrega el impuesto a las ventas, conocido en Suiza como impuesto de transacciones, curiosamente un tributo *acumulativo* con algunas reminiscencias que podrían ser calificadas en otros países -incluida la Argentina- como inherentes a *impuestos distorsivos*, el cual viene a unirse con algún otro tipo de peculiaridad como que el nivel federal cobra en importante dimensión el "impuesto de sellos" sobre una serie de operaciones, gastos e instrumentos, impuesto también fuertemente denostado en nuestra tradición tributaria de los últimos años en la Argentina. De acuerdo con lo anterior, nos encontramos con que a veces, y con escasos complejos, federacio-

nes antiguas han recurrido a figuras que hoy podrían ser intensamente criticadas desde el punto de vista teórico -y que nosotros tampoco elogiamos en ese plano- pero que a la hora de allegar recursos no son abandonadas para asegurar la subsistencia de este sistema de federalismo interconectado que existe en un país como el que comentamos. Por el lado de los cantones es fundamental la importancia del impuesto a la renta que es el impuesto dominante, siendo como tal un impuesto a los ingresos netos y también tienen otro tipo de tributos que son establecidos frecuentemente como consecuencia de un prolongado sistema de ajuste de prueba y error, juntamente con el gobierno federal. Por otro lado, es tradicional que los gobiernos locales, o sea los municipios, puedan gravar, estableciendo tributos que se aplican en la medida y dentro de los marcos fijados por las constituciones cantonales, con lo cual en el fondo el esquema suizo no se diferencia demasiado del canadiense donde los gobiernos locales son de algún modo una dependencia jurídica de las estipulaciones constitucionales de los gobiernos intermedios o como en el caso argentino, incluida la Constitución de 1994, que permitiéndome también una licencia en este aspecto creo ha establecido una autonomía limitada o "semiplena" y no absoluta para los municipios argentinos. Un sistema tributario de este tipo tiene algunas características de interés como la pervivencia de algunos gravámenes, herencias del antiguo "diezmo" o impuesto eclesiástico que es recaudado por los gobiernos subnacionales y luego es transferido a las parroquias. Esto es curioso, porque subsiste en Suiza y subsiste en el ejemplo anterior que acabo de mencionar recién y que es el caso alemán. Son viejas reminiscencias antiguas que a veces se dan en impuestos correspondientes a los gobiernos locales, tales como el que yo denomino "impuesto de mascotas", "dog-tax" o impuesto a los perros. Sin dudas, todo este tipo de figuras -incluidos los mencionados tributos parroquiales- permiten acumular pequeñas o medianas cantidades de recursos que existen todavía

en la medida en que son de utilidad en el nivel correspondiente.

Por el lado *de las competencias o responsabilidades de gastos*, en el caso de Suiza nos encontramos con que obviamente también hay un importante rol por parte de los cantones a partir de las definiciones establecidas en el articulado de la Constitución, donde se establece que salvo que no esté expresamente establecido en la misma hay una jurisdicción primaria por parte de los cantones excepto que haya una disposición explícita del mismo carácter, conforme a la cual será entonces el gobierno federal o central el responsable de las prestaciones. Aquí rige esta tradición -acentuada hoy en la Unión Europea- que es **el principio de “subsidiariedad”, con lo cual todo aquello que puede ser mejor desempeñado por un nivel subcentral o local no será desempeñado por el nivel federal o central y así sucesivamente.**

He hecho una rapidísima expresión del problema de potestades impositivas y una mucho más rápida expresión del problema de capacidades, roles funcionales o competencias. Corresponde hacer una breve consideración sobre lo que serían las transferencias intergubernamentales que constituyen el mecanismo que viene a salvar el denominado **“desbalance fiscal vertical”, que representa la diferencia existente entre la capacidad para recaudar y las obligaciones de gastar.** En el caso de Suiza, por tratarse de un sistema bastante descentralizado, aunque ello no ocurra en la medida de Canadá, se supone que el desbalance fiscal vertical no es demasiado grande, pese a lo cual existen transferencias intergubernamentales que en este caso son de dos tipos. No sólo hay transferencias intergubernamentales verticales *descendentes* que provienen del nivel central a los niveles subnacionales; sino que también hay transferencias gubernamentales verticales *ascendentes* que van desde los niveles subnacionales al nivel central. Curiosamente, pese a que aquí el sistema de participación de impuestos -para hablar rápidamente de una analogía con la Argentina y también con Alemania- tiene

importancia, no tiene la trascendencia que tiene en la Argentina. Tampoco llega a ser de la importancia alcanzada en Alemania y las transferencias intergubernamentales, que representan algo así como el 25 % promedio de los requerimientos financieros de los cantones, no tienen entonces una dimensión dramática en el caso de Suiza, aunque no por ello dejen de alcanzar una cierta consideración. Curiosamente, van a ser las transferencias *condicionadas* o sea las transferencias que implican la obligación de asignarles *un destino específico* las que van a predominar sobre las transferencias de coparticipación, que no van a tener en su caso **condicionamientos para su uso o aplicación**.

SUIZA:
RECURSOS POR TIPO Y NIVEL DE GOBIERNO

Impuestos Nivel de Gobierno	A la Renta	sobre Salarios	A la Propiedad	Indirectos Internos	Artisaneros	Otros	No Tributarios	Total
Federal	25,8	100,0	27,7	88,8	100,0	0,0	s/d	62,4
Estatad	40,4	0,0	45,4	10,6	0,0	0,0	s/d	62,4
Local	33,8	0,0	26,9	0,5	0,0	0,0	s/d	16,0
% del Total	41,1	32,9	7,8	13,9	4,3	-	s/d	100,0

FUENTE: Bird, Richard M. (1995), p. 25.1. Datos de 1990.

SUIZA:
GASTOS POR FUNCION Y NIVEL DE GOBIERNO

Gastos Nivel	Serv. Grales.	Defensa	Educación	Salud	Seg. Social Bienestar	Vivienda y Recreación	Serv. Comunitarios	Serv. Econó.	Otros	Total
Federal	39,6	84,2	10,1	43,3	82,1	8,4	6,7	36,7	34,8	47,9
Estatad	25,8	8,7	55,3	34,6	11,1	23,5	30,4	45,6	29,2	29,7
Local	34,7	7,1	34,6	22,1	6,7	38,1	62,9	17,7	26,1	22,4

Fuente: OWENS, J. y NORREGAARD, J. (1991), p. 54.
IMPUESTOS Y COMPETENCIA TRIBUTARIA EN SUIZA

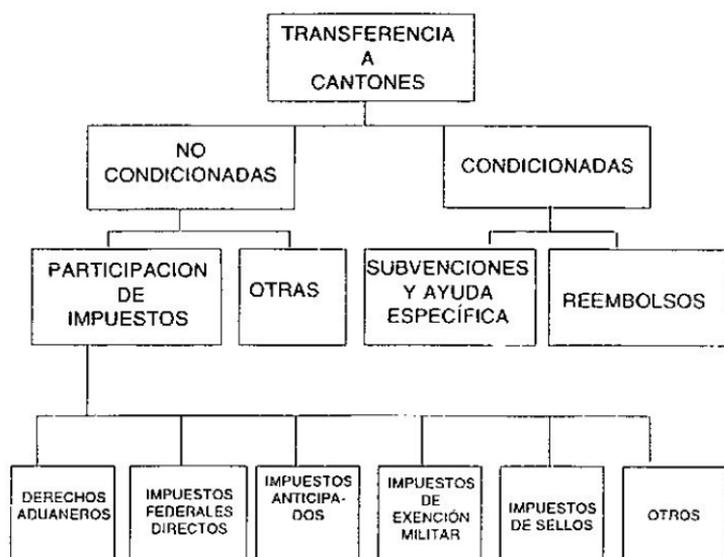
Con estos cuadros estamos presentando algunas de las peculiaridades del sistema fiscal suizo donde en rigor lo único que hacemos es tomar la clasificación -con algunas leves modificaciones- que usa el Profesor Bird, para ex-

Soberanía Fiscal	Impuestos sobre ingresos y riqueza						Impuestos sobre el consumo						Impuestos sobre la propiedad y el gasto			
	Impuesto de Depreciación	Ingreso y riqueza	Rentas y ganancias	Impuesto a la Propiedad	A las transacciones de propiedad	Herencias y legados	Impuesto Federal de sucesiones	Adiciones y sobre transacción	Especulativos sobre labo y la compra	Vehículos de motor	Impuestos sobre mercancías (pernas)	Entrenamiento	Impuesto de saldos contables	Impuestos sobre publicidad		
Confederación	-	Ct	-	-	-	-	Ct	Ct	Ct	-	-	-	-	-		
Zurich	Cm	Ct Cm	Cm	Cm	Cm	Ct	-	-	Ct	Ct (Cm)	Ct	-	-	-		
Berna	-	Ct Cm	Ct Cm	Cm	Ct	Ct	-	-	Ct	(Cm)	Ct (Cm)	-	-	-		
Lucerna	Ct	Ct Cm	Ct	Cm	Ct	Ct (Cm)	-	-	Ct	Cm	(Cm)	Ct	Ct	Ct		
Uri	Ct Cm	Ct Cm	Ct	-	Ct	Ct	-	-	Ct	Cm	Ct	Ct	Ct	Ct		
Schwyz	Ct Cm	Ct Cm	Ct	-	(Cm)	-	-	-	Ct	Cm	(Cm)	-	-	-		
Obwalden	Ct Cm	Ct Cm	Ct Cm	-	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	-	-	Ct	-		
Nidwalden	Ct Cm	Ct Cm	Ct	-	Ct	Ct	-	-	Ct	Ct	(Cm)	-	-	-		
Glarus	Cm	Ct Cm	Ct	-	Ct	Ct	-	-	Ct	Ct (Cm)	Ct	-	-	-		
Zug	Ct Cm	Ct Cm	(Cm)	-	Ct	Ct	-	-	Ct	Cm	(Cm)	-	-	-		
Friburgo	(Cm)	Ct Cm	Ct Cm	Ct (Cm)	Ct (Cm)	Ct (Cm)	-	-	Ct	Ct (Cm)	(Cm)	Ct	Ct	Ct		
Solethurn	Ct (Cm)	Ct Cm	Ct Cm	-	Ct	Ct	-	-	Ct	Ct (Cm)	Ct	-	-	(Cm)		
Basilea Ciudad	-	Ct Cm	Ct (Cm)	(Cm)	Ct	Ct	-	-	Ct	Ct	Ct	Ct	Ct	-		

Soberanía Fiscal	Impuestos sobre ingresos y riqueza						Impuestos sobre el consumo					Impuestos sobre la propiedad y el gasto			
	Impuesto de Capitalización	Ingreso y Riqueza	Finca Inmobiliaria	Impuesto a la Propiedad	A las transferencias de propiedad	Herencias y legados	Impuesto Federal de ventas	Adquisición y venta de transacción	Especificaciones sobre el tabaco y alcohol	Vehículos de motor	Impuestos sobre mercancías (perno)	Empaques	Impuesto de sobre sobre canchales	Impuesto de sobre sobre publicidad	
Basilea Rural	-	CtCm	Ct	(Cm)	Ct	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	(Cm)	-	-	
Schaffhausen	CtCm	CtCm	CtCm	-	Ct	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	-	-	-	
Appenzel ORh	Ct	CtCm	Ct	-	(Cm)	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	(Cm)	-	-	
Appenzel 1 Rh	Ct(Cm)	CtCm	Ct	(Cm)	Ct	Ct	-	-	-	Cm	Ct	Ct	-	-	
Saint Gall	Cm	CtCm	Ct	Cm	Cm	Ct	-	-	-	Cm	Cm	Cm	-	-	
Grisons	CtCm	CtCm	Ct(Cm)	(Cm)	(Cm)	Ct(Cm)	-	-	-	(Cm)	(Cm)	(Cm)	-	-	
Aargau	-	CtCm	Ct	-	Ct	Ct	-	-	-	Ct	Ct	-	Ct	Ct	
Thurgau	-	CtCm	Ct	Ct	Ct	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	Ct	-	-	
Ticino	Cm	CtCm	Ct	CtCm	Ct	Ct	-	-	-	Ct	Ct	Ct	Ct	-	
Vaud	(Cm)	CtCm	Ct	Ct(Cm)	Ct(Cm)	Ct(Cm)	-	-	-	Ct	(Cm)	(Cm)	Ct	Ct	
Valais	Cm	CtCm	Ct	Ct(Cm)	Ct	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	(Cm)	Ct	Ct	
Neuchâtel	-	CtCm	Ct	Ct(Cm)	Ct	Ct	-	-	-	Ct	(Cm)	(Cm)	Ct	Ct	
Ginebra	Ct	CtCm	Ct	Ct	Ct	Ct	-	-	-	Ct	Ct	Ct	Ct	Ct	

Notas: Ct= Confederación; Cm= Cantón; (Cm)= Comuna; (Cm)= Tributo Opcional Comunal.
Fuente: BIRD, R.M. (1986), pag. 50.

SISTEMA SUIZO DE TRANSFERENCIAS FEDERALES



FUENTE: Elaborado en base a Krause Junk-Muller (1993) y BIRD (1986).
 NOTAS: 60% de las ganancias del monopolio de alcohol y ganancias del banco Nacional de Suiza

presar la división de recursos entre la Confederación (arriba) y todos los cantones (abajo) donde vemos que existe todavía en Suiza una peculiaridad tanto en el nivel federal como en el ámbito de los cantones como es el “impuesto de capitación” o “poll tax” que parecería una antigüedad pero tiene que ver con requerimientos cívicos concretos. El de carácter federal, que de todas formas es administrado por los cantones y aparece así en el cuadro, es el que se exige a los ciudadanos que no quieren realizar el servicio militar y en tal carácter puede ser entendido como un impuesto de excepción a obligaciones militares. Consecuentemente, el que paga ese tributo no va a realizar el servicio

militar. Por otro lado el impuesto de capitación o “poll tax” estrictamente cantonal o local es el exigido a los ciudadanos que están exentos de prestar *el servicio de protección contra incendios* que es una obligación para los comprendidos entre 16 y 50 años de edad. Son figuras realmente antiguas o tradicionales. También pueden apreciarse en el cuadro algunos de los que mencionábamos antes: el de mascotas, por un lado, y por el otro nos aparece en sede de la Confederación el impuesto específico *sobre tabacos y cerveza*, que alguna vez se ha mencionado como típico e importante en Alemania. Puede verse, igualmente, que hay una concurrencia clara en el campo del impuesto a la renta en el caso de la Confederación que lleva la letra “C sub F” y en el caso de los cantones.

Otro elemento de interés que quizás se aprecie mejor por el tamaño de la diagramación, es el ya mencionado sistema de transferencias. En realidad acá estoy aludiendo solamente a las transferencias de carácter *vertical descendente* que representan la forma en que el gobierno federal asiste a los cantones y hacemos ahí la división característica que anticipaba el Dr. Macón para el caso de EE.UU., encontrándonos por un lado con las transferencias *no condicionadas* y por el otro las *condicionadas*. Estas últimas tienen un destino específico y anticipamos que **en el caso suizo, que es bastante descentralizado, las transferencias condicionadas son sin embargo mayoritarias, o sea son cuantitativamente mayores que las no condicionadas**. Estas transferencias condicionadas son de *dos tipos*: aquellas que refieren a destinos muy claros y específicos como los gastos que tienen que hacer las comunidades de regiones montañosas (adviértase nuevamente con esto la incidencia de los elementos de “diversidad” que indicábamos ya en el campo lingüístico). Esto implica decisiones nacionales a tenor de definir el tipo de federalismo que se asume en un país determinado, en este caso intensamente montañoso, donde el gobierno federal suizo, usando lo que para otras experiencias como las de Canadá o EE.UU. se denomina “spending power”, o sea poder de gasto o “po-

der de intervención” en el gasto de los cantones o de los estados, asigna fondos con destino específico que en este caso también son “matching”(o compensatorios) porque exige aportes de contraparte del lado de los cantones. Un ejemplo es el referido a conservación o preservación de rutas alpinas, que es un requerimiento crucial en un país montañoso donde pueden quedar muchas poblaciones aisladas y que además ocupa el corazón y es eje de transporte de toda Europa. Y por otro lado hay una peculiaridad como los “reembolsos”, que no son otra cosa que reintegros que realiza el gobierno federal a los cantones cuando los mismos han realizado en función de lo que hemos denominado “federalismo interconectado” algún tipo de funciones compartidas o encargadas por el gobierno federal. Luego, parte de los gastos es reembolsado o reintegrado por el Gobierno Central. Aquí nos encontramos con peculiaridades tales y tan interesantes del caso suizo, donde además de la “jungla fiscal” hallamos este mosaico funcional y donde los cantones, y no sólo éstos sino también los gobiernos locales, ejercen funciones en el ámbito de la defensa . Fíjense que nosotros, a nivel académico, el primer ejemplo que normalmente tendemos a utilizar como caso de bien público federal “puro” es el servicio de Defensa Nacional y no alcanzamos a imaginar que la defensa sea prestada a nivel subnacional . En Suiza los niveles cantonales y locales tienen algunos “encargos”, por así decirlo, en el ámbito de la defensa, que viene a través de la vieja tradición suiza según la cual el ciudadano se lleva el fusil a su hogar y obviamente tiene que ver con esa subsidiariedad extendida incluso a un ámbito como el señalado.

En materia de transferencias no condicionadas, la más importante es la participación de impuestos, conocida en la Argentina como coparticipación. En este punto marquemos otra curiosidad: **no sólo se participa a los cantones en el impuesto federal directo o impuesto a la renta en proporciones que no cabe en este momento discutir, sino que también se participan los derechos aduaneros que**

antes de la Constitución de 1848 de la Confederación Helvética eran recursos cantonales. También se participa el impuesto federal directo, las ganancias del monopolio federal de alcohol, el de exención militar, el de sellos - que grava una serie de manifestaciones y actos jurídicos- y otros rubros, que llevan a siete el total de impuestos participados.

Todo esto concluiría con una resultante cuantitativa, que es con la que pretendemos de algún modo ver en el fondo cuan descentralizado es el sistema, hasta que punto llega la *descentralización "bilateral"* a la que aludíamos. Tratando de ver en primer lugar por el lado de los recursos y en otro por el lado de los gastos cuáles son las participaciones que tienen cada uno de los niveles: el federal, el estatal o el local en ambos casos. Por el lado de los recursos en realidad el gobierno federal recauda el 62,4% de los mismos. Me permito anticiparles que sería totalmente diferente el resultado si no le estuviéramos asignando el obvio peso de la imposición sobre el salario que financia la seguridad social, que es crucial en este aspecto. Caso contrario, como en otros países, nos encontraríamos con que el nivel federal tiene una significación inferior a los de los niveles subnacionales agregados en el caso Suizo. Consecuentemente, también hablar de descentralización es tener mucho cuidado a qué funciones estemos haciendo alusión sobre todo si pensamos un caso como el de la Argentina en el que durante muchos años ignoramos, lo que yo denomino la **"provincia Seguridad Social" que hoy está aflorando en toda su dimensión con su impresionante desfinanciamiento a partir de la opción privatizadora y obviamente hace que haya que refluir sobre los tributos típicos o troncales para poder financiar el sistema de seguridad social, lo que cambia totalmente el esquema de participaciones sobre una masa dada de tributos en la Argentina como lo haría en cualquier otro país.**

Vistos los recursos, rápidamente vemos qué pasa con respecto a los gastos. Aquí sí hay en rigor una mayor des-

centralización porque los niveles subnacionales agregados superan el 50 % y el nivel federal eroga menos de tal porcentaje.

En el caso de Australia, como no podía ser de otra manera, nos encontramos con particularidades específicas. Al aludir a Australia, estamos refiriéndonos a una de las grandes federaciones de nuestro tiempo (en términos económicos y territoriales) y tiene que ver -como el ya mencionado Canadá- con aquellas experiencias que derivan de ese grupo de países denominados "países nuevos" y que podrían ser colocados en un lote muy particular donde obviamente está EE.UU., está Nueva Zelanda y también se podría decir que está la Argentina, país de raíz hispano - latina con el cual frecuentemente ha sido comparada esta Australia ganadera, lanera, pero también minera y exportadora de otros recursos naturales distintos de los agrícolas. En este caso, la Federación Australiana no se remonta a 1291 ni a 1815 -según elijamos- aludiendo a una experiencia tan antigua como la de Suiza, sino que en rigor estamos aludiendo a una federación que es de 1901, es de este siglo. Obviamente, es una federación constituida bajo la ejida británica con Actas Constitucionales aprobadas por el Parlamento Británico. Se trata de un ex - dominio como el caso de Canadá y de hecho, si queremos ubicarnos en términos históricos, así como la Federación Australiana es de 1901, la Canadiense es de 1867, la Argentina es de 1853 y la estadounidense -que fue la primera- corresponde a 1776 o 1787, si consideramos la modificación posterior de la primera. Cuando aludíamos a Suiza nos referíamos a 26 cantones; aquí hablamos de 6 estados de los cuales los mas importantes son aquéllos donde empezó la colonización, Nueva Gales del Sur y Victoria, con sus dos ciudades dominantes como Sidney y Melbourne y por otro lado los estados más nuevos como Queensland, Australia del Sur, Australia Occidental y Tasmania. Este último es un estado insular, que junto a los recién mencionados se diferencia por su menor desarrollo respecto de los estados más viejos y avanzados que además poseen las áreas húmedas donde

se colonizó inicialmente Australia, a partir de los viajes de Cook. En este caso, estos otros estados distintos de los grandes, como sería un poco pensar en la Argentina (los estados de la pampa húmeda por un lado y los estados interiores más secos y más mediterráneos por el otro) son los denominados "claimant states" o sea estados "reclamantes". En otras palabras, aludimos a los estados ricos por una parte, y a los "claimant states" por la otra. De hecho, esto permite anticipar que aquí **nos encontramos con diferencias regionales en ingreso per cápita y en niveles de desarrollo**, mas allá de que las mismas se hayan ido limando con el tiempo (señalamos esto para ligarlo con la exposición del Dr. Macón que se refería a la existencia del fenómeno en el caso estadounidense) pero manteniéndose de todas formas. Al referirnos a esta experiencia y para usar los conceptos que expresábamos al principio, digamos que empezando por el lado de los tributos, se aprecia muy claramente que Australia es una federación altamente centralizada: alrededor del 80 % de todos los tributos recaudados en Australia corresponden al nivel federal. Tenemos aquí una federación claramente desbalanceada hacia el centro. *No hay una descentralización "bilateral"*, pese que existe en cambio una descentralización bastante importante *por el lado de los gastos*. En esta última perspectiva, digamos entonces que el mecanismo evolutivo del federalismo australiano hace que los distintos estados hayan participado en las diversas funciones, particularmente en las más importantes de salud y educación, con significación sustantiva. Concorde a lo expuesto, entonces, lo que es el tributo mas importante en la tradición anglosajona, o sea **el impuesto a la renta, es un tributo que descansa en el nivel o la jurisdicción federal o el nivel central de gobierno**, que también retiene desde su época fundante el gravamen tradicional que la mayoría de los estados federales se autoadjudicó en dicha etapa, tanto en EE.UU. o Canadá como en Argentina o Australia, (recordemos lo comentado para Suiza), que es la imposición aduanera, los impuestos sobre el comercio exterior, que originalmente

eran los impuestos más importantes y se retenían como tales. En el caso australiano también son federales las denominadas “sisas” -o impuestos a los consumos específicos- agregándose asimismo el impuesto a las ventas, con lo cual nos encontramos con un enorme conglomerado de tributos troncales que descansa en el nivel federal y **prácticamente para los gobiernos estaduales y locales queda como en la mayoría de los sistemas el impuesto a la propiedad y algunos otros impuestos entre los que descuella (curiosamente), el impuesto sobre salarios.** Se ha aludido hace poco en la Argentina a los impuestos sobre los salarios a nivel provincial que financian rubros vinculados a la salud o la seguridad social, proponiéndose su derogación en los Pactos Fiscales, aunque hay que distinguirlos claramente de lo que podríamos indicar como “imposición sobre las rentas salariales”, como parte de la tributación sobre los ingresos netos. En Australia se mantienen en un nivel bastante importante estos impuestos en los estados, y son tributos del primer tipo señalado, los que son acompañados por el gravamen sobre sellos, vehículos y otros impuestos menores. Con respecto a las funciones, no veo en este caso demasiadas cosas que puedan resultar exóticas en materia de roles o competencias si de lo que se trata es de comparar Australia con otra u otras federaciones. Ya casi obvio, se nos aparecen nuevamente los superlativos gastos en educación y salud que descansan a nivel de los estados, junto con algunos gastos de infraestructura. En el caso australiano sí es peculiar el hecho de que **hay una suerte de división de responsabilidades de gasto corriente y responsabilidades de gasto de capital o de inversión entre el nivel federal y el de los estados.** Dentro de este esquema, nos encontramos con que el gasto en capital de infraestructura es más que proporcionalmente importante en los estados que en el gobierno federal y ocurre lo opuesto por el lado del gasto corriente. La competencia fiscal o la competencia tributaria interjurisdiccional es bastante escasa en este país dado el desbalanceado poder tributario del nivel federal y la de-

pendencia incluso de los gobiernos locales respecto de sus distintos estados. Aquí, entonces, siguiendo el mismo esquema que adoptamos al principio donde consideramos primero la asignación de recursos y seguimos con la asignación de responsabilidades de gasto, el problema es el de un país que tiene un enorme desbalance fiscal vertical donde hay una igualmente enorme capacidad central para recaudar. Es decir, que en esta óptica, el desbalance favorece al nivel que concentra el poder efectivo, a saber el gobierno federal. Por otro lado se encuentran los niveles subnacionales que si tienen relativamente importantes responsabilidades de gastos en Australia, en lo que me anticipo a decir es un caso enormemente similar en este aspecto a la Argentina, incluso en los porcentajes respectivos. Dado ese cuadro situacional, alguien debe salvar el desbalance fiscal emergente, y como en todas las federaciones que de algún modo asumen el modelo normativo -el cual tiende a ser centralista-, en Australia ese agujero es salvado por las **transferencias verticales descendentes que hace el gobierno federal tanto de carácter condicionado como no condicionado**, incluyendo dentro de las no condicionadas a las más importantes que han sido también en este caso las correspondientes a participación de impuestos tanto en su forma original como modificada y que habíamos mencionado para el caso suizo y que alguno de los expositores que me precedió expresó para el caso alemán. En Australia (modificaciones recientes mediante), tanto como en Suiza, en Alemania y en la Argentina, la participación de impuestos ha sido bastante significativa aunque cuantitativamente no tan importante como en otros casos. La pregunta está entonces (del mismo modo en que podríamos haberla formulado en el caso suizo pero cuyo veloz tratamiento nos lo impidió) en plantearse cómo se hace efectivamente la coparticipación o participación entre los estados: si se hace de acuerdo con un mecanismo específico o de alguna *fórmula* (que es la célebre discusión argentina o por así decirlo "como vamos a hacer el reparto de la torta"). En el caso australiano, como en el caso ale-

mán y como en el caso suizo, las participaciones no son las del esquema de "unión tributaria" o de tipo "bolsa", donde se incluye todo y luego se reparte, sino que son **participaciones de impuestos particulares o de impuestos individuales**. *Ciertos* impuestos son los participables, no todos los impuestos, en este caso esencialmente el impuesto a la renta. Establecido ello la pregunta es cómo se hace el reparto. Aquí nos encontramos con un aspecto también peculiar en la experiencia australiana, diría que asumible como experiencia útil para casos como el argentino, y que sería el rol de determinado tipo de institución. A veces los sistemas de federalismo y federalismo fiscal no son tan originales por las cantidades a las cuales arriben, el "cuánto me toca" y el "cuánto te doy" sino, en última instancia, en como se articulan las instituciones que componen el sistema todo del federalismo tanto fiscal como político o jurídico institucional.

Y en este aspecto, en el país que comentamos, hay una célebre institución que ha cumplido ya más de medio siglo de vida que es la *Australian Grants Commission*, o Comisión Australiana de Transferencias o de Asignaciones, que en realidad en su nacimiento fue bastante centralista como muchas cosas en una Nación de tradición intervencionista como es Australia. Ello es así, porque en su composición si bien participan los estados existe un poder de desbalanceo a favor del gobierno federal. Esta Comisión, en toda su larga trayectoria elaboró metodologías para **poder distribuir sobre la base de un principio de "necesidad fiscal"** (que combina *capacidad impositiva -o necesidad de recursos- con necesidades de gasto*) los recursos de **co-participación entre los distintos estados**. Esto da lugar a una fórmula; esa fórmula tiene una enorme cantidad de componentes tanto de ingresos como de gastos públicos y lo peculiar quizá resulte para el observador externo el carácter sumamente meticuloso de la tarea de **determinación de costos de prestación de servicios específicos, costos que se elaboran a nivel de habitantes**. Se determinan costos per cápita de prestación del servicio de educación y de prestación del servicio de salud, junto a los de

prestación de múltiples servicios. También en el caso de los ingresos se puede determinar la "capacidad fiscal" a nivel de tributos individuales, como por ejemplo la capacidad para recaudar impuestos de sellos o la capacidad de recaudar impuestos sobre los seguros de vida o impuestos sobre las hipotecas o finalmente ingresos por tierras fiscales. Y por el lado del gasto tenemos que tener en consideración erogaciones tan específicas como la *protección contra tiburones*. Esto lo menciono intencionalmente porque todos hemos visto alguna vez una película sobre el tema y es tradicional en el caso de Australia que la mayoría de los estados tengan la "shark protection", lo que figura como ítem particular de gasto en la larga fórmula de servicios que presta el estado, para el cual hay que determinar el costo per cápita. Esos costos per cápita se determinan en términos de estándar, que así como en Canadá comprende a cinco provincias, en el caso de Australia incluye a las dos más importantes que son Nueva Gales del Sur y Victoria, y se evalúa luego entre los otros estados cuáles están arriba o abajo de ese promedio y obviamente el resultado es que **hay estados ricos redistribuidores que ceden ingresos y hay estados receptores que acrecientan su ingreso**. Llegados a este punto, se ratifica que el aspecto central del problema descansa en la meticulosa, laboriosa y prolongada tarea de elaborar la fórmula, pese a lo cual el diseño de las mismas -que tiene una importante connotación para la experiencia argentina- suele ser objeto en última instancia (tal como lo puntualizan los autores más calificados) de algún tipo de "intervención" o "rectificación" originada en connotaciones políticas, que son posteriores a los múltiples ensayos y artilugios técnicos fundados en bases objetivas. Preciso es señalar que en alguna medida esto también ha ocurrido en Australia, aún en el marco "científico" de la tarea realizada. Obviamente si Tasmania, ese conocido gran territorio insular, ha recibido mucho tiempo transferencias redistributivas que la beneficiaban, se encuentra con que en un determinado momento un atildado diseño de fórmula le genera un "prorrataador" que le

angosta recursos a la isla respecto de la situación precedente, es evidente que políticamente surgirán presiones para que en todo caso no sea tanta la pérdida o para encontrar algún coeficiente que haga que las cosas no cambien tanto y haya una suerte de "gatopardismo" a nivel fiscal (las reminiscencias con el caso argentino son muy claras).

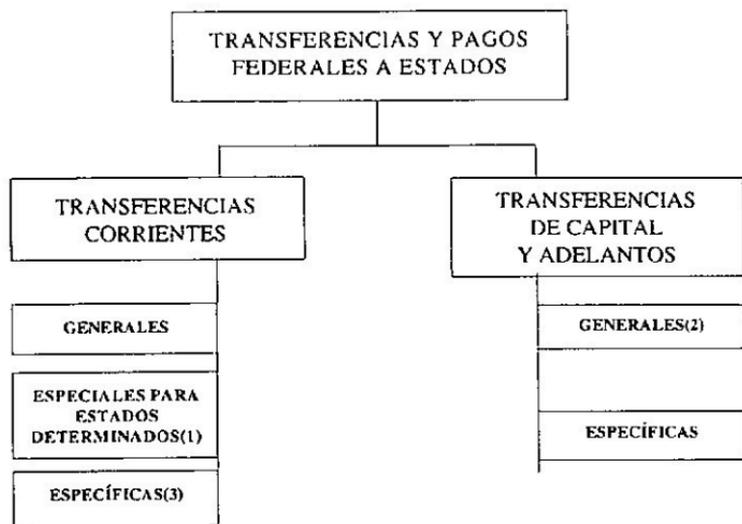
Para terminar entonces, estudiaremos muy brevemente el caso australiano. Esto es muy esquemático, por supuesto, y lo que hacemos aquí -a diferencia del caso de Suiza- es que en lugar de separar primero las transferencias generales de las condicionadas y a fin de aludir a esa peculiaridad que hacia descansar el gasto de capital en los estados, primero reflejamos lo que todavía es aceptado por las publicaciones recientes de Australia: separamos las **transferencias de carácter corriente (para gastos corrientes) y transferencia de capital** y luego dentro de cada una de ellas segregamos entre las generales o no condicionadas y las que son específicas o para propósitos determinados. Con ello nos referimos a ambas categorías, que son las corrientes y las de capital. En el caso de las "especiales para estados determinados" estamos aclarando que algunas involucran adelantos (especialmente en los denominados "claimant states"), con lo cual no todo es tributario allí sino que en realidad está mezclado el dato con lo que en rigor serían préstamos. Esto es así porque junto con la mencionada *Australian Grants Commission* hay otra Institución sumamente interesante: el denominado Australian Loan Council que es el Consejo para Créditos y Deudas o Consejo Federal de Financiamiento el cual constituye un ámbito donde se discute no sólo el monitoreo, sino también los criterios por los cuales los estados pueden acceder al crédito, lo que es muy importante en **la tradición paternalista que asumen a veces los estados federales, según la cual hay una suerte de "soberano benevolente u omnisciente", que es el Gobierno Central y que además es el único que sabe endeudarse** y puede salir a tomar dinero de los mercados internacionales como en la Argentina. Esta no es una tradición sólo argentina, es una experiencia casi inevitable, una suerte de sesgo no malig-

no por parte de las naciones federales según el cual se supone que el nivel federal debe asegurar que los niveles subnacionales no hagan desórdenes indeseables en su balances de pagos, endeudándose excesivamente. Aclarado ello, en modo alguno empaña el hecho de que el *Loan Council* es una institución sumamente importante, con funciones que vale la pena estudiar desde una perspectiva argentina.

En la segunda gráfica, queda reflejada una expresión sumamente reducida de la fórmula de igualación o participación, donde lo que mencionamos como "G" sería básicamente el 40 % del impuesto a la renta, que es la participación específica para todos los estados -sólo del impuesto a la renta- y donde "G sub i" sería el "derecho a participar", es decir lo que en la tradición anglosajona o germánica se conoce como "*entitlements*" o sea la pretensión fundada que se genera como consecuencia del derecho jurídico a participar resultante de la operación de la fórmula. Luego, dentro del paréntesis, tenemos la proporción del estado sobre el volumen total, es decir sobre el total de los estados. El resultado de la operación entre paréntesis surge de lo que señalamos al pie, a partir de una noción de *necesidad fiscal* que en rigor es un "mix", una combinación de "necesidad de gastos" con "capacidad impositiva o de recaudación de recursos", con lo cual es una suerte de "ambiguo" conceptual y teórico pero que evidentemente tiene la connotación política que les anticipé al principio. Es en realidad una suma algebraica entre necesidades diferenciales de recursos y necesidades diferenciales de gastos. Los estados que recaudan menos que los estados-patrón (Nueva Gales y Victoria) acreditan una diferencia a la que agregan los requerimientos adicionales de gastos (supongamos que necesitan más fondos -costo superior- para protección contra tiburones). Luego se suman ambos componentes con el mismo signo, mientras que con un signo opuesto se deducen aquellas necesidades que son compensadas por transferencias federales. Es decir que los recursos recibidos del gobierno federal juegan reduciendo el tamaño del indicador, como elemento específico de la fórmula.

La resultante final la podemos sintetizar en un último cuadro, donde nos hemos permitido incluir a la Argentina a fin de lograr un efecto más vívido de cuanto hemos expresado. De los dos países a los que me referí anteriormente, más la Argentina, y tanto en recursos como en gastos -pensando en la mencionada noción de "descentralización bilateral", vemos que en Suiza el Gobierno Central detenta el 60,5 % de los recursos contra 39,5% de los gobiernos subnacionales y por el lado del gasto, en cambio, el panorama es más descentralizado: el Gobierno Central tiene menos de la mitad de las responsabilidades del gasto, y los gobiernos subnacionales, por el contrario, tienen más de la mitad. Vemos luego el caso de Australia: aquí puede haber variantes por los años que se consideran, en los que realmente en recursos, es abrumadora la superioridad del Gobierno Central contra el quinto -digámoslo aproximadamente- de participación de los gobiernos subnacionales; en gastos en cambio, la cosa está un poco más repartida, pese a que ni siquiera así tales niveles llegan al 50 %. Y nos encontramos finalmente con el caso argentino, donde he asumido las cifras más recientes del profesor Rezk, de la Universidad de Córdoba, que está elaborando un trabajo sobre esto y que si bien aun esta inconcluso, algunos testeos estadísticos hacen que coincida plenamente con mis estimaciones. El número para recursos, donde incluyo obviamente la función seguridad social, es del 75% en el Gobierno Central, siendo el de los gobiernos subnacionales el 25%. En gastos sí hay una perspectiva de mayor descentralización en la Argentina, que seguramente aumentará (estos son datos que refieren al año 1993) con la posibilidad de que vayamos a estar cerca del 50%, según transcurre el tiempo, atento al importantísimo proceso de derivación de servicios a las provincias. De allí que probablemente se llegue a una descentralización importante a nivel de los gastos, pero previsiblemente con un desbalance fiscal muy grande a favor del gobierno federal, incluyendo obviamente en su órbita los recursos impositivos para seguridad social.

**SISTEMA AUSTRALIANO
DE TRANSFERENCIAS
(Según los Gastos a Financiar)**



**FÓRMULA AUSTRALIANA
DE IGUALACIÓN**

$$G_i = (B_i / \sum B_i) G$$

Donde:

- 1) G : 40% del impuesto personal a la renta en el año anterior
- 2) G_i : Derecho a participar del estado i
- 3) $B_i/\sum B_i$: Proporción del estado sobre el volumen primario total
- 4) B_i : Necesidad Diferencial de Recursos + Requerimientos Adicionales de Gasto - Necesidades Compensadas por Otras Transferencias Federales.

DESCENTRALIZACIÓN COMPARADA

PAIS	RECURSOS		GASTOS	
	Gobierno Central	Gobiernos Subnacionales	Gobierno Central	Gobiernos Subnacionales
SUIZA	60,5	39,5	47,5	52,5
AUSTRALIA	81,1	18,9	52,9	47,2
ARGENTINA	75,0	25,0	57,1	42,9

FUENTE: LEVIN (1990), BIRD (1995) y REZK (1995)

NOTAS:

(1) Se trata de transferencias de propósito general pero asignadas sólo a ciertos estados

(2) Incluye adelantos (préstamos) a los estados

(3) Para educación, salud, vivienda y desarrollo regional, entre otras.

Casos Latinoamericanos

M.A. Carlos Augusto Casas Tragodara

El proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América latina", en cuya representación vengo, viene desarrollándose dentro de la CEPAL en Santiago de Chile desde julio de 1992. El proyecto abarca el análisis de las experiencias de descentralización de la mayoría de los países de la región buscando identificar problemas comunes así como fortalezas y debilidades de los procesos.

Como marco general previo a la revisión de las experiencias latinoamericanas es preciso hacer algunas precisiones de orden conceptual. En primer lugar debemos mencionar que **la descentralización es el reconocimiento de la heterogeneidad**. Al interior de cada país tenemos zonas que presentan características y preferencias distintas y

el otorgamiento de cierta autonomía permite una mejor asignación de recursos. Por otro lado, si partimos de la premisa anterior, ninguna experiencia nacional puede ser igual a otra, y por tanto, ninguna experiencia puede ser replicable en su totalidad. Sin embargo, existen algunos principios económicos generales que deben guiar todo proceso. Existe abundante literatura acerca de los fundamentos económicos de la descentralización.

No vamos a abundar en los fundamentos económicos dado que lo importante de esta exposición es presentar las experiencias de los países de la región e identificar si existen algunos aspectos que puedan ser replicados de alguna forma por los demás países. En ningún caso tienen que ser exactamente copiados porque ya ha quedado demostrado que ello está condenado al fracaso.

Los procesos de descentralización vamos a entenderlos como procesos graduales en los cuales tenemos que ir a prueba y error, siendo imaginativos y conscientes de nuestra realidad cultural, económica e histórica. Si ponemos como ejemplo hoy en día al Perú, veremos que si se tomase la decisión de transferir todos los recursos y responsabilidades de gasto a las regiones o a los Municipios siguiendo el ejemplo de otro país donde este proceso fue exitoso, dentro de muy poco tiempo el Perú sería un caos total. Se debe ir paso a paso y en función de esto tendremos que revisar las experiencias de otros países.

Los principios que guían la descentralización

Existen tres principios económicos que guían la intervención del estado en la economía. El primero es **la eficiencia en la asignación de los recursos**, el segundo tiene que ver con **la distribución del ingreso** y el tercero con **la estabilidad macroeconómica**. Esta última tarea le compete al Gobierno Central.

Dados los antecedentes de inestabilidad de la región, en la actualidad los países de la región están pendientes de la estabilidad macroeconómica; quizás ello explica que

muchas autoridades económicas de los gobiernos centrales o federales se asusten cuando les hablan de descentralización, porque creen que se les va a escapar el control del gasto público tanto en lo referido a los montos como a la calidad de la inversión. Una de las razones que se esgrime es que los entes subnacionales no saben priorizar, en términos macroeconómicos, la inversión. Este tipo de consideraciones explica, pero no justifica, el comportamiento de muchos de los ministerios de Economía o Hacienda, hacia los procesos de descentralización. Existe todavía una cultura o memoria reciente con respecto a todas las experiencias traumáticas que en algunos casos han sufrido los países de la región; por lo tanto hay que contextualizar cuál es la posición de estos ministerios.

Por otro lado, también se ve la descentralización como medio para tratar de mejorar la distribución del ingreso; sin embargo, **la tarea de distribución de ingresos debe ser responsabilidad del Gobierno Nacional**. El Gobierno Nacional no puede utilizar los recursos de los gobiernos subnacionales para hacer tareas de redistribución del ingreso; esto tiene que provenir principalmente de recursos del Gobierno Nacional. En muchos casos el Gobierno Central redistribuye ingreso con cargo a los recursos de transferencias y/o coparticipación de ingresos con que cuentan los gobiernos subnacionales. Esta es una mala práctica. Los fondos de coparticipación o transferencias que existen hoy en día en América latina deberían buscar principalmente **premiar lo que es eficiencia en la gestión de los gobiernos locales; sólo así se van a poder desarrollar capacidades institucionales para poder llevar a cabo todo un proceso que sea consistente y que tienda a consolidarse en el tiempo respecto a la descentralización**. En la actualidad, los fondos están destinados totalmente a compensar diferencias de ingresos y de oportunidades.

Por otro lado, la descentralización está pensada como un mecanismo que permite aumentar o mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. La idea es con un mismo monto de recursos, poder proveer la cantidad ópti-

ma de bienes que requieren las comunidades; es decir, si la provisión es centralizada, se estandariza y se da lo mismo a cada región o a cada persona por región, esto puede llevar a que, en algunos casos, se esté dando más de lo que se necesita y en otros casos menos. **La descentralización lo que busca es justamente darle los recursos a los gobiernos locales y que ellos vean cómo gastarlos, para así aprovechar la ventaja de información o la ventaja que hay con respecto a la demanda y necesidades de los pobladores que poseen los estados, las provincias o las municipalidades.** Quien conoce mejor las necesidades de su gente es el nivel de gobierno que está más próximo a su ciudad y éste no es el Gobierno Central sino los gobiernos locales. Por lo tanto, hay que tomar ventaja de esta mayor información que tienen estos niveles de gobierno y darles los recursos para que los puedan gastar en forma eficiente.

Si queremos llevar a cabo un proceso de descentralización que sea consistente debemos considerar el aspecto político. Es importante determinar hasta qué punto el Gobierno Nacional está comprometido y decidido a impulsar este tipo de experiencia y seguir hacia adelante. Cuando se toma la decisión de llevar a cabo un proceso de descentralización es necesario desarrollar instituciones que se encarguen del proceso. Así en Venezuela la entidad responsable es el Ministerio de la Descentralización, en Chile la descentralización está a cargo del Ministerio del Interior, por citar dos ejemplos. Cada país establece oficinas en donde se desarrolla la descentralización. Ello implica una voluntad política por parte de los gobiernos nacionales para llevar adelante estas experiencias. Si existe voluntad política, el proceso debe desarrollarse en función a que el principal factor que se debe considerar es el principio de la eficiencia y no deformar los procesos introduciendo otro tipo de consideraciones de corto plazo.

La moda de la descentralización

Actualmente existe toda una tendencia o toda una corriente mundial favorable a la descentralización. **Los organismos internacionales nos suelen vender la descentralización como uno de los componentes que falta dentro de las reformas que vienen llevando a cabo los Estados de América latina.** Los procesos de liberalización económica y privatización deben ser complementados con la transferencia de las responsabilidades de gasto y administración a los entes subnacionales debido a la ganancia en eficiencia que ello implica, tal como fue señalado anteriormente. Sin embargo, si bien es cierto que es necesario descentralizar, no debemos descentralizar sin reflexionar acerca de la oportunidad y necesidad de dicho proceso en un determinado país.

¿Qué puede ocurrir si en algún país tenemos muchas necesidades acumuladas? Lo primero que puede ser necesario llevar a cabo es programas universales en donde se ve indiscriminadamente que el Gobierno Central tiene todo centralizado y empiece a elevar paulatinamente el nivel de ingreso de la gente o las oportunidades de empleo, etc. En un momento **cuando se alcanza cierto nivel de desarrollo, empiezan a aparecer las divergencias entre unas zonas y otras, y quizá sea necesario descentralizar, otorgar mayores poderes o mayores funciones a los entes subnacionales.**

Pero ello va a depender de la evaluación que haga cada uno de los Estados y la ciudadanía ya que otro factor a considerar es la participación de la población. **Ninguna experiencia va a poder caminar si la población no participa activamente.** La participación de la población no es simplemente contarles el cuento de la descentralización y que ellos inmediatamente salgan con pancartas a apoyar el proceso, sino que ellos tienen que percibir los beneficios que les va a traer la descentralización; cuando a la persona le tocan el bolsillo, realmente la persona se involucra. Por ejemplo, en muchos esquemas de descen-

tralización de América latina, los ingresos de los gobiernos locales se basan principalmente en transferencias, por ende, el ciudadano no siente que le están cobrando, y como no está pagando por el servicio, no se siente con el derecho de reclamar para tener un mejor servicio en su localidad. Mientras que si se delegan mayores potestades tributarias o el cobro de tasas, tarifas etc. a los gobiernos locales y éstos le cobran a la gente, la gente inmediatamente va a controlar a aquél que le está proveyendo el servicio -en este caso a las municipalidades-, va a tratar de colaborar para que los servicios se den al menor costo y calidad posible. Pero la motivación no sólo va a empezar cuando "agarran el bolsillo", sino que debemos tener gente preparada e involucrada; por esto en América latina se están elaborando muchos planes de desarrollo institucional, **programas de desarrollo institucional que se llevan a cabo con fondos provenientes de organismos internacionales , multilaterales en la mayoría de los casos.** Sin embargo, estos programas también están sufriendo de algunas críticas debido a que usualmente el desarrollo de capacidad institucional se entiende como tomar un municipio, o todos lo municipios del país, instalarles una computadora, conectarlas a una red, entrenar a una persona en su manejo y nada más. El diseño de este tipo de programas debe considerar no sólo el otorgamiento de hardware sino de software, como el desarrollo de cursos de motivación, involucrar a la población, desarrollar líderes locales, etc., para que así el proceso vaya consolidándose.

Instrumentos

Los instrumentos que se han desarrollado en América latina para llevar a cabo los procesos de descentralización tienen que ver principalmente con lo que son las transferencias. Existe una serie de motivaciones que ha llevado a distintos esquemas. En América latina existe una enfermedad para los gobiernos en la actualidad, la "enfermedad de la fonditis", los gobiernos tienden a establecer fondos para todo. En todo proceso de descentralización se esta-

blece un fondo con el cual se busca principalmente solucionar un problema del Gobierno Central. El Gobierno Central necesita invertir en determinados sectores y para ello establece un fondo que se destina por ejemplo a financiar obras de agua potable. Si una localidad tiene un proyecto para desarrollar una obra de agua potable, en función a los criterios que impone como Gobierno Central, puede cofinanciar el 100% -o sea financiarlo todo- o 90 o 80 o 50 % etc. Se establecen distintos criterios de elegibilidad para que se acceda a ese tipo de fondos, y así como existe un fondo para agua potable, es posible establecer otro fondo para electrificación, desarrollo de carreteras etc. Estos fondos han sido en algunos casos muy buenos, sin embargo las críticas lo que resaltan es que no reflejan **un sistema de transferencia que sea transparente y dé las señales adecuadas a las entidades subnacionales**. Este tipo de fondos lo que hace no es otra cosa que perpetuar la discrecionalidad que tiene el nivel central sobre el manejo de los recursos; no son transferencias automáticas. Este tipo de fondos existen en Colombia, en Venezuela, algunos en Chile -quizá la experiencia más positiva-, también existen en el Perú etc.; y siempre son formas de hacer que se perpetúe el sistema donde hay discrecionalidad del Gobierno Central. Eso por el lado negativo, pero también tiene un lado positivo. Estos fondos al identificar las zonas más atrasadas, en algunos casos han permitido realizar obras donde el Estado no había llegado en siglos; por ej. tenemos que estos fondos están desarrollando obras de agua potable, de electrificación etc. El principal mecanismo utilizado para ayudar a estas zonas necesitadas son los fondos.

Por otro lado están las transferencias. La Argentina, creo que es el único caso -en América latina por lo menos-, donde la principal transferencia no está condicionada. Si se considera la coparticipación de ingresos como sistema de transferencias, en la Argentina no existe ninguna condicionalidad. En el resto de los países sí existe condicionalidad; inclusive en Brasil que es uno de los países más descentralizados existe una pequeña

condicionalidad en lo que es el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios para destinar los recursos a lo que es salud y educación (por lo menos en el papel).

Por otro lado, en Colombia por ejemplo, uno de los principales sistemas o mecanismos de transferencias es el *situado fiscal*, una transferencia basada en una coparticipación de ingresos. Se tiene como meta para los próximos años que el 50 % de los ingresos corrientes del Gobierno Central pasen a formar los fondos a repartir entre los departamentos, que son los niveles intermedios en Colombia, para lo cual se están estableciendo hoy en día fórmulas de reparto, que tienden a terminar siendo en algunos casos una fórmula muy confusa. ¿Por qué? Porque lo que se trata es primero de compensar por diferencias interterritoriales; es decir, si existe una localidad, un departamento, una provincia, etc. que tiene poco nivel de desarrollo, probablemente la mayor parte de las transferencias van a ir hacia ese sector. Por otro lado, el factor población se suele utilizar para determinar qué proporción de las transferencias le toca a cada localidad. Estos son indicadores de equidad que se introducen en estas fórmulas. Además, recientemente se están introduciendo indicadores que muestran la eficiencia en el manejo de la hacienda local, así como indicadores de eficiencia fiscal. Por ejemplo, si hay una municipalidad o un estado o una provincia que puede recaudar como 100 y está recaudando efectivamente 80, está por debajo de su recaudación potencial, lo que implica que no puede acceder a cierta parte de los fondos; con lo cual se brinda **un incentivo económico para que las administraciones municipales sean mucho más eficientes.**

Por otro lado, existen mecanismos tan simples como el hecho de incorporar como un criterio la **presentación de información.** De esta forma, para poder acceder al siguiente tramo de recursos (luego de asignar en función a población e indicadores sociales), se tiene que haber presentado previamente los estados financieros. Esto presenta la

ventaja que permite obtener información que será útil para el monitoreo del proceso y además permite que se cumplan las disposiciones de muchos países que en el papel ordenan la presentación de la información, cosa que no es respetada en la práctica. Por ejemplo, en el Perú la carencia de información es importante. Cuando se solicita información en el Ministerio de Economía, uno se precata que solamente el 40 % de las municipalidades han cumplido con el envío de información. Con un sistema de información así no se puede monitorear un proceso de descentralización.

Además se plantean una serie de criterios adicionales como por ej. el total de trabajadores con respecto al presupuesto que maneja; esto de alguna forma daría un índice de cuál es la burocratización que tiene -o no tiene- cierto municipio o cierta localidad. Aquél que tenga el más bajo número de trabajadores sobre presupuesto, de alguna forma estaría siendo el más eficiente en el sentido que con poco y con pocas personas se está manejando más.

La disminución del esfuerzo fiscal ha originado que se introduzcan estos indicadores de eficiencia en la administración tributaria. Lo que ha ocurrido es que como está de moda la descentralización, los gobiernos empiezan a aumentar transferencias considerablemente. Y cuando uno revisa los estados financieros de las municipalidades se da con la sorpresa, que al aumentar las transferencias disminuye el cobro de impuestos por razones políticas (cobrando más impuestos el alcalde se vuelve antipopular, entonces si ya tiene más recursos ya no va a cobrar mas impuestos, baja el nivel de recaudación y se asegura de hacer obras para ser reelecto, probablemente, al siguiente período). Este tipo de comportamiento se trata de solucionar introduciendo estos indicadores de eficiencia; es difícil construirlos porque eso implica hacer un estudio de la recaudación potencial, y tener los indicadores de todos los distritos es una tarea compleja. Sin embargo, las potencialidades de este tipo de información e incorporar estos criterios serán importantes en el mediano plazo.

También se introducen estos indicadores de eficiencia porque existen incentivos para ciertos comportamientos perversos. Por ejemplo, en el Perú, y en alguna medida en Chile, las transferencias se basan en que mientras más pobre y más alejado de la capital está el distrito, recibirá mayor cantidad de dinero en términos proporcionales. Esto incentiva a que la parte más pobre del distrito quiera escindirse del territorio y ser una nueva municipalidad con el objetivo de recibir más dinero. Por otro lado, si el indicador en el cual se basa la distribución es principalmente la mortalidad infantil, entonces el alcalde o la autoridad no va a estar interesado en reducir su mortalidad infantil.

Este tipo de comportamiento también ha llevado a que cierta parte de **los fondos que se reparten vía transferencias, también tengan que ver con la mejora en las necesidades básicas insatisfechas**. O sea, no solamente tomar cuál es el nivel, sino que si se ha reducido el porcentaje de hogares insatisfechos, quiere decir que el gobierno local ha hecho algo por reducir la pobreza y por lo tanto se le debe premiar. Este tipo de indicadores o de criterios para el reparto de transferencias es importante.

El problema es que conforme va apareciendo una dificultad con un criterio no es claro para una municipalidad cuánto va a recibir. Y uno de los principales elementos que debe tener un **sistema de transferencias es que sea automático y transparente y que la autoridad local sepa cuánto va a recibir porque eso le permite planificar**. Una solución que se plantea para ello es establecer dos fondos y no como ocurre actualmente en que existe una fórmula de reparto de los recursos que es poco entendible para la mayoría. Estos dos fondos se conformarían de la siguiente forma: Un fondo que simplemente reparta recursos en función de la eficiencia para estimular que las entidades subnacionales se dediquen justamente a mejorar la eficiencia en su recaudación y la eficiencia en la provisión de los servicios que ellos están haciendo, estos podrían ser los fondos de copartición. El otro fondo debería ser financiado con recursos del Gobierno Central en donde se bus-

que equiparar o hacer la redistribución interterritorial de ingreso.

Sin embargo hay también problemas con esta redistribución interterritorial ya que **usualmente termina empeorando la distribución interpersonal del ingreso**. Si nosotros tenemos dos localidades una pobre en promedio y otra rica, eso no implica que en el interior de cada comunidad no tengamos pobres y ricos, entonces si de la comunidad rica en promedio yo saco recursos para dárselos a la comunidad pobre en promedio, estoy haciendo que los ricos de la zona pobre reciban un subsidio de parte de los pobres de las zonas ricas, lo cual puede originar el efecto mencionado. Eso ocurre usualmente cuando lo que se quiere, es incentivar o premiar a aquellas jurisdicciones mucho más pobres y castigar a aquellas ricas. Pero usualmente esas jurisdicciones ricas son las ciudades capitales o los estados de mayor desarrollo o de mayor desarrollo promedio per cápita; pero las ciudades en América latina tienen en el interior una distribución del ingreso, muy desigual, existe un cinturón de miseria alrededor de las ciudades cuyos habitantes pobres terminan perjudicados por el menor nivel de inversión, por el menor nivel de recursos de sus municipalidades y como consecuencia, el deterioro de la calidad de vida.

La experiencia de la región

Las principales características de los principales sistemas de transferencias que existen en los países se resumen de la siguiente manera: en el caso de Argentina, el régimen de coparticipación federal es el principal sistema de transferencias. Los datos hasta el año 93 indican que representaba el 66 % del total de las transferencias. Las transferencias no condicionadas son del 75 % y las condicionadas del 25 %.

En el Brasil hay dos principales transferencias: el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios. Los recursos para estos últimos

proviene del fondo de participación de los estados, del 21,5 % de la recaudación del impuesto a la renta, de un impuesto a los productos industrializados, el IPI, cuya base se fija por la Constitución. En el caso de los municipios existe una participación sobre el impuesto a la renta y también del IPI que es más o menos similar. Las participaciones de cada jurisdicción son fijas y han sido establecidas en la Constitución del 88 con algunas limitaciones (que San Pablo no puede tener más del 1 % de los ingresos que se perciban por este tipo de transferencia y también que los estados del sureste no pueden tener más del 15 %). En el caso del fondo de participación de los municipios, el 10 % es para los municipios de las capitales y el 90 % restante se reparte de la siguiente forma: 4 % para los municipios con más de 156.000 habitantes y el 86 % restante distribuido primero para los estados de acuerdo a las transferencias que hubo en 1989. Existe un condicionamiento limitado, el 25 % debe ser destinado a educación. Como ya mencionamos, las transferencias son un mecanismo mediante el cual muchos estados en América latina lo que buscan también es hacer política social, incentivar los gastos en salud y educación donde supuestamente los niveles subnacionales tienen mejor información. Ese es el caso de Colombia y de Chile.

La principal transferencia de Colombia es el *situado fiscal* que es una transferencia desde el nivel central hacia los departamentos -nivel intermedio de gobierno en Colombia-. Si bien en 1993 simplemente representaba el 13 % de los ingresos ordinarios de la Nación, según última información, esta participación habría llegado hasta el 50 %. En 1991 en Colombia hay una reforma constitucional en donde se da un mayor énfasis descentralista a la política del gobierno, se establecen los mecanismos de distribución y los condicionamientos que existen y son destinados a financiar servicios de salud y educación básica. Y al igual que en Brasil, también existen transferencias a los municipios, en donde los indicadores de repartición tienen que ver con, por ejemplo, cuál es la proporción de población

con necesidades básicas insatisfechas, cuántos pobres hay en ese distrito con respecto al total del país. También se incluye el criterio población, el esfuerzo fiscal tomando como aproximación la variación anual de la tributación per cápita en cada distrito. Después, eficiencia administrativa y progreso en la calidad de vida, tratar de premiar a aquellos que mejoran la calidad de vida de su gente. El fondo de las transferencias a los municipios se debe destinar básicamente a lo que es gasto de inversión, lo que implica un condicionamiento.

En Chile, uno de los principales fondos que existe es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional; esto no es ninguna coparticipación ni nada por el estilo, sino que presupuestalmente, cada año el gobierno chileno determina que cierto monto va a financiar proyectos. Anualmente cada distrito a través de su región presenta un proyecto a concurso. El Ministerio del Interior lo evalúa, con criterio muy técnico y sin mucha intromisión política, y los proyectos más rentables son los que califican y reciben el dinero a través de las regiones para poder llevar a cabo estos proyectos de inversión. Este es un sistema que permite e incentiva que los municipios se capaciten, ya que con mayor capacitación van a poder presentar un mejor proyecto y en función de ello obtendrán recursos. Este es un sistema que ha sido muy elogiado y que de alguna manera se está tratando de implementar en otros países. En el caso chileno existen también algunas transferencias específicas para salud, educación etc.

El Fondo Común Municipal en el caso de Chile, está compuesto básicamente por ingresos de los propios municipios, el 60% del impuesto territorial o inmobiliario forma parte de ese fondo, el 50 % del derecho por el permiso de circulación de vehículos, el 45 % de lo que recaude Santiago (uno de los principales municipios) y el 65 % de lo que recaude Providencia y Las Condes que son los distritos que tienen mayor nivel adquisitivo. Todo esto pasa a ser parte de los fondos que van a ser repartidos en el fondo común municipal. Es como un mecanismo de redistribución

pero a partir de los ingresos del nivel local; esto implicaría de alguna forma que en este caso se está tratando de hacer política social pero con dinero de la municipalidad, lo cual se ha replicado en el Perú en donde también está teniendo algunas críticas. La repartición es del 10% en forma equitativa, y del 20 % en relación directa a la población de cada comuna, el 30 % en proporción directa al número de predios que están exonerados del impuesto inmobiliario (el problema es que a mayor proporción de predios exonerados de impuesto territorial se recibían más ingresos) y por otro lado el 40 % restante se reparte en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna en relación al promedio nacional.

En el caso de los países que no incluidos en los cuadros presentados como Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay, tenemos que en el caso de Bolivia y Ecuador existe una voluntad política de descentralizar. En ellos se están estableciendo fondos y ciertos criterios que permitan llevar a cabo los procesos de descentralización. En Bolivia existe una ley de participación popular donde lo que se **busca es que la población participe activamente y sea ella quien reclame por la descentralización**. El gobierno ha establecido algunos fondos de transferencias y está imponiendo ciertas condiciones, principalmente dedicar la mayor parte de los gastos a lo que es inversión. Se parte de que hay una deficiencia grave en lo que es provisión de infraestructura básica, infraestructura social, por eso se condiciona que los fondos sean designados primordialmente a inversión. En los casos de Ecuador y del Perú sucede lo mismo.

Comentarios Finales

Como se ha visto, existe una voluntad de descentralización en América latina. Cada país está llevando a cabo su propia experiencia. En Colombia, uno de los países unitarios que empezaron con la descentralización los resultados son alentadores, tanto es así que aquellos que

implementaron el programa hoy son los consultores latinoamericanos. En este país se ha establecido Findeter (Financiera de Desarrollo Territorial) que es una financiera para los municipios desde donde a través de fondos canalizados del Banco Interamericano de Desarrollo se han hecho préstamos devolventes para hacer obras de infraestructuras. Sin embargo, el proceso de endeudamiento de las municipalidades ocasionado por la elevación de los ingresos durante los últimos años ha traído como consecuencia que los municipios empezaran una carrera ardua por endeudarse con la garantía de los mayores recursos que iban a venir después. El resultado fue que se llegó a niveles de endeudamiento realmente peligrosos en algunos casos, y el Gobierno Central, de alguna, forma tuvo que intervenir para evitar que empeore el problema. En la Argentina también existe la discusión si se debe permitir el endeudamiento. Existen algunas propuestas a favor que contemplan la emisión de bonos como nueva vía de financiamiento. No obstante existen discrepancias ya que algunos analistas sostienen que no se debe permitir el endeudamiento. Se ha planteado un mecanismo de permitir que haya préstamos a las provincias similares a los del Fondo Monetario Internacional, es decir, las provincias podrían tener acceso a ese dinero y si no lo pueden pagar, el Gobierno Central -como entidad encargada de la descentralización- les ayuda a pagar dicha deuda, pero interviene en la administración para garantizar que ésta sea eficiente y que se pueda pagar el préstamo.

Evaluar un proceso de descentralización es difícil y va a depender de dos cosas: primero, en qué etapa de todo proceso se encuentra el país; y segundo, la velocidad con la cual se ha llegado a ese proceso. Debe prestarse especial cuidado al desarrollo del proceso identificando primero las fortalezas, debilidades, las propias peculiaridades y en función de eso diseñar un proceso de descentralización. Los instrumentos y medidas llevados a cabo por los países de la región nos deben permitir realizar una evaluación seria

**AMERICA LATINA:
PRINCIPALES INDICADORES RELACIONADOS CON LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES,
PAISES SELECCIONADOS**

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Porcentaje del PIB (1)	5,3 (94)	6,0(94)	3,88 (93)	1,6 (94)	2,8 (92)
Porcentajes del total de ingresos del Gobierno Nacional (2)	39,2 (94)	31,2 (94)	22,0 (93)	6,9 (94)	14,2 (91)
Estructura porcentual	1992 - Condicionadas + FONAVI + Cop. vital + Otras - No condicionadas + Cop federal + Aportes + Regalia + Otros	1992 (3) - A los Estados + Tributarias + No tributarias - A los municipios + Tributarias + No Tributarias	1993 - Situación fiscal - Transferencias a municipios	1994 Regionales (incluyen FNDR e ISAR) Municipal + Educación + Salud + Otros	1994 Situado constitucional Situado municipal
		60% 34% 26% 40% 27% 13%	61%	39% 61% 40% 6% 15%	85%

Fuente: CEPAL. Estudios de casos nacionales del Proyecto regional de Descentralización Fiscal de CEPALGTZ.

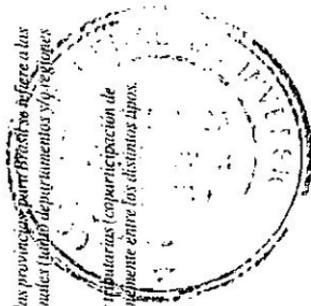
(*) Calculado sobre la base del PIB nominal del Anuario del FMI. Estadísticas financieras internacionales. Las demás cifras se calcularon a partir de los datos proporcionados por los consultores nacionales.

(**) Se usó como medida de ingresos del Estado el dato consignado en las Estadísticas financieras internacionales del FMI.

1 Las cifras entre paréntesis corresponden al año de referencia. Para Argentina la cifra corresponde al total de transferencias de la Nación a las provincias; para Brasil se refiere a las transferencias de la Unión a los estados, en Colombia y Chile es el total de transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales (gobiernos departamentales y locales como municipios); en Venezuela representa el total del situado constitucional solamente.

2 Ingresos corrientes del Gobierno Nacional.

3 Esta composición se refiere sólo a las transferencias del Gobierno Central a los estados y municipios. La composición entre transferencias tributarias (participación de impuestos) y no tributarias (ad hoc) presenta una pequeña diferencia con respecto al total de transferencias, la cual fue distribuida uniformemente entre los distintos apex.



**AMERICA LATINA:
CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES TRANSFERENCIAS EN PAISES SELECCIONADOS**

País	Nombre	Cálculo de monto	Mecanismos de distribución	Condicionamiento
A R G E N T I N A	Régimen de coparticipación federal (76% del total)	5,7% de los impuestos recaudados por el nivel federal excepto sobre el comercio exterior y los que tengan afectación específica. Se pueden excluir algunos impuestos de la masa coparticipable por ley.	No hay fórmula explícita. La ley determina directamente los porcentajes de la distribución secundaria (entre provincias)	Ninguno
B R A S I L	Fondo de Participación de los Estados (FPE) (24% del total y 73% de las transferencias tributarias a los estados)	21,5 % de la recaudación líquida del impuesto a la renta (IR) y del impuesto a los productos industrializados (IPI). La base es fijada por la Constitución.	Coeficientes fijos determinados por ley limitándose la participación de Sao Paulo a 1% y la de los estados del Sureste a 15%	Limitado: 25% de los fondos deben destinarse a educación (sin especificar)

País	Nombre	Cálculo de monto	Mecanismos de distribución	Condicionamiento
B R A S I L	Fondos de Participación de los Municipios (FPM) (26% del total y 99% de las transferencias tributarias a los municipios)	22,5% de la recaudación líquida del IR y del IPI. Porcentajes y bases fijadas por la Constitución	<p>-10% para municipios de las capitales (distribuidos según la población y la inversa del ingreso per cápita)</p> <p>-90% restante repartido como sigue:</p> <p>4% para municipios con más de 156 mil habitantes</p> <p>86% Distribuidos primero para los estados de acuerdo a la composición de transferencia de 1989, después entre los municipios de cada estado según los indicadores de población y la inversa de los ingresos.</p>	Limitado: 25 % para educación (sin proyectos específicos) pudiendo el nivel central retener fondos con cargo a deudas de los estados y con cargo a fondos de seguro de desempleo.
	Transferencias al Sistema Único de Salud (SUS) (De la Unión a los estados y municipios)	Proceso presupuestario normal, basado en las contribuciones sociales y demás fuentes de presupuesto federal de seguridad social	La ley orgánica de salud federal fija las reglas generales: 50% proporcional a la población y 50% asignado sobre la base de análisis de programas y proyectos dependiendo de convenios entre las diferentes unidades de gobierno y entidades administrativas del Ministerio de Salud.	Sí: En parte genérica para el financiamiento de las redes públicas y en parte específica (pago de atenciones hospitalarias, inversiones según proyectos específicos, etc.)

País	Nombre	Cálculo de monto	Mecanismos de distribución	Condicionamiento
B R A S I L	CONVENIOS O NEGOCIADAS (De la unión a los estados y municipios)	Proceso presupuestario normal	Se basa en decisiones "ad hoc", son negociadas entre las diferentes unidades de gobierno y se formalizan en contratos. En los últimos años involucran la asignación de partes específicas del presupuesto que han sido creadas o acrecentadas por presiones de parlamentarios. También comprenden el traspaso de recursos externos obtenidos por préstamos de nivel federal más una contrapartida. Cuando comprenden a los municipios se requiere, a veces, la intermediación de los estados	Limitada. 25% para educación (sin proyectos específicos)
	Cuota del impuesto sobre la circulación de Mercaderías y de Servicios (ICMS) recaudados por los estados. (Es una transferencia de los estados a los municipios)	25% de la recaudación líquida del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios de transporte y comunicaciones	75% según el valor agregado generado por cada municipio con criterios fijados por ley estadual. Los demás criterios dependen de las leyes estaduais y se consideran factores de población, división por el número de unidades y recaudación propia, etc.	Sí. A proyectos específicos sujetos incluso a rendición de cuentas

País	Nombre	Cálculo de monto	Mecanismos de distribución	Condicionamiento
C O L O M B I A	<p>SITUADO FISCAL Es una transferencia desde el nivel central a los departamentos (unidades intermedias)</p>	<p>En 1993 representaba el 13% de los ingresos ordinarios de la Nación (ingresos corrientes menos rentas de destinación específica). Con la reforma de la Constitución de 1991 se prevé que aumentarán.</p>	<p>Con la reforma de la Constitución se plantea que 15% sea entregado en partes iguales y el resto sobre la base de consideraciones como el número de usuarios de los servicios, el esfuerzo fiscal propio y la eficiencia administrativa.</p>	<p>Si: Destinada a financiar los servicios de salud básica y educación primaria. La administración los fondos regionales y los servicios seccionales de salud. Se establece actualmente una mayor ingerencia del nivel departamental y se prevé la posible municipalización de estos recursos.</p>
	<p>Transferencias a Municipios (*)</p>	<p>Hasta 1993 representaba una proporción de la recaudación del IVA que tenía un tope de 50%. Con la reforma de la Constitución se cambió el carácter de cesión del IVA por el de una participación municipal en el total de los ingresos corrientes nacionales que de un 15% en 1994 deberá llegar al 22% en el año 2001.</p>	<p>60% se repartirá en función de indicadores de pobreza: • 40% según la población con necesidad básicas insatisfechas (NBI) • 20% según la proporción de población con NBI del municipio respecto del total nacional El restante 40% tomará en cuenta: • 22% según población • 6% Esfuerzo fiscal (variación anual de trib. por cápita) • 6% Eficiencia administrativa (costos administrativos per cápita) • 6% Progreso en calidad de vida (variación de las NBI)</p>	<p>Relativos: gastos de inversión Entre las inversiones se deben priorizar aquellas relacionadas con acueductos y alcantarillados, plantas de tratamiento basuras, infraestructura vial urbana y veredal, puentes, educación primaria y secundaria, puestos de salud, plazas de mercado y centrales de transporte, electrificación rural y urbana, reforestación y casas de cultura. También se ha adaptado porcentajes mínimos de destinación de recursos a áreas rurales.</p>

País	Nombre	Cálculo de monto	Mecanismos de distribución	Condicionamiento
C H I L E	Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR)	Recursos presupuestarios	<p>Persigue la compensación territorial. Una de las variables que más influyen es la distancia a la capital de la República</p> <p>Otros factores son la inversa de la densidad poblacional y la inversa del producto regional per cápita</p>	<p>Si: Se destinan a financiar inversiones en infraestructura productiva y social de interés local. Existe un fuerte control por parte del nivel nacional. 60% de la inversión regional se financia por esta vía.</p>
	Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)	Recursos presupuestarios de inversión de los ministerios sectoriales	Discrecional. Gobiernos regionales seleccionan proyectos.	Los niveles regionales de los ministerios sectoriales son los encargados de la ejecución.
	Subvenciones educacionales	Recursos presupuestarios del Ministerio de Educación	Los montos se asignan a cada municipio según los costos estándares por alumno asistente	Si: Destinadas a los gastos de funcionamiento del sistema educativo.
Facturación por atención prestada en establecimientos municipales (FAPEM)	Recursos presupuestarios del Ministerio de Salud		Si: Mediante convenios entre los municipios y el Ministerio de Salud se establece la forma en que serán proveídos los servicios y los fondos para financiarlos.	

País	Nombre	Cálculo de monto	Mecanismos de distribución	Condicionamiento
C H I L E	Fondo Común Municipal (FCM)	Mecanismo de transferencia de recursos horizontales (entre comunas). Está integrado por: 60% del Impuesto territorial 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos 45% de lo que recaude Santiago y 65% de lo que recauden las municipalidades de la Provincia de Las Condes y el aporte fiscal establecido en la ley de presupuesto.	10% en proporción directa al número de comunas. 20% en proporción directa a la población de cada comuna. 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial en cada comuna 40% en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante	Este fondo es administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). De acuerdo a sus criterios está destinado a apoyar financieramente a las municipalidades de menores recursos.
V E N E Z U E L A	Situado constitucional	20% de los ingresos ordinarios estimados en los presupuestos respectivos	30% por partes iguales entre los estados y el resto en función de la población	Incondicional, automática y gratuita.
	Situado municipal	20% de los ingresos ordinarios estimados en cada estado	50% por partes iguales y el resto en función de la población	En teoría condicional (inversiones en infraestructura social). En la práctica no es así.

Fuente: CEPAL, estudios de casos nacionales del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

(*) Se tiene contemplado, antes de proceder a la distribución de los recursos, asignar un 5 % de la participación a los municipios con menos de 50.000 habitantes siguiendo los mismos criterios.

y extraer enseñanzas que permitan perfeccionar los procesos actuales de descentralización.

CHILE

Proceso de descentralización y desafíos pendientes

Antecedentes

Hablar de la experiencia descentralizadora en Chile es referirse a una aventura que, diariamente, nos enfrentó a nuevos e interesantes desafíos, más aun si entendemos que por sus peculiares características nuestro proceso se encuentra bastante lejano a lo que representan otras historias, como de la Argentina, del Brasil y la de Europa en general.

Chile presenta un esquema canónico en todas sus áreas -como ha sido descrito en este Seminario-, en gran parte resultado de la forma en que ha percibido las influencias españolas y francesas. De partida resalta la estructura unitaria y altamente centralizada de este país, donde el 40% de la población, el 45% de la economía y más del 50% de la producción industrial y de servicios se concentran en su capital. De allí que, no sea exagerado pretender que en el caso chileno, la conformación de su Estado precedió a la consolidación de su sociedad.

Ya durante este siglo, en plena década del 50, se manifestaron en forma evidentemente notoria algunos problemas que esta situación centralista le imprimía al país. Por razones geopolíticas se tomaron algunas medidas, como la creación de zonas francas, puertos libres y otros estímulos provinciales asociados. Más, todo esto como una sumatoria de respuestas focalizadas, pero inorgánicas, en razón de no existir una política nacional coherente que diera solución a estos temas.

En el año 1985 se crea la Oficina de Planificación Nacional, la cual analiza globalmente esta materia y establece diagnósticos, sobre la base de relaciones de causalidad. Así identifica la centralización como parte de un círculo vicioso, que también explica el alto grado de urbanización existente.

Al margen de este aporte, hasta el año 1973, no existen grandes avances, debido fundamentalmente a que el tema regional no es un punto importante en la agenda de su sociedad, la cual hasta ese momento se ve cruzada por problemas de índole social y económico que intentan concretar globalizantes proyectos de sociedad.

Sin embargo, posteriormente, durante el período militar, y por una extraña combinación de factores entre la visión neo - liberal de los artífices del modelo económico y la visión geopolítica con que los militares entienden su rol de conducción política, se produce una especial condición para que lo regional emerja con fuerza . Esto hace que, independientemente del distanciamiento ideológico que se tenga con aquel período, se deba reconocer los sustanciales avances que durante el se propiciaron.

Una vez en democracia y con este tema ya instalado en la agenda gubernamental precedente, se produce su lógico redescubrimiento y se logra que los gobiernos de Aylwin y Frei lo potencien como ejes centrales en sus respectivas políticas de Gobierno. Aun así, lo cierto es que Chile, hoy en día, ofrece una extraña imagen, resultante de la combinación entre un país fuertemente centralizado y otro que camina insistentemente hacia su descentralización. Actualmente, tenemos un país dividido en trece regiones, cincuenta y una provincias y trecientas cuarenta y dos comunas, En cada región, los Ministerios están presentes mediante representantes, los que se reúnen en una entidad que emula al gabinete nacional. Debe entenderse que cada Ministerio subdivide su trabajo en una serie de Servicios Públicos autónomos y semiautónomos, con lo cual se conforma un escenario regional donde operan alrededor de ochenta entidades distintas, con ello se reproduce mecáni-

camente un estado central, de forma independiente a las características propias de cada región.

Toda esta administración pública está encabezada por el Intendente regional el cual oficia de representante del Presidente de la República, pero que a la vez es el portavoz de los intereses de esta región frente al nivel central. La anterior dualidad de funciones ya ha evidenciado sus incompatibilidades, y ha dejado abierta la demanda de que los Intendentes sean en el futuro generados por votación popular.

Las administraciones territoriales

En el Estado chileno, coexisten dos tipos de administraciones territoriales. En primer lugar la Administración Municipal, la cual posee un amplio conjunto de competencias que abarca prácticamente todos los temas atinentes al desarrollo local. Además, el Gobierno militar traspasó la administración de dos servicios básicos: Educación y Salud primaria, con lo cual se han transformado en primeros actores de las políticas sociales del Estado. Con esto además se rompe la tradicional imagen del municipio chileno, la cual hasta ese momento era ciertamente simbólica, ya que desde el punto de vista presupuestario, hoy maneja fondos que superan en cincuenta veces los empleados históricamente. Su financiamiento actual está dado inicialmente por la recolección de variados derechos e impuestos (vehículos, actividades económicas, industriales, bienes raíces, etc.), pero reconociendo la existencia de comunas «ricas» y «pobres» se ha creado un Fondo Común Municipal, el cual representa un sistema de redistribución y compensación intercomunal sostenido en la tributación colectiva de la mitad de los ingresos de todos los municipios. En este esquema, los ámbitos de la salud y de la educación se transforman en áreas conflictivas, pues los ministerios respectivos han establecido una modalidad de traspaso de recursos, los que al margen de los montos que involucra, presentan problemas acerca de su reajustabilidad

anual y se crea así una brecha que los municipios deben solventar con otras fuentes de financiamiento. Tal situación se traduce en continuas tensiones entre los municipios y el nivel central.

En segundo término, desde 1992, aparece la administración regional, la cual básicamente se conforma con el Intendente Regional y su Consejo Regional. Este último es una especie de parlamento elegido por votación indirecta, por la totalidad de los alcaldes y concejales de la región, que actúan como colegio electoral. Este mecanismo le resta legitimidad al accionar del Consejo a la vez que permite acentuar las voluntades partidistas.

Las regiones, al igual que los municipios, tienen también un amplio conjunto de competencias, pero que a diferencia de los gobiernos comunales-, son marcadas más por las funciones teóricas que deben cumplir, que por las atribuciones prácticas que permiten tal cumplimiento. De allí que, según la Ley, cada región puede solicitar a denominadas «transferencias de competencias» en aquellos ámbitos que le son propios o que se manifiestan más útiles (fomento productivo, turismo regional, actividad agropecuaria, etc.). En tal caso, es finalmente el Presidente de la República el árbitro que sanciona tal solicitud. La fase temprana en que se encuentra el proceso descentralizador ha resultado en que esta vía no se ha usado con la profusión debida.

Aun así, lo anterior permite a las regiones una cierta ventaja con respecto a los municipios, pues la Ley que rige estos últimos rigidiza de tal forma su operatoria que obliga a una aplicación sin distingo de la magnitud y los rasgos de cada municipio

Para el caso del financiamiento regional, este se sustenta fundamentalmente en el llamado Fondo Nacional de Desarrollo Regional que es un fondo interregional de compensación social y territorial. Su distribución se hace según parámetros sociales, económicos, habitacionales, sanitarios, etc., pero también considera factores tales como

su distancia respecto de la capital, su nivel de población rural, asimismo como el grado de dispersión que presenta.

La filosofía implícita en tales criterios ha sido compleja de introducir, porque históricamente los fondos estatales se repartieron sobre la base de indicadores demográficos o de pobreza absoluta con lo cual las zonas metropolitanas eran las lógicamente beneficiadas. En razón de esto, hoy las regiones extremas reciben montos relativamente similares a las del centro del país y por ende su inversión per capita es mucho mayor, con lo cual se introduce un elemento de tensión política permanente. El propósito final de este criterio de distribución trató de revertir el proceso de crecimiento desigual que tradicionalmente ha tenido el país.

Además del FNDR se han creado otros instrumentos que intentan articular la necesidades de financiamiento regional con las propias dinámicas de gastos de parte de los ministerios centrales. El objetivo explícito de ellos es aumentar el grado de decisión regional sobre fondos sectoriales que tradicionalmente han sido de asignación central.

Ha de comprenderse que un proceso descentralizador en un país con tal tradición, despierta necesariamente una serie de celos e inquietudes en las entidades y en los actores que lo han manejado desde el nivel central, explicando así, el que algunas de las reacciones de su aparato público hayan sido incluso vehementes, tendiendo a descalificar o a menospreciar las capacidades de gestión existentes en las regiones.

Tal situación puede hasta parecer natural, en el sentido de que en todo proceso de descentralización, son las regiones las que deben demostrar permanentemente su capacidad en un intento por legitimarse ante las autoridades centrales y la opinión pública pues los costos de la descentralización en proceso son siempre mucho más evidentes que los de la centralización original. Es por eso que algunos de los instrumentos financieros creados intentan reducir esta

reacción adversa bajo la modalidad de ser fuentes coadministradas entre regiones y ministerios.

Desafíos pendientes

Las tareas pendientes pueden enmarcarse a partir de los siguientes desafíos:

Incrementar la proporción de la inversión pública de decisión regional (IDR)

Actualmente, el 26,8% de la totalidad de la inversión pública (ejecución, diseño y estudios) efectuada en regiones, es decidida efectivamente por sus autoridades. Esta cifra puede parecer mínima, pero si hasta la década del 70, la totalidad de los recursos públicos era decidida en la capital, desde los criterios y presunciones metropolitanas, y por ende, haciendo caso omiso de las diversidades regionales, se comprende la real dimensión que engloba tal porcentaje.

En este contexto, es clave el anuncio presidencial de mayo de 1994, donde el Presidente Frei compromete la voluntad gubernamental para duplicar la IDR que en aquel momento alcanzaba el 21% de la totalidad de la inversión pública. A partir de ese momento se implementaron diversos instrumentos de financiamiento regional que lograron dar cumplimiento a la meta establecida.

Se sabe que los Municipios ya deciden sobre aproximadamente el 10% sobre la inversión pública, manteniendo tal índice, se podrá lograr que en el año 2000 más de la mitad (52%) de lo que invierte el Estado sea resorte de autoridades descentralizada, tanto por la vía de la competencia exclusiva como por la coadministración con diversos Ministerios.

Entre los instrumentos aludidos se encuentran los ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional). Estos son programas de inversión en obras medianas y menores que

eran tradicionalmente decididos autónomamente por los ministerios, pero que, actualmente, se han modificado, debiendo operar mediante una preliminar presentación de proyectos a los Consejos Regionales, los que, finalmente, deciden su priorización. Con este método se logra una suerte de coadministración donde el ministerio coloca recursos y la capacidad técnica necesaria, pero es la región, mediante sus autoridades políticas, la que selecciona y otorga el énfasis respectivo.

Un esquema similar es el que acompaña la creación de los IRALes (Inversión Regional Asignación Local), donde el Consejo Regional es el que establece el marco presupuestario para los municipios, según criterios de pobreza, emergencia u otros. Pero en este caso, son los Consejos Municipales (cuerpo colegiado local) los que identifican y priorizan los proyectos que serán financiados con dichos fondos.

Un tercer mecanismo -y quizás el más interesante- es el que emula la experiencia francesa en torno a los llamados *Convenios de Programación*, que deben entenderse como contratos plurianuales que se suscriben entre un gobierno regional y uno o más ministerios con el fin de materializar un conjunto de obras de gran envergadura. En este contrato, se establece el conjunto de proyectos (caminos, escuelas, hospitales, etc.), se resuelve el calendario de obras, se define la magnitud y origen de los fondos, además de identificar los equipos técnicos responsables. Todo esto cristalizado en un documento signado tanto por el Intendente Regional como por el o los Ministros involucrados.

Una modalidad como la descrita tiene la ventaja de permitir la concreción de estrategias regionales de mediano y largo plazo, al exeder la tradicional modalidad sectorial de decisiones de carácter anual, lo que motivaba incertidumbre por la carencia de señales claras en el ámbito de la planificación gubernamental que orientase el desarrollo de la zona. Tal situación de carencia estratégica afectaba tan-

to a la totalidad del sector privado, como al mismo aparato estatal.

Ejemplo claro de lo anterior es que en las regiones donde ya operan Convenios de Programación entre sus Gobiernos Regionales y los sectores de mayor inversión Ministerios de Obras Públicas, y Vivienda y Urbanismo, el resto del sector público y, sobre todo, el sector privado, tienen claros indicios acerca de los énfasis temáticos y territoriales de la inversión estatal de los próximos años, lo que le permite así, a ellos, planificar su propia inversión.

Fortalecimiento de las capacidades técnicas

Este punto arranca del reconocimiento de la debilidad o heterogeneidad que muestran las regiones en sus diversos niveles técnicos. Tal situación puede surgir como natural en un contexto de fuerte centralismo, donde la preparación de los cuadros técnicos se concentra en los centros académicos de las zonas metropolitanas que dan lugar a su posterior residencia en esos lugares, tanto por las mejores perspectivas profesionales, como por las numerosas ofertas laborales que allí existen. Más comprensible aun, si luego las regiones no están en condiciones de seducirlos en términos monetarios, laborales, y de desarrollo personal.

En vista de tal situación, se creó legalmente una burocracia adscrita a cada Gobierno Regional, que conformó las llamadas Plantas Regionales. Este conjunto de profesionales y administrativos pasó a ser la estructura funcionaria de la región, con el propósito de ejecutar las políticas fijadas por sus autoridades.

Sus cargos se ocuparon ya sea mediante concurso, o bien a través del traspaso desde servicios centralizados. Generalmente este proceso no contó con la necesaria acuciosidad, ya que al carecer de perfiles profesionales predeterminados, no tener claras las funciones prácticas de su mandato (vacíos de funciones o superposición de éstas con la estructura funcionaria desconcentrada), y aun haber algunos signos de presión partidista en los nombra-

mientos, se propició un ocupamiento no siempre óptimo de los cargos. Además, permitió que algunos vieran la posibilidad de traspasar recursos humanos que consideraban innecesarios, excedentes, e incluso en ciertos casos, de menor calidad profesional.

Los resultados de tal situación han evidenciado algunos problemas de eficacia y eficiencia en la gestión regional, los cuales paulatinamente se van subsanando, tanto por la propia experiencia acumulada en el periodo 93-96, como por los variados esfuerzos de capacitación de recursos humanos en que se han involucrado diversas entidades centrales.

Tanto la coordinación de actores de capacitación oferentes, como la focalización de su demanda, y la sistematización de métodos utilizados, son parámetros válidos a la hora de optimizar los recursos existentes en regiones. Incluso, más allá de esto, existen esfuerzos complementarios al perfeccionamiento de lo regional, que apunta a propugnar y facilitar el éxodo de profesionales calificados hacia las regiones.

La importancia del éxito de esta empresa radica tanto en la posibilidad de elevar el nivel técnico de los equipos regionales, como de posicionar contrapartes preparadas para dialogar y pactar frente a las burocracias centrales. Difícilmente habrá descentralización si no existen burocracias regionales con capacidad de negociación e interlocutoras ante el nivel central, y que además den confianza a su propia comunidad regional.

Potenciación o Formación de Identidad Regional

Chile es un país que no tiene propiamente desarrolladas las subculturas regionales, pues éstas son primordialmente entidades político administrativas, encuadradas en entornos geográficos, donde algunas pretenden mostrar identidad, a partir de una supuesta homogeneidad interna -

por ejemplo, dada por su base productiva, o bien demarcarse- a partir de sus peculiares límites geográficos.

Efecto de lo anterior es que gran parte de las regiones no posean expresiones artísticas culturales que le sean propias y logre, de esta manera, que este país de 4 200 kilómetros de largo aparezca como culturalmente muy homogéneo y eludía la expresión de la diversidad territorial que involucra esa longitud.

Por ello, que es vital que los actores regionales se fortalezcan adquiriendo la conciencia de su regionalidad, la cual deben apoyar, incluso la elaboración de mallas curriculares que en el sistema educativo den cuenta de sus rasgos específicos.

En esta misión de gran responsabilidad les cabe a las Universidades Regionales, las cuales deben privilegiar su propósito de ser líderes del pensamiento regional y entender que incluso sus objetivos académicos deben partir de la consideración de su peculiar entorno. También es fundamental que sus autoridades regionales muestren similar compromiso, al punto tal de no permitir que sus representantes en el Legislativo sean personas ajenas a su cotidianidad.

De lo anterior se desprende que, aún cuando una fracción del país se empeñe en la de reglas y normas que regulen el accionar regional, o en la creación de, fondos instrumentos financieros que apoyen tal desarrollo, nada de eso tendrá real sentido si no logramos el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los recursos humanos regionales y la creación de pautas culturales que valoren la particularidad de lo regional. Sintomático de las carencias anteriores es el hecho de que en la realización de eventos participación de personeros regionales, estos normalmente se quejan de que son encuentros rígidos o excesivamente "formateados" desde el centro. Pero cuando presentamos un esquema abierto y flexible que permite su activa participación, las quejas apuntan a que adolece de conducción. En resumen siempre se está mal, dejando entrever algún grado, ya sea de falta de compro-

miso regional, de carencia de iniciativas, o bien de un mal acostumbramiento en el sentido de esperar siempre que las cosas le sean otorgadas.

Si tal debilidad la yuxtaponemos en un escenario donde coexisten una multiplicidad de servicios y entidades públicas, cada cual ostentando una cultura institucional muy arraigada y muchas veces sectaria, podemos llegar a presumir un cuadro parcialmente marcado por focos de conflicto, descordinación o mutuo desconocimiento. Por ejemplo, los problemas que en cuanto a cobertura poblacional y territorial, presentan algunos servicios públicos, o la duplicación de esfuerzos programáticos evidenciados en el área de desarrollo rural, arrancan de esta tradición excesivamente sectorializada.

Es hora de entender que la modernización del Estado, en la que actualmente, el país esta empeñado necesita de una transformación mediante el fortalecimiento de los roles de sus niveles nacional, regional y local y, a partir de ello la detección y fortalecimiento de sus mecanismos de coordinación. Esta tesis a su vez debe, obligadamente, aplicarse respetando las particularidades que cada región presente. No se puede seguir pretendiendo que el modelo metropolitano sea replicado en forma incondicional en todo el país, pues la riqueza de nuestra "loca" geografía debe también imponer sus condiciones.

Socialización del proceso de descentralización

Finalmente, un desafío adicional nace de la urgente necesidad de introducir el tema de la descentralización en la agenda política y social de las autoridades. Es momento exacto para socializar el hecho de que a estas alturas, el proceso descentralizador se desencadena, no por meras motivaciones voluntaristas o puramente emotivas, sino por concretas fundamentaciones políticas y técnicas, en donde la primera representa la necesidad de profundizar la democracia a través de fragmentación del sistema de toma de decisiones, y las segundas cristalizan la posibilidad de

optimizar la utilización de los recursos estatales en la medida que la decisión sobre ellos se acerque al espacio donde serán finalmente utilizados, la descentralización facilita todo ello.

Seguramente este será el obstáculo más difícil a vencer, pues, sin duda, se relaciona con un juego de poder, aún así es el desafío más atractivo, perspectiva desde la cual la riqueza implícita en el intercambio de experiencias con países que experimentan o consolidan situaciones similares, es sin duda un valioso aporte.

Brasil

Considerações sobre Desigualdades Regionais, Federalismo e Formação de Blocos Econômicos

Carlos Roberto Lavalle da Silva

Breve caracterização do cenário macro-econômico

Políticas macroeconômicas

Intervenção sobre taxa de câmbio. Após longo período de aumento de reservas internacionais, decorrente de entrada de capitais, os deficits em conta corrente se elevam e as reservas começam a cair.

Espera-se expressiva entrada de capitais em decorrência de investimentos diretos. A privatização da Vale do Rio Doce, de parte do setor elétrico (especialmente, empresas estaduais) e oportunidade de investimentos em telecomunicações (com a implantação da nova regulamentação do setor) podem garantir financiamento externo suficiente para um deficit em conta corrente em

97 significativamente superior ao de 96, mantendo certa sobrevalorização do real com crescimento e desajuste fiscal e sem grande perda de reservas.

Ajuste fiscal será feito lentamente. Reforma tributária passou a ser vista como um processo. Deve ser acompanhada por outras medidas que limitem a capacidade dos governos subnacionais de gerar desequilíbrio orçamentários. Em 96, os governos subnacionais foram responsáveis por cerca de 2/3 das NF do governo. As NFSP em 95 foram próximas a 4,8% do PIB (conceito operacional). Espera-se que estados e municípios tenham NFSP operacional pouco inferior a 2% do PIB em 96.

A crise fiscal dos estados (províncias) brasileiros propiciará intensa privatização. O PEPE, Programa de Estímulo à Privatização dos Estados, do BNDES já financiou os estados com mais de 1,3 bilhões.

As desigualdades sociais e regionais

“O Brasil é um gigante econômico e um anão social”, segundo Maria Cecília Prates Rodrigues, no livro Mercosul, IBRE/FGV, 1996. É também um paquiderme em termos de mudanças em normas e instituições, em grande parte, por causa de contrastes (regionais, sobretudo) e dos interesses extremamente diversos e conflitantes gerados pelas desigualdades. Há questões sociais gravíssimas que afetam todas as regiões. Mesmo nas regiões urbanas mais industrializadas, há um grande número de pobres.

Os indicadores sociais brasileiros são piores do que os do Paraguai, apesar da renda per capita ser nitidamente superior.

A dispersão dos PIB per capita dos estados, que vinha se reduzindo desde os anos 60 até o início dos anos 80, pode ter aumentado nos anos 90.

O estado do Piauí é um exemplo da extrema pobreza. A coexistência de pobreza e riqueza extremas num território vasto e com razoável diversidade cultural fragiliza a federação.

A descentralização tem contribuído para a geração de resultados decepcionantes para o Norte / Nordeste / Centro-Oeste. Em recente trabalho, Lena Lavinas mostra que, no plano educacional, a clivagem entre o Nordeste e o resto do país é enorme e crescente.

A descentralização em questão

A descentralização avançou consideravelmente após a Constituição de 88. O aumento dos recursos direcionados aos Fundos de Participação de Estados e Municípios foi dramático, beneficiando sobremaneira os estados com PIBs per capita mais baixos. Os gastos sociais, entretanto, tiveram incrementos pequenos nos estados pobres e aumentaram de forma mais significativa nos estados mais ricos (Lavinas, Lena, em "A Economia Brasileira em perspectiva - 1996", IPEA).

A descentralização fiscal também é responsabilizada pelo desajuste fiscal. Mecanismos de controle são necessários para que não se repitam os resultados de 95/96.

A forma errática e a lentidão com que o sistema tributário se modifica pode ser, em parte, resultante de conflitos de interesses diversos, frequentemente de natureza regional. É verdade que a recente recriação da CPMF, tributo distorcivo sobre movimentação financeira, nada tem a ver com regionalismo, mas com necessidades setoriais (saúde).

Reforma tributária

A existência de um grande IVA estadual (ICMS), em paralelo a um IVA menor (IPI), é um dos problemas que geraram uma proposta do governo federal em 1995, na época considerada por muitos como centralizante e atualmente fora de questão. Além das distorções causadas pela duplicidade de IVAs, há enorme evasão tributária causada pelo atual desenho do ICMS (que mistura os critérios de origem e destino) e pela guerra fiscal (que desconhece

a legislação em vigor e que sobrevive a propostas do Executivo Federal, graças às resistências de governadores e políticos do Ceará, de Goiás e de outros estados que consideram a guerra fiscal um instrumento para a industrialização).

Interesses regionais quase sempre inviabilizam grandes mudanças, especialmente num período em que a reeleição é um tema evidência. Fala-se hoje num processo de reforma, constituído por uma série de modificações, tanto no texto constitucional como na legislação infra-constitucional.

Consequências sobre as economias regionais

A proximidade e a semelhança da estrutura produtiva do Sul brasileiro (especialmente, Rio Grande do Sul) com as economias argentina e uruguaia causaram justificada apreensão. Antonio Britto, governador do Rio Grande do Sul, estado que em 1995 teve um crescimento do PIB real negativo, reconhece que há setores da economia gaúcha que se retraíram com o processo de integração. A carne, o trigo e as conservas são citados, em decorrência da superioridade argentina e uruguaia. São setores que já apresentavam problemas de competitividade anteriormente. Entretanto, Britto considera que “o Mercosul já aconteceu para o Rio Grande do Sul e foi muito positivo”. As exportações gaúchas para países do Mercosul cresceram significativamente. A reconversão do setor produtivo se processará com a identificação de novas vocações e com a utilização de tecnologias modernas pelos setores e agentes econômicos negativamente afetados.

Em suma, o Mercosul trouxe problemas, mas abriu um leque de possibilidades para o Rio Grande do Sul e para a Região Sul.

São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia são exemplos de estados que ampliaram significativamente o comércio com os demais países do Mercosul.

Em artigo publicado na Gazeta Mercantil (Balanço Anual-RS-95/96), Sérgio Bueno prevê que o PIB gaúcho,

de pouco mais de US\$40 bilhões, deve crescer, a longo prazo, impulsionado pelo fortalecimento dos negócios com Argentina, Paraguai e Uruguai.

Entre 1990 e 1994, a indústria de transformação gaúcha cresceu a uma média de 5,35, contra um crescimento de 2,18% no país.

Brasil: Um país de contrastes

Os indicadores econômicos e sociais variam imensamente, de acordo com as regiões, estados ou municípios, o que, em grande parte se explica pela grande diferenciação de qualidade e quantidade de fatores.

Apesar de um certo grau de unidade nacional decorrente de idioma, cultura e fatores históricos, ainda persiste uma heterogeneidade, que se reflete em indicadores econômicos e sociais extremamente díspares, que coloca em risco a própria integridade da federação num prazo mais longo.

Em determinadas micro-regiões brasileiras, para cada 1000 crianças que nascem, mais de 10 morrem antes de completar um ano de idade.

Maria Cecília Prates Rodrigues, no livro Mercosul ..., cunhou a seguinte frase: "O Brasil é um gigante econômico e um anão social no Mercosul", se referindo aos indicadores sociais extremamente baixos, inferiores, no conjunto, aos indicadores de cada um dos demais países.

Os coeficientes de desigualdade de renda para o Brasil se encontram entres os mais elevados do mundo.

Descentralização e desigualdades

O federalismo brasileiro historicamente passou por fases de descentrelização e centralização. Ainda que se observe uma tendência secular à descentralização, são classificados como pendulares os movimentos da federação brasileira, ora pendendo para a descentralização, ora pendendo para a centralização.

Em épocas recentes, o Brasil tem experimentado uma longa fase de descentralização, já percebida a partir de meados da década de 70, fortalecida com a abertura política dos anos 80 e consolidado com a Constituição de 88. Hoje, alguns autores incluem a federação brasileira entre as mais descentralizadas, apesar de restarem alguns traços do período autoritário, quando o centralismo fiscal se exarcebou.

As receitas disponíveis dos governos subnacionais (de estados e municípios) se elevaram, particularmente no final da década de 80 e no início dos anos 90. Houve notável redistribuição da receita tributária entre as esferas de governo.

Os resultados da descentralização hoje observados, entretanto, decepcionam a muitos de seus defensores. Hoje, muitos estados e municípios se defrontam com sérias dificuldades financeiras e elevado endividamento. Depois de assumirem novas funções, logo após a Constituição de 88, que reduziu as receitas do governo federal (que, por sua vez, se retirou de algumas áreas.

Apesar de um relativo aumento da receita tributária, não é claramente perceptível o aumento da qualidade dos serviços (o que, até certo ponto é justificável pela universalização de certos serviços na área de seguridade).

Para ter uma idéia do grau de rigidez dos gastos federais, mostramos o resultado de caixa do Tesouro Nacional, que mostra parte considerável das receitas e despesas federais.

Para ver o grau de flexibilidade (ou inflexibilidade) dos gastos (esses são dados mensais), basta ver o que sobra, depois de retirados os gastos com pessoal, juros e transferências compulsoriamente destinadas a estados e municípios. Pode-se observar que o que sobra é pouco para fazer frente a saúde e outras atribuições do governo federal. O pessoal possui uma rigidez muito grande, assim como os encargos da dívida. Também as transferências constitucionais, que se destinam, em grande parte, aos fundos de participação de estados e municípios. São transferências que, em grande parte, não são vinculadas a

aplicações, recursos livres (exceto parcela destinada a educação) para Estados e Municípios (cada esfera de governo é obrigada a gastar parte de suas receitas em educação). Há ainda outras vinculações, basicamente a que estabelece um mínimo para os gastos federais com educação, além de recursos compulsoriamente destinados à seguridade. O que sobra (para o governo federal) é pouco para poder prestar serviços e fazer investimentos em saúde e em outras áreas, de forma a desempenhar as atividades atribuídas pela Constituição ao governo federal.

A federação brasileira é extremamente descentralizada, principalmente se comparada com as federações latino americanas. Essa descentralização se desenvolveu, em grande parte, na década de 80, com maior intensidade após a constituição de 1988, que redistribuiu as receitas tributárias, reduzindo a receita disponível do governo federal e elevando a receita disponível dos Estados e Municípios. Quase que duplicaram os recursos destinados aos fundos de participação dos Estados e Municípios. Essa mesma constituição (de 1988) não foi muito explícita em termos das atribuições.

Sem muito planejamento, estados e municípios foram ocupando espaços criados pela retirada do governo federal, em uma descentralização, até certo ponto desordenada, provocada pela Constituição de 88 (muito explícita em relação aos recursos, mas pouco precisa em termos de atribuições e obrigações de cada nível de governo). Isto causou sérios problemas, particularmente nas áreas de saúde e de assistência social. Na área social, em geral, verificou-se, já no final da década de 80, uma situação um pouco caótica. É natural que, aos poucos, esta situação, em parte decorrente das inovações introduzidas pela Constituição de 1988, se normalize. Desde o momento em que esta Constituição se delineou, já se podia esperar que a carência de recursos obrigasse o governo federal a se retirar de áreas sociais. Programas sociais foram sendo assumidos gradualmente por estados e, principalmente por municípios. Prefeitos e governadores foram impelidos

[pressionados, induzidos] pela população a assumir ações antes desenvolvidas pelo governo federal. Passaram a desempenhar funções que o governo federal foi obrigado a abandonar pela redução de seus recursos.

Assimetrias regionais e estrutura tributaria

O sistema tributário brasileiro é qualitativamente fraco. É grande a participação de tributos cumulativos, altamente distorcivos - como a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o PIS (Contribuição para o Programa de Integração Social), contribuições para fiscais que tem aumentado sua participação na receita federal. Tais tributos cumulativos representam hoje cerca de 4% do PIB (Produto Interno Bruto).

Excluída a Contribuição para o INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), o governo federal arrecada cerca de 14,4% do PIB. Retirando também as parcelas do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do Imposto sobre a Renda que vão para os estados e municípios, observamos que cabe ao governo federal uma receita disponível muito menor do que a dos governos subnacionais (estados e municípios). Como resultado da escassez de recursos federais, são reduzidas as transferências negociadas (principalmente quando comparadas com as que se verificavam nos anos 70, por exemplo).

Na verdade, essas transferências negociadas nos parecem incompatíveis com a democracia plena. No Brasil houve uma grande distorção no sistema fiscal em decorrência da falta de democracia. As transferências que eram, na sua maior parte automáticas logo após a reforma tributária de 1967, passaram a ser, em grande parte, negociadas a partir de 1969, com endurecimento do regime autoritário. Durante a década de 70, principalmente em sua primeira metade, houve forte centralização no campo fiscal. Com a redemocratização progressiva, essas transferências negociadas foram se reduzindo. Hoje ainda existem, mas são residuais, resquícios do período

autoritário, em que o federalismo foi extremamente debilitado.

Podemos observar a evolução das transferências recebidas e das receitas próprias dos governos estaduais. Os estados tem uma receita tributária relativamente grande, pois o maior imposto sobre valor adicionado no Brasil é de competência estadual, e não federal, como em diversas federações. Este IVA estadual, o ICMS, é o maior imposto em termos de arrecadação no Brasil. O Imposto sobre a Renda, maior imposto federal, representa pouco mais da metade do ICMS recolhido pelos estados. O ISS (Imposto sobre Serviços), imposto de competência municipal incidente sobre diversos serviços (os principais serviços não são alcançados pelo ISS, mas pelo ICMS), é relativamente pequeno.

Há assimetrias muito grandes em termos de sistema tributário no MERCOSUL. O sistema tributário brasileiro é muito peculiar, carente de reforma e diferente dos demais países em termos de estrutura. O Paraguai tem uma carga tributária muito inferior a dos demais países da região. A carga tributária brasileira é semelhante a do Uruguai e um pouco maior que a Argentina. Há muito o que fazer no campo da harmonização tributária no MERCOSUL.

O Brasil é um país caracterizado por contrastes sociais e regionais marcantes, muito maiores do que os observados na Argentina ou nos demais países da região. Apesar de ter uma carga tributária relativamente elevada em relação ao PIB per capita (capaz de fazer frente a despesas sociais relativamente elevadas) e mecanismos de redistribuição inter-regionais relativamente bem supridos de recursos, persistem sérios problemas decorrentes das desigualdades sociais e regionais.

Uma federação que apresenta alto grau de desigualdades necessita, em princípio, de instrumentos capazes de efetuar redistribuição de renda entre pessoas e entre regiões.

Para ter uma idéia da ,anteriormente a constituição de 88 o Norte e o Nordeste (regiões de renda per capita mais baixa) já recebiam transferências per capita extremamente

elevadas. No Nordeste, a proporção de pobres na população total está em torno de 40%. No Norte (região bem menos povoada que o Nordeste) a proporção de pobres está um pouco além (pouco antes de 88), antes da Constituição de 88. O Nordeste está próximo dos de 200 dólares, enquanto o Norte esta em torno de 400 dólares per capita. Depois da Constituição de 1988, o quadro se altera consideravelmente. Percebe-se uma sensível elevação das transferências per capita. A região Norte aproxima-se da marca de 530 dólares. e o Nordeste ultrapassa os 230 dólares. O número de pobres cai bastante no Norte (em parte, em decorrência do crescimento econômico desta região). No Nordeste, os pobres passam a representar cerca de 45% da população. Observe-se que a proporção de pobres na população do Sul e do Sudeste se situa em torno de 20%, muito inferior melhor que a do Nordeste.

Apesar da descentralização e do fortalecimento dos instrumentos voltados para a redistribuição de renda entre regiões / estados, os resultados observados recentemente não parecem indicar a redução dos contrastes regionais. A modesta evolução dos gastos sociais nas áreas mais pobres (assunto que iremos abordar mais adiante), especialmente nas esferas estadual e municipal, nos preocupa. Enquanto nas regiões mais desenvolvidas os governos subnacionais (estados e municípios) elevaram seus gastos sociais significativamente, o incremento dos gastos sociais por estas esferas nas regiões mais pobres foi pequeno, como mostra Lena Lavinas em publicação recente do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, órgão do governo federal).

Historicamente, a federação brasileira apresenta um movimento pendular, ora no sentido da descentralização, ora no sentido da centralização. É notório que, recentemente (desde o final dos anos 70), o federalismo brasileiro tem avançado rapidamente no sentido da descentralização. Em particular, o recente avanço da descentralização fiscal, foi muito importante. Observa-se modificações significativas

em termos de disponibilidade de recursos tributários das três esferas de governo.

Entretanto, o sistema fiscal brasileiro (em particular, o tributário) carece de reformas, que não tem sido implementadas porque existem limitações políticas muito fortes, muitas das quais decorrentes de interesses regionais conflitantes.

Para se entender algumas distorções hoje existentes, é necessário que se volte aos anos 60. Após o golpe de 64, observou-se um processo de centralização fiscal. Naturalmente, centralização política geralmente causa centralização fiscal. Essa centralização fiscal, não tão forte nos primeiros anos, avançou no final da década (final de 68). Houve uma reforma do sistema tributário em 67/68, que introduziu algumas inovações interessantes. Foi criado um imposto sobre valor adicionado a nível estadual (o ICM, que deu origem ao atual ICMS). O que hoje nos parece problemático (pelo fato de ser um IVA estadual), constituía um progresso, pois deu margem à extinção de um imposto mais distorcivo (o antigo IVC, Imposto sobre Vendas e Consignações, imposto cumulativo que desempenhava papel central nas finanças estaduais). Houve um inegável ganho com essa reforma neste sentido (com a substituição do IVC pelo ICM).

Por outro lado a centralização fiscal, que já se delineava em 1967, avançou no final de 1968, refletindo os acontecimentos do campo político. A centralização fiscal reduziu os recursos dos fundos de participação e criou restrições aos gastos financiados por estes recursos transferidos pelo governo federal. Reduzidos praticamente à metade, os fundos de participação de estados e municípios, passaram a ter sua aplicação, em grande parte, influenciadas ou determinadas pelo governo federal nos anos 70.

Essa centralização foi aos poucos sendo reduzida a partir de meados dos anos 70. O processo de descentralização fiscal, iniciado lentamente em meados da década de 70, foi se tornando mais claro no decorrer dos anos 80. No início da década de 80 já se atinge um grau de

descentralização fiscal maior do que a que existia em 67. A descentralização continua avançando ao longo dos anos 80, particularmente após a Constituição de 88, não muito inovadora em termos de desenho de impostos, mas inegavelmente descentralizadora. Os estados ganharam alguma coisa em torno de 8 %. Os municípios ganharam muito mais que os estados (em torno de 25%). Parecia que a situação financeira de Estados e municípios deveria melhorar consideravelmente e que o governo federal teria que enfrentar um período crítico para suas finanças. Surpreendentemente para muitos, a situação se modificou rapidamente. As crises financeiras de estados e municípios voltaram a se manifestar em 93 e, com maior gravidade, em 95/97. Há evidências de que mudanças por lei do sistema tributário não são suficientes para resolver num prazo mais longo a situação financeira de estados e municípios. Em geral, produz-se uma melhoria no primeiro momento, um alívio instantâneo, capaz de produzir melhoria na situação durante 2 ou 3 anos. Depois, há uma tendência de volta à situação de crise, semelhante ou pior que a anterior. Tem sido recorrentes as crises nas finanças de governos subnacionais no Brasil.

Desigualdades regionais e poder de negociação dos atores sociais e políticos

Os extremos contrastes dos estados brasileiros dificulta a obtenção de consensos. A federação é a melhor alternativa em um país com muitas dimensões subcontinentais, contrastes muito grandes, com estados e regiões que possuem estruturas econômicas e interesses muito diferenciados. Quando as desigualdades regionais são muito grandes, como é o caso do Brasil, surgem problemas nas federações. A descentralização, que é um atributo positivo nas federações que reúnem unidades federativas relativamente homogêneas, pode se tornar um problema em federações que reúnem unidades muito heterogêneas. Em suma, pode-se dizer que o nível de descentralização ideal

depende do nível de homogeneidade da federação. As federações onde os contrastes são muito acentuados podem se tornar instáveis a partir de um determinado nível de descentralização. Isto porque, a partir de um certo nível, a descentralização pode acentuar os contrastes já existentes. Pode-se ter uma idéia das disparidades de renda e de produto a partir das transparências que serão mostradas. Pode-se observar que a região Sudeste tem apresentado durante esses anos recentes uma participação do PIB bem acima de 50% variando de 56% e 59%. É uma participação claramente declinante até 85. Continua sendo a região mais rica. A região Sul se mantém em torno de 17%, apresentando queda o período inicial e posterior recuperação. A região Norte vem crescendo rapidamente, principalmente durante a década de 80. Nos últimos anos, cresce menos e perde um pouco de espaço. A região Nordeste, que é a mais pobre, apresenta participação sempre em torno de 14%. Não chega a ganhar nem perder muito ao longo do período. É interessante notar que os estados do Nordeste tem uma certa variação maior que a da própria região. A região Centro-Oeste é uma região de fronteira agrícola, que ganhou alguma coisa durante a década de 80, perdeu um pouco o ritmo no início dos anos 90, mas se mantém com tendência de crescimento.

Esse outro quadro mostra a evolução da renda familiar. O Centro-Oeste aparece perdendo renda familiar, em período em que a sua participação do PIB aumenta. O aumento da fronteira agrícola pode, em parte, explicar a situação aparentemente paradoxal. A migração para o Centro-Oeste foi intensa nesse período. Pode-se observar que os contrastes são muito grandes. O Piauí tem uma renda familiar per capita de R\$132,00 em 95, enquanto o Distrito Federal tem uma renda de R\$503,00. Se considerarmos que existem grandes diferenças entre renda urbana e renda rural, as diferenças se ampliam. Nas áreas rurais do Piauí, a renda é muito inferior à média.

As diferenças parecem ainda maiores quando se toma o PIB per capita como indicador. O PIB per capita dos

estados mais ricos e do Distrito Federal chegam a ser entre 5 e 8 vezes o dos estados mais pobres (Piauí, Maranhão e Tocantins).

Para se ter um quadro geral das desigualdades no Brasil, deve-se observar os indicadores sociais. Os contrastes são ainda maiores. Nos estados mais pobres do Brasil, cerca de 50% da população se constitui de analfabetos. Nesses estados, os indicadores sociais são bem diferentes dos nacionais. Em termos de mortalidade infantil, as diferenças são enormes. Há estados que estão com o índice acima de 10%. Alguns estados apresentam indicadores lamentáveis para um país cuja renda per capita que não é das mais baixas.

Pode-se observar que os indicadores sociais do Brasil são os piores do Mercosul. Apesar de ter uma economia de grande porte e regiões bastantes industrializadas, o Brasil apresenta os indicadores sociais muito fracos.

Como toda federação muito desigual, as tensões são muito fortes, por conta da diversidade de interesses regionais. Isto dificulta mudanças em termos de normas e instituições sempre que os interesses regionais estão em jogo. Isto se torna ainda mais evidente no Brasil por causa das distorções que se produziram na representatividade política das unidades federativas.

No Brasil, com a centralização ocorrida a partir de 1964 houve modificações muito significativas na representação política dos estados. Há ainda hoje distorções herdadas dessa época de autoritarismo. Procurar os estados para restaurar a representação política do estado de São Paulo no Congresso é muito difícil, pois os estados menores não cederão facilmente. A dificuldade em se implementar uma reforma política que elimine as distorções criadas pelo autoritarismo é um problema sério para a federação brasileira. Outra questão importante é o endividamento dos governos subnacionais (estaduais e municipais), problema que a constituição de 88 não resolveu, apesar de impor certas restrições com o intuito de dificultar a geração de déficits. O desequilíbrio orçamentário (*del presupuesto*)

é tamanho em diversos estados que ameaça a própria autonomia dos estados, que hoje se encontram obrigados a fazer acordos abrindo mão de empresas para pagar suas contas. Existem estados que tem 4 meses de atraso no pagamento de seus servidores. Alagoas, por exemplo, apesar de não ter um endividamento muito superior à média, está totalmente desequilibrado em termos de fluxos. Apresenta déficits elevados. Em alguns casos, as dívidas são enormes. São Paulo e Goiás, por exemplo, estão muito mais endividados que Alagoas, mas estavam (até recentemente) conseguindo manter a folha de pagamento em dia. Em alguns casos, expedientes discutíveis tem sido utilizados. A emissão irregular de títulos de dívida pública por alguns estados e municípios está sendo objeto de CPI.

É possível que a atual crise de estados e municípios possa vir a afetar o nível de descentralização da federação brasileira.

Crises regional e serviços sociais

Apontam-se problemas que teriam se agravado durante o período em que se aprofundou a descentralização. São evidentes as falhas dos sistemas de saúde e educação no Brasil.

Um trabalho da Lena Lavinas, do IPEA, mostra que, enquanto a descentralização avançou nesses últimos anos, os gastos em educação se concentraram espacialmente. Nos estados mais pobres, os gastos com educação cresceram muito menos do que nos estados mais ricos. Isso tende a aprofundar os contrastes em termos de renda per capita. O crescimento evidentemente guarda relação com os gastos em educação. Recentes estudos mostram que, dentre os fatores determinantes do crescimento, destacam-se educação e infra-estrutura econômica. Ratificam o que já se percebia: a educação é um fator muito importante. Portanto, no longo prazo, a tendência de maior desigualdade em gastos educacionais pode ampliar os contrastes e a estabilidade da federação brasileira.

Enquanto os estados do Centro-Sul tendem a melhorar a qualidades dos recursos humanos, os estados do Nordeste gastam pouco na área de educação. No longo prazo, pode-se criar um problema sério.

Aparentemente, a descentralização se acentuou ao mesmo tempo em que os estados estados mais pobres (particularmente, do Nordeste) ganharam recursos (tavez mais do que os do Sul e do Sudeste). Os municípios pobres, em especial, tiveram consideráveis ganhos. Deve-se notar que no Brasil, a educação básica é, em grande parte, prestada por municípios.

Pode-se até entender que o município pobre aplique pouco em educação. Em casos extremos, a questão da sobrevivência é tão importante que, não tendo como se antecipar renda futura (o sistema financeiro não é perfeito, há problemas no mercado), reduz-se o investimento em educação. Algo análogo acontece com os indivíduos (uma espécie de armadilha da pobreza). Em municípios muito pobres, em que a maior parte da população se encontra abaixo do nível da pobreza, o emprego e a sobrevivência de pobres passam a ser objetivos imediatos e prioritários. Há municípios em que existem mais pessoas pobres que pessoas não pobres. Apesar do Plano Real ter amenizado um pouco o problema da pobreza, muitos cruzaram a linha de pobreza (o que não quer dizer que elas tenham ficado muito melhor do que estavam). Não há dúvidas que o número de pobres caiu entre 94 e 95 houve uma redução do números de pobres.

O número de pobres em algumas regiões chega a quase 50%. Os pobres, que representam cerca de 30% dos habitantes da região Norte concentram-se em algumas áreas. O mesmo acontece com a região Nordeste. Se você olhar a nível de municípios ou de micro regiões, a proporção de pobres é muito maior no interior. No sertão nordestino, por exemplo, é bem maior do que na zona da mata.

Os contrastes explicam a divergência dos interesses regionais e a demora de ajustamento das normas e instituições às situações que se apresentam. Toda vez que

um assunto envolve interesses regionais (como é o caso do sistema tributário) surge um impasse, muito difícil de se resolver. Frequentemente, os interesses regionais unem bancadas departidos diferentes. Esquecem-se as ideologias e unem-se os políticos em torno de interesses regionais. Nessas ocasiões, as filiações partidárias tornam-se irrelevantes. Em parte, isto explica porque o Brasil é tão lento. Lerdo nas privatizações, nas reformas tributária e de previdência. As reformas acabam sendo desdobradas em etapas. Transformam-se em processos que duram anos para se completarem.

Os processos transformadores frequentemente sofrem retrocessos. No Brasil, promoveu-se o retorno de um tributo sobre movimentação financeira (semelhante a um tributo que vigorou na Argentina), que é extremamente distorcivo. Além disso, aumentaram-se um pouco a arrecadação de outros impostos distorcivos (que incidem cumulativamente sobre faturamento ou vendas). Em consequência dessas inovações, o sistema tributário brasileiro tornou-se ainda mais inadequado. Em compensação, desoneramos o ICMS das exportações de produtos primários e semi-elaborados e dos investimentos.

A reintrodução de um tributo sobre movimentação financeira não sofreu muitas oposições porque não se relacionava particularmente com interesses regionais, mas uma reforma tributária mais abrangente, "economicamente correta" dificilmente será produzida num prazo curto, porque envolve importantes interesses regionais.

A situação da saúde pública no Brasil é péssima. O sistema nacional de saúde se baseia no terceiro pagador. O usuário recebe os serviços gratuitos e os prestadores de serviços (municípios, estados e instituições privadas) não arcam com os custos dos serviços. Quem paga é um terceiro ator, o governo federal. Para os prestadores, assim como para os usuários, não há interesse especial em limitar custos. A situação se torna crítica quando o prestador é uma instituição privada. Deve-se lembrar que grande parte (cerca de metade) dos leitos do Sistema de Saúde brasileiro é

oferecida por instituições privadas. O sistema de saúde brasileiro envolve, portanto, um grande número de atores. O município tem uma participação grande de fornecimento de serviço, assim como o setor privado. A complexidade do sistema torna difícil a busca de soluções para a sua reforma.

Educação também é um problema. Gasta-se muito em ensino superior (particularmente, na esfera federal). Gasta-se pouco no ensino básico, o que determina sua baixa qualidade. Em alguns municípios do interior do Nordeste, o professor primário pode receber cerca de US\$30 por mês, o que é inadmissível. Os salários de professor de ensino fundamental são muito diferenciados, dependendo muito das condições financeiras dos municípios. Paga-se muito melhor nas regiões Sul e Sudeste. Isto determina, em grande parte, uma grande variação na qualidade de ensino.

No Brasil, as desigualdades econômicas foram se reduzindo ao longo da década de 70 e no início dos anos 80. Nos últimos 10 anos, entretanto, é possível que tenha havido uma reversão de tendência (as estatísticas disponíveis são pouco confiáveis). As desigualdades econômicas, que diminuíam até meados da década de 80, podem estar crescendo. Se houver aumento dos já enormes contrastes, federação poderá se tornar frágil.

Em um ambiente caracterizado por transformações rápidas e pela globalização, um eventual crescimento da concentração econômica, poderá gerar sérios problemas. Os sistemas de educação e saúde, que prestam serviços regionalmente muito diferenciados em termos de qualidade, são importantes geradores de desigualdades.

Ademais, diversos estados pobres tem sido prejudicados pelo fraco nível da gestão pública. A maior parte dos governos estaduais atravessa séria crise financeira.

Crises dos estados e municípios e da Federação

Todos esses fatores estão causando impactos sobre a federação brasileira. Não será surpresa se houver um retrocesso na descentralização federativa. Creio que a crise financeiro e o endividamento das unidades federativas pode causar uma certa centralização do poder decisório. Alguns estados estão praticamente sendo obrigados a privatizar empresas, o que certamente não fariam em uma situação de normalidade financeira.

Não me parece oportuno julgar o processo de descentralização ocorrido no Brasil nos últimos anos. Devo deixar claro que não estou dizendo que a descentralização foi excessiva. Na verdade, acho difícil fazer uma avaliação dos ganhos e perdas. Parece-me, entretanto claro que a descentralização se desenvolveu de forma improvisada, meio anárquica. Os problemas decorrentes deste fato podem dar força aos argumentos dos que preferem a centralização.

Os estados apresentaram em 95 déficits maiores que o do governo federal, que além de enfrentar uma crise do sistema financeiro, tem procurado amenizar a crise dos estados e municípios. Há também problemas na área de previdência e outros, que foram se acumulando durante muito tempo.

Há um desequilíbrio fiscal razoável no governo federal, assim como nos governos subnacionais (estados e municípios). Alguns bancos estaduais estão sendo privatizados. Alguns sofreram intervenção do Banco Central por terem sido utilizados como instrumento para financiar déficits dos estados (seus controladores). As leis que regem os orçamentos públicos são bastantes complacentes. Permitem a formação de desequilíbrios orçamentários graves, por gestores irresponsáveis ou incompetentes. Os mecanismos de controle social são frágeis. Os Tribunais de Contas estaduais não conseguem ou não se empenham em conter desequilíbrios fiscais exagerados, que são capazes de colocar em risco qualquer plano de estabilização

federal (particularmente em uma federação em que os recursos fiscais são bem descentralizados).

O Plano Real, de 94, teve sucesso em reduzir drasticamente o nível de inflação. Em ambiente de inflação baixa, entretanto, os governadores e prefeitos tem tido dificuldades para equilibrar as finanças de estados e municípios. Isto pode ser explicado: a inflação era um poderoso instrumento de ajuste fiscal para estados e municípios.

Os governadores e prefeitos sempre podiam conceder aumentos salariais elevados, deixando para a inflação o encargo de corrigir os exageros. Os salários reais eram corroídos progressivamente. Nos finais de mandato, governadores e prefeitos podiam abusar, colocando os salários nas alturas. Durante alguns meses, ficavam bem acima do seu nível normal, mas a inflação alta reduzia seu valor, conduzindo ao ajuste. No longo prazo, o salário real se aproximava de um nível razoável, tomando a folha de pagamento compatível com a capacidade de geração de receitas dos estados (províncias) e municípios. Sem a inflação como aliado as finanças de diversos estados explodiram entre 94 e 95 (o Plano foi lançado no meio de 94). Os salários pagos por estados (principalmente) ficaram altos em 95 e continuam altos em 96. Em decorrência disso. Mesmo alguns estados quem tinham endividamento baixo estão com desequilíbrio orçamentário (presupuesitario) grave.

A crise de estados e municípios pode provocar centralização. Se as distorções (decorrentes da manutenção de instituições e normas inadequadas) não forem corrigidas, corre-se o risco de se assistir a um novo período de descentralização. Pode-se equivocadamente atribuir à descentralização os problemas que surgiram (ou que se agravaram) no início da década de 90.

A descentralização recente, que avançou muito recentemente, só se manterá se acompanhada por reformas diversas (nas áreas das finanças, saúde, educação, previdência etc.). A crise financeiras de estados e

municípios é suficientemente poderosa para enfraquecer ou interromper esse movimento de centralização.

A história da federação brasileira mostra períodos sucessivos de centralização e descentralização. Embora se possa notar uma tendência à descentralização, observa-se um movimento pendular.

Ultimamente tem aparecido muitos argumentos contra a descentralização. Talvez tenha havido expectativas exageradas, que não poderiam se cumprir. Ficou claro que a descentralização não é uma forma miraculosa, que pode ser aplicada em qualquer situação e em qualquer ambiente normativo-institucional. Em outras palavras, nem sempre a descentralização será vantajosa. Tudo dependerá do nível de descentralização existente e do conjunto de normas em vigor e das instituições.

Não se pode, em tese, ser sempre a favor ou contra a priori em questões como essa. Tudo depende do momento histórico, da cultura, do ambiente institucional e de uma série de outros fatores. É evidente que cada país tem uma situação peculiar.

A descentralização, se bem conduzida, tem mais possibilidades de se sustentar. Quando ela é promovida de forma caótica, pode-se revelar insustentável, mesmo quando tudo o mais a favorece.

Não estou prevendo que a descentralização não vá avançar no longo prazo. Creio, até mesmo, que ainda haja espaço para algum avanço. Deve-se manter, por algum tempo, a tendência à descentralização. Entretanto, no curto prazo, ela está ameaçada.

Eu gostaria de voltar a falar da situação da saúde e da cultura após a descentralização, tema sobre que a economista Lena Lavinas abordou em recente trabalho publicado pelo IPEA. É colocada a questão: o que aconteceu com os gastos sociais no período em que a descentralização mais avançou (aoós a Constituição de 1988)? O trabalho mostra indicadores que apontam para uma crescente dispersão dos gastos sociais per capita. A evolução do gasto em educação foi muito diferente de estado para estado. Nos estados mais

pobres do Nordeste e do Norte pouco cresceram os gastos sociais (particularmente, educação e cultura, saúde e habitação). O comportamento desses gastos é diferente no Sul e no Sudeste. As regiões mais ricas foram as que mais ampliaram seus investimentos na área social no período em que a descentralização mais avançou.

O fato constatado pela pesquisadora do IPEA pode ser reflexo de fatores de natureza política. A predominância do populismo e do clientelismo pode explicar, em parte, o fenômeno. Neste caso, não há muito o que fazer. Não se deve esperar mudanças muito fortes se a causa for uma elite política que, por conta de interesses próprios, contribua para a manutenção ou o agravamento das desigualdades sociais. Esta, porém não é a única forma de se explicar os baixos níveis de gasto social nas regiões mais pobres. A própria pobreza, quando extremada, pode explicar um baixo nível de gastos (particularmente em educação) que podem ser comparados a investimentos que só geram retorno no longo prazo.

Para finalizar, vou algumas observações sobre questões relacionadas à sustentabilidade da descentralização em uma federação. Algumas parecerão um pouco ingênuas, outras um pouco pretenciosas.

Uma delas é a melhoria dos sistemas de saúde e educação sem dúvida contribuirá para a sustentabilidade da descentralização. Há que se melhorar o desenho desses sistemas.

A questão dos deficits fiscais também merece especial atenção. Creio que tem que se rever a legislação que rege o orçamento público.

Devem-se aína criar mecanismos que viabilizem os investimentos em educação , saúde e infra-estrutura.

Creio que os estados possam ter bases mais amplas para aplicar tributos. Essa é uma questão bastante relevante também . Durante as últimas décadas o governo federal explorou a sua capacidade de criar tributos. Os estados e municípios, que não tem a mesma capacidade de aumentar e criar contribuições e outros tributos, tinham seus re-

cursos reduzidos pela falta de empenho do governo federal em cobrar impostos compartilhados (destinados, em parte, a estados e municípios). Os estados devem ter bases tributárias amplas, que reduzam a sua dependência de recursos federais (ainda que compulsoriamente destinados a estados). Deve-se evitar que os estados fiquem de pires na mão à procura de recursos federais. Nas relações entre o governo federal e as esferas subnacionais de governo deve-se se afastar o paternalismo, tradicionalmente muito forte no Brasil.

Argentina

Ing. Juan Ismael Retuerto^[*]

Estamos aquí ante especialistas que han dado una visión técnica sobre los distintos aspectos que conforman la relación Estado Nacional-estados federales. Mi participación que con mucho gusto he aceptado a esta invitación de parte del CFI, va fundamentalmente dirigida a tratar de brindarles desde una óptica de un ministro de provincia cual es su experiencia en esta materia en estos más de 2 años y medio que tengo en esta función en la Provincia del Chubut cuál es la visión que tenemos y la realidad que vivimos en las provincias, fundamentalmente en las provincias chicas, de la relación fiscal y financiera entre el Estado Nacional y las Provincias. Se ha dicho aquí muy claramente que el difícil objetivo de encontrar el equilibrio en las cuentas públicas pasa fundamentalmente por una correcta asignación de responsabilidades y de recursos. Esto que es tan obvio, si es realmente difícil hacerlo para un nivel de gobierno, todavía lo es más cuando un país que pretende ser serio y manejar en este sentido sus cuentas, lo pretende lograr - así como todos aspiramos para

**] Ministro de Hacienda Obras y Servicios Públicos de la Provincia del Chubut.*

nuestro país en los distintos niveles de gobierno. Es decir un equilibrio en el orden nacional, en el orden provincial y en los órdenes municipales.

Aprovecho a adelantar que es evidente que tenemos algunas diferencias con casos de Latinoamérica que aquí muy claramente se han expuesto. Indudablemente que en términos de relaciones fiscales, en términos de un federalismo, de la instrumentación de regiones, tema sobre el cual va a ampliar mi colega y amigo García. Creemos que tenemos el sustento en la argentina de un estado, para hacerlo potencialmente más federal, pero es evidente que faltan una cuantas cosas entre ellas el tema de los premios y castigos. Y es evidente que en la Argentina han primado muchísimas veces en la historia de esta relación fiscal entre la Nación y las Provincias, el peso de los momentos políticos que transcurrían en el país; y no obstante muchas veces tener los elementos o los argumentos jurídicos, los institutos jurídicos para precisamente reglar y normar las transferencias de la Nación a las Provincias.

Esto fue muchas veces sobrepasado fue dejado de lado por exigencias políticas de momento. Voy a dar dos ejemplos inmediatamente sobre esta interpretación que hacemos.

También aprovecho como hombre con responsabilidades políticas y de administración en la provincia, a descartar o no coincidir respetuosamente con algunos analistas como el que ha citado el ilustre visitante en el sentido de que muchas veces las provincias no saben administrar. Es evidente que hay tan buenos o malos administradores en los municipios en las provincias y también en la Nación. Yo creo que definitivamente debemos dejar de lado en la Argentina y creo que se está avanzando en ese camino, aquel preconcepto que en los últimos cuatro o cinco años nos repiqueteaba en la cabeza a quienes tenemos funciones en las provincias sobre que éramos los autores de todos los males de la Argentina. Me limito a decir que el

déficit de todas las provincias se ha reducido y no voy a hacer calificativos sobre que es lo que pasa con el déficit nacional en la actualidad.

Tenemos una estructura jurídica o pretendemos tener una estructura jurídica que haga posible un estado más equitativo un país más equitativo. Nosotros apreciamos que hayan dado avances por cierto en los mecanismos de financiamiento de programas provinciales a través del financiamiento internacional, simplemente alertamos sobre los graves endeudamientos que pueden generarse, una cuestión clave aquí se tocó. Muchas veces se privilegia el endeudamiento de la provincia, el gasto de proyectos seguramente justificables pero que no necesariamente alcanzan a tener un grado de prioridad coherente con el programa de desarrollo provincial. Indudablemente me voy a referir a un tema que es fundamental, la ley de coparticipación o las expectativas sobre la coparticipación federal que nosotros manteníamos y mantenemos. La historia nos muestra que desde siempre el Estado Nacional ha tenido una recaudación, unos ingresos tributarios en mayor medida que los gastos que precisamente este Estado Nacional debía atender. Quiere decir que la lógica no siempre se ha dado en esta cuestión, si bien debo reconocer insisto en Chubut ha habido avances en esta materia me limito a decir que cuando se comienza con las leyes de vinculación en materia de coparticipación federal en la Argentina en el año 1935 la distribución para la competencia nacional estaba fijada en el 82% y solamente el 17,5% era asignado a las provincias. Recordemos también que hace 60 años había 14 provincias en la Argentina, nada más 14 provincias estructuradas como tal institucionalmente.

Con el transcurrir de los años fueron desarrollándose distintos mecanismos de coparticipación que avanzaron en el camino de transferir más ingresos a los estados provinciales, pero esto no necesariamente trajo un mayor grado de libertad de manejo en los gobiernos provinciales, porque fundamentalmente a partir de la década del 70 vino el conocido proceso en la Argentina de transferir los servi-

cios y las responsabilidades en materia de educación salud luego en servicios públicos y así una serie de definiciones que se fueron dando en los diferentes gobiernos con independencia del color político en los últimos 20 años y que se acentuaron en el último lustro prácticamente. Debo también resaltar que criterios interesantes como los que en el año 73 gobernaban la coparticipación, que eran criterios distributivos a través de índices combinados, hoy no los disponemos. Ustedes saben que indicadores como brecha de desarrollo, población o nivel de educación eran los utilizados en la ley 20221 que regía la coparticipación allá por los años 70. Cuando dije, al principio de esta exposición, que hubo momentos políticos en los cuales no obstante existir instrumentos perfectamente claros, los gobiernos nacionales los dejaron de lado en función de necesidades o urgencias políticas. Me refiero a lo que transcurre durante los años 80. La realidad política, la llegada de la democracia a la Argentina la democratización, bienvenida por cierto y por supuesto a la Argentina en todos sus niveles, trajo un mapa distinto, mapa político que influyó sobre estas cuestiones. Se había establecido una intención de bajar los costos laborales suponiendo que la recaudación por otro nivel iba a recuperarse por mayor actividad económica.

Durante prácticamente tres años en la primera etapa del gobierno democrático de los años 83 significó que no tuviéramos ley de coparticipación y en definitiva aquí está un ejemplo de cuando las decisiones políticas o los momentos políticos pesaron sobre esta virtual inexistencia de ley. No hubo posibilidades ya que el Senado no aprobaba la situación de ese momento en ley de coparticipación y esto, de por sí no favorable generó una situación negativa para las provincias y es que se asistió a un aumento rotundo de lo que se denominan Aportes del Tesoro de la Nación como contribución a los desequilibrios fiscales o a los manejos de las cuentas provinciales.

En definitiva por situaciones políticas de un gobierno que no tenía mayoría en una de las dos cámaras trajo que

los ATN tomaran no necesariamente un sentido de equilibrio. No con esto me quejo ni hablo a favor de alguien que no los haya logrado. Digo que no fueron situaciones de equidad y esto fue transformado en la actual, ley 23548 ¿por qué? porque esta ley lo que hizo fue tomar una fotografía de una etapa, de un momento de las relaciones Nación-Provincia y en lugar de retomar los criterios de índices combinados se limitó a monitorear y plasmar en números lo que había sido transferido por estos conceptos a las provincias en los últimos años a través de los ATN. Nosotros desde Chubut como muchas provincias fundamentalmente las provincias patagónicas, decimos que esta es una ley muerta, que esta es una ley que por distintas detracciones y por distintas violaciones muchas veces directamente por decisiones del Poder Ejecutivo Nacional y otras veces por acuerdos legislativos, incluso también con acuerdos de los gobiernos de las provincias, esta ley fue cayendo en letra muerta.

Porque en definitiva, sufrió una serie de detracciones destinadas a distintos objetos como el sistema de previsión social y una serie de fondos especiales específicos que no necesariamente tenían el objetivo de cubrir las necesidades de las provincias. Acá se llegó al otro contrasentido y al segundo ejemplo político que expongo de como las situaciones de momento siguen condicionando fuertemente en la Argentina, las vinculaciones Nación - Provincia. Se llega a otro momento especial donde definitivamente el Gobierno Nacional termina tomando decisiones en materia de coparticipación en función de sus necesidades y ventajas y no de sus obligaciones y es así que tenemos la inmensa mayoría de provincias con problemas financieros para atender las obligaciones que indudablemente son prácticamente todas. A la Nación le ha quedado la defensa nacional, las relaciones internacionales, las universidades, la justicia y por lo menos parte de la seguridad y el sistema carcelario. Todo lo demás son responsabilidades de los estados provinciales.

Hay algunos indicadores para ser optimistas, por ejemplo debemos recordar la constitución reformada en el año 94 en su artículo 124 expresó que la distribución de una nueva ley que la fijaba para fines de este año, el 31 de diciembre próximo, debía contemplar una distribución en función de las verdaderas responsabilidades de las distintas jurisdicciones. Nosotros desde una provincia como la mía teníamos muchísimas expectativas porque teníamos un marcado desequilibrio e inequidad en esta materia, pero lamentablemente las situaciones políticas han llevado a que nuevamente se privilegie la necesidad de que el Estado Nacional cierre sus cuentas, esto nos ha puesto a todos en un corsé y nos impide que fijemos nuestras verdaderas pautas como si no tuviéramos la posibilidad de ser auténticamente gobiernos federales de los respectivos territorios. Debo recordar también, tratando de que me alcance el tiempo, que ha sido importante y reconozco algunos avances en materia de financiamiento. Es decir las provincias han comenzado a tener acceso a financiamiento de niveles internacionales. Pero seguimos dependiendo de una discreción, discrecionalidad del Estado Nacional.

Quienes gobiernan provincias deben ir a Buenos Aires a pelear la circular 1075 por la cual el Ministerio de Economía autoriza o no una operación de financiamiento de los estados provinciales. Les puedo asegurar que a veces es un peregrinar por lo menos muy cercano a la claudicación de las provincias ante el Gobierno Nacional. Insisto, creo que eso hay que modificarlo, tengo la expectativa que en este sentido se van a producir algunas modificaciones en las decisiones del Gobierno Nacional en el ministerio de Economía porque se ha entendido por lo menos según algunos funcionarios que hay que cambiar, determinados clisé que se utilizaban.

Por supuesto en la Argentina existieron y van a seguir existiendo las viejas pujas entre Gobierno Central y el interior y bueno esto no nos debe asustar, lo que si debemos decir es que el proceso de regionalización como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 75, es un pro-

cedimiento que queda exclusivamente a cargo de las provincias y no como alguna peregrina idea que supuso que la Nación nos iba a decir qué provincias nos teníamos que nuclear para crear regiones. El caso de Misiones va a ser claramente expuesto y se va a graficar con una frase que no quiero utilizar porque no me corresponde, pero en contrapartida, al caso de Chubut tiene otras realidades. Nosotros no podemos pensar en una Patagonia no integrada creo que es un foro interesante para que se escuchen algunas reflexiones de alguien que con mucha dificultad como casi todos los Ministros de provincia está tratando de acompañar al Estado Nacional en esta etapa de transformación. Nadie quiere deslindar responsabilidades pero sí queremos, porque estamos convencidos, que así como hay un Presidente que salió de un gobierno de provincia por qué no va a haber provincias que sepan administrarse, sería un contrasentido absoluto. En la Región Patagónica de la desnaturalización de la ley 23548, de Coparticipación Federal ha significado lo siguiente: en nuestra región, contando a La Pampa recientemente integrada a la Patagonia, de La Pampa a Tierra del Fuego en el período 1992-1995, dejamos de percibir 1100 millones de pesos, entre 150 y 300 millones de pesos por cada provincia en estos cuatro años. Fíjense qué volumen importante de dinero, esto fue por sucesivas detracciones que muchas veces se dejan de lado y no se quieren escuchar en el Gobierno Nacional. También quiero mencionarles en este simple pantallazo de cómo vemos las cuestiones desde una provincia en que la prórroga del pacto fiscal significó una serie de condicionamientos de imposibilidades. Por ejemplo, con un criterio responsable durante los años 1995 y 1996 nosotros dimos una serie de exenciones impositivas porque era el compromiso del pacto fiscal y porque debíamos llegar a este fin de año cumpliendo con los deberes, como buenos escolares para conseguir algunas cosas que a veces ni siquiera se cumplían. Lo concreto es que a fin de 1996 debíamos tener una nueva ley de coparticipación federal,

resulta que esto no existe, más hemos perdido ingresos en muchos casos.

Gracias a la apoyatura de nuestras Legislaturas hemos podido retomar a ciertos derechos tributarios.

No da una buena imagen quitar un impuesto para luego reponerlo pero no podemos condenar a nuestros estados que tienen todo el peso de seguir con sus obligaciones cumplidas en tiempo y forma, y dejarlos desfinanciados. Quiere decir para ir redondeando este panorama final; no hay un equilibrio maduro en la Argentina en esta materia, porque muchas veces hay lecturas de situaciones que a uno lo preocupan. Si uno lee el memorándum de acuerdo del Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional en el punto 11 parte final dice así «En este contexto el Gobierno Nacional procurará acordar con las provincias los pasos que deberán darse para desacelerar el incremento de las transferencias de ingresos tributarios federales y transferir cierto rubro de gasto federal al provincial» esto no es novedad pero por si a alguien se le había pasado lo vuelvo a recordar, el Gobierno Nacional ha acordado con el Fondo Monetario Internacional que hay que seguir en la tendencia de transferir menos fondos a las provincias y asignarles más responsabilidades o sea que la brecha se sigue agrandando. Esto, señores, no lo dice un Ministro del interior porque quiere defender sus intereses los hemos defendido bastante bien, mi Gobernador lleva un período y medio de mandato y no estamos haciendo de esto una justificación, queremos reclamar como lo hacemos en cuanto foro hay que el Gobierno Nacional interprete la Constitución Nacional de 1994.

Esta fue muy clara no sólo cuando en la cláusula de disposición transitoria 611 dice claramente, otro ejemplo de letra muerta, que por un lado debía haber transferencia de recursos y responsabilidades y por otro lado que no debería haber detracciones de la masa actualmente copartícipe o que reciben las provincias. En definitiva yo creo, no obstante, que hay indicadores, que muestran que hemos avanzado porque ese 17,5 % de hace 60 años hoy estamos

en el 43% que retiene la Nación. Esto es un avance, pero cuidado no nos engañemos, hemos hecho algunos números y de ese 23% que fija la 23548 a la realidad hay más de 11 puntos en menos que las provincias están recibiendo, es decir la Nación se está quedando con un 11% más de lo que la ley dice. Ustedes me dirán, pero son instrumentos jurídicos válidos, sí, fueron decretos, leyes, para algunos dimos el acuerdo las provincias en otros no quedó más remedio que aceptar el peso de los hechos, creo que esto merece que pongamos algunos minutos de nuestra atención. En definitiva ¿qué es lo que pretendemos? ¿cuál es nuestra visión en esta materia? Un auténtico, equitativo, moderno y solidario régimen federal. Lo que hay que lograr es que la Nación sólo retenga los fondos y los recursos necesarios para atender aquellos servicios necesarios de interés general y que no pueden ser identificados con ninguna otra de las jurisdicciones, es decir que no pueden ser atendidos por ninguna otra jurisdicción. Todo lo demás, y en hora buena porque seguramente va a ser mejor para la Argentina, hay que convencerse que ya de hecho está en responsabilidad de las provincias. Lo que hay que darle son los recursos y dejarde lado estas sucesivas limitaciones que por allí terminan desvirtuándolo todo. El especialista que exponía decía que no era condicional la distribución de coparticipación en la Argentina, no lo es y tiene razón de la lectura de los textos legales, pero acabo de demostrar que en definitiva en cualquier momento podemos llegar a tener una nueva restricción. Un ejemplo, el piso de coparticipación federal es un piso que está claramente establecido que debe ser de 740 millones de pesos, mensualmente debe garantizarse a las provincias como distribución total del porcentaje destinado a las provincias; si no alcanza es el Estado Nacional el que se obliga a disponer de esos fondos. Tenemos que en el trimestre febrero-mayo de 1996 no nos han pagado este piso; podría hablarles de muchas cosas, podría decirles que por ejemplo por la privatización de Gas del Estado, teníamos legítimas acreencias que no han sido liquidadas porque el Estado

Nacional también ha hecho una interpretación muy particular de la lectura de la ley de privatización de Gas del Estado. El 10% que corresponde a las Provincias hay muchas formas de determinarlo, pero una sola la correcta y por un criterio restrictivo, se está perjudicando a los Estados Provinciales, pretender abonar una mínima parte de la legítima acreencia. Quiero decir que yo vislumbro una posibilidad de una relación más madura de las Provincias con la Nación. No va a ser sencillo, tenemos nuestras responsabilidades también de que las cuentas cierren. Tenemos que transferir con un criterio más federal, más democrático hacia nuestros municipios. Las realidades de cada provincia no son todas iguales y bastante disímil es por cierto, cómo participan internamente los recursos de la órbita federal.

En su conjunto lo más difícil que nos pasa a nosotros en la Argentina es medir equitativamente las responsabilidades de cada jurisdicción, de la Nación y de cada una de las provincias y es función de ésta que de una buena vez por todas tengamos indicadores, no coeficientes fijos, en la ley de coparticipación, cada período determinado de tiempo sean recalculados. Y con esto se asignen los recursos y no adecuar las transferencias a las provincias, en definitiva a las necesidades de gastos que tiene el Gobierno Nacional, que es lo que históricamente nos ha venido ocurriendo.

Creo que al procedimiento de apertura de la economía, al procedimiento de la estabilidad ahora le sigue el proceso de equidad social en materia de vinculación Nación-Provincias. El criterio y la equidad, ésta es la demanda que tenemos, es la tarea pendiente de todos nosotros y ojalá que no obstante esta prórroga que nos vuelve a condenar de alguna manera por dos años de injustas coparticipaciones, que en este período haya madurado la dirigencia argentina para que todos hayamos contribuido

a tener una relación más sólida y más equilibrada. Muchas gracias.

Dr. Diego García (*)

La República Argentina, es, esencialmente y por origen, federal. Las Provincias son anteriores a la Nación. A través de los caudillos se constituyeron en instrumentos de crecimiento y desarrollo de zonas determinadas y a través de pactos se creó la Nación. El primer punto es que la Argentina es un país políticamente federal; tenemos que profundizar para avanzar hacia una administración federal; en la **estructura política federal**.

Como en otros países, tiene una importancia fundamental la Cámara de Senadores, donde se encuentran representantes directos de los intereses de las distintas poblaciones o sea de las distintas provincias. El federalismo debe ser un **federalismo cooperativo**. ¿Qué implica esta cooperación? Implica subsidiariedad y solidaridad. El segundo concepto (solidaridad) es la esencia misma del Estado, no existe Estado sin solidaridad, nadie se agruparía para quedar fuera del conjunto, de manera que es un deber esencial al Estado mismo. Implica un Estado en el cual la superioridad que pueda atribuirse cada uno a sí mismo en el ámbito estructural y del pensamiento, en el ámbito de las ideas, queda subordinado a la humildad de creer que el país es el conjunto y tiene hombres capaces y en cada una de las zonas donde están las realidades. En este concepto, podemos afirmar que el federalismo nace y es esencialmente una concepción plural, como contraposición está el esquema unitario. Esa concepción plural no está solamente dimensionada en el ámbito de lo físico, implica esencialmente un respeto al otro. Si nos manejamos con la filosofía Bergsoniana el yo «es» yo, porque está el «tú» delante, y, en la medida que el «tu» se realiza el «yo» cre-

**) Ministro de Economía de la Provincia de Misiones.*

ce; por eso analizado humanísticamente el hombre, en la medida que hay alguien que se degrada nos degradamos todos y no debemos perder esa idea. En el esquema de país pasa exactamente lo mismo, en la medida que somos una estructura unificada y decimos que somos un país, pero alguien que está dentro de ese país se degrada, nos estamos degradando todos. Ese concepto muchas veces se pierde como consecuencia del egoísmo, como consecuencia de las distancias, como consecuencia de las malas comunicaciones y termina a través de la exposición de ideas centralizadas que se autodefinen entre quienes las propugnan, ignorando las realidades que subsisten y existen en cada una de las regiones.

Así como nosotros decimos que tenemos una estructura política federal, cuyos dos puntales están por un lado en el Senado y en las leyes convenios que surgen como consecuencia de los acuerdos entre gobernadores, tenemos una estructura administrativa unitaria. Ese ha sido el gran problema argentino, les voy a dar dos ejemplos que grafican esta realidad, siempre tuvimos una ley de Banco Central, nunca tuvimos una ley monetaria donde se defina como en el sistema de la Junta Federal de EE.UU. o como en el sistema del Bunderbuk alemán donde está la junta monetaria, la superintendencia de banco y el Banco Central. Aquí ha habido un solo elemento que manejó todo lo que es el Banco Central, y el contralor era contralor de bancos, que lejos estamos de una concepción financiera, donde los doce estados de la Unión definen un modelo de control financiero, donde se centraliza todo en la experiencia previa que hicieron cada uno de los estados y que luego de 10, 15 ó 20 años de estudio surgió la ley de la reserva federal; eso es una materia que tenemos pendiente, es algo que tenemos que hacer los argentinos para darle solidez a un sistema financiero. La solidez se da a través de las estructuras administrativas que propendan a ese desarrollo federal. El otro es el sistema impositivo, que nosotros necesitamos, un sistema impositivo donde las provincias tengan algo que decir. Porque

si participamos de los recursos, no es porque nos estén regalando nada, si participamos de los recursos es porque formamos un país y dentro de ese país es donde rigen las normas impositivas y que sin lugar a duda, deben ser no solamente impuestas, sino que tienen que ser desde el punto de vista de las ideas discutidas, desde el punto de vista de la aplicación controlada y desde el punto de vista de la ejecución centralizada o descentralizada.

Como compensación de una falta de estructura administrativa federal, donde surgieron gran cantidad de iluminados, en la Argentina, que desde centros de análisis imponían normas y conductas al conjunto del país, a veces absurdas y que surgen nada más que de un desconocimiento absoluto de nuestro país y no les estoy hablando de Ciencia ficción, les estoy hablando de hechos que sucedieron y suceden en la República Argentina. Como contrapartida, se empezaron a crear los consejos y las comisiones federales, se agrupa a los Ministros de Educación y se crea el Consejo Federal de Educación, se agrupa a los Ministros de Salud y se crea el Consejo Federal de la Salud. Estas agrupaciones actuaron como instrumentos compensadores, al darse cuenta de las falencias, de la imposibilidad de generar ideas aplicables a todo conjunto del país a partir de una definición de laboratorio. Felizmente estas ideas han venido a paliar esa falencia administrativa, pero no debe ser la consecuencia final. Esto implica profundizar otros temas que hacen al Federalismo.

Federalismo y servicio: para graficar este concepto y apreciar el valor que tiene veamos algunos casos de Misiones. Se crea la empresa Yaciretá, el lago significa incremento del nivel de las cotas que crea ingentes perjuicios a la ciudad de Posadas. Todo el beneficio por la generación de las turbinas, llega a los que están abajo, en el resto del país. Es la única presa que tenemos nosotros que no es de pico, tiene generación auténtica de electricidad permanente que duplica la generación energética de la Argentina, pero Misiones no estaba interconectada, mientras que el resto del país, sí. Con una distancia de 80 km no

había una red de alta tensión. En todo el resto del país las redes de alta tensión se habían pagado con fondos federales. A la provincia de Misiones le conectaron la luz, pero las bajadas y los transformadores los tuvo que pagar la Provincia eso no es federal, es una forma equivocada de ver la realidad es ofender a la gente. La provincia de Misiones ha perdido, como consecuencia de la interconexión, cuatro empresas, porque no tiene gas, el resto de las provincias, sí, los oleoductos y los gasoductos fueron pagados con fondos federales. Misiones no tiene gas, y las cuatro empresas o usinas de ciclo combinado en perfecto estado y que podrían generar electricidad a un costo igual o menor que la generación eléctrica, tuvieron que ser paradas, porque con gasoil significa 0,78 centavos contra 26 que significa la generación por ciclo combinado con gas, o por generación hidroeléctrica. Todos los técnicos de Oberá, El Dorado, Posadas y Leandro N. Alem sufrieron un grave perjuicio por no tener algo a lo que la Provincia tiene derecho. Todo esto forma parte de lo que es el equilibrio de un concepto federal. De manera que tenemos que ser muy prudentes cuando definimos a las provincias sobre todo desde la Capital Federal, muy prudentes y les recuerdo un tema actual, el costo telefónico que hoy está en discusión y cuya última mesa de debate fue planteada en la ciudad de Posadas. El Gobernador de Misiones ha sido muy claro y dijo "Misiones no quiere subsidiar a nadie porque si yo le estoy cobrando el dos y medio por ciento de impuesto a los Ingresos Brutos, si le hemos sacado impuesto a la industria, si se lo hemos sacado a la agricultura, si se lo hemos sacado al turismo, no podemos soportar que el telefono represente el 4% del costo de producción de una empresa, porque hoy el teléfono integra el proceso productivo, no es más el chiche de hablar; el teléfono con la computación y el fax es el gran medio de unificación y venta que tienen las provincias lejanas o las provincias aisladas". Tenemos que hacernos un lavado de cerebro y pensar en serio en un país que necesita de esos recursos porque forman parte del

proceso económico, eso es el federalismo que nosotros necesitamos.

El otro concepto es que el **federalismo está inserto dentro de estructuras naturales**, esas estructuras naturales tienen tres aspectos: las estructuras naturales productivas, las estructuras naturales y la ecología y las estructuras administrativas. Misiones es una sociedad rural; naturalmente rural, ¿por qué?. porque sus características de producción hacen que el agrupamiento de pequeñas unidades se encuentre formando dentro de la belleza. Usted forma cinco casas, les da agua y les da luz, corta el pasto y está en una ciudad jardín, porque Misiones es totalmente verde, y sus productos son plantas de jardín, el té, el tabaco, la yerba mate y la madera son; instrumentos de riqueza, pero al mismo tiempo, son instrumentos de belleza. Esa característica que tiene Misiones hace que la población rural no pueda compararse con la que puede haber en otras zonas, donde vivir en el aislamiento es vivir en lo feo en algunos casos, y en lo aislado, y en contra de la naturaleza misma, en otros. Misiones es una provincia chica, donde la dotación de los productos que hacen a la producción está ligada a la belleza y al hábitat naturalmente. Sin embargo, está ligado a otro punto, que está condicionado naturalmente en el orden nacional y en el orden internacional. Si hay una provincia que está condicionada por lo económico es la provincia de Misiones, donde está el más grande parque provincial que hay en la República Argentina y uno de los más grandes del mundo. ¿Qué significa eso? Aporte al conjunto de la humanidad y aporte a la Argentina, por esos terrenos que mantiene ociosos la provincia de Misiones, no sólo no recibe un sólo peso, sino que soporta todo el gasto de su mantenimiento, dentro de ese nivel que significa un hábitat adecuado para la humanidad y no recibe ninguna compensación.

El sector público es otro de los límites que tenemos a una auténtica expresión de lo que es el federalismo y que se manifiesta a través de las cuentas y del equilibrio fiscal.

Esto fue analizado someramente por el Ingeniero Ciá-cera con el financiamiento en las provincias. El financiamiento en las provincias ha tenido diversas manifestaciones: en los períodos inflacionarios a través de los redescuentos del Banco Central que servían como compensación a la recaudación impositiva que, prácticamente, en momentos que era nula, el déficit cuasi fiscal lo coparticipábamos a través de un instrumento que se analiza en los estudios fiscales y que es la emisión monetaria, participábamos de la emisión monetaria. En el período de estabilidad entran a jugar otros valores en el análisis de las provincias. En primer lugar, entra a jugar un presupuesto, a mí me tocó ir como Ministro de Economía a Tucumán, donde soportaban cuatro meses de sueldos y de jubilaciones atrasados. En menos de nueve meses teníamos las jubilaciones y los sueldos al día y pudimos pagar los aguinaldos en término y ganar las elecciones cuando teníamos casi todo en contra. ¿Por qué?, porque se nos presentó un período favorable de crecimiento de la recaudación, del ingreso, que es lo que siempre se objeta a la provincia. En lugar de gastar lo que ingresaba se gastaba menos de lo ingresaba, entonces llegó el momento en que, naturalmente, se produjo un equilibrio dentro de las cuentas. Eso que en la provincia de Tucumán fue usado con determinado criterio, en otras provincias fue usado con criterio optimista, es decir, si estamos subiendo la recaudación en el 92, vamos a subir la recaudación en el 93 y las proyecciones del ministerio de Economía nos daban elementos que superaban la realidad. Sobre esa base, se tomaron las decisiones y llegaron los desequilibrios de las provincias, 4594 millones de dólares en el 94. Pero a partir del 95, los señores gobernadores de Provincias, a quienes muchas veces el periodismo, no los trata con el respeto y con la profundidad de análisis que se requiere, asumieron la responsabilidad de la austeridad en la provincia, bajaron los gastos, bajaron sueldos, pero no bajaron las inversiones. Este año, las provincias van a tener bajo desequilibrio presupuestario, entonces no somos tan malos administradores, porque no lo estamos diciendo nosotros, lo está diciendo el minis-

terio de Economía de la Nación. Hemos logrado refinanciar las deudas, porque ha cambiado a partir del equilibrio de contar con un presupuesto, contar con una moneda sana, merecemos el respeto de afuera. La venta del Banco de la provincia de Misiones, ha detenido totalmente el déficit cuasifiscal. Si la Provincia necesitaba plata, el Banco tomaba fondos en el mercado y la Provincia se endeudaba con su propio Banco, sin límites. Los empresarios sin respaldo tomaban fondos que después no los pagaban, y los empleados para pagarse su sueldo devengaban intereses que nunca nadie los iba a pagar y que estaban por sobre toda realidad de lo que se puede pagar en un mercado, felizmente el efecto de no tener Banco es moverse con una realidad y sin déficit aleatorio cuasi-fiscal y si hay déficit es totalmente medible. Hoy, la totalidad de las deudas que generó el Estado, nosotros las tenemos totalmente controladas. Y al contrario de lo que pasaba anteriormente, ya nos está generando ingresos, por los alquileres de los locales y por la recuperación de la cartera previsional, que está totalmente en el Banco vendido para que el Estado no le pueda hacer beneficio a nadie de los que son deudores del Banco. En esas condiciones fuimos a negociar a Washington con el Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, nos tocó conversar con Stephan Albert que era el vice presidente para la zona de América latina, fuimos con los representantes del Ministerio de Economía de la Nación, el Dr. Baldrich y el actual vice presidente del Banco Central, el contador Miguel Ángel Ortiz, cuando le tocó a la provincia de Misiones la exposición, yo les digo que no les voy a hablar del Banco sino que les voy a hablar de la provincia de Misiones, en la cual está inserta ese Banco. Lo invito después a Misiones, nos visitó, fuimos a visitar dos madereras, una que tiene un *joint-venture* con una empresa que está en los Ángeles que extrae los nudos de las maderas de pino, automáticamente con una máquina computada y hace perfiles que se exportan para hacer ribetes de lujo con maderas. Me dijo: "ahora estoy más convencido que nunca que la Argentina va a ser Argentina cuando crezcan las provincias". Esa fue la experiencia y eso lo

dijo en la primera reunión que tuvimos allá en discurso final: «yo creía que la vieja Argentina se había cobijado en las provincias pero ahora me doy cuenta que sin el crecimiento de las provincias no tiene crecimiento la Argentina» y eso tenemos que tenerlo, nosotros, muy en cuenta. Pero tenemos un obstáculo fundamental en las provincias, ¿cuál es?, nosotros tenemos tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El Poder Ejecutivo si no trabaja bien pierde las elecciones y se tiene que ir, además recibe críticas de toda la población cuando no obra bien. El Poder Legislativo tiene que tratar de hacer buena letra, porque si no, no son reelectos. El Poder Judicial no tiene que hacer nada para quedarse ni siquiera un fallo. Eso es a lo que yo no le encuentro sentido, tiene que haber un medio de revalidar la eficiencia ante la sociedad, mediante la plena vigencia de las instituciones de la Constitución.

El segundo de los escollos que tenemos para un federalismo auténtico son dos legislaciones laborales, una para el empleado público y otra para el empleado privado.

Estas deben ser las bases de una concepción moderna del Federalismo, una concepción del federalismo en la cual nos integremos en serio, donde la filosofía forme parte de un modo de vida.

Estas ideas que me he tomado el atrevimiento de expresar ante Uds., es porque tengo una convicción clara de que sin eso el federalismo va a seguir siendo más difícil a pesar de que hemos avanzado tanto, de que la Argentina es hoy desconocida si la comparamos con la Argentina que todos conocíamos. Quiero decir que hemos cambiado mucho, hemos tenido muchas experiencias buenas, hoy tenemos una moneda que nos permite hacer presupuesto que nos permite buscar el equilibrio, pero tenemos que vencer algunos instrumentos principalmente relacionados con el gasto que nos permita que ese equilibrio se transforme en buscar lo que es el equilibrio de conjunto. Pero quiero tocar dos temas: uno es la salud y otro la educación.

La salud y la educación, yo las sumo a las inversiones, de manera que si me preguntan a mi cuanto es lo que en

este momento invierte Misiones de 800 millones de presupuesto, yo les digo, 180 millones en obras, 41% de gasto en sueldos en educación, y el 30% en salud, eso lo invierto, porque eso es el futuro de esa sociedad. Sin embargo, soy consciente de que el sistema corporativo hace que ese 41% que yo gaste en educación, el objetivo es el maestro, es el profesor, no es el alumno. Y lo que gasto en salud, el objetivo es el médico, no es el enfermo ni la salud preventiva. También hemos distorsionado todo, la corporación ha reemplazado los objetivos naturales que es el bien común y la solidaridad, entonces en la medida en que no vayamos todos haciendo nuestro aporte vamos a crecer menos, porque es un problema cultural. Yo estoy muy conforme con mi país, creo que hemos avanzado mucho, creo que en el federalismo es básico este esquema, pero por sobre todo que la libertad es el elemento más grande que hemos conseguido a partir de la democracia y que nos está permitiendo crecer, ejercer y avanzar en el concepto federal.

II. LA REGIONALIZACION COMO EXPRESION DE LOS PROCESOS POLITICOS INSTITUCIONALES

Dr. Roberto Rubén Domínguez

*Los principios constitucionales y
jurídicos en la creación de la Región*

1. La Región:

¿realidad de los geógrafos o utopía de los políticos?

El concepto de región fue creado por los geógrafos a partir de las homogeneidades físicas que se encuentran en un espacio territorial determinado. La influencia de los geógrafos se hizo sentir en nuestro país cuando, en la segunda mitad de este siglo XX, surgió la idea de dividirlo en regiones geográficas. De hecho hubo un Instituto de la Tierra en la Argentina, que se dedicó a dividir por clima, por especialidades geográficas y por espacios territoriales. Es el caso por ejemplo de nuestra región del noroeste argentino, fue dividida en dos zonas geográficas: la de la selva Boliviana Oranense, que llega hasta los pedemontes del Aconquija, y la zona árida andina. Esta división que hicieron los geógrafos tenía un objetivo económico político: sugerir que en cada región se debía realizar determinada producción de frutos y no otros. Así por ejemplo, se decía que para la zona boliviana Oranense debía hacerse producción de azúcar, de tabaco, de citrus y frutihorticultura de primicia, típica de nuestra zona. En la zona árida andina debía criarse el ganado, la ganadería ovina para producir lana, producir algún tipo de carne de llama. Es decir, el

Estado podía direccionar y decir a los productores de la tierra qué, cuándo y cómo debían producir. Aun cuando se había descrito una realidad geográfica se hacía una concepción de la realidad política, de utopía política, porque en realidad eso nunca se llegó a concretar, gracias a Dios.

¿El entorno físico va a determinar a los seres humanos o los seres humanos podemos retar a nuestro entorno físico y superarlo? Y los políticos dijeron: al entorno físico lo podemos superar. Porque cuando hay voluntad de poder, hay voluntad de cambio y podemos cambiar la realidad física por más que sea dura y difícil. Pero nosotros tenemos la posibilidad de modificar estas regiones geográficas. Por supuesto que para modificarlas es necesario esto que se llama la voluntad de poder. Pero la voluntad de poder no es solamente una voluntad ciega, hay un contenido afectivo. Esta voluntad se expresa a través de normas jurídicas que el Estado debe respetar.

2. La normalización de las regiones, según se trate de gobiernos unitarios y centralistas o gobiernos federales y descentralizados.

Lo que uno se pregunta, cuando está al frente del tema región, es: ¿estamos frente a un Estado centralista o federal? Si estamos frente a un Estado centralista, las normas referidas a una región van a funcionar en forma centrífuga. Y si estamos frente a una forma de gobierno federal, vamos a tener normas que van a venir en forma centrípeta, es decir desde la periferia hacia el centro. Estos son los principios explicativos del ser de nuestro Estado, manifestado a través de normas jurídicas y de realidades. Son los que también nos van a indicar el principio del conocer y del obrar. Porque nadie quiere ser por ser ni conocer por conocer, sino en la medida que somos y conocemos lo hacemos para hacer las operaciones u obrar sobre la realidad que nos interesa transformar.

3. Los "principios constitucionales" en la República Argentina, antes y después de la Reforma Constitucional de 1994.

El tema de las regiones se introduce en nuestra vida política a través de gobiernos autoritarios, no a través de gobiernos democráticos. En la Constitución de 1853, el tema de la región no existía. Porque desde 1810, nosotros renegamos de la organización que nos habían dado los españoles a través de la Ordenanza Real de 1782 que nos organizaba como regiones. Es decir estamos volviendo a las regiones fijadas por la ordenanza que creó el Virreinato del Río de la Plata. Como había un espíritu profundamente antiespañol, y queríamos independizarnos, empezamos, a partir de 1810, a dividirnos en provincias. Lo que antes era la Capitanía de Tucumán se dividió en Santiago del Estero y Tucumán propiamente dicha. Catamarca y Salta se hicieron provincias autónomas. Jujuy en 1834 fue la última provincia que declaró su autonomía y se independizó de aquel sistema.

Por eso es que en el siglo XIX no aparece el concepto de región ni de unidad regional en nuestra vida institucional. Empieza a aparecer por la segunda mitad del siglo XX, explícitamente en un gobierno autoritario surgido de un golpe de Estado, que es el gobierno denominado de la Revolución Argentina.

En 1967, la Revolución Argentina dicta una ley que divide al país en regiones y crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Uno se pregunta ¿por qué un gobierno autoritario de esta naturaleza dividió al país en regiones? Era una necesidad política para ese mismo gobierno militar, surgido el 28 de julio de 1966, que había dispuesto como primera medida disolver los partidos políticos, es decir no había más representación por ideologías o corrientes políticas. Los había disuelto, nunca había ocurrido esto en nuestro país. La tentación que uno le veía a ese gobierno militar era la de inclinarse por el sistema político corporativo, es decir ya que no funcionan los parti-

dos políticos este gobierno va a organizar al país por sindicatos, ligas de padres, jefes de familia, escuelas, centros vecinales y un poco de eso hubo al principio de la Revolución Argentina. Sin embargo, esta tentación corporativa que tuvo en su momento la Revolución Argentina no satisfacía a muchos de los que habían estado en ella, porque iban a merecer el mote descalificativo y peyorativo de nazis o franquistas. Entonces comenzaron a organizar políticamente nuestro país en regiones y lo dividieron en tantas como se les ocurrió. Nosotros, los jujeños, caímos en la región del Noroeste Argentino. El tema de la regionalización no murió con la Revolución. Argentina, continuó y se hizo carne en la dirigencia política argentina, dirigencia democrática. A pesar de que nace en un gobierno autoritario, sigue y sigue creciendo a través de los partidos democráticos hasta que tiene su reconocimiento a través de la reforma constitucional de 1994.

Restituida la democracia, en enero de 1988 se reúnen en Mar del Plata los gobernadores justicialistas haciendo una declaración de fe federal, y en esa declaración está el reconocimiento de que el instrumento más adecuado para asegurar el federalismo es la regionalización y que va a ser fruto de la decisión de cada una de las provincias que componen nuestro país. Se le pedía a la Nación en aquella declaración de los gobernadores que proveyera de estímulos constitucionales para la regionalización.

Y así llegamos a 1994, pareciera ser que esta idea de regionalización va a ser un poco la panacea y va a resolver muchos problemas de nuestro país, quedó encarnado, uno se pregunta ¿ Por qué quedó encarnado? Da la sensación de que todavía en la clase política, no hay muchas ideas de instrumentos o instituciones que puedan sacarnos de las crisis recurrente que tenemos, entonces dicen esto puede ser la solución, probemos con eso de la regionalización a ver si nos sale bien.

La reforma de 1994 establece la posibilidad de que haya regiones en nuestro país, en el art. 124 de la Constitución Nacional. Pero de la forma que está enunciado, de ninguna

manera satisface el deseo que tuvieron los gobernadores en 1988 de que la Constitución creara estímulos constitucionales para la región, no hay estímulos constitucionales. Cuando uno dice, estimulemos la región significa que naturalmente la región no se impone, es algo que estamos forzando a que exista. Cuando uno está estimulando algo, es porque no existe, no tiene ganas de existir naturalmente, sino que hay que empujarla. No hay estímulos para regionalizar a nuestro país en la Constitución de 1994, no hay ningún estímulo que diga que las provincias que se unan y creen la región van a tener tales y tales beneficios. Lo único que se dice en el art. 75 inc. 19 es que el Congreso velará para que haya un crecimiento económico y social parejo y se eliminen los desequilibrios regionales. Eso es demasiado amplio, no es algo que llame la atención para hacer o constituir regiones. A pesar de ello, sin embargo, las regiones empiezan a tomar un perfil.

La primera región que definió el deseo de constituirse y ser reconocida como tal fue el noroeste argentino. Al poco tiempo de sancionada la Constitución se constituyó el parlamento regional del NOA; los gobernadores del NOA firmaron su proyecto de formalización y la región ha empezado a funcionar. Pero ¿cómo funciona en realidad?, esta región del noroeste argentino funciona con algo que al Gobierno Central le asusta un poco, funciona como ellos dicen, como manada para pedir subsidios o subvenciones para las economías provinciales. Se juntan las regiones y dicen, bueno queremos el Fondo Especial del Tabaco. Comprometen a todos sus legisladores para sostener el Fondo que constituye una subvención a la producción tabacalera que está asentada en la misma región del norte argentino. De la misma manera como el gran centro consumidor de nuestro país que es la Cuenca del Plata o el Litoral o la Pampa húmeda, quiere consumir azúcar barato, tabaco barato y por eso debe eliminar los subsidios que debemos pagar, para sostener el precio del azúcar y para sostener el precio del tabaco o el precio del citrus, también estas provincias productoras piden la eliminación de los

subsidios que tienen algunos sectores industriales de esta zona . Si esta zona quiere azúcar barata , nosotros también queremos autos baratos y si Buenos Aires y Córdoba no nos dejan consumir autos baratos, pues eliminen los subsidios de los autos. Entonces empieza ya una lucha entre región contra el Gobierno Central, es decir eliminen los subsidios que Uds. tienen en estos lugares y que son los que han dado origen a los grandes desequilibrios regionales en nuestro país. Porque por algo en el centro de consumo, en el litoral, en la pampa húmeda se ha desarrollado la industria y nosotros no hemos tenido industria. Una industria típicamente subvencionada es la automotriz. Así vienen funcionando ahora, pero uno se pregunta ¿quiénes son los que han ido creando estas regiones?: los gobernadores.

Porque cuando la Constitución habla de las provincias en realidad habla de los gobernadores que son los jefes de cada provincia. Son los jefes de la administración de cada provincia y ellos como el presidente de la Nación están facultados a celebrar tratados . Esos tratados son los que dan origen a las regiones. Es decir que esta pregunta de ¿quién crea las regiones?, la respuesta está dada en la Constitución sólo las provincias a través de los tratados interprovinciales que celebran los gobernadores .Luego esos tratados interprovinciales para tener validez deben estar aprobados por las respectivas Legislaturas y luego deben ser remitidos al Congreso de la Nación. Es decir que la Nación tiene una función de contralor, pero no una función de creación de las regiones. Esto que quede claro frente a las iniciativas legislativas que están en danza.

Sabemos que son las provincias quienes crean las regiones y para qué las crean; según la Constitución Nacional para el crecimiento económico y social de las provincias. Uno se pregunta en realidad qué quiere decir esto, quiere decir que la Nación no nos garantiza a las provincias el crecimiento económico y social. Para garantizarlo crea una región, porque las provincias no podemos crecer económica y socialmente solas.

Yo creo que esta expresión que está contenida en el art. 124 de la Constitución Nacional en realidad es un acto fallido, con el perdón de Sigmund Freud. Es un acto fallido que se ha expresado en la Constitución, porque cuando esto lo debatimos en una comisión de diez juristas por el Partido Justicialista para elaborar algunas bases para la reforma constitucional, ya se había empezado a discutir en realidad qué queremos decir con esto . Porque alguien en una reunión dijo: hay provincias que no son viables. Porque al decir las provincias solas no pueden crecer social y económicamente, entonces hay que crear regiones y que dejen de molestar estas provincias que son muy chiquititas, son inviables y listo. Esta fue la fórmula que salió de la convención pero guarda ese verdadero sentido o ese verdadero contenido que es lo que quería tener como objetivo de creación de las regiones . Cuando uno realmente se pone a pensar cuál es el objetivo, el crecimiento económico social, es un objetivo político. Claro que es un objetivo político pero ¿cuál es el objetivo político último?, que desaparezcan las provincias que no son viables. Esto se tiene que garantizar, ninguna provincia lo va a aceptar. Las que crean las regiones son las provincias no el Congreso de la Nación.

Cómo se crean estas regiones, no por ley nacional, se crean por tratados provinciales. Hay una gran tradición de tratados interjurisdiccionales en nuestro país, sobre todo a partir de una hermosa inspiración de un cordobés , maestro de muchos como es Don Pedro Frías que logró el federalismo de concertación, es decir creó el concepto de federalismo de concertación, y que también tuvo sus primeros pasos durante gobiernos autoritarios y no en gobiernos democráticos. El federalismo de concertación empezó a hacerse carne, empezó a practicarse con más asiduidad durante los gobiernos autocráticos o surgidos como consecuencia de golpes de Estado. Esto lo tenemos que decir en pos de una correcta visión histórica de nuestra vida política, no debemos esconderlo ni pensar que los partidos democráticos fueron toda su vida federalistas.

Muchos partidos democráticos o por lo menos los dos más grandes tienen una gran tentación de no ser federalistas y de ser muy centralistas. Una vez que estén celebrados los tratados por los gobernadores de provincia, aprobados por las legislaturas provinciales tienen que mandarlos a conocimiento del Congreso de la Nación. Y hay una discusión enorme de todos los especialistas en Derecho Constitucional de qué quiere decir conocimiento y si puede ser que lo declaren o no nulo. Yo creo que la cosa es más sencilla, el Congreso de la Nación no es la sede de los filósofos teóricos de la República Argentina, son todos políticos y los políticos son hombres de acción. Entonces cuando la Constitución dice conocimiento, uno no le está diciendo al Congreso de la Nación que conozca, que tome un conocimiento teórico contemplativo de esta realidad que han hecho las provincias. Cuando en el mundo de la política decimos que algo se conoce o algo se desconoce estamos diciendo que algo tiene valor o no tiene valor. El peor castigo que puede tener un político es ser desconocido, entonces cuando le decimos que al Congreso de la Nación, deben pasar estos tratados para su conocimiento, el Congreso puede tomar conocimiento puede devolverlo sin tomar conocimiento. Si no toma conocimiento de estos tratados interprovinciales que crean las regiones, es porque está diciendo que está desconociendo las regiones. Si el órgano deliberativo máximo del gobierno federal, desconoce una región o no la quiere conocer, temo que no tiene ninguna validez. Es decir que el Congreso no se va a limitar a un simple conocimiento pasivo de la creación de una región. Esa es la función de control que tiene el Gobierno Federal sobre las regiones. El Congreso de la Nación controla las regiones, justamente a través del conocimiento que tiene. Hay proyectos que están centralizadamente pensados, son administrativistas, canónicamente pensados, establecen que el control de las regiones va a estar a cargo del Poder Ejecutivo de la Nación a través de recursos jerárquicos, dice uno de los proyectos. Otro dice que el control de las regiones va a estar a cargo de la Auditoria Ge-

neral de la Nación . Otro, que se le va a aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo de la Nación; es que uno, va a tener que hacer el reclamo administrativo previo de aquellos actos con los que esté disconforme para demandarlo ante la justicia federal, ante el Poder Ejecutivo de la Nación, o a través del ministerio que corresponda. Esto realmente implica centralización, entonces aparece como que la región pase a ser no más que un acto fallido de la clase política, la justificación para eliminar las provincias y que la Nación tenga que hablar con las regiones y no molestarse en hablar con las 24 provincias o jurisdicciones de la República Argentina. El control de las regiones sólo está en manos del Congreso de la Nación a través del conocimiento que tome y a través de la regulación que haga el propio Congreso de la Nación sobre el conocimiento sobre cada una de las regiones que se creen. Esto que venimos diciendo sobre controles, entonces uno se pregunta: en definitiva, ¿a quién benefician las regiones, a las provincias o a la Nación? Porque cuando uno hace una acción humana como es una acción política, siempre beneficia a alguien y perjudica a alguien, siempre en la vida se reparte se da a uno y se quita a otro y, entonces, si a alguien le doy, es porque a alguien le saco . Y se beneficia la Nación fundamentalmente de la creación de la región; así como está pensada hoy en la Constitución no es un beneficio para las provincias, porque las provincias pertenecemos a regiones físicas completamente disímiles y entonces esto nos hace tener intereses completamente disímiles. No es lo mismo sentado a conversar yo jujeño con un santiagueño, tenemos intereses completamente disímiles, es difícil un diálogo entre nosotros y eso lo sabe la Nación. Esto puede ser un buen instrumento para dividir nuestras opiniones y que no logremos nuestro acuerdo. Esto lo hemos padecido las provincias, me parece valiosa la exposición que hizo el Ministro de Economía de Misiones, Diego García, porque sirve de testimonio. Cuando hablábamos, a principios de 1984 sobre las salidas al Pacífico que debíamos tener las provincias que estamos sobre la cordillera de los Andes,

nosotros decíamos que queríamos salir al Pacífico, porque salir al puerto de Buenos Aires no nos conviene, es un puerto carísimo, estamos a trasmano. Entonces Cancillería nos atendía y nos decía: bueno a ver ¿qué quieren ustedes, el paso de Jama para los jujeños, el paso de Sico para los salteños o el paso de San Francisco para los catamarqueños o el paso de Peñas Negras para La Rioja? váyanse y póngase de acuerdo, cuando se pongan de acuerdo vamos a ver qué paso habilitamos. Uno nada más nos querían habilitar, y nosotros nos peleábamos, dos años estuvimos peleándonos de tontos que somos, pidamos todos los pasos para nosotros que nos habiliten Jama, Sico, San Francisco, Peñas Negras y todo lo que quieran. Nos tuvieron dos años dando vueltas, no podíamos lograr acuerdos con Chile y la propia cancillería nuestra nos los frenaba. Y nosotros creíamos que era Chile, que era Pinochet el que tenía la culpa. Así que tenemos que tener mucho cuidado sobre a quien beneficia la región, y tener muy claro que cuando nuestros gobernadores decidan crear una región sepan para qué la quieren crear, no para esta utopía e ilusión del crecimiento económico y social que en realidad es un acto fallido.

En definitiva, para concluir, ¿quién financia las regiones?, esto es importante, porque el que pone la plata es dueño del negocio y el que no pone, no maneja nada. Fíjense que inteligente los dos proyectos que están en la cámara de la Nación. Quién financia la región: el Gobierno Nacional. Y en el ejercicio fiscal, los dos proyectos dicen exactamente igual, en el ejercicio fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley se incorporarán al presupuesto de la Nación, los gastos de la Región, es razonable. Si las regiones van a funcionar con el presupuesto nacional, ya sabemos quien va a manejar las regiones. No, las regiones no las puede financiar la Nación, las deben financiar quienes las creen.

De todas maneras, sigue siendo válida la especulación de si en realidad las regiones responden a la realidad que nos describen los geógrafos o constituyen una utopía de los políticos, y para los políticos sabemos que son necesari-

rias, yo también soy un político, creamos las utopías porque creemos que es la forma de resolver los problemas y esa resolución de problemas se hace fundamentalmente cuando manejamos la esperanza; cuando la esperanza necesita, requiere que se cree una utopía, pero no podemos experimentar en crear instituciones como son las regiones. Es preferible que reconozcamos que el origen de nuestro país está en la “voluntad y decisión de las provincias que la componen” y no en la voluntad y decisión de un Congreso Nacional que a veces es muy difícil saber quien lo maneja .

Estudio sobre los aspectos jurídico-institucionales de la regionalización

Dr. Antonio María Hernández (h)

1. Las regiones para el desarrollo económico y social en la Constitución Nacional

1.a) Antecedentes

- 1) 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”. La norma reconoce como antecedentes : 1) **El derecho público provincial**: En efecto admiten la integración de las provincias en regiones las Constituciones de Catamarca (art. 1), Chaco (art. 48), Chubut (arts. 15 y 99), Córdoba (arts. 16 inc. 2 y 144 inc. 4), Formosa (art. 6 inc. 1), Jujuy (art. 3 inc. 2), La Pampa (art. 4), La Rioja (art. 17), Neuquén (art. 236),

Río Negro (art. 10), Salta (art. 3 inc. 2 y 8), Santa Cruz (art. 47 y 52), Santiago del Estero (art. 58) y Tierra del Fuego (art 1).

- 2) **El Dictamen Preliminar del Consejo para la consolidación de la democracia.** Expresaba dicho documento: "Asimismo el Senado podría constituirse y organizarse en forma regional, a los efectos de tratar los problemas de planeamiento o de concertación". A esos fines podrá dividir el territorio nacional en regiones. La base regional de la representación de los senadores, para el tratamiento de ciertos temas, permitiría asumir políticamente el problema de las regiones argentinas, ya que se trata de un ámbito institucional que permite acuerdos y concertaciones entre las provincias para determinadas políticas regionales o de planeamiento. Se crearía así la obligación de llevar al Senado los problemas cuyas decisiones afectan a distintas provincias o reclaman soluciones regionales.

El Senado debería promover la concertación de las políticas de planeamiento regional y la integración regional del país y reservar a las provincias de cada región la decisión de los objetivos y políticas de desarrollo y a las provincias consideradas individualmente la ejecución de dichos planes en sus respectivas jurisdicciones.⁽¹⁾

- 3) **El dictamen en mayoría sobre el tema, de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional de 1971.** Dicho documento fue suscrito por los Dres. Germán Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut, Jorge R. Vanossi y sostuvo: «Sólo dos cuestiones, nos parece, justifican la introducción de reformas normativas. La primera es la referente a lo que debería denominar la región. Las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión - la Nación y las Provincias - y excluyen toda otra auto-

ridad intermedia. En éste como en tantos aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las limitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la provincia, surge la figura extrajurídica de la región, comprensiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta segunda no puede ser ignorada ya. El interés plural que ella representa, y que por lo demás se ajusta a la moderna doctrina de los pueblos de desarrollo, merece ser jurídicamente tutelado. Ello equivale a reconocer que el esquema bipartito de la Constitución es insuficiente y que la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del art. 67 inc. 12, debe ser modificada, habilitando la valiosa posibilidad de que lo supraprovincial sea regional; es decir, pertenezca a un orden todavía descentralizado, todavía inmediatamente vinculado a los intereses que siguen siendo locales y que se perciben mejor cuando se los mira desde cerca. La modificación que aconsejamos debería establecer que, sin perjuicio de las grandes directivas que son de la competencia del Estado Nacional, será legítima la actuación de autoridades y organismos regionales, con facultades de administración y decisión, autorizados por el Congreso y nacidos del acuerdo de las provincias interesadas. Esas autoridades y organismos tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento o de desarrollo». (2)

- 4) **Las distintas experiencias sobre regionalización.** En tal sentido, se debe señalar la Ley Nro. 19.964, del 30 de septiembre de 1966, que creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el desarrollo, con su Consejo, su Secretaría y la división del país en regiones de desarrollo, según lo indicase

el Decreto Reglamentario. Dicho Decreto nro. 1907, del 21 de marzo de 1967 estableció ocho regiones de desarrollo: 1. Patagonia. 2. Comahue. 3. Cuyo. 4. Centro. 5. Noroeste. 6. Noreste. 7. Pampeana. 8. Área Metropolitana. (3)

Esta legislación cayó en desuso, pero posteriormente existieron experiencias regionales en NOA, NEA y Comahue especialmente. En fecha más reciente observamos el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987 y el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo de 1988.

1.b) La posibilidad de Regionalización antes de la Reforma.

Antes de la reforma, Vanossi interpretó que la Constitución (1853) admitía distintos niveles de regionalización, según las hipótesis alternativas: a) formar de varias provincias una sola (art.13); b) el ejercicio de las facultades concurrentes de la Nación y las Provincias (art. 67 inc. 16 y 107); c) legislación del Congreso sobre las zonas de jurisdicción nacional (art.67 inc.27); d) los tratados interprovinciales (art. 107) y e) el cumplimiento de las leyes de la Nación por los «agentes naturales» o por el servicio federal: su distribución y regionalización (art. 110). (4) Al analizar esta cuestión, Ricardo Vergara, actual Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal de Córdoba, escribió: «Las opciones descritas en los puntos c) y e) tampoco se las estima válidas para un adecuado ejercicio del federalismo, pues ellas favorecen la tendencia centralizante, que fue nota esencial en el sistema instituido por la ley 16.964. De todas las hipótesis enunciadas, dentro del sistema federal de gobierno en que se enrola el Estado argentino, las formuladas en los puntos b) y d) parecen dar el marco adecuado para la regionalización, en tanto y en cuanto ofrecen una rica gama de alternativas, ya sea para la creación de organismos federales, como para la formulación y determinación de competencias nacionales

y zonales. Es decir, que los dispositivos citados (arts. 67 inc. 16 y 107, C.N.) toman posible la inserción del regionalismo económico en el esquema del federalismo político, sin que la región asuma este último rol, pues como bien señala Vanossi, «la amplia gama de posibilidades que ofrecen las cláusulas constitucionales citadas, autorizan todo , menos la regionalización «política», o sea, que la única regionalización posible dentro del actual marco constitucional, es la regionalización económica, cultura], y hasta judicial, siempre que no asuma carácter político». (5) Pedro J. Frías, ante la eventualidad de una reforma constitucional escribió: «estimo que la Constitución o la legislación deben recoger la «región», no como una nueva «colectividad territorial», sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo. La región debe servir a la mejor integración del país, pero no constituir un nuevo nivel de gobierno. La advertencia es pertinente porque la cuestión **regional** se plantea en Europa con características diferentes que entre nosotros, y en algunos países adquirirá más importancia que las provincias como esfera de decisión. En la Argentina , la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala, y no sólo por razones tradicionales. Es el «cuerpo intermedio» por excelencia, el único interlocutor del Estado Nacional. La región es la nueva oportunidad, en cambio , de un acercamiento de escala entre la Provincia y la Nación, que permitirá, como auspiciaba ya en 1964, «dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de unidades indestructibles»(6)

El despacho de la Comisión de la Redacción y su debate en el seno de la Convención . En nuestro proyecto de reforma constitucional propusimos la creación de regiones y en los fundamentos expresábamos 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 con-

senso 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 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».(7)

1.c) Conceptos de la región

Aclaremos de manera introductoria que no pretendemos efectuar un amplio análisis de esta compleja temática, pues excede este estudio. Asimismo, insistimos en la necesidad de una óptica interdisciplinaria, como el método apropiado para una comprensión integral del tema. Ratificando lo que escribimos anteriormente (8), la región es objeto de análisis por diversas ciencias sociales, pero a nuestros fines resaltamos algunos conceptos provenientes de la economía y de la sociología, pues la región mencionada por la Ley Suprema se vincula con dichas ciencias. En la primera de ellas, difundida es la distinción efectuada por Francois Perroux, continuada por Jacques Boudeville (9), entre región homogénea, región polarizada, funcional o nodal y región plan. **La región homogénea** atiende a la similitud de características económico - sociales en determinada extensión geográfica. La polarizada, funcional o nodal, centra el análisis en la interdependencia entre núcleos centrales llamados polos y lo periférico correspondiente a áreas satélites, siendo heterogéneo el espacio re-

sultante y, en general, complementarias sus partes integrantes. La región plan está determinada especialmente por los fines perseguidos por las diversas planificaciones o programaciones. «Es aconsejable - dice Boudeville (10) - comparar los tres tipos de regiones. Región homogénea de inspiración agrícola, región polarizada de inspiración industrial y comercial y región plan de inspiración prospectiva. Las dos primeras son instrumentos de análisis puestos a disposición de la tercera, sea que ésta emane de la empresa que persigue elevar al máximo el importe de sus ventas (sujeto a la obtención de una ganancia mínima), o bien de la autoridad pública empeñada en el incremento armónico de los diversos recursos regionales y nacionales. Así las tres definiciones del espacio económico no son forzosamente concordantes ni, sobre todo, exclusivas. Pero las tres resultan indispensables».

Desde la sociología ha definido la región Alfredo Povifia (11) de esta manera: «Es un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad».

Las regiones se pueden clasificar en **supranacionales**, cuando comprenden más de un país (como en el caso del Mercosur, Unión Europea o NAFTA) y en **endonacionales**, cuando comprenden partes de un país (como es el caso argentino según la reforma constitucional), aunque también la perspectiva regional puede ingresar en los límites de una provincia, con la división en «zonas» (12), se estableció una división en cuatro zonas: noroeste, serrana, central y pampeana, designadas como «áreas regionales homogéneas»; y de Grupe («Análisis de la economía de Córdoba», Dirección de Planeamiento de la Gobernación, Año 1967), que, partiendo del concepto de región polarizada señaló siete zonas, sobre la base de las localidades más importantes: 1) Córdoba; 2) Río Cuarto; 3) Villa Ma-

ría; 4) San Francisco; 5) Cruz del Eje; 6) Villa Dolores y 7) Deán Funes).

Señalamos que la región debe ser estudiada en sus interrelaciones y problemática con el gobierno federal, con las provincias y con los municipios, para comprender la extraordinaria complejidad y amplias perspectivas que ofrecerá, en el futuro, el funcionamiento integral de las instituciones de la federación argentina. Para nosotros existen interrelaciones en lo territorial, en lo económico, en lo institucional, en el proceso de planificación, en lo financiero, en lo sociológico y en lo cultural. (13)

1.d) El desarrollo económico y social

El art. 124 prescribe que las regiones se podrán crear «para el desarrollo económico y social», lo que es una muy importante definición del constituyente sobre esta institución.

En efecto, ello significa, en primer lugar, que la finalidad de la región debe ser **la promoción del desarrollo económico y social**, aspecto que analizaremos luego, más detalladamente.

En segundo lugar y en concordancia con los artículos 125 (antes 107), que posibilita a las provincias la celebración de tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, y 126 (antes 108), que prohíbe a las provincias celebrar tratados parciales de carácter político, **la región no puede constituir un nuevo nivel de gobierno**. Es decir que en la estructura federal argentina sólo existen cuatro órdenes gubernamentales (gobiernos federales, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales) y puede constituirse un nivel adjetivo, como dijo Frías, que es el regional, con las finalidades expresadas en la Ley Suprema (14).

En tercer lugar, para nosotros la región tiene una **personalidad jurídica pública estatal**; con carácter adjetivo de decisión, limitada a la promoción del desarrollo económico

y social; y cuya creación depende de la **voluntad de las provincias**, según emerge de la Ley Suprema reformada.

En cuarto lugar, la región es una **alternativa del federalismo argentino**, como lo anticipara Alberto Zarza Mensaque.

Esto significa que la región sólo debe existir para asentar nuestra estructura de Estado que es la federal. O sea que la región es también una forma de asegurar la descentralización, que en la Argentina debe servir al proyecto federal de la Constitución y en consecuencia, no podría utilizarse este instrumento para centralizar el país o para lesionar las autonomías provinciales y municipales. (16) Sobre el significado del **desarrollo económico y social**, indicado en la Ley Suprema, recordamos que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, como se dijo en notable síntesis por Paulo VI en la «Populorum Progressio». Hoy es preocupación dominante en todas las latitudes para superar el hambre, la miseria, la ignorancia y otros flagelos que hieren la dignidad humana. Por eso la reforma constitucional de 1994 incorporó una nueva cláusula de progreso o del desarrollo, en el inc. 19 del art. 75 -como atribución del Congreso y de las Provincias en el art. 125 - con la denominación de «desarrollo humano», que importa el alto propósito de desarrollar «todo» el hombre y «todos los hombres», como se requería desde aquella sabia Encíclica.

En consecuencia, deben correlacionarse el desarrollo económico social y el desarrollo humano, - que es más amplio- en la común obligación de todos los actores institucionales de la federación, de proveer al desarrollo integral del hombre.

Aquí se observa un ensanchamiento de nuestras creencias constitucionales, que reafirma los fines y valores de nuestro Preámbulo sin par, en la búsqueda de la suprema y eterna consigna de asegurar la libertad y la dignidad del hombre.

El constituyente, con «realismo institucional», fruto de la observación de nuestra dolorosa historia y de nuestra actualidad, ha planteado altos objetivos, cuyos logros de-

mandarán el ejercicio de políticas arquitectónicas que se proyectarán al siglo venidero. (17)

En este sentido no se puede dejar de advertir la vinculación entre los procesos de globalización, integración y regionalización, pues si la primera obliga a la integración, ésta no puede concebirse sin la regionalización, que implicará un «desarrollo regional», al que nos referiremos más adelante. (18)

1.e) La creación de regiones

El art. 124 es categórico en su redacción al decir «Las provincias podrán crear regiones y en consecuencia, sólo ellas y en forma potestativa, son las autorizadas para instituir regiones. Esta decisión del constituyente estuvo dirigida a impedir, en el futuro, la conformación de regiones con criterio centralista, - como había ocurrido anteriormente - y a ratificar que la regionalización sólo puede concebirse como una alternativa para la profundización del federalismo argentino. (19)

Va de suyo entonces, que, al no poder distinguirse donde la ley no distingue, el Gobierno Federal no está facultado para crear regiones a través de una ley nacional. (20)

Pero ello implica que el Gobierno Federal deja de participar en el proceso de regionalización, ya que no podemos olvidar el mandato especial del art. 75 inc. 19 de «promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones».

En este sentido, Frías propone que, constituidas las regiones por las provincias, una ley del Congreso transfiera competencias a las regiones (21), y Germán Bidart Campos y María Celia Castorina de Tarquini van más allá, al sostener que el Gobierno Federal no queda inhibido de participar de dicho acuerdo, aunque siempre sobre la base de la creación de las regiones por acuerdos interprovinciales. (22)

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno

y en ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

«Se trata de crear unidades funcionales - dice Castorina de Tarquini (23) - que den respuesta a emprendimientos que, por su complejidad, exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidas 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 - (24)- pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, y constituir 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 sólo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del Gobierno Federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las Provincias en el micronivel. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama 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 una modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, y democrática, que cuente con la participación de las fuerzas del mercado.

1.f) Los órganos regionales

La Ley Suprema, en el art. 124 que comentamos, expresa que las provincias podrán crear regiones «y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines». Hay que resaltar entonces que la finalidad de los órganos es el desarrollo económico y social y, en consecuencia, -tal como lo venimos sosteniendo- no deben incursionar en cuestiones de carácter político, que lesionarían las competencias y las autonomías provinciales y municipales. (25)

La naturaleza sectorial, instrumental y adjetiva de la región aconseja órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades de las respectivas provincias u órdenes gubernamentales que formen parte de aquélla.

En este sentido, Pedro J. Frías (26) propone: «la asamblea de gobernadores como instancia máxima, el comité ejecutivo, la secretaría técnica y el Parlamento constituido por delegaciones de las bancadas de las Legislaturas», sobre la base de experiencias de la Patagonia, del Noroeste y del Nuevo Cuyo.

El distinguido jurista cordobés (27) piensa que estos órganos tendrán doble competencia: la que las provincias irán determinando por sí mismas sobre problemas que requieren la esfera regional, la administración regional de las competencias transferidas por el Gobierno Nacional.

De todas maneras, insistimos en los conceptos de flexibilidad, gradualidad y prudencia como criterios rectores del accionar de los órganos regionales. Es fundamental planificar, coordinar, concertar e interjurisdiccionalmente dejar la ejecución a los órdenes gubernamentales comprendidos, especialmente en los primeros tiempos. Todo debe efectuarse con el más escrupuloso respeto de las autonomías provinciales y municipales, esenciales en nuestro federalismo, que no deben ser lesionadas por la regionalización. (28)

1. g) El 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 artículo 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. 1 Secc. 10, Cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el conocimiento». (29)

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. De todas maneras el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales. (30)

Horacio Daniel Piombo, Profesor de la Universidad de La Plata (31), sostiene que el Congreso podría desaprobado el acuerdo regional, aunque no sería necesaria su aprobación expresa.

Nosotros creemos, que en la instancia hipotética de que el Congreso considerara 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 el acuerdo, como el caso de la desaprobación. (32)

NOTAS

1. «Reforma Constitucional» - Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia-, obra. cit., págs 68 / 69.
2. Vanossi Jorge Reinaldo, «Teoría Constitucional», Depalma, Buenos Aires, 1975, Tomo 1, págs. 559 y sig.
3. Oportunamente señalamos la inconstitucionalidad de dicho instrumento, por avasallar las autonomías provinciales y municipales, en nuestra obra «Derecho Municipal», Depalma, Buenos Aires, 1984, págs. 217 y sig.
4. Vanossi Jorge Reinaldo - «El marco constitucional de la regionalización», Jurisprudencia Argentina, 1976, III, pág. 701
5. Vergara, Ricardo Alberto "Derecho Público Provincial", Depalma, Buenos Aires, 1987, Cap. VI, «La región», págs. 136/7.
6. «Introducción al Derecho Público Provincial», Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 145.
7. «Reforma constitucional de 1994- Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández (h)» obra. cit., págs. 3 4, 42 y 71.
8. En nuestra obra "Derecho Municipal" , Depalma, Buenos Aires, 1996, Cap. V, «El Municipio y la región - Interrelaciones y problemática».
9. Boudeville, Jacques «Los espacios económicos», Eudeba, 1965, Cap. 1, págs. 9/18.
10. Boudeville, Jacques op.cit.
11. «La integración regional y el municipio», Revista de la Univ. Nacional de Córdoba, jul-oct. 1969, pág. 630.
12. En cuanto a la zonificación dentro de una provincia, citamos como ejemplos los estudios para Córdoba del Arquitecto Justo Páez Molina «Bases para un desarrollo regional», Dirección de Planeamiento de la Gobernación, Año 1964.

13. Hemos estudiado estas cuestiones en nuestra obra «Derecho Municipal», Depalma, Buenos Aires, Cap. V «El municipio y la región. Interrelaciones y problemática», al que nos remitimos, pero dicho enfoque debe ser ampliado a los otros órdenes gubernamentales.
14. Sostuvo el jurista cordobés: «estimo que la Constitución o la legislación deben recoger la región, no como una nueva colectividad territorial, sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo. La región debe servir a la mejor integración del país, pero no constituir un nuevo nivel de gobierno. En la Argentina, la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala, y no sólo por razones tradicionales. Es el cuerpo intermedio por excelencia, el único interlocutor del Estado Nacional. Cuando hablo de una utilización adjetiva de la región, hablo en términos de poder, de decisión, de ejecución, pero sin subestimar su importancia actual y su transformación futura» (Pedro J. Frías, «Introducción al Derecho Público Provincial», Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 145).
15. Nuestro distinguido colega, Profesor Titular de la Cátedra «B» de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, así tituló un artículo donde desarrolló esta idea. «La región como alternativa federal», Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Nros 1 y 2, Año 1977
16. En el mundo se afirma la idea de la descentralización, como espacio de participación, libertad y eficacia gubernativa, con cambios operados en diversos Estados. Así se produjo en los tradicionalmente unitarios como Bélgica, España, Francia e Italia en Europa o Bolivia, Colombia, Chile y Perú, en América. Por cierto, también las experiencias de este tipo

también avanzan en países federales como Estados Unidos, Brasil y Venezuela, además de nuestro país. Pero nos interesa detenemos en las modificaciones producidas en los Estados unitarios, que al institucionalizar las regiones - como técnica de descentralización-, han originado un profundo debate (principalmente en Europa) sobre la existencia de una nueva forma de estado: la regional o la federoregional. Al respecto, ha escrito Frías la doctrina que parece inclinarse a considerar al Estado regional como un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional. La fórmula la impuso tempranamente Gaspare Ambrosini, inolvidable Presidente de la Corte Constitucional italiana, y tiene seguidores. Satisface inicialmente esta explicación si se tiene en cuenta la comodidad de esclarecer las formas de Estado según combinaciones de principios opuestos. Así, decían los primeros comentaristas de la Constitución norteamericana“ que el Estado federal era el equilibrio entre el unitarismo y la confederación». Se trata siempre escribe Antonio La Pergola de una mediación entre dos polos extremos entre los que puede fluctuar el variado juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas». Y continúa Frías: «En un nivel de análisis más profundo y sobre todo si consideramos las Regiones de Estatuto especial es perceptible que tanto en el Estado regional como en el federal se instalan autonomías particulares que convergen a una única soberanía. Esto es lo decisivo. Las estructuras que La Pergola dice son «análogas pero no idénticas» son casi idénticas» Las diferencias no alcanzan a impresionarnos, sobre todo en cuanto a su representación en el Senado que es la más importante: que las regiones no la tengan en Italia, o que sea débil en España, donde, sin embargo, la Constitución califica al Senado de «cámara de representación territorial», significa que falta una nota típica de los países fede-

rales, pero no la sustancia de la autonomía bajo un sólo estado soberano.

Sin duda por esta convicción, Gumersindo Trujillo ha preferido un título más explícito para el Estado regional: lo llama Estado federo-regional, acentuando el *pactum foederis* originario, un pacto de buena fe que compromete la confianza y la lealtad, hasta el punto de rechazar un pretendido derecho de autodeterminación de los pueblos de España. Finalmente Frías se pregunta: ¿Es el Estado regional una nueva forma de estado federativo? y se responde: «Creemos que sí, pero en todo caso la prueba sea la relatividad con que cada país vive en federal o en unitario- la descentralización inevitable». («Derecho Público Provincial», Frías y otros, Depalma, Buenos Aires, 1987, Págs. 10/12).

17. En nuestra obra «Derecho Municipal», Depalma, Buenos Aires, 1996, Cap. V ya citado nos hemos referido - al " desarrollo regional argentino»: «Sobre el tema, Roque Ferraro menciona como rasgos principales: el proceso de «litoralización», que en general es propio de los países menos desarrollados, según lo ha destacado Oreste Popescu - dice el autor - y que «provocó profundas deformaciones en los espacios económicos de esas naciones, originándose a la vez una manifiesta dualidad regional , ya que los grandes núcleos costeros, al servir como nexo entre la economía interna y los centros industriales del exterior , constituían el sector moderno de la sociedad, frente a una periferia nacional fuertemente ligada a las tradiciones», el «aislamiento de las economías provinciales entre sí» y el «desordenado proceso de urbanización» registrado precedentemente. «En síntesis - expresa Ferraro -, podría inferirse que el modelo de desarrollo nacional que se adoptó en el curso de las últimas décadas, determinó un ordenamiento socio-económico territorial que se caracterizó: a) por una progresiva concentración de po-

blación de tipo escalonada, es decir, generada fundamentalmente del medio rural a los centros urbanos menores y desde éstos hacia otros de mayor jerarquía; b) por una concentración industrial en las regiones de mayor desarrollo relativo; y c) por un progresivo fortalecimiento de los órganos centrales de decisión política».

Pero interesa que nos detengamos brevemente en el proceso de urbanización de nuestro país. En una primera etapa, la migración extranjera se radicó especialmente en los centros urbanos, a lo que se sumó la migración interna, que en forma escalonada llegó a producir un notable caso de macrocefalia, comparable a pocos en el mundo, ya que en el Gran Buenos Aires, el 0,1% del territorio nacional, se concentra el 35,7% de su población (según índices del censo de 1970, en general confirmados por los de 1980 y 1991).

Este grave desequilibrio, que evidencia un alto grado de concentración urbana, sin embargo no es privativo del área metropolitana, pues se repite en cada una de las provincias, cuyas capitales - casi en su totalidad - tienen entre el 25 y a veces hasta más del 50%, de la población completa.

Relacionando estos aspectos de la concentración demográfica a nivel regional, expone Ferraro : «Al analizarse el desarrollo demográfico argentino pudo advertirse la existencia de una gran movilidad del factor humano, registrada tanto en el orden nacional como en el plano intrarregional, consecuentemente, se fue dando una concentración de población en torno a los principales núcleos urbanos en forma autosostenida, a pesar de que su ritmo de crecimiento se haya desacelerado. También fue posible observar que, dado el tipo de política de industrialización implementada por el Gobierno Central, tal proceso de concentración registró su mayor intensidad en el área más desarrollada del país, es decir, la formada

por la región pampeana y el área metropolitana». «Sin embargo, el fenómeno arriba descrito no ha sido privativo de esta parte del país sino que, por el contrario, se ha registrado una generalizada urbanización en todo el territorio de la República, y ésta es la parte positiva que a los fines de la integración territorial no hay que perder de vista, pues al haberse conformado de importantes núcleos urbanos regionales que operan como conglomerados intermedios entre la megalópolis y las áreas rurales, se ha puesto de manifiesto un proceso de concentración demográfico de tipo multidireccional que, aunque es a escala mucho menor que la habida en torno al área metropolitana, dentro de una concepción espacial de la actividad socioeconómica argentina, constituye una interesante red nodal que debe servir de base para la futura configuración del desarrollo de las regiones periféricas».

Siguiendo con el desarrollo de estas importantes ideas para afinar el desarrollo regional, escribe el autor: «En ese sentido, se observa en la región Noroeste la existencia de ciertos conglomerados de ciudades que por sí solos, es decir, sin considerar las poblaciones que están dentro de su esfera de influencia, ya configuran núcleos significativos. Así, el conjunto de ciudades formado por Salta, Jujuy y San Pedro reúne alrededor de 290.000 habitantes. La ciudad de Tucumán ya supera los 300.000 y, en tercer término, el núcleo de Santiago del Estero- La Banda, está en el orden de los 140.000 habitantes. En la región Noreste y como puerta argentina de las corrientes comerciales del país con Brasil y Paraguay, está el conglomerado Corrientes - Resistencia - Barranqueras, que aglutina alrededor de 270.000 habitantes, sin considerar su vasta zona de influencia. La región de Cuyo, por su parte, presenta dos centros urbanos de significación: el Gran San Juan, que reúne más de 235.000 habitantes, y el Gran Mendoza,

que nuclea cerca de medio millón de habitantes. La región Centro, a su vez, además del Gran Córdoba, aproximadamente 800.000 habitantes cuenta con una ciudad de cerca de los 90.000 habitantes - Río Cuarto- y varias otras que tienen entre 40.000 y 50.000 habitantes, tales como Villa María y San Francisco en Córdoba; San Luis y Mercedes en la provincia de ese nombre, y la capital en La Rioja. Dentro de la región Pampeana se destacan, entre otras, el eje Santa Fe -Paraná con alrededor de 380.000 habitantes; el Gran Rosario que supera los 800.000; el conjunto La Plata - Berisso - Ensenada con cerca de medio millón de habitantes; Mar del Plata con alrededor de los 300.000 , y el triángulo Olavarría - Azul - Tandil que reúne más de 150.000 habitantes . La región Comahue, por su parte, presenta como núcleo principal a Bahía Blanca con más de 170.000 habitantes, y en segundo término , al eje Neuquén - Cipolletti - General Roca con una población conjunta del orden de los 70.000 habitantes.

En la región Patagonia, en cambio, el único centro urbano con una relativa fuerza polarizadora en el campo socio - económico regional, es Comodoro Rivadavia, que cuenta con más de 75.000 habitantes, ya que ninguna otra de las ciudades patagónicas alcanza a reunir 30.000 habitantes. Todo ese conjunto de núcleos urbanos ha surgido como resultado de un proceso de concentración demográfica de índole multidireccional, que si bien está lejos de contrarrestar el desequilibrio de potenciales que genera el área metropolitana con más de 8.350.000 habitantes - la tercera parte de la población total del país- , no cabe duda de que ya constituye una red de centros importantes, cuyas magnitudes pueden asegurar no sólo los mercados de significación mínima que induzcan el establecimiento de manufacturas regionales y , a la vez , a proveer la fuerza de trabajo requerida por industrias de base, de posible locali-

zación en la periferia, como también brindar un grado de amenidad tal, que pueda contribuir a favorables decisiones empresariales de carácter extrarregional.

«De esta forma, los conglomerados urbanos del interior antes mencionados, cuyos potenciales de desarrollo no son debidamente conocidos, representan, desde el punto de vista interno, los núcleos intermedios entre la megalópolis y las áreas rurales periféricas, a través de las cuales, previa integración física de los mismos, sería posible canalizar el desarrollo regional». Hacemos presente que los datos demográficos citados por el autor provienen del censo de 1970, pero no obstante son de interés en la temática y en general han sido confirmados en su tendencia por los censos de 1980 y 1991".

18. Horacio Rosatti ha sostenido : «El objetivo de la región se encamina al desarrollo económico y social, al interior del Estado, con el doble propósito de : 1) potenciar el progreso mancomunado de áreas intrazonales que no han podido crecer aisladamente, y 2) equilibrar los desniveles interzonales que generan desigualdades fácticas, luego también desigualdades jurídicas. «Se procura inducir un sistema regional sectorial o particular, antes que plenario (las regiones se estructuran para fines específicos), instrumental y adjetivo en lugar de político o sustantivo (en la medida en que la región no constituye una macroprovincia dotada de autonomía) con perspectiva integracionista en lugar de separatista (el objetivo es la complementación y no la agudización de las diferencias)". («La reforma de la Constitución», Rosatti, Rubinzal y otros, Cuizoni Editores, Santa Fe, 1994, págs. 216/217).

En igual sentido escribieron Eduardo Menem y Roberto Dromi: «La regionalización abre, así, la posibilidad de fomentar el desarrollo económico y social. Consecuentemente las Provincias podrán esta-

blecer a este efecto los órganos necesarios para cumplir los fines de esta institución intermedia, de esta escala operativa, que es la región, como auténtica alternativa para un federalismo eficiente». («La Constitución reformada», Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, págs. 400/401)

19. En igual sentido: Horacio D. Rosatti, «La reforma de la Constitución», obr. cit., pág. 216; Pedro J. Frías, «La regionalización del país», La Nación, 18-10-96; Eduardo Menem y Roberto Dromi, «La Constitución reformada», obr. cit., pág. 400; María Celia Castorina de Tarquini, «Derecho Constitucional de la reforma de 1994», Tomo II, obr. cit., pág. 372; Humberto Quiroga Lavié, «Constitución de la Nación Argentina Comentada», obr. cit., pág. 707 y Alberto Natale, «Comentarios sobre la Constitución», obr. cit., pág. 177.
20. Se está difundiendo un anteproyecto de ley nacional de regionalización de los Dres. Carlos Saúl Menem y Roberto Dromi, que por su importancia debemos comentar.
21. «La regionalización de país», en La Nación, del 18-10-96.
22. «Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino», Buenos Aires, Ediar, 1995, pág. 228 y «Derecho Constitucional de la Reforma de 1994», Tomo II, obr. cit., pág. 372, respectivamente.
23. «Derecho Constitucional de la reforma de 1994», Tomo II, obr. cit., pág. 373.
24. «Reforma Constitucional e Instituciones políticas», Buenos Aires, Ad hoc, 1994, pág. 436.
25. Recuérdese la prohibición del art. 126 de la Constitución, con respecto a la celebración por las provincias de tratados parciales de carácter político.
26. «La regionalización del país», La Nación, 18-10-96.
27. «La regionalización del país», La Nación, 18-10-96.
28. Remitimos nuevamente a nuestra obra «Derecho Municipal», Depalma, Buenos Aires, 1996, Cap. V,

donde analizamos los problemas del municipio y la región y sus interrelaciones. Allí estudiamos entre otros aspectos, las consecuencias de los procesos de integración y descentralización y efectuamos proposiciones para la modernización institucional que necesariamente debe producirse en los distintos órdenes gubernamentales.

29. Alberdi en su proyecto incluido en «Las Bases» también requería la «aprobación» del Congreso (art. 104), pero la Convención Constituyente adoptó el criterio que mencionamos. Humberto Quiroga Lavié no considera correcta esta solución y recuerda la nota escrita por Alberdi como fundamento de su artículo: «La aprobación del Congreso es un requisito que servirá para evitar que en esos tratados locales, se comprometieron intereses políticos o intereses diferidos a la Confederación, y se destruyese el equilibrio de los pueblos o de los Estados» («Constitución de la Nación Argentina Comentada», obr. cit. pág. 710).
30. Así opinan Pedro J. Frías, «La región según la Constitución Nacional reformada», inédito; Horacio Rosatti, «La reforma de la Constitución», obr. cit. pág. 217 y María Celia Castorina de Tarquini, «Derecho Constitucional de la Reforma de 1994», Tomo 11, obr. cit., pág. 376. En cambio, Germán Bidart Campos estima que el conocimiento debe entenderse como una verdadera aprobación («Tratado Elemental de Derecho Constitucional», Ediar, Tomo VI, págs. 532 y 535
31. «Teoría General y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos», Depalma, Buenos Aires, 1994, Cap. 10.
32. Pedro J. Frías «Derecho Público Provincial», Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 104).

Concertación y cooperación en el acuerdo de los conjuntos regionales

Dra. Graciela Güidi - Dra. Celia Mayer

I. Introducción

En trabajos precedentes, realizados para el Consejo Federal de Inversiones, hemos sostenido una visión sistémica de la Región, en la que adoptábamos el concepto de red como instrumento favorecedor de la flexibilidad requerida para estructurar las regiones así consideradas.

En efecto, en *«La Región en el marco de los nuevos paradigmas científicos y políticos»*², afirmábamos: «la conceptualización de la región como un sistema de relaciones diversas, signado por desequilibrios en sus interfases, cuya resolución da lugar a organizaciones de mayor complejidad, requiere de instrumentos jurídicos sumamente flexibles [...] una red funcional de relaciones de cooperación, complementación y coordinación puede resultar mucho más efectiva, no sólo en cuanto a sus posibilidades de adaptación a situaciones complejas y cambiantes, sino que constituye un mecanismo con características participativas, igualitarias y democráticas para las partes que forman el conjunto, lo que elimina los conflictos de preeminencia o la tendencia a la centralización de una organización cerrada o cristalizada».

En esta exposición, una actitud reflexiva nos motiva a profundizar algunos de los conceptos antes expresados, con el objeto de precisar los elementos requeridos para estructurar, de acuerdo con nuestras realidades, los emergentes conjuntos regionales.

² Mimeo - Simposio *«Las Regiones en la Argentina»* - Salta, agosto de 1992, pág. 8.

II. Los distintos conceptos, relaciones y aplicaciones de las redes

1. La metáfora de la red

En primer lugar, el concepto de red aplicado a la actividad humana es una metáfora que posibilita asignar atributos comunes a las relaciones sociales -individuales e institucionales- que transcurren en ámbitos espacio-temporales.

Según Pakman³, quien acuña este concepto, es necesario tener presente que «la metáfora presta algunos atributos de una entidad a otra, pero las entidades siguen manteniendo identidades diferentes».

Agrega este autor que el término red es aplicable a dos fenómenos diferentes:

- Un grupo de interacciones espontáneas que pueden ser descritas en un momento dado, y que aparecen en un cierto contexto definido por ciertas prácticas más o menos formalizadas; y
- Al intento de organizar estas interacciones de un modo más formal, trazándoles una frontera o un límite, nombrándola y generando así un nuevo nivel de complejidad, una nueva dimensión.

Con relación a este segundo caso, Pakman aconseja a quien interviene en el sistema no olvidar que esa intervención pasa a formar parte de una historia que ya está en curso y que no es la intervención en el sistema la que lo genera, a fin de no caer en la tentación de diseñar las fronteras de la red con particulares motivaciones económicas, políticas, sociales, de control de territorios reales o simbólicos -es decir, desconociendo las tradiciones de sus múltiples raíces- en virtud de que tal actitud va casi siempre acompañada de un posicionamiento jerárquico en el seno de las organizaciones formales creadas.

³Pakman, Marcelo "Redes: una metáfora para práctica de intervención social" en "Redes, el lenguaje - de los vínculos". PAIDOS - Bs. As., 1995.

En tal sentido, la red regional es una metáfora, porque la Región no es la red, sino que la Región es en red.

Al ser en red, ésta le presta a la Región sus características de sistema complejo, interactivo, participativo y democrático.

2. La red como instrumento

La red sirve para instrumentar relaciones de conocimiento y cooperación, de comunicación e información y de poder.

Aun cuando resulta obvio y quizás reiterativo, parece necesario insistir en que es la conducta humana la base de sustentación de las redes.

Esto se manifiesta claramente cuando la organización en red instrumenta relaciones de conocimiento y de cooperación interinstitucional; sin embargo, si la comunicación y la información utilizan la red cibernética, el hecho tecnológico, de por sí deslumbrante, muchas veces echa un velo sobre las conductas que producen la comunicación y la información y las de sus reales destinatarios.

En primer lugar, la información acumulada crea una imagen de lo que abarca la realidad, que ejerce influencia sobre las conductas de quienes aportan y reciben la información. En segundo lugar, la legitimidad de esa imagen de la realidad es inversamente proporcional a la efectiva participación de los miembros de la comunidad en el sistema; cuantos más queden fuera de éste, menos legitimado.

Pero aun cuando la información que sustenta la red garantice una auténtica imagen de la realidad, la mayor o menor participación y acceso de la comunidad al sistema determina a su vez la legitimidad de la estructura de poder que dicha información propicia.

Y esto es así, porque las redes instrumentan también relaciones de poder, en forma explícita, cuando nuclea a quienes lo detentan o en forma encubierta cuando proporcionan información a una elite.

Es por ello que, cuando utilizamos este instrumento para facilitar la integración socioeconómica regional, debemos poner especial atención en la introducción de mecanismos abiertos a la participación popular y, por ende, al juego democrático.

La noción de red, en términos sociales, al decir de Pakman⁴, «es una invitación a verse a sí mismo como un participante reflexivo y no como un objeto social en una masa humana».

En tal sentido, «la red mallada o entrelazante, con centros de coordinación pequeños, con funciones muy bien definidas y con poca centralización, parece ser el objetivo ideal en el desarrollo y la gestión de una red»⁵.

3. La red como forma de gestión

La organización en red posibilita aplicar una metodología para la gestión de intereses, planes, proyectos y programas, que no es desdeñable.

Nuevamente, en este caso, la participación en cada una de las etapas de la gestión -desde el diseño hasta la ejecución de las acciones y su control- cobra una particular trascendencia para garantizar la eficacia y la eficiencia de lo que se pretenda llevar a cabo.

Sin embargo, la citada participación debe reunir determinadas características para producir sus frutos:

- debe focalizarse en torno a cuestiones concretas que integren el círculo de intereses y/o conocimiento de aquéllos a los que convoque, y
- debe basarse en una información igual y accesible a todos los participantes;
- debe propiciar el consenso en la adopción de decisiones o en los cambios de comportamiento, a cuyo efecto es importante la búsqueda de acuerdos o la

⁴ Pakman, M. *op.cit.*

⁵ Silvio, José. *Redes Académicas y Centros de Excelencia en un Nuevo Ambiente. Documento UNESCO-CRESALC. Caracas, 1993.*

conformación de alianzas que concilien intereses contrapuestos.

- Con estos recaudos, la organización en red, en tanto morigeradora de situaciones de preeminencia, contribuye a reforzar la identidad de quienes participan y, al mismo tiempo, a construir una mayor integración social.
- En este último aspecto, en anteriores trabajos afirmábamos que la región, como sistema de gestión concertada, se separa de aquellos conceptos que atan su esencia de la región a lo territorial o a su institucionalización, en virtud de que la Región no puede concebirse como un presupuesto ya conformado, con una estructura y funcionalidad cristalizadas, sino que es un proceso, para alcanzar una meta de integración de articulación.

III. La Región en el contexto político-institucional de la República Argentina

A partir de la reforma constitucional de 1994, ha vuelto a plantearse con mayor fuerza el problema de las regiones y de la regionalización del país.

Como ya lo mencionamos, con anterioridad a la misma hubo numerosas experiencias asociativas de provincias, que hicieron que gran parte de la doctrina (Frías, Güidi, Mayer, Castorina de Tarquini) sostuviera que no era necesaria la explicitación constitucional de la región, ya que la facultad de celebrar acuerdos interprovinciales abría el camino de la concertación para la formación de regiones.

Sin embargo, los constituyentes -manteniendo esta facultad en el actual art. 125- agregaron en el 124 que "las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines».

Por otra parte en el inciso 19 del artículo 75, se ha establecido como facultad del Congreso Nacional «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».

Esto último ha llevado a una cierta confusión interpretativa en el sentido de que la regionalización del país consistiría en una decisión de la Nación que determina o dibuja las regiones en que se «divide» el país y, a partir de ello, equilibra su grado de desarrollo (art. 75, inc. 19), o eventualmente, descentraliza funciones o facultades de su competencia en las regiones por ella determinadas.»

Debemos entonces aclarar las cuestiones que se plantean:

- a) Es facultad de las Provincias crear regiones y establecer sus órganos: art. 124 CN Esta habilitación podrá instrumentarse a través de los tratados parciales a que se refiere el artículo 125 (ex 107) de la Constitución Nacional; también el art. 124 faculta la creación de regiones hacia adentro de cada una de las provincias, así como entre sectores de distintas provincias.
- b) La competencia provincial no excluye la posibilidad de que se convoque al Estado Federal para que sea parte de las regiones, pero no significa que «pueda por sí mismo crear una región y después requerir el acuerdo por la adhesión de las provincias»⁶, porque en tal supuesto habría una etapa de iniciativa no compatible con el art. 124, ya que en virtud de dicho artículo son las Provincias las que tienen la facultad de iniciativa originaria en la regionalización.
- c) La regionalización debe ser concertada y flexible, lo que implica la posibilidad de pertenencia provincial a más de una región, siempre que sus objetivos sean compatibles (vg. La Rioja tiene intereses compatibles con Nuevo Cuyo y NOA).
- d) Las regiones a que se refiere el artículo 75 inc. 19 de la CN, podrían considerarse como divisiones territoriales o económicas. Su institucionalización sólo podría tener alcances de descentralización admi-

⁶ Bidart Campos *op. cit.* pág. 528.

nistrativa para competencias nacionales, implantada de arriba hacia abajo.

Estas divisiones hacen a la política nacional y a sus competencias exclusivas, pero no deben confundirse con las regiones creadas o por crearse por las mismas provincias. Algo así, sería como asimilar la regionalización de países unitarios -que por esta vía descentralizan o desconcentran- con nuestro sistema federal, integrado por provincias preexistentes a la Nación y que constituyen lo que Boissier denomina «regiones pivotaes»⁷.

La experiencia de nuestro país en el último decenio ha sido la formación de regiones concertadas a través de tratados marco, en los que se explicitan los objetivos generales acordados por las provincias integrantes, los que se concretan luego -de acuerdo con las necesidades y circunstancias- en los protocolos adicionales, proyectos conjuntos y declaraciones o acciones comunes.

Así, en el Tratado Interprovincial del Norte Grande (1987), en el Tratado del Nuevo Cuyo (1988) y recientemente en el Tratado de la Región Patagónica, se establecen distintos fines que las Provincias acuerdan alcanzar, con contenidos y prioridades acordes a políticas definidas en cada una de ellas, referidos a la integración territorial, al desarrollo conjunto de proyectos, a la cooperación y complementación de esfuerzos para el incremento del comercio exterior, o a la formación de bloques para el mantenimiento de beneficios diferenciales compensadores de asimetrías con relación al resto del país.

En ninguno de los tratados mencionados se otorga personalidad jurídica a la región, ni se delegan o atribuyen competencias propias de las Provincias al conjunto emergente, ya que, constitucionalmente, ninguna Provincia está habilitada para delegar o atribuir a un tercero, potestades que hacen a su autonomía y a los fundamentos de nuestro sistema federal.

⁷Boissier llama regiones «pivotaes» a los territorios organizados complejos, identificables a la escala de la división político-administrativa histórica (provincias, departamentos o estados en países federales) op. cit., pág. 13.

En síntesis, se acuerda un ámbito de cooperación y de concertación que tiende al fortalecimiento del federalismo a través de una mejor integración regional e interregional.

Cabe destacar, en este último aspecto, que la dinámica descrita no se agota en lo nacional, sino que trasciende las fronteras de un proceso integrador de regiones, tales como el Mercosur que se universaliza dentro del proceso general de globalización a nivel mundial.

Estas relaciones se realimentan en forma permanente en función de esas líneas de integración y de proyectos y acciones específicas que incluyen no sólo al sector público, sino al sector privado o a ambos en forma conjunta.

La red de regiones constituye, entonces, una forma de posicionamiento de los actores políticos y sociales que les brinda un ámbito de intercambio del que surgen las políticas y las decisiones que efectivizan una nueva forma de federalismo de cooperación.

Por el contrario, la conformación de regiones institucionalizadas sobre la base del otorgamiento de personalidad jurídica con patrimonio, sede y atribuciones propias, constituye la creación de un tercer nivel intermedio, rígido, entre Nación y Provincias, que debilita la autonomía de estas últimas y su capacidad de acción y decisión en materias que determinan su existencia misma.

Frente a proyectos de regionalización que parten de una decisión Nacional a la que deberán adherirse las Provincias, o de proyectos que en su esencia recentralizan en la región facultades indelegables de estas, se crea, en los dos casos, una red cerrada con jerarquía superior a las mismas provincias que la integran, consideramos conveniente precisar los caracteres fundamentales para dar consistencia a las regiones, sin quitarles la flexibilidad necesaria para constituir el ámbito de concertación y de cooperación público y privado que desarrollamos en este documento.

IV. Criterios para la configuración de los conjuntos regionales

Es preciso destacar que los conceptos subsiguientes, parten de la circunstancia de que nuestra organización política es federal, sin perjuicio de que algunos de éstos puedan considerarse igualmente aplicables a otro tipo de organización política.

La constitución de un conjunto regional es un proceso que se origina en la toma de conciencia de que existen conflictos y potencialidades compartidas, cuya resolución y consolidación requiere de actitudes solidarias.

Preexiste pues, a la posible estructuración, una gradual vocación de interactuación que se plasma en mesas de trabajo, acuerdos interempresarios, convenios sectoriales, relaciones culturales y sociales que -desde abajo hacia arriba- reclaman un espacio común de expresión.

La dificultad estriba en dar consistencia a la región como un espacio de cooperación y un mecanismo ágil de concertación, que una vez constituido tenga los caracteres ya expresados de flexibilidad y coordinación horizontal.

Formalmente, la región se constituye a partir de un Tratado Marco, expresión de la voluntad política de las provincias intervinientes, que establece las líneas estratégicas a desarrollar gradualmente, según las necesidades y circunstancias, a través de acciones y proyectos puntuales que se instrumentan en Protocolos Adicionales al Tratado.

La clave de articulación entre las estrategias y las acciones y proyectos está en los modos de gestión del Tratado.

Por tal motivo, resulta de trascendental importancia la construcción de un modelo de gestión político-técnico y administrativo, altamente participativo, para el mejor logro de los intereses de las comunidades que legitiman la existencia de la región.

Dicho modelo podría estructurarse dentro de los siguientes parámetros:

- Una instancia permanente de conducción estratégica, constituida por los gobernadores de las Provincias, como autoridades ejecutivas máximas dentro de sus respectivas jurisdicciones, con poder político de concertación.
- Una instancia de gestión técnico-administrativa, constituida por objetivos. Su integración, duración y sectores participantes públicos y privados se determinarán de acuerdo con los tiempos y materia de que se trate.
- Una instancia permanente de coordinación para la canalización de propuestas, sistematización y publicidad de documentos, información intra y extra regional y preparación de agenda de reuniones.

Esta instancia es un aspecto crítico para lograr una gestión eficaz de la región, y el punto a partir del cual todo el instrumental tecnológico de comunicación e información de los nuevos sistemas disponible, hará posible salvar distancias y tiempos, facilitando el intercambio de propuestas, la toma de decisiones conjuntas y el accionar común.

Gradualmente, pero a corto plazo, pasaremos del teléfono y el fax al uso cotidiano de la telemática y de los medios cibernéticos, dinamizadores y fortalecedores de las vinculaciones interprovinciales, intra y extrarregionales, relacionadas con los mercados, la información social de base, el ambiente y los servicios, entre otros.

La complejidad estructural de la red tecnológica hace necesaria su organización, hasta que alcance un funcionamiento totalmente interactivo e igualitario de una instancia responsable para operación y coordinación.

El modelo de gestión descrito no excluye la posibilidad de creación de entes interjurisdiccionales con funciones particulares, cuando el objetivo a cumplir sea de tales características que requiera una organización específica (vg. financiamiento regional, turismo, promoción de exportaciones)

Si bien estos lineamientos conforman la estructura básica a tener en cuenta para la gestión de la región, la com-

plejidad creciente que se produce en el proceso de regionalización, induce a prever mecanismos de participación activa de los sectores de base que se nuclean a través de los municipios, en cada provincia.

Finalmente, cabe señalar la importancia de la implementación de relaciones entre las regiones del país y las vinculaciones económicas y sociales de la región en el ámbito internacional.

Precisamente, la flexibilidad propia de una organización en red admite una amplia gama de posibilidades signadas por una visión estratégica común que torna coherente al conjunto.

La región argentina a partir de la Constitución de 1994 ⁸

Dr. Agustín Gordillo

Introducción

El tema no ha de verse exclusivamente a partir del sistema de la Constitución, sino que debe además enmarcárselo dentro de la propia situación mundial por la que atraviesa el país, antes de pasar incluso a la propia situación fáctica de la región dentro del país. De otro modo se incurre en el riesgo de hacer análisis desprovistos de un encuadre adecuado en la realidad histórica que nos toca vivir.

⁸ Versión corregida de la conferencia pronunciada en el Consejo Federal de Inversiones en el "Seminario Federalismo y Región", realizado en 1996.

*Situación jurídica actual del país en el mundo*⁹

Aunque no todos lo tengan presente en cada tema institucional, el proceso de globalización de la economía, las finanzas y el derecho nos ha tomado como país en un determinado momento histórico que también hemos plasmado en la Constitución de 1994.

En materia de derechos, en particular Derechos Humanos, nos hemos sometido constitucionalmente —ya lo estábamos legal e internacionalmente desde 1984—, al Tribunal de Costa Rica que es el que aplica la Convención Americana de Derechos Humanos —y por añadidura la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo rol analizaremos más abajo.

Tenemos allí un tribunal supranacional, además de las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos de carácter supranacional y supraconstitucional.¹⁰ Ello es igualmente aplicable a los demás tratados de derechos humanos que menciona el art. 75 inc. 22 de la Constitución y a los que se van suscribiendo posteriormente.¹¹

El mismo artículo 75 en su inciso 24 prevé la transferencia de soberanía a los órganos de los acuerdos regionales que se hagan. Por ahora no se ha materializado: el Mercosur no tiene ningún organismo supranacional, todo se maneja con consenso y acuerdo, por lo tanto no se ha usado todavía la cláusula constitucional.

También la Constitución reconoce los derechos de los Tratados en general como obligatorios y de superior rango que las leyes. Para darles un ejemplo, en medio ambiente

⁹ Nos remitimos al mayor desarrollo y antecedentes expuestos en el capítulo VI, "Fuentes supranacionales del derecho administrativo", del primer tomo de nuestro Tratado de Derecho Administrativo, ed. Fundación de Derecho Administrativo, cuarta edición, Buenos Aires, 1997. Una versión menos completa se encuentra en la tercera edición, 1995 y en el capítulo II del libro *Derechos Humanos*, 2ª edición, de GORDILLO-GORDO-LOIANO-ROSSI, reimpresión 1997, ed. Fundación de Derecho Administrativo.

¹⁰ Ver las referencias y remisiones de la nota precedente.

¹¹ En 1997, la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Tratado sobre la desaparición forzosa de personas, etc.

la Argentina tiene suscritos 69 tratados internacionales, lo cual es Derecho vigente y operativo, como lo ha dicho la Corte Suprema a propósito de normas de ALADI en el caso *Cafés La Virginia*.

Aun las normas supranacionales *prima facie* programáticas son de aplicación operativa cuando hay una irrazonable demora del legislador en instrumentarlas, según lo ha resuelto la Corte en el caso *Ekmekdjian*. Claro está, si la programaticidad es demasiado explícita y manifiesta, como el condicionamiento de la seguridad social a las posibilidades económicas de la sociedad y el país mismos, ello no variará en tanto no cambien las circunstancias fácticas mencionadas : así en el caso *Chocobar* en materia de jubilaciones (1997).¹²

Además ha dicho la Corte en el caso *Giroldi* de 1995 que cuando el inciso 22 determina que los tratados de Derechos Humanos se aplicarán "en las condiciones de su vigencia" esto significa según sean interpretados y aplicados por los organismos supranacionales pertinentes. En el caso *Giroldi* la Corte declaró operativos y aplicables inmediatamente en el derecho interno, no solamente los fallos de la Corte Interamericana sino también las opiniones consultivas.

Además de ello, corresponde desde luego tener en cuenta la jurisprudencia europea, como de a poco lo van reconociendo votos aislados en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Las soluciones amistosas y la responsabilidad provincial

A su vez, en el caso *Birt*, la Corte -en el último voto- reconoce que existe un sistema de transacciones internacionales del país ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que el país debe honrar y los tribunales

¹² Es lo que habíamos explicado en 1994 para todo el sistema del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos : ver el capítulo IV de Derechos Humanos, op. cit.

locales aplicar. Existen así diversas “soluciones amistosas” en virtud de las cuales el país cambió su legislación o su jurisprudencia: 60 causas más se hallan en trámite.

Ahora bien, a veces las causas involucran hechos que son, internamente, responsabilidad de las provincias: pero por ellos debe responder el país, como en *Garrido y Baigorria*.

Y es el país, como único titular de las relaciones exteriores, quien llega a un acuerdo transaccional en Washington, aceptando la responsabilidad internacional del Estado, lo que luego obliga internamente a la Provincia responsable directa e inmediata del hecho: si la Provincia no paga lo hará la Nación por ella y se lo descontará del régimen de coparticipación federal.

Cuando la denuncia o la demanda la recibe la Nación Argentina se informa a la Provincia y se le piden antecedentes, se recibe su aporte si lo brinda, etc.; pero quien en definitiva contesta la denuncia o la demanda es la Nación. Si la provincia se ocupa de colaborar con la Nación, puede acompañar la comisión nacional que acuda a Washington a negociar e ir a coadyuvar en el proceso, pero carece de poder de decisión en lo que la Nación eventualmente decida, conteste o transe.

Las provincias, claro está, sienten de este modo que han perdido poder de autodeterminación,¹³ pero es la Convención Americana de Derechos Humanos que estableció este sistema, y además es el sistema que estaba rigiendo en el mundo. Las provincias no son sujetos de derecho internacional, y la única forma de implementar el mecanismo de control supranacional es tomando como sujeto demandado o denunciado a la Nación misma, no a la Provincia.

¹³ *Percepción de todos modos errada, pues siempre existió la jurisdicción superior tanto del Congreso de la Nación como de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fue así, siempre, una percepción equivocada. Ahora sólo se acentúa su disfuncionalidad.*

La deuda externa y las Provincias

Así también en el caso de la deuda externa, que es uno de los problemas más graves que tenemos desde hace décadas, la contrajo siempre la Nación, nunca se le ocurrió a nadie que se debía preguntar a alguna provincia en particular si estaba de acuerdo o no —salvo la participación de los diputados provinciales en el dictado de la legislación que lo permite— y esa pesada carga que tenemos que cumplir también la maneja la Nación.

Soberanía nacional y autonomía provincial

Ya Mario Justo López decía que la soberanía era un mito: la soberanía no es tal en el concierto de las naciones o, por lo menos, nosotros no somos soberanos. Tal vez Rusia, EE.UU., China o Japón podrán andar un poco más cerca de la autodeterminación, pero nosotros seguro que no. Ahora bien, eso que se aplica al país lógicamente se hace extensivo a las Provincias : al perder poder de autodeterminación el país como conjunto, también lo pierden ellas, que forman parte de él.

La región en la Argentina y en el mundo

Entonces no nos confundamos en el plano interno ; no hagamos —como irrealmente hicimos un mito de la soberanía— un nuevo mito —también irreal— de la región y de la provincia, porque estaremos hablando en el vacío. No es lo mismo en Europa, donde hay regiones con una fuerte tradición histórica, étnica, económica o al menos política y a veces hasta bélica, que les dan una fuerza de negociación interior frente al Estado: sea Escocia, Gales, el país vasco, Cataluña, los flamencos, Chechnia,¹⁴ etc.

¹⁴ Usamos ex profeso la grafía que corresponde a la pronunciación rusa, de la cual Chechnia es región beligerante con voluntad de autonomía por la vía de las armas, que virtualmente ganó. La grafía española es actualmente Chechenia, pero en algunos mapas aparece más bien como Chechenistán, con la misma grafía de sus países vecinos de igual etnia, y cuando se independicen tienen pensado un nombre distinto. ¿Imaginaría alguien algo así para una Provincia o una región nuestra?

Ahí es posible hablar de un fortalecimiento de lo supranacional y de lo regional interno, con un debilitamiento del Estado Nacional, porque hay regiones o etnias históricamente fuertes.

En nuestro país no las hay : se trata de un país de regiones casi inexistentes ¹⁵ y de provincias históricamente débiles, cada vez más débiles. Es que toda la historia argentina es un proceso constante de centralización : los grandes partidos políticos, los impuestos, la economía, el poder de conceder y controlar los servicios privatizados, son nacionales. El mecanismo del poder es nacional y el artículo 124 de la constitución hay que insertarlo en todo el sistema constitucional: en primer lugar el art. 75 que da facultades residuales al Congreso de la Nación : todo lo no previsto expresamente en el artículo 75 que el Congreso necesite para mejor ejercer sus facultades, y con ello todo lo que excede el marco de una actividad provincial, es nacional.

Para todo lo que es actividad interprovincial, hay normas de hierro en la Constitución. Si tomamos el precedente de la Constitución norteamericana, la cláusula de comercio interprovincial da lugar automáticamente a la jurisdicción federal.¹⁶

En la nueva Constitución no se ha cambiado sustancialmente¹⁷ el sistema institucional en cuanto a la división de poderes entre la Nación y las Provincias o regiones. La Nación sigue siendo el ente políticamente predominante, el ente poderoso política, jurídica y económicamente y el que tiene las facultades de jurisdicción y de

¹⁵ NOA, NEA, Región Patagónica, etc., son bases sobre las cuales tal vez se puedan establecer futuras regiones : pero nos parece que llamarlas hoy "región" no responde a la idea institucional que es objeto de esta exposición.

¹⁶ Para una explicación más detallada nos remitimos al capítulo XV del tomo 1° de nuestro Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, ediciones de 1995 y 1997.

¹⁷ Existe una línea conceptual de transferencia y fractura de poder, es cierto, pero no tan fuerte como se pretende aquí en el presente tema. Nos referimos al encuadre general en el citado tomo 1° de nuestro tratado, edición 1997, capítulo III.

legislación. El conjunto de las Provincias tiene derecho a tener representantes en los directorios de los entes, como los usuarios, pero este es un mecanismo nacional que no da lugar a una representación provincial plena. No es una facultad que puedan ejercer todas las provincias, pues no hay sitios razonables para que todas estén representadas.

Para analizar en forma realista el tema de la región, no es buena lógica ni buena percepción de la realidad partir de un ideario provincialista que no tiene sustento histórico, empírico ni constitucional, económico ni político, demográfico. A la inversa, si partimos de la realidad provincial habremos de ver a la región al menos como una posibilidad de mejorar la situación existente, pero no una idea remota a considerar morosamente, sino como una oportunidad institucional que es indispensable aprovechar para no perder -las Provincias- otra vez el tren de la historia. No hay mejores alternativas reales.

El anteproyecto bajo análisis

Algunas observaciones posibles

Al anteproyecto Menem - Dromi distribuido en este seminario pueden formularse rápidamente algunas objeciones básicas que ya han sido dichas aquí, por ejemplo que las regiones las deben crear las Provincias, no la Nación ; que no debe ser admisible el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo Nacional : esa improcedencia recursiva ya está resuelta de antemano para las Provincias individualmente ¹⁸ y parece razonable que esa solución se extienda a las regiones en cuanto al control administrativo centralizado —no tanto, en cambio, en lo que hace a la potestad legislativa del Congreso de la Nación.

¹⁸ Lo explicamos en el tomo 4 de nuestro Tratado, Procedimiento y recursos administrativos. Parte General. capítulo "El recurso jerárquico".

Siguiendo con posibles observaciones, aplicar la ley nacional de procedimientos administrativos a las regiones puede tanto criticarse como defenderse por la idea de uniformidad y armonía del orden jurídico, pero ahí ya se va acabando la lista de cosas que cabe discutir al anteproyecto.

El mecanismo constitucional de las regiones

Podemos, como aquí se ha sugerido, interpretar el art. 124 de la Constitución en el sentido de que las provincias meramente “informan” al Congreso de la Nación y éste no tiene que “aprobar” ni puede, por ende, “desaprobar” los tratados interprovinciales.

Es posible así concebir un tratado interprovincial para los fines económico- sociales que prevé el art. 124 de la Constitución, o para la administración de justicia que contempla el 125, con delegación de las potestades de las provincias a un ente regional que ellas hayan creado y manejen.

Para hacerlo sencillo y evitar duplicación de cargos, digamos que la región se estructure a través de una división tripartita básica de poderes a través de una asamblea regional de gobernadores provinciales, otra de legisladores, una de jueces.¹⁹ Al fin de cuentas los Tribunales Superiores de Provincias se reúnen dos por tres veces al año para ver los problemas en común que tienen y no varían demasiado los criterios de una provincia a otra; todo esto lo pueden hacer. Otras instituciones como el Defensor del Pueblo también se pueden organizar regionalmente, sea agrupando las existentes o creándolas donde no existan previamente.

Entendemos entonces que las Provincias, al constituir regiones, pueden darse órganos de gobierno regionales propios y determinar el alcance de las competencias que se transfieren a tales órganos regionales.

¹⁹ Esto, para salir de la impasse actual. Con el correr del tiempo, por cierto, habrá que recorrer internamente el mismo camino que recorrió internacionalmente la Unión Europea, con un Parlamento Europeo, Tribunales de justicia, administración comunitaria, etc. Pero nos parece prematuro hablar ahora siquiera de intentarlo aquí.

Los límites de la regionalización

Pero si hay un conflicto entre una región y la Nación o entre dos regiones ¿quién lo va a resolver? La Corte Suprema de Justicia de la Nación, no hay otra solución. Ese es el sistema institucional y si algún problema requiere legislación suprarregional, ¿alguien cree que la Corte Suprema federal va a decir que el Congreso de la Nación no puede dictar leyes sobre las regiones? Va a decir que lo que no puede es limitar irrazonablemente la potestad regional. Pero en tanto no caiga en las violaciones de arbitrariedad, desproporcionalidad, discriminación y todas las demás clásicas tachas de inconstitucionalidad, la Corte Federal no va a afirmar que esa legislación es inconstitucional automática y exclusivamente por el hecho de que el Congreso Nacional ejerza sobre las regiones la jurisdicción residual que tiene en la Constitución para todo el país.

El doble sentido del federalismo

Adviertan que en todas las obras y los precedentes existe siempre un doble empleo del término "federal" o "federalismo". En un primer sentido cuando hablamos de federalismo a veces estamos pensando en las provincias ; por defensa del federalismo, en tal contexto, se entiende defensa de las autonomías provinciales.

Sin embargo, el texto constitucional y en general la legislación y jurisprudencia argentina nacional cuando tratan de la cuestión federal, del caso federal, autoridad federal, norma federal, etc., no están mentando una materia o asunto que pertenezca a la competencia o sea de atribución las provincias, sino que están refiriéndose a una materia que es de competencia de alguno de los órganos de la Nación, sean el Congreso o la Corte Suprema.

Lo "federal" en este sentido no es la fuerza centrífuga de las provincias sino la fuerza centrípeta de la Nación.

En este planteo el artículo 124 no parece un retorno al federalismo por Provincias en el primer sentido, sino en

todo caso un paso intermedio hacia el federalismo por regiones con atribuciones propias que las Provincias les confieren y la Nación les respeta en tanto ellas en conjunto no excedan su respectiva competencia territorial ni se den los demás supuestos de jurisdicción federal en el segundo sentido.

El caso de los municipios

Me impactó una vez en un libro norteamericano el dato de que en EE.UU. hay 150.000 municipios, y además que la manera de manejar esto era por asociaciones voluntarias para fines comunes; ese libro decía que nada más sencillo que hacer esto. Pero si uno se traslada a la realidad nacional, debe reconocer que sin saber si esa afirmación es cierta o falsa en Estados Unidos, de cualquier manera no resulta aplicable en nuestro país. Acá no podemos engañarnos: hacer acuerdos intermunicipales no es de lo más sencillo, es de lo más difícil.

La futura región argentina: ¿realidad o ficción ?

Debemos prestar atención a la lección de la historia en esta materia de inexistencia de acuerdos intermunicipales fructíferos. La única forma de evitar la tendencia federalista centrípeta, centralizadora, que lleva toda la historia del país, es que las provincias no repitan lo que han hecho los municipios: no ponerse de acuerdo en acuerdos asociativos interjurisdiccionales de carácter normativamente superior.

Ahora que como país estamos inmersos en una tendencia globalizadora en la cual la propia Nación ha perdido fuerza sensiblemente —y la va a seguir perdiendo—, la única forma de reacción interna de que disponen las Provincias es hacer autónomamente tratados interprovinciales : sin limitaciones, sin temores.

No creo que nadie, ninguna Provincia, se encuentre con intenciones de hacer una secesión política de verdad res-

pecto de la Nación. Entonces olvidémonos de los fantasmas de la "secesión" en la Argentina, que a veces se argumentan sin sustento fáctico alguno. No existe en la Argentina ni como rumor: cuando se la arguye, es tan sólo una forma más de resistencia al cambio, de querer mantener a ultranza el mito provincial. Hasta en el Brasil dicen algunos que los "gaúchos" se van a hacer independientes, en cualquier lado hay rumores de secesión. Acá no, este es un país que está demasiado centralizado como para que sea posible que alguien piense en la secesión. No es una alternativa realista ; no cabe pues agitar fantasmas al respecto.

Entonces, las provincias que puedan, quieran y celebren tratados interprovinciales, van a dar un cierta mayor simetría al país; no completa, es demasiado pedir, pero algo mejor tal vez. Es posible que se unan primero los fuertes, por ejemplo Córdoba y Santa Fe, después se van a juntar algunos más fuertes y van a quedar, quizás, los más débiles aislados. Con lo cual, ese enano ²⁰ macrocefálico famoso que somos va a tener todavía una cabeza macrocefálica, un brazo fuerte, una pierna fuerte, el otro brazo pequeño, etc. realmente va a ser estéticamente impresentable. Por lo menos el monstruo de una cabeza grande se entiende. Este va a parecer un cuadro de Dalí.

Pero no es cuestión de preocuparse por la estética cuando los problemas sociales y económicos se multiplican ante un sistema institucional disfuncional. Con los defectos que pudiere llegar a tener, la regionalización impulsada por las Provincias en forma autónoma va a ser por lo menos algo mejor que la situación actual, y creará fuentes de poder no centralizadas un poco más importantes que la nada actual.

No hay dudas históricamente para mí —y lo digo como provinciano e hijo de provincianos— de que las provincias han perdido sistemáticamente poder frente a la Nación, quizás con la excepción actual de La Rioja. Ahora

²⁰ *O gigante, según los gustos y las opciones semánticas con las cuales darse su propia versión óptica de la realidad.*

somos casi una "colonia" de La Rioja,²¹ pero salvo ella no hay provincia alguna que haya podido realmente ganarle a la Nación en esta lucha por el poder, el dinero, la inversión pública y privada, la influencia, todo.

Hagamos entonces el otro intento de fortalecimiento local, a ver si por lo menos lo podemos conseguir por regiones ya que no lograremos por Provincias. Para esto hay que hacer en cada lugar una región, pero no queriendo salvar el mito de las Provincias. La provincia como institución de poder ya desapareció de la realidad argentina. Es igual al viejo mito de la soberanía : la Antártida todavía la dibujamos en los mapas escolares como parte del país al igual que las islas Malvinas. De las Islas Malvinas sabemos que no "son"²² nuestras, pero las dibujamos. Las otras islas, Georgias del Sur, etc. también las dibujamos, medio lejos, porque sabemos que están demasiado distintas y ahí no llegamos a tiempo, llegan primero los otros. La "Antártida Argentina" la dibujamos en los mapas como "nuestra" y con todo tenemos un tratado suscrito en el cual reconocemos que no tenemos soberanía sobre parte alguna de la Antártida, con lo cual ni siquiera existe cartográficamente, desde el plano internacional, una zona que sea denominable "Antártida Argentina" : si hasta bases extranjeras permanentes hay allí, por cierto que sin "autorización" específica y puntual nuestra : la del tratado antártico basta y sobra. Entonces no sigamos haciendo arabescos mentales con el dibujo de las Provincias: es sólo un boceto, un *esquisse*, un dibujo, un mapa que no se

²¹ Como hijo de catamarqueño, permítasenos la licencia de la pulla vecinal. Pero tenemos grandes y muy buenos amigos en todo el espectro político de la Rioja, provincia de la cual hemos sido muchas veces agradecido huésped, a la cual respetamos y ... bueno, envidiamos.

²² El uso oficial y propagandístico del lenguaje contribuye a perpetuar el defecto de razonamiento. "Son" argentinas en un sentido aristotélico de "esencias" (tema que explicamos en el capítulo I, primera parte, del tomo 1° de nuestro Tratado), como la vieja "esencia del ser nacional", pero no son empírica y materialmente argentinas (al menos por ahora). En todo caso nuestra posición nacional es que "deberían ser" argentinas pues nos las quitaron por la fuerza en violación al derecho internacional. Pero nos engañemos con nuestras propias palabras : deberían ser argentinas, no lo son.

condice con el terreno ni la realidad subyacente; no son realidades firmes y duras que puedan litigar en el sentido de pelear poder con la Nación. En una Provincia que conozco y quiero mucho —y no la voy a mencionar precisamente por ello— me decían “qué podemos hacer, somos menos del 1% del producto bruto nacional y menos del 1% de la población del país”.

Podemos tomar ese dato al revés. En la Capital Federal y el Gran Buenos Aires estamos viviendo el 70% de los argentinos y tenemos el 80% del poder económico real; esto reproduce a escala local la posición del país en el mundo. El país es socio del Fondo Monetario Internacional, lo mismo que Francia, Japón, Alemania: cada uno de éstos tiene un 5% de aporte de capital y de voto. EE.UU. tiene un 20%.

La Argentina junto con varios países más tiene en conjunto menos del 1%. Se imaginarán entonces que el peso del voto argentino en el FMI es relativamente escaso —digamos, inexistente: es algo más del 0,0%. Si a ello le sumamos nuestra situación de deudores crónicos y a su vez solicitantes crónicos de crédito para pagar los intereses de lo que debemos, fácil es advertir cuán irreal es afirmar que no debemos aceptar tal o cual recomendación del Fondo. Lo mismo nos pasa internamente. Si nos diera un ataque nacionalista y dijéramos que la Argentina va a hacer un tratado con EE.UU. va a tener una relación especial como EE.UU., Israel, Nueva Zelandia, Japón y la OTAN, quizás lo consigamos (¿alguien aquí presente lo cree?). Pero aun así esto no va a cambiar nuestra realidad, simplemente les podremos decir a los vecinos: “cuidado que llamo a mi hermano mayor”, pero no da para más que eso. Porteñamente, es para “la parada”.

En el plano interno el problema es el mismo. No es con quejas o aspiraciones “legítimas” y “justas” que podemos revertir la realidad y la tendencia histórica. Lo único que podemos materialmente hacer, con visos de utilidad, es celebrar estos tratados regionales que prevé el art. 124 y

apurarnos porque si no lo va a hacer la Nación por las Provincias, de oficio.

En verdad, las Provincias llevan más de 100 años de retraso en esto, porque la Constitución no impedía hacer tratados y no se hicieron. No se crearon regiones y hoy se planteó otra vez el dilema de si se delega o no, si con ello va a desaparecer o no una Provincia. Ojalá que las provincias puedan crear regiones que sean medianamente viables, para lo cual no tienen más remedio que cederles un poco de sí mismas: darles existencia, darles patrimonio, darles personalidad jurídica. Darle potestad, pues, si no es seguir como estamos ahora : 0,1 % del PBI, 0,1 % de la población, 0,1% del poder. Cambiarán los porcentajes de provincia en provincia, pero no el panorama general.

Una advertencia a tener en cuenta

Una advertencia ha de tenerse en cuenta : al hacer las provincias esos tratados regionales argentinos deben tener cuidado de que no les pase lo mismo que a la Nación cuando firma los tratados. Los firma muy alegre y después dice: “me parece que ese tratado que firmé es inconstitucional” o “lo voy a interpretar distinto a como lo interpretan internacionalmente”.

En el material que se ha distribuido ²³ está cuatro veces repetido y no es un acto expreso, no es un acto de voluntad, es un acto fallido : cuatro veces cito a *Pierre Pescatore* y transcribo la misma frase. Porque esa frase me parece demoledora : no hay vuelta atrás en los compromisos comunitarios, cada país —cada Provincia— debe pensar antes de hacer un tratado si él está conforme a su sistema constitucional o no. Si no lo está o si duda al respecto no lo debe firmar ; si lo firma entonces por el principio de la buena fe de los tratados debe cumplirlo.

Cuidado pues al hacer los tratados. Propongo que los hagan fuertes: hagan regiones fuertes, cedan poder ; lo único que tienen que saber es que *no hay vuelta atrás en*

²³ Se trata del citado en la nota 1, en versión reducida.

los compromisos comunitarios. Una vez que hagan las regiones no hay retorno, una vez que hayan creado una Junta de Gobernadores o una Asamblea Legislativa o una Junta de Justicia Regional no hay vuelta atrás. Es el principio de la buena fe de los tratados que vale tanto en el Derecho Internacional por el art. 28 de la Convención de Viena, como en el Derecho Interno, porque la buena fe este es un principio general, milenar, del derecho.

Y si yo algo de malo veo en este proyecto MENEM—DROMI es que una vez más la iniciativa es nacional : ¿qué hacen las provincias que no se ponen de acuerdo? ¿Es que no pueden ?

Al fin de cuentas, lo dijo Martín Fierro : “los hermanos sean unidos”, si no ya saben lo que pasa. No quejarse pues tanto del proyecto centrípeta y ver si se pueden poner de acuerdo en algunas regiones. Los tribunales de justicia se reúnen constantemente dos, tres o cuatro veces por año. A esto mismo falta darle un poco de forma y armarlo, no hace falta crear funcionarios nuevos.

En el tratado que celebren las provincias de una misma Región puede agrupar sus propios órganos de poder en un órgano de algún modo assembleario, no necesariamente con todos los integrantes de cada cuerpo, pero en cualquier caso sí con poderes regionales supraprovinciales. Los mismos Jueces Provinciales de las Supremas Cortes y Tribunales Superiores de Justicia, pueden armar entre ellos una pequeña asamblea, organizarse a su manera y hacer una justicia regional. La mismas Legislaturas pueden sumarse y hacer una Legislatura Regional. Los mismos Poderes Ejecutivos pueden ser integrados en el tratado a los efectos de las decisiones administrativas regionales y constituir un Poder Ejecutivo Regional. Por supuesto que en esto le va a tocar a cada uno perder algo, el problema es como en todo contrato qué pierde y qué gana.

Yo creo que pierde un mito. Efectivamente, es doloroso. Entonces es el mito de la provincia que se ha perdido junto con el mito de la soberanía. ¿Qué gana? A lo mejor una entidad que tiene un poco más de fuerza para negociar sus intereses, sus relaciones y su poder con la Nación.

La decisión es de Uds. y si no, de la historia.

III. LAS REGIONES COMO EXPRESIÓN DE LOS PROCESOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

La voz de tres gobernadores, en representación de sendas regiones de la República Argentina, aportó hacia el final del Seminario el punto de vista político con que el proceso de regionalización, en tanto renovación y actualización del federalismo, es observado en la actualidad desde nuestras provincias.

El Lic. **Carlos Ferraro**, gobernador de Jujuy, en representación del NOA; el Dr. **Pablo Verani**, gobernador de Río Negro, por la Región Patagónica, y el Lic. **Jorge Escobar**, gobernador de San Juan, en nombre del Nuevo Cuyo, bosquejaron en conjunto esa visión política -que sintetizaremos a continuación-, con la cual coincidió el ministro del Interior, Dr. **Carlos Corach**, al clausurar el encuentro.

El federalismo

Los gobernadores concordaron en que el término región expresa el nuevo modo de ser del federalismo, en la Argentina y en el mundo de nuestros días.

«Las provincias -sostuvo el gobernador Escobar- no teníamos antes posibilidades de alinearnos en una posición definida. Cuando se hablaba de federalismo muchas veces se hablaba de aislamiento. El federalismo se entendía muchas veces poniendo alambre de púa a las provincias. Fundamentalmente, porque era la Provincia contra la Nación, y no la Provincia y la Nación. Por supuesto, que en ese entonces, también la Nación miraba para adentro,

porque no existía la integración con el Mercado Común del Sur de hoy. Por lo tanto, ésta era la experiencia que teníamos. Pero esta experiencia empezó a cambiar, y los conceptos de federalismo y región empezaron a unirse. Hoy no se concibe al federalismo si no es a través del pensamiento regional. ¿Por qué? Porque se dieron condiciones para ello, y entre esas condiciones figuró en primer término la de comenzar a descentralizar».

No obstante, los mandatarios provinciales advirtieron sobre el riesgo que presentaría la instrumentación de algunos criterios relativos al regionalismo:

«Pero lo subyacente de este regionalismo -advirtió el gobernador Verani- siempre parte de la vieja lucha, que se ha incorporado inclusive después de la Unidad Nacional: la imposibilidad, en su momento histórico, de que las provincias se mantuviesen alejadas de esta Unidad Nacional, tuvo como contrapartida, por más que se hubiese creado un partido nominalmente «federal», una fuerte incidencia en el sentido de la centralización. En el fondo de todo subyacía, y aún subyace, la lucha entre poder central y poder federal».

Una preocupación puesta de manifiesto por los gobernadores los llevó a tomar distancia de ciertas propuestas de «regionalización» que podrían estar disfrazando, con una nueva fachada formal, al viejo y superado federalismo. «Soñamos -sostuvo el gobernador Ferraro- con un país transversal, terminar con aquel antiguo plano que copiaban los viejos ferrocarriles, cayendo como un embudo sobre el puerto de Buenos Aires. Soñamos con un país con escalas transversales que se desarrollen al este y al oeste. Y que levante al conjunto en su potencia real».

«En muchos casos -indicó Verani- los autores han argumentado toda una gama de ideas para proyectar el regionalismo. Algunos han hablado de eficiencia, otros de criterios de integración, otros han sido más crueles y se han referido a la inviabilidad de muchas provincias, explicando que tales como son habría que compactarlas. Todos estos argumentos los hemos escuchado alguna vez. Algu-

nos han atenuado esta dureza de criterios de regionalismo, pero siempre antagónicamente. Yo creo que todos estos supuestos dependen de decisiones que son impulsadas de arriba para abajo. Son, como decía el colega del NOA, procesos de integración vertical con un mercado nacional, en lugar de ser una integración horizontal en donde utilicemos nuestros recursos regionales y en donde procuremos satisfacer las necesidades locales para luego responder a un modelo nacional [...]. Consecuentemente con todo esto, la Región Patagónica ha decidido firmemente apoyar esta idea de regionalismo y se ha constituido como tal en región hace ya unos cuantos meses. Ha sido la primera, si se quiere, en darse un proyecto de Estatuto que va a ser tratado próximamente en Usuahia».

Señaló el Lic. Escobar: «Hay algunos que nos dicen que federalización es pensar todos de la misma manera. No es pensar todos de la misma manera. Lo que hay que tener es la misma vocación política. La regionalización del Nuevo Cuyo no necesitó de leyes, no necesitó una ley que nos fijara cómo regionalizar, lo único que necesitó fue de esta voluntad de que un problema de necesidad se convirtiera en una realidad. Por eso es que yo concuerdo en que la regionalización es un problema de abajo hacia arriba, no es un asunto impuesto de arriba hacia abajo. Y la regionalización, además, tiene que tener libertad para entrar y salir de los temas que le interesen a cada provincia individual».

La Región

El gobernador Verani apuntó: «Nosotros decimos que estamos de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Nacional porque concibe a la región como un instrumento de las provincias. Es decir un instrumento que hace que las provincias, diría yo, fortalezcan sus autonomías a través de un federalismo solidario. Es decir, es acá donde comenzamos a entrelazar el concepto de región con el

federalismo solidario. De lo contrario, estamos equivocando el camino».

El Lic. Ferraro tal vez haya sintetizado esta coincidencia de los gobernadores en el discernimiento de la cuestión al expresar contundentemente: «Los requisitos fundamentales que entendemos nosotros para que la región sea tal, es que vaya de abajo hacia arriba, que de ninguna manera se pretenda imponer un modelo para que en las regiones nos entreguen la caja en que nos tenemos que meter».

Los gobernadores dieron también cuenta del camino que hubo que recorrer para llegar a definir con claridad y realismo un concepto preciso de región.

«Las regiones -sostuvo el Dr. Verani- son anteriores a la Nación. El Río de la Plata era una región; el Alto Perú era una región. Y es este tipo de regionalismo el que vuelve a resurgir sobre la base de los principios modernos de un nuevo sistema económico, como lo son una mayor eficiencia, un mejor aprovechamiento de nuestros recursos, una mejor interrelación entre todos aquéllos que conformamos un mínimo común denominador de nuestras posibilidades culturales, educacionales, de salud [...] las que, de alguna manera, subyacen en el fondo de este sentido de regionalismo».

"En la región NOA -historió el gobernador Ferraro- en el año 88 se intentó crear el Norte Grande. En el año 92 hubo otro intento. Ambos fallaron. Ninguno todavía se pudo consolidar y solamente quedan un sinnúmero de actas de reuniones de gobernadores. La falla estuvo, posiblemente, en que todo lo que estaba en los papeles no bajó nunca a los caminos, a las ciudades, a los pueblos, a los puentes y aeropuertos donde teníamos que plasmarlo. Entonces el sueño se diluyó por falta de concreción".

"Pero hoy -prosiguió Ferraro- la región NOA ha tenido una suerte muy especial, a la que queremos acoplar también al NEA. Al entrar Chile al Mercosur, nos ha sacado del borde. Hasta ahora estábamos en el ángulo noroeste del país, confinados a 2.000 km de la Capital Federal. Y de pronto el ingreso de Chile nos abre la posibilidad de ir y

venir a través de la Cordillera y mirar los puertos del Pacífico, el arco de fuego del Pacífico y todo el mercado de Asia, por el que venimos peleando hace mucho. Ya no peleamos los jujeños con los salteños por si el paso a Chile va a ser Sico o Jama, porque hemos dejado atrás aquella insensatez del localismo estéril para sacar al país y a la región por los dos pasos, y peleamos juntos por fortalecer al ferrocarril, cuyo ramal C-14 puede llegar a Antofagasta y abrirnos también a aquel gran mercado de la otra mitad del mundo".

Refiriéndose a la evolución del Nuevo Cuyo, el Lic. Escobar explicó: «Cuando la Nación comenzó a descentralizar, comenzó a dar responsabilidades, a veces de orden económico. Y nos empezamos a preocupar, porque a las provincias había después que administrarlas, y administrarlas bien. Problemas de producción, minería, cultura [...] hasta competencias interprovinciales de orden deportivo. Y empezamos a ver que con el esfuerzo compartido entre tres o cuatro se gastaba exactamente el 25 por ciento, o el 30 %, y además eso daba un resultado multiplicador en tres o cuatro veces. Entonces no había que buscar más fórmulas mágicas: el federalismo era sin duda sinónimo de región, y así caminamos bastante tiempo, hasta aquel año 1988 en que se comienza a transitar por la experiencia del Nuevo Cuyo. Reuniones que le caían, años en que se fortalecía y años en que se deprimía [...] Pero llega un momento en el que el Mercado Común del Sur nos empieza a imponer reglas claras y a partir de entonces, si no nos integrábamos, alguien lo iba a hacer por nosotros (la integración a través de una región la comenzaban a hacer los organismos no gubernamentales; asimismo, los empresarios empezaban a hacer lo que los gobiernos tal vez no éramos capaces de hacer). Por lo tanto, este problema ya pasaba a ser un problema realmente de Estado: si no nos poníamos a la altura de los acontecimientos, la ineficiencia iba a quedar patentemente demostrada. En virtud de nuestras responsabilidades y de nuestras atribuciones decidimos fortalecernos internamente, y lo hicimos con temas

muy concretos. Además, la reforma de la Constitución del año 1994, que reafirma el concepto regional, nos otorga el derecho de constituir regiones, nos dice que podemos firmar convenios internacionales y tomar deudas con organismos internacionales *ad referendum* del Congreso (fundamentalmente para no afectar el problema de la deuda externa argentina). Nos pone algunas condiciones, pero nos dice: Señores actúen, llegó el momento de la regionalización".

"El hecho de hablar de la región ya no servía como método de cabotaje -añadió a continuación el gobernador Escobar-. Porque el problema era que el país comenzaba a mirar hacia afuera; entonces la región comenzó a tomar vuelo internacional".

"Hoy es posible -indicó más adelante Escobar-, pero hemos debido transitar varios fracasos, y nos faltan algunos tramos más: por ejemplo, fortalecer jurídicamente a las regiones, que por ahora son voluntades de gobernadores, de partidos políticos y de algunos legisladores. Falta todavía, y lo advertimos, la continuidad jurídica que garantice que la región sobreviva en estos términos a un gobernador, a un partido o a un esquema momentáneo".

La síntesis de este andamiaje de ideas fue, tal vez, una frase que, en su exposición, enunció el gobernador Verani: «*Nosotros decimos que la región es creada por concertación de las provincias*. Por eso (en la Región Patagónica) establecimos una sede rotativa con una presidencia rotativa».

Verani añadió algo más: "Creo que el Gobierno Nacional, a pesar de ser de un signo diferente, ha hecho ingentes esfuerzos para federalizar al país. Pero a veces las provincias, en lugar de colaborar a regionalizar, estamos colaborando a centralizar, porque todavía mantenemos una estructura que nos hace venir a golpear permanentemente las puertas del Gobierno Nacional para que nos saque de apuros".

El Mercosur

Para todos los gobernadores la integración del Mercosur ha abierto puertas inmensas a las regiones. «Se ha abierto el abanico -señaló el Lic. Ferraro- y estamos reemplazando con la mancomunidad de la región las dificultades que teníamos antes, aislados en compartimientos estancos que impedían llegar ni a la calidad ni a la cantidad ni a los costos que hoy nos pueden poner en el mercado internacional en condiciones de competir».

Al mencionar las recientes conversaciones de los gobernadores del NOA con los del norte de Chile, Ferraro relató el siguiente ejemplo positivo, producido por el cambio de situación: El intendente de Antofagasta me entregó un proyecto y me dijo: "Esto es para ustedes, nosotros no lo podemos usar". Se trataba del megapuerto de Mejillones, de un calado incomprensible dentro de los parámetros con que hoy nosotros entendemos un puerto grande. Es realmente gigantesco. Esto es para ustedes, para el NOA, y además inviten al NEA como producto de estas conversaciones, de estos avances que estamos llevando adelante, de este convertirse el NOA en un centro y un polo de concentración y distribución de comercio de exportación y de importación". "Después estuvimos todos los gobernadores del norte del país, los de Misiones, Formosa, Salta y Jujuy, en Bolivia, junto al de Santa Cruz de la Sierra. Porque Bolivia es el otro gran invitado a sumarse a esta gran mesa del Mercosur. Este fortalecimiento común tiene que ver con lo que vengo repitiendo desde el comienzo: "que región es igual a desarrollo con equilibrio".

El gobernador Escobar no fue menos expresivo: «Pasamos una prueba de fuego, que fue el bautismo del Nuevo Cuyo, hace muy poco tiempo, en algo que para los cuyanos adquiere mucha relevancia: el Pacífico, la integración con Chile. Allí fuimos y nos dimos cuenta de que era mucho más fácil de lo que pensábamos, por lo menos en nuestra primera presentación. Cuando hablamos con el Presidente de Chile lo hicimos por espacio de una hora, porque no

estaba sentado frente a él un gobernador, estaba sentado el 25 por ciento del producto bruto de la Argentina. La mitad del Gabinete chileno nos atendió, nos escuchó y hasta nos animamos a hacer un acta con Chile, en la que exponíamos unos 20 puntos concretos que dicen a los presidentes y a los ministros: estos es lo que esta región necesita para poder integrarnos. Ahí fue donde comenzamos a darnos cuenta del concepto y el valor de la región».

El ministro del Interior de la Nación, Dr. Carlos Corach, coincidió plenamente con los conceptos de los Gobernadores al dirigir la palabra en la clausura del Seminario. Su alocución se fundamentó en tres reflexiones:

1. «El Gobierno -dijo- ha reiteradamente señalado que concuerda con la interpretación que formulan los señores gobernadores; más que con la interpretación, con la transcripción del artículo 124 de la Constitución Nacional, que realmente se presta a poca interpretación. Es suficientemente explícito por sí mismo cuando señala que en la Constituyente hemos puesto a las provincias a la cabeza del proceso de regionalización, no al Gobierno federal».
2. «El proceso de regionalización es un proceso mundial, como bien lo señalaban los señores gobernadores, y a este estadio de desarrollo moderno se llega tanto desde las organizaciones unitarias como desde las organizaciones federales. [...] Nosotros hemos llegado desde el federalismo. Este no es solamente un proceso regional, ni siquiera propio de los países federales. Es esencialmente el reconocimiento de que en el Estado moderno es necesario llegar a coordinar substancialmente aspectos de explotación económica, de administración, de racionalización del gasto y de evitar superposición de actividades. Porque no es que la regionalización sea solamente un estadio moderno del federalismo; es un estadio moderno de la organización del Estado».

3. “ Se puede decir, sin temor a exagerar, que este proceso de reconstitución del federalismo argentino a través del saneamiento y ordenamiento económico de las provincias, y de una nueva organización institucional como lo son en este caso las regiones, es la revolución más profunda que, en materia de federalismo, ha tenido la Argentina desde 1853. A partir del tono que se puso en la reconstitución económica de las provincias es que se pudo reconstruir paulatinamente el poder del federalismo».

El Dr. Corach señaló, como colofón, que «estos seminarios son extremadamente útiles para que podamos ir comprendiendo el proceso trascendente que estamos viviendo, algo de lo cual a veces no nos damos cuenta porque es demasiado inmediato. Seguramente uno de los aspectos sustanciales de la historia de estos años va a ser la reconstitución realizada, en la Argentina del federalismo, después de muchas décadas de haber, prácticamente desaparecido».

APENDICE

Tulio Rosembuj

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

Universidad de Barcelona

El poder tributario de las comunidades autónomas

1. 1. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)

De acuerdo con el artículo 157.3 de la Constitución se dicta la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (8/1980 de 22 de septiembre).

Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que de acuerdo con la Constitución, les atribuyen las leyes y sus respectivos Estatutos.

Se desprende que las leyes que pueden atribuir el desarrollo y la ejecución de las competencias son las relativas a la armonización de las distintas disposiciones cuando le exija el interés general (150.3) y siempre que el Estado carezca de otro medio o instrumento de regulación, como tiene dicho la doctrina constitucional y, las leyes marco destinadas a establecer los principios a los que deben ajustarse las leyes de las Comunidades Autónomas (150.1); es necesario que el legislador estatal identifique de manera clara los preceptos que son básicos y los que no lo son a fin de no imposibilitar el ejercicio de la competencia comunitaria de desarrollo legislativo. Precisamente, una causa permanente de conflicto entre el Estado y las autonomías es la frontera del concepto de «bases», «legislación básica», «desarrollo legislativo». Y, por último, la legislación orgánica de transferencias de titularidad estatal (150.2).

La financiación de las Comunidades Autónomas se rige por la LOFCA y por el Estatuto de cada una de dichas comunidades.

Es preceptivo que las normas de la LOFCA se interpreten armónicamente con las normas de cada Estatuto.

La LOFCA participa del bloque de la constitucionalidad, en virtud de que, la inconstitucional de una ley o de un acto cualquiera, puede producirse contra la Constitución o contra un conjunto de normas que no integran la Constitución y tienen rango inferior pero, a las que la propia norma fundamental atribuye la virtualidad de condicionar la creación de otras, que pueden ser de su mismo rango.

El derecho a la autonomía no puede concebirse sin recursos suficientes y libertad de gasto. La dirección política, administrativa y económica de los propios intereses no puede practicarse sin la efectiva autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias.

Así, las CC.AA. gozan del atributo fundamental de autogobierno o de la autonomía financiera: el poder normativo y de ejecución para establecer, en el marco de la Constitución, sus ingresos y el gasto público.

Es un error concebir que la Hacienda regional es sólo un medio para la realización de las competencias atribuidas o sea, que no tiene entidad per se, por no figurar en la lista constitucional de las competencias autonómicas.

Lo que sucede es que no figura en la lista de competencias, porque se entiende que es un elemento propio, intrínseco, del derecho de autonomía.

La competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda General alude a la función que el Estado se reserva de coordinación del conjunto de las actividades financieras de la Nación, y tiene su precisión en la mención necesaria a la coordinación entre la actividad financiera de las CC.AA. y la Hacienda del Estado.

La coordinación y la colaboración entre la Administración del Estado y de las CC.AA. resulta fundamental para el funcionamiento de un Estado de las Autonomías.

1.1.1. Principios rectores

La coordinación y colaboración deben basarse en los siguientes principios:

Interdicción de los privilegios económicos y sociales

La interdicción de los privilegios económicos y sociales de ingresos públicos, consecuencia de la aplicación del sistema de las CC.AA, supone la actuación del deber de solidaridad que consiste en la obligación de no discriminar arbitraria e irracionalmente entre los españoles que residan en el territorio de las CC.AA. y los no residentes. Por último, es un corolario del principio de igualdad. El tratamiento entre

residentes y no residentes debe responder a la paridad o disparidad de circunstancias objetivas (138.2).

Interdicción de barreras fiscales

Las CC.AA. no pueden adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de bienes.

En particular, no pueden adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que obstaculicen la libre circulación de bienes (239,2 y 157.2).

La necesidad de compatibilizar los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización del Estado, encajando poderes normativos tributarios distintos - y eventualmente concurrentes, obliga a eliminar la posibilidad de creación de barreras fiscales dentro del territorio de la Nación.

Al respecto puede ilustrar la evolución de una disposición análoga, conocida como «cláusula comercial» (art. I, 8.3 de la Constitución de los Estados Unidos), cuya finalidad es impedir que la legislación tributaria de cada uno de los estados de la Unión pueda discriminar contra el comercio interestatal y afectar situaciones no sujetas o exentas, aunque no medie discriminación.

En *Complete Auto Transit Inc. v. Brady* (430, U.S., 274, 1977) la Corte Suprema estableció las condiciones, en virtud de las cuales el comercio interestatal puede gravarse sin violar la cláusula comercial. Primero, el impuesto debe aplicarse a una actividad con un nexo sustancial con el Estado que la grava. Segundo, debe ser correctamente proporcional. Así, se suele utilizar la proporción de nóminas, bienes y ventas de la sociedad para sus operaciones en ese Estado, comparativamente al conjunto de sus negocios en toda la Nación. Y sólo puede utilizarse para la base del impuesto, la parte del negocio in-state operations. Es un mecanismo parecido al de la cifra relativa de negocios, que se aplica en el Concierto económico con el País Vasco. Tercero, el impuesto no debe discriminar contra el comercio interestatal. De este modo, se entiende que la discriminación entre bienes del Estado y fuera del mismo resulta ofensiva a la cláusula comercial, tanto como discriminar entre contribuyente local y no residente. Cuarto, el impuesto debe estar razonablemente vinculado a los servicios prestados por el Estado.

La doctrina constitucional considera que hay vulneración del principio de libre circulación de personas y de bienes cuando intencionalmente se persigue la finalidad de obstaculizar la libre circulación y, también, cuando las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan re-

lación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen (S. 16-11-1981).

Garantía del equilibrio económico por el Estado

La unidad de la política económica tiene en el Estado central a su responsable principal. La estabilidad económica y la redistribución son competencias del Estado. Pero, aún es más relevante la facultad de planificación de la actividad económica como intento global de programación, para atender las necesidades colectivas, armonizar y equilibrar el desarrollo económico y regional y estimular el crecimiento y la distribución de la renta y de la riqueza (40.1, 131, 138). Cabe mencionar, al respecto, que la doctrina constitucional acepta que el Estado puede dictar medidas coyunturales que afecten la competencia autonómica, necesarias y concretas, en el marco de la Hacienda General, y las competencias que ostenta en el área económica (19-12-1985).

Pero, si bien puede deducirse del artículo 2. 1. b) de la LOFCA, que la actividad financiera ha de someterse a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, ello no permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las CC.AA. sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y del equilibrio económico (21-5-1986).

La solidaridad interterritorial

El deber de solidaridad preserva la necesidad de establecer un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes de la Nación. Básicamente, supone, por una parte, aceptar que hay desequilibrios económicos interterritoriales y, por la otra, que para establecer el equilibrio económico se exige de los territorios más favorecidos un esfuerzo de colaboración y de ayuda para los menos favorecidos (138.1, 158.2), uno de cuyos instrumentos es el Fondo de Compensación Interterritorial.

Los Tratados y convenios internacionales

Las leyes territoriales no pueden derogar, modificar, o suspender las disposiciones de los Tratados. Al mismo tiempo, las relaciones internacionales suponen una limitación adicional a la potestad legislativa de las CC.AA., pero, afirma Argullol, aunque incidan en el ámbito

material de competencia autónoma no supone el límite, en sí mismo, la simple asunción de la materia por el Estado.

El principio de suficiencia

El principio de suficiencia supone que cada Comunidad Autónoma debe disponer de los recursos suficientes con que afrontar las competencias materiales que ha de atender.

El límite de la territorialidad

La validez del poder legislativo de cada Comunidad Autónoma se extiende a la disciplina de las situaciones y de los bienes, actos situados o realizados en territorio bajo su jurisdicción.

El principio de colaboración

El deber recíproco de colaboración debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades.

Las manifestaciones del deber de colaboración son múltiples y pueden enunciarse aplicando la lectura combinada de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico y de la LOFCA:

El deber del gobierno de oír a las CC.AA. antes de la aprobación de un proyecto de ley de armonización.

El deber del gobierno y de las CC.AA. de información mutua sobre las actividades que desarrollan en ejercicio de sus competencias.

El deber de reunión periódica y regular de las conferencias sectoriales a celebrarse, entre los Consejeros de las CC.AA. y los Ministros del ramo, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar, en común, los problemas de cada sector y las acciones proyectadas.

Y, en modo estable y permanente la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Política fiscal y financiera

1.1.2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)

El Consejo de Política Fiscal y Financiera se crea para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado.

Se concibe como órgano consultivo y de deliberación en las siguientes materias:

1. Coordinación de la política presupuestaria de las CC.AA. con las del Estado.
2. Estudio y valoración de los criterios para distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial.
3. Estudio y elaboración, en su caso, y revisión de los métodos utilizados para el cálculo de costos de los servicios transferidos a las CC.AA.
4. Apreciación de las razones que justifican, en cada caso, la percepción por parte de cada una de las CC.AA. , de las asignaciones presupuestarias, así como en los criterios de equidad seguidos para su afectación.
5. La coordinación de la política de endeudamiento.
6. La coordinación de la política de inversiones públicas.

El CPFF, como órgano de coordinación y concertación política, tiene como propósito declarar compatibles y eficaces las tareas generales de coordinación de las actividades que competen al Estado en materia de Hacienda General y las propias de las CC.AA en su ámbito de competencia financiera y, por supuesto, sobre el modo, procedimiento y contenido, de la función de coordinación estatal.

Lamentablemente, carece de facultades jurídicas superiores, como, la Instancia arbitral del Régimen de Concierto y Convenio Económico, y la posibilidad de recurrir sus resoluciones ante el Tribunal Supremo, en la específica jurisdicción contencioso - administrativa.

1. 2. Los recursos de las CC.AA.

1.2.1. Los tributos propios

Las CC.AA. pueden establecer, en ejercicio de su poder tributario, sus propios tributos. Los tributos que establezcan las CC.AA. no pueden recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado (LOFCA 6.1,2).

Cuando el Estado establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las CC.AA., que supongan a éstas una disminución de ingresos, debe instrumentar las medidas de compensación o coordinación adecuadas, en favor de ellas (LOFCA 6,42).

Los hechos imponibles son hechos jurídicos configurados por la ley, en forma típica y representativos de la manifestación de capacidad económica que se pretende gravar. La duda que se plantea es si tales hechos imponibles no deben coincidir con su tipo legal o con la manifestación fáctica de capacidad económica.

En otros términos, si bien el tributo autonómico no debe contener un hecho imponible análogo al del tributo estatal, nada impediría que

podiera tomar como fundamento una manifestación de capacidad económica idéntica, por ejemplo, el patrimonio, configurable jurídicamente en modo diferenciado respecto del hecho imponible del tributo estatal.

La doctrina constitucional ha señalado, con rotundidad, que el artículo 6.2 de la LOFCA prohíbe, en sus propios términos, la duplicidad de hechos imponibles estrictamente y no el objeto o fuente impositiva ya gravada por el Estado (S. 263-87).

Esta afirmación conduce, entonces, a la aceptación de la idea de que la prohibición se refiere al hecho imponible en términos jurídicos y, en cambio, despeja las incógnitas sobre la riqueza imponible, susceptible de ser gravada.

La creación de tributos propios sobre manifestaciones de capacidad económica, que no implique duplicidad de hechos imponibles de los tributos estatales, no puede separarse de la consideración de la territorialidad, de la legislación propia de las CC.AA.

Es decir, la aplicación del tributo propio está condicionado por la pertenencia tributaria de la actividad, bien, derecho o sujeto gravado. Esto significa que la pertenencia a una determinada Comunidad determina la actuación del tributo autonómico, sobre la base de los puntos de conexión establecidos: residencia, lugar del inmueble, domicilio fiscal de las personas jurídicas, etc.

Las normas del tributo propio deben indicar el tipo de pertenencia tributaria y, por tanto, consagran a la Comunidad Autónoma, para su establecimiento y exigencia.

Así no pueden sujetarse a tributo propio:

- 1- Elementos patrimoniales situados fuera de las Comunidades Autónomas.
- 2- Rendimientos originados fuera de las CC.AA.
- 3- Gastos realizados fuera de las CC.AA.

No pueden gravarse:

- 1- Negocios, actos, hechos, celebrados o realizados fuera del territorio de la C.A.
- 2- Transmisiones o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni tengan que cumplirse en dicho territorio, o cuyo adquirente no resida en el mismo (LOFCA,9.a,b).

Los presupuestos de no sujeción son límites de validez de las leyes territoriales: no pueden imponer bienes, rendimientos o gastos no localizados en su ámbito normativo.

Los supuestos no gravables son límites de eficacia. Las leyes territoriales no pueden tener efectos que repercutan más allá de la frontera de la Comunidad.

En otras palabras, la validez determina la legitimidad de la norma autonómica; mientras que la eficacia declara su idoneidad para realizar su precepto.

El sentido de la limitación al poder tributario del Estado en cuanto establezca tributos sobre hechos imponible, gravados por las CC.AA se traduce en la compensación por la disminución de ingresos que se produce mediante la coordinación a su favor.

Es evidente que ni la congruencia puede reducir los supuestos a la misma explicación que se da para el ejercicio del poder tributario de las CC.AA.

El concepto de hecho imponible se refiere estrictamente a los hechos jurídicos adoptados por los tributos propios. Es aquí donde se puede producir el efecto directo de disminución de ingresos públicos. Al mismo tiempo, se instituye el deber de coordinación favorable, o sea, un mandato al legislador estatal de contenido positivo para la C.A. afectada, y negativo de cara a su libertad de configuración del hecho imponible, si coincide con uno ya gravado por la C.A.

Los tributos propios, que pueden gravar manifestaciones de capacidad económica diversamente configurables, deben, además, observar una cláusula de cierre, en el marco del territorio autonómico y con el límite de la pertenencia tributario y la conexión al espacio sobre el cual actúa la norma legal.

Los impuestos no pueden suponer obstáculos para la libre circulación de personas, mercancías y servicios ni afectar de manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o a la ubicación de las empresas y capitales dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades (9,c).

Se trata de una especificación de la cláusula comercial, acompañada de una apreciación virtualmente inejecutable.

La prueba de si el tributo comporta o no cargas trasladables a otras Comunidades conforma una prueba diabólica: prácticamente todos los tributos son trasladables en circunstancias especiales de mercado. El desplazamiento económico de la carga tributario entre particulares, si se aplica, condena a la inutilidad la categoría de tributos propios. Por eso, aun cuando el sentido no sea el que quiso el legislador, conviene restringir a expresión a los términos jurídicos, técnicos y usuales: el legislador entiende por carga trasladable los tributos de repercusión obligatoria sobre no residentes fuera de la Comunidad Autónoma.

1.2.2. Las Haciendas Locales

Las CC.AA pueden establecer, y gestionar tributos sobre materias reservadas por la legislación de Regímenes Locales a las Corporaciones Locales, en los supuestos de habilitación legislativa y en los términos que contemplen. Deben compensarlas cuando sus ingresos se reduzcan o no crezcan en el futuro, como consecuencia de su intervención (LOFCA, 6.3).

La ley 7/1985 del 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local señala que las Haciendas Locales tienen autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado, reguladora de las Haciendas Locales y en las leyes que dicten las CC.AA en los supuestos previstos en aquélla.

Es competencia de las entidades locales, la gestión, recaudación e inspección de sus tributos, sin perjuicio de las delegaciones que pueden otorgar a la respectiva C.A., y de las fórmulas de colaboración con la C.A. o con el Estado, de acuerdo con la legislación del Estado.

Las disposiciones legales vigentes dan la razón a Ferreiro cuando afirma que sin una ley estatal que determina los tributos a establecer por las Corporaciones Locales; las Comunidades Autónomas sólo pueden avocar para sí tales tributos si la ley estatal así lo prevé de forma expresa.

1.2.3. La tasa

Pueden establecerse tasas sobre la utilización de su dominio público, la prestación por la C.A. de un servicio público o la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie en particular al sujeto pasivo.

El rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o por la realización de actividades no puede sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades.

Para la fijación de las tarifas de las tasas pueden tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica, siempre que la naturaleza de la misma lo permita (7.1,3,4).

La tasa es un tributo autonómico, plegado a los principios propios de los tributos, en especial el de legalidad y el de capacidad económica.

La doctrina constitucional ha sentado que la competencia de crear tributos en la Comunidad Autónoma debe ser ejercida conforme a la Constitución y a las leyes, y esto exige que el establecimiento de tributos se haga, precisamente, con arreglo a la ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento autonómico, el que determine los elementos esenciales del tributo siquiera sea con la flexibilidad que una tasa de este género canon, del servicio de transporte requiere, de

manera que, aunque su establecimiento concreto quede remitido a una disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador (S. 16-11-1981).

La lógica tributaria sufre un quebranto cuando se la vincula al coste del servicio, mediante el principio de internalización de costes: los beneficiarios de los servicios públicos deben soportar el coste de los servicios.

La internalización de costes o principio de autofinanciación responde a un diseño preciso para difuminar la tasa-tributo en tarifa o precio, «cuasiprecio».

La calificación de la tasa como precio o cuasi precio inhibe la aplicación de los principios tributarios constitucionales y, peor aún, supe-dita la legitimidad de la prestación al cálculo del coste del servicio y la parte que se imputa a cada contribuyente. La «equivalencia razonable» entre el coste y tasa predicada por Jarach, parece un estandar más correcto que la estricta (e imposible) predeterminación cuantitativa, puesto que el cuántum de servicio indivisible que existe en un servicio público divisible, resulta indeterminable.

La correlación entre coste y precio no resulta susceptible de control, ya que no es probable que la tasa guarde normalmente adhesión al coste del servicio o la función desarrollada por el ente público (Vanoni).

Por otra parte, si la tasa no fuera tributo, sino precio o cuasi precio, estaríamos ante precios impuestos por ley, precios obligatorios que, configurados como tributos, no son sino la mera contraprestación de un servicio pero si esto es así, la tasa como precio público establecido por ley, ya no es un precio ni un cuasiprecio, es algo diferente. Se trata de una prestación impuesta que, aunque no se la considere, entra dentro de las prestaciones coactivas patrimoniales del artículo 31 de la Constitución.

La tasa, como tributo, exige no sólo legalidad en su establecimiento y exigencia, sino, también, respeto al principio de capacidad económica y del procedimiento formal fijado.

La solicitud o demanda de un servicio público institucional es el presupuesto del hecho de la tasa y, como tal, el hecho jurídico necesario para que nazca el deber, de corresponder el tributo.

El hecho imponible debe indicar capacidad económica como en cualquier otro tributo. La tasa está incluida en la categoría tributaria y no puede ajustarse sino a criterios análogos.

No hay ninguna razón, en virtud de la cual, la tasa debe corresponder a un coste determinable, o su fijación debe ser igual al coste de los servicios que se solicitan. La tasa, en su caso, puede superar el coste, o ser inferior a éste, dependiendo de los objetivos del legislador.

La legitimidad de la tasa no depende de su capacidad de autofinanciación del servicio o actividad que se presta, sino de su encaje tributario con la legalidad y la capacidad económica.

La aproximación de la tasa al precio es una pérdida de garantía para el contribuyente, expuesto a la arbitrariedad administrativa, aunque se trate de servicios esenciales, o de actividades que sólo el sector público institucional puede prestar. Si hay un esquema formal de tributo, es un tributo.

Sirva de ejemplo ad absurdum el artículo 214 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes de Régimen Local, cuando establece que la fijación de las tarifas de las tasas se efectuará de manera que su rendimiento total cubra el coste de los servicios, para cuya determinación se deben tomar en cuenta, tanto los costes directos como el porcentaje de coste general que les sea imputable.

Los costes directos del servicio o de la actividad son los que se identifican en ella de modo inequívoco. Y los costes indirectos son los que se comportan con otras unidades de referencia.

En la práctica, puede que llegara a establecerse el coste directo de un servicio, pero, resulta imposible clarificar la imputación de los costes indirectos o generales, que no pueden ser repercutibles sólo sobre el usuario o solicitante del servicio.

Si un Ayuntamiento esencialmente turístico debe afrontar una población de verano muy superior a la residente durante todo el año, y graduar la tasa sobre la base de los costes directos e indirectos o generales, le haría pagar al beneficiario o solicitante por el servicio prestado una tasa exorbitante.

Por eso, la organización general que sostiene, en modo indirecto, al más modesto servicio público local o autonómico, está soportada por el Estado en el interés indistinto de toda la colectividad y, en consecuencia, debe gravar indistintamente sobre toda la colectividad, en proporción a la capacidad económica de cada uno de sus miembros (S.O. de 1964 y 23 de 1968 de la Corte Costituzionale de Italia).

El artículo 214 citado no se compadece con el dictado constitucional sobre la capacidad económica como criterio inspirador de cualquier tributo y del entero sistema tributario, y sea estatal, autonómico o local.

En cambio, la LOFCA acepta que la capacidad económica pueda tenerse en cuenta para la fijación de las tarifas de las tasas y así, haciéndolo, destruye el propio principio de internalización de costes o autofinanciación, ya que la tarifa es la coronación de la manifestación de capacidad económica que exhibe el hecho imponible de la tasa y que debe inspirar a los elementos esenciales que la configuran.

1.2.4. Las tasas transferidas

La transferencia en favor de las C.A. de bienes de dominio público, para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las CC.AA (LOFCA, 7.2).

1.2.5. Las contribuciones especiales

Las CC.AA pueden establecer contribuciones especiales a raíz de la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización, por medio de dichas contribuciones, de obras públicas o ampliación de servicios públicos a su coste, también aquí con la limitación de la insuperabilidad del coste de la obra (LOFCA, 8.1.2)

1.2.6. Potestad legislativa y administrativa tributaria

La C.A. es titular del Poder Legislativo. Señala Ramallo que las notas comunes a las leyes estatales y a las territoriales son, al menos, estas dos: están sometidas a un control directo y exclusivo del Tribunal Constitucional y no por la autoridad judicial, y ambos Parlamentos están directamente vinculados a los principios constitucionales.

El Poder Legislativo autonómico regula el establecimiento y la modificación de sus propios tributos, así como de sus elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria (LOFCA 17, b, c, f) y los reglamentos generales de los mismos.

Los elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributario deben establecerse o modificarse por ley: la base imponible, los métodos de determinación, los tipos de gravamen, las cuotas exigibles.

Se trata de incluir en la ley territorial todos los elementos vinculados a la cuantía del tributo, de modo que la vía reglamentaria aparezca de merca ejecución y complemento, sin libertad de afectación de los elementos esenciales del tributo, que deben estar en la ley.

La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los propios tributos corresponde a la C.A. sin perjuicio de la colaboración que puede establecerse con la Administración del Estado. El conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por la Administración autonómica respecto de los tributos propios, corresponderá a sus propios órganos económico administrativos. Las resoluciones pueden ser objeto de recurso contencioso administrativo.

1.3. Los tributos cedidos

La cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos, es decir, el coste en que incurría el Estado en el momento de proceder a la transferencia por la prestación de dichos servicios en el territorio de la C.A. se articula mediante los impuestos cedidos y la participación en los ingresos del Estado, de modo tal, que el conjunto de recursos que proporcionen ambas fuentes sean iguales, en el punto de partida, al coste de los servicios transferidos. A esto, caben añadir los recargos sobre impuestos estatales.

Son tributos cedidos, los que establece y regula el Estado, cuyo producto o rendimiento corresponde a la C.A.

La cesión se entiende efectuada cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de que el alcance y las condiciones de dicha cesión se establezcan en una ley específica.

La cesión de tributos se ha regulado mediante la Ley 30/1983 del 28 de diciembre. Posteriormente, cada Comunidad Autónoma tomó el acuerdo de fijar como alcance y condiciones de la cesión de tributos, los mismos que, con carácter general, establece la Ley mencionada, acuerdo que adoptaba forma de Ley particular.

El rendimiento que se cede es la recaudación líquida de las deudas tributarias correspondientes a los hechos imposables cedidos.

La cesión puede ser total o parcial, según se ceda la recaudación derivada de todos o de algunos de los hechos imposables del tributo respectivo.

1.3.1. La normativa aplicable

La cesión de tributos está bajo la disciplina del Poder Legislativo y reglamentario de las Cortes y del Gobierno y Administración del Estado.

Los tributos se rigen por la Ley General Tributaria, los Convenios Internacionales, para evitar la doble imposición, la Ley propia de cada tributo, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la LGT de las leyes propias de cada tributo y las demás disposiciones de carácter reglamentario o interpretativo, dictadas por la Administración del Estado.

La normativa autonómica no produce efectos sobre la legislación de los tributos cedidos, ni siquiera indirectos, si no se ajusta a las normas estatales (art. 32).

1.3.2. La pertenencia tributaria

La cesión de los rendimientos de determinados tributos exige establecer para la atribución de los mismos, los puntos de conexión que permitan saber, cuándo y dónde se ha producido el rendimiento, en el territorio de la C.A.

La normativa sigue los criterios de la pertenencia tributaria, personal o económica.

La atribución de los tributos de naturaleza personal a una C.A. se realiza de acuerdo con el domicilio fiscal de los sujetos pasivos.

La atribución de los tributos que graven el consumo a una C.A. se realiza en función del lugar, en que el vendedor lleva a cabo la operación a través de establecimientos, locales o agencias.

La atribución de los tributos que graven operaciones inmobiliarias a la C.A. se realiza en función del lugar donde se radica el inmueble.

La pertenencia personal o económica determina el lugar del impuesto para materializar la atribución del rendimiento a la C.A. (LOFCA, 10.1,2,3,4).

1.3.3. Los tributos cedibles

Los tributos que pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas son:

- Impuesto sobre el Patrimonio Neto
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
- Impuesto general sobre las ventas en su fase minorista
- Impuesto sobre consumos específicos, salvo los monopolios fiscales.

Las tasas y demás exacciones sobre el juego

El criterio que informa sobre las figuras tributarias cuyos rendimientos se ceden, es el de la proximidad de gestión de sus hechos imposables en cada territorio, o la facilidad de la imputación subjetiva sobre la base de la pertenencia tributaria de los sujetos pasivos y obligados tributarios.

No pueden ser cedidos los siguientes impuestos estatales:

- Sobre la renta global de las personas físicas
- Sobre el beneficio de las sociedades
- Sobre la producción o ventas

- Sobre el tráfico exterior
- Sobre los monopolios fiscales (LOFCA, 11.1.2)

El criterio básico que informa a los tributos no cedibles es la función general de política económica que desempeñaba en el sistema tributario del Estado. La coordinación de la Hacienda General exige que los tributos de carácter polivalente, recaudatorios, estabilizadores, redistributivos, en el marco de la política fiscal, respondan a una dirección central, acorde a la constitución económica del Estado y a la unidad de mercado.

1.3.4. La gestión de los tributos cedidos

La titularidad de la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos corresponde al Estado. Pero, cada Comunidad Autónoma asume la competencia, por delegación, sin perjuicio de la colaboración que puede establecerse con la Administración tributario del Estado (LOFCA 19.2).

El alcance y las condiciones de la cesión de tributos son los que desarrolla la Ley 30/1983, como marco previo a ley específica de cesión de tributos del Estado a cada Comunidad Autónoma.

1.3.5. Tributos cedidos. Derecho positivo

La Ley de Cesión dispone que se ceda a la CC.AA, el rendimiento en su territorio de los siguientes tributos:

- Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas
- Impuesto General sobre Sucesiones
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, únicamente en los siguientes hechos imponibles:
 - Transmisiones onerosas por actos inter vivos de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.
 - Constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas.
 - Constitución, aumento y disminución de capital, fusión, transformación y disolución de Sociedades.
 - Escrituras, actas y testimonios notariales en los términos que establece el artículo 31 del Real Decreto Legislativo 3050/1980 de 30 de diciembre.

- Letras de cambio y los documentos que realicen función de giro o suplan a aquéllas, así como los resguardos o certificados de depósito transmisibles, y los pagarés, bonos, obligaciones y demás títulos análogos emitidos en serie, a los que se refiere el artículo 33 del Real Decreto Legislativo 3050/1980 del 30 de diciembre.
- Anotaciones preventivas que se practiquen en los Registros Públicos, cuando tengan por objeto un derecho o interés valuable y no vengan ordenadas de oficio por la autoridad judicial.
- Impuesto sobre el Lujo (sin efectos a partir de la entrada en vigor del IVA).
- Tasas y demás exacciones sobre el juego.

La eventual supresión o modificación de los impuestos antes señalados implica la extinción o modificación de la cesión C., 2.2)

La supresión de alguno de los impuestos implica la extinción de la cesión de tal impuesto, pero, de ningún modo, la extinción de la cesión del nuevo impuesto que lo sustituya o que afecte la riqueza gravada por el anterior.

La cesión del rendimiento establecido por la LOFCA significa cesión material y económica de la riqueza sometida a tributo. En consecuencia, la supresión de un tributo y la sustitución por otro, que afecta la misma manifestación de capacidad económica por ejemplo, el IVA que grava las ventas en su fase minorista, debe integrar la cesión de rendimientos a las CC.AA.

La cesión de los impuestos sobre consumos específicos (impuestos especiales) en su fase minorista no ha sido previstas en forma expresa por todas las CC.AA. En particular, los Estatutos de Cataluña y Galicia no recogen este apartado. A diferencia, si lo hacen, por ejemplo, los de Valencia, Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Murcia y La Rioja.

La cesión de los rendimientos de impuestos sobre consumos específicos, está restringida al Impuesto sobre el Petróleo y al Impuesto sobre las Labores de Tabaco, recaudados mediante monopolio fiscal.

1.3.6. Los puntos de conexión. Impuesto sobre el Patrimonio

El territorio en el cual tenga su residencia habitual el sujeto pasivo. También se atiende la residencia habitual del sujeto pasivo cuando se trate de bienes y derechos que son objeto de acumulación.

No es correcto afirmar que la Comunidad Autónoma, donde se encuentra la residencia habitual del sujeto pasivo, grava bienes y dere-

chos que radican en territorio de otra u otras CC.AA, puesto que, está claro, que el artículo 157.2 se refiere exclusivamente a las medidas tributarias propias que adopte la C.A. y no a las facultades que, en cualquier caso, ejerce por delegación del Estado y sobre tributos cedidos.

Impuesto sobre Sucesiones

El territorio en que tuviera su residencia habitual el causante cuando se trata de adquisiciones mortis causa. El territorio del domicilio fiscal de las personas jurídicas cuando, se refiere al Impuesto sobre los bienes de determinadas personas jurídicas. El territorio en que el donatario tuviera su residencia habitual cuando se trata de donaciones de bienes y derechos distintos a bienes inmuebles, que se rigen por su lugar de radicación.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)

En el territorio donde están radicados los bienes inmuebles cuando se trata de transmisiones onerosas y arrendamientos, constitución y cesión onerosa de toda clase de derechos, incluso de garantía, que recaigan sobre los mismos.

En las transmisiones onerosas de bienes muebles, semovientes y créditos así como en la constitución y cesión onerosa de derechos sobre los mismos, el territorio donde el adquirente persona física tiene su residencia habitual o el domicilio fiscal, si es adquirente persona jurídica.

No obstante, se aplica el lugar de formalización de la operación en la transmisión de acciones, derechos de suscripción, participaciones sociales, obligaciones y títulos análogos. Y, asimismo, se recurre al territorio donde se inscribe la garantía en la constitución de hipoteca mobiliario o prenda sin desplazamiento.

El territorio en que tenga su residencia habitual o domicilio fiscal el prestatario, arrendatario, afianzado o pensionista, en la constitución de préstamos, fianzas, arrendamientos no inmobiliarios y pensiones.

Con la única salvedad de que si se trata de préstamos con garantía real, el rendimiento se produce donde radican los inmuebles hipotecados o sean inscribibles las hipotecas, mobiliarios o prendas sin desplazamiento.

En el territorio donde radiquen los bienes de la concesión administrativa o si es de explotación de servicios, en la residencia habitual o domicilio fiscal del concesionario.

En el territorio del domicilio social cuando se trate de constitución de sociedades y en el de fusión con extinción de las sociedades integradas y creación de nueva sociedad.

En el territorio donde esté el domicilio fiscal de la sociedad en los casos de aumento y disminución del capital, fusión por absorción, transformación y disolución de sociedades.

En el territorio donde se autoricen las escrituras, actas, testimonios notariales.

En el territorio donde se libren o emitan letras de cambio y documentos que suplan a las mismas o realicen función de giro, pagarés, bonos, obligaciones y títulos análogos. La residencia habitual o el domicilio fiscal del primer tenedor o titular se aplica cuando el libramiento o emisión hubieran tenido lugar en el extranjero.

En el territorio del órgano registral respecto a las anotaciones preventivas.

Tasas y demás exacciones sobre el juego

En el territorio en que se realice el hecho imponible de la tasa estatal sobre los juegos de suerte, envite o azar. Y cuando se trate de la Tasa Estatal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias se entiende producido el rendimiento en el territorio de la C.A., cuando su administración autorice la celebración o hubiera sido de su competencia la autorización en los supuestos en que ésta no sea necesaria.

El legislador ha determinado los puntos de conexión según el principio de pertenencia tributaria, tomando en consideración la pertenencia personal o económica.

La pertenencia personal se funda en la residencia habitual de las personas físicas. Se entiende como tal, la permanencia en el territorio de la Comunidad Autónoma por más de 183 días durante el año natural.

Pero, también, se considera el domicilio social de la persona jurídica, y ello se adopta en los supuestos en que no existe ni gestión administrativa ni verdadera existencia económica. En los demás casos, el legislador utiliza la noción de domicilio fiscal. El domicilio social, como ejemplo de pertenencia de de los Estatutos personal, resulta cuando coinciden las sociales y la ausencia de gestión económica porque se trata de entes recién creados.

La pertenencia económica se marca, sobre todo, en el punto de conexión de domicilio fiscal de las personas jurídicas, cuando éstas tienen, en el territorio de la C.A., su domicilio social y en el mismo

está efectivamente centralizada su gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

El domicilio fiscal, a diferencia del domicilio social, denota la continua actividad económica de la persona jurídica en el territorio de la Comunidad Autónoma.

La pertenencia económica, también, sirve de fundamento a los puntos de conexión relativos a las operaciones sobre bienes inmuebles o derechos sobre los mismos, como el lugar de su radicación.

En los casos de transmisión onerosa de acciones, derechos de suscripción, participaciones sociales, así como la constitución de préstamos con garantía real sobre bienes muebles, se atribuye a la Comunidad Autónoma en donde debe formalizarse o inscribirse la operación, puesto que es en su territorio donde se desarrolla el tráfico jurídico y económico de los bienes que se pretende gravar.

1.3.7. Gestión y recaudación

La C.A. se hace cargo, por delegación, de las actividades de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos.

En el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio se fija la colaboración específica entre ambas Administraciones para la eficaz tramitación de los expedientes. Las declaraciones de este Impuesto se deben presentar conjuntamente con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Asimismo, la Inspección de Tributos del Estado pueden incoar las actas de investigación y comprobación del Impuesto sobre el Patrimonio, en ocasiones de sus actuaciones en el Impuesto sobre la Renta. No obstante, la instrucción y resolución de los expedientes administrativos corresponderá a las oficinas competentes de la C.A.

Corresponde a la C.A. la recaudación, en período voluntario de las liquidaciones practicadas por dicha Comunidad y en período ejecutivo por todos los débitos del Impuesto.

En relación con los Impuestos sobre Sucesiones, ITPAJD y Tasa sobre el Juego corresponde a las CC.AA:

- La incoación de expedientes de comprobación de valores.
- La realización de actos de trámite y liquidación.
- La calificación de las infracciones e imposición de sanciones.

No se delegan, en cambio:

- La resolución de las consultas vinculantes.
- Los acuerdos de concesión de beneficios en los casos de asociaciones, agrupaciones y uniones temporales de empresas y de fusiones.
- La confección de efectos timbrados.

La gestión recaudatoria de las CC.AA. se debe ajustar a la normativa del Estado, asumiendo los órganos autonómicos las potestades atribuidas por la misma al Ministerio de Economía y Hacienda.

Se confiere a las CC.AA. competencias para la revisión en recursos de reposición, declaración de nulidad y pleno derecho, fraude de ley, declaración de lesividad de sus propios actos.

No se delegan, las competencias relativas a la revisión de actos de gestión anulables ni el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión tributaria de las CC.AA.

Finalmente, respecto al delito fiscal y a la elusión fiscal mediante sociedades, secreto bancario y colaboración en la gestión tributaria, también se atribuye participación a los órganos autonómicos (arts. 21,22,23 de la L. de C.)

1.4. Recargos sobre impuestos estatales

Las CC.AA. pueden establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.

Los recargos no pueden configurarse de forma que puedan suponer minorización en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos (LOFCA, 12).

La Constitución considera a los recargos como una modalidad de participación en ingresos (art. 157.1.a). La doctrina constitucional afirma que con el término «recargos» se designan, en la legislación, elementos de la deuda tributaria de muy diversa naturaleza (así por ejemplo, art. 58 LGT) sin que pueda excluirse el que, al menos en ciertos supuestos, los recargos establecidos en favor de un ente distinto del acreedor principal, puedan asimilarse a participaciones en los ingresos de éste último. Así lo ha podido entender, incluso el constituyente, al haber calificado implícitamente en el artículo 157.1.a referente a los recursos de las CC.AA. los «recargos sobre impuestos estatales» como «participaciones en los ingresos del Estado» (S. 19-12-1985).

La calificación de la doctrina constitucional ayuda a comprender la compleja naturaleza de los recargos. Lo que primero resalta, es que se trata de un recurso de las CC.AA. estrechamente subordinado al poder tributario del Estado.

Su establecimiento por parte de las CC.AA. sobre los tributos cedidos cae dentro de la reserva de normativa estatal de la Ley de Cesión de Tributos (32, 2), en cuya virtud, la normativa autonómica con efectos fiscales no puede sino ajustarse a la normativa estatal, so riesgo de no producir sus efectos. En otros términos, será, entonces, la propia

normativa estatal la que, eventualmente, después de crearlos permita el desarrollo de los recargos sobre los impuestos cedidos.

Esta primera restricción supone que los recargos sobre impuestos cedidos -que son una vía indirecta, en el estricto sentido gramatical de solaparse a un impuesto principal o base, al que se añaden para determinar un aumento de la cantidad a ingresar- son un ejercicio formal, limitado y mediatizado de poder tributario.

Esto se confirma, a poco que se analice que los recargos sobre impuestos, cedidos o no, no pueden suponer una minorización de los ingresos del Estado por dichos impuestos, puesto que no autorizan a deducir las cuotas satisfechas a través de los recargos, de los impuestos estatales ni, tampoco, a compensarlas con las del impuesto base, o desvirtuar la naturaleza o estructura del impuesto principal.

A su turno, aunque se llegara a admitir que la C.A. tiene la facultad de establecer recargos sobre el impuesto estatal no cedido que grava la renta de las personas físicas, ya que el impuesto sobre el patrimonio está cedido, con domicilio en el territorio autonómico, se enfrentaría a cuestiones de legitimidad constitucional.

El recargo sólo puede justificarse, desde el punto de vista de la igualdad tributaria, si es uniforme en todo el territorio del Estado, ya que si así no fuera, sea porque hay alguna C.A. que lo establece y otra que no, o, aún se produciría, automáticamente una discriminación irracional a paridad de situación objetiva, que decretaría su disconformidad al mandato constitucional.

Recientemente, Castells, postula el recargo con simultánea disminución de la tarifa del Impuesto sobre la Renta. En su virtud, podría recuperarse al inicio, la falta de uniformidad expresada, sin que disminuyeran los ingresos del Estado. Pero, esta tesis confirma que los recargos se implementan como otro modo de participación en los ingresos estatales o carecen de significación, en el sistema de la LOFCA, como recurso de las CC.AA y como ejercicio pleno de potestad tributaria.

El recargo debe establecerse por ley y puede actuar sobre las bases o las cuotas del impuesto principal o base y, siguiendo a Ferreiro, una vez su existencia a la obligación de pagar el tributo base, la obligación de pagar el recargo, aparece así íntimamente unida a la obligación de pagar el tributo base.

Ahora bien, si como afirma la doctrina constitucional se trata de una fuente de recursos asimilable a la participación en los ingresos del Estado y, en el fondo, su situación constitucional lo aproxima al concepto de recurso ajeno, y, por tanto, dependiente de otro ente público lo más lógico es pensar que el constituyente entienda la vía del recargo como una medida tributaria del Estado, una partida más del producto

de los tributos que son propios, y cuyo ingreso en la Hacienda Pública autonómica se verificará por la atribución de la recaudación obtenida por el recargo y establecido por el Estado.

1.5. La participación en los ingresos estatales

Las participaciones en los ingresos del Estado son otros de los recursos ajenos a los que tiene derecho la Comunidad Autónoma, junto con los impuestos cedidos y los recargos sobre los impuestos estatales.

Las CC.AA tienen derecho a disponer de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. El coeficiente de participación se determina según criterios y bases negociables.

La negociación introduce un factor a ponderar en la relaciones entre el sector público estatal y el de las CC.AA.

La negociación implica que, reconocido el derecho a la recaudación de la C.A., el poder sobre el producto (Palao) su ajuste y tratamiento no es de aplicación mecánica y automática, sino esencialmente política y cualitativa. Debe ser, en otras palabras, un resultado de consenso.

La idea de negociación entre las CC.AA. y el Estado sobre su derecho al producto de los tributos estatales marca una diferencia respecto del proyecto de ley reguladora de las Haciendas Locales, el cual entiende la participación de los municipios en los tributos del Estado en un modo de funcionamiento automático, que, partiendo de una financiación inicial definitiva, se incrementa anualmente en la misma medida en que aumenta el gasto del sector estatal. En la actualidad, la participación de las Corporaciones Locales se fijan en la Ley de Presupuestos, anualmente.

Las bases de negociación que fija la LOFCA (13) son:

1. El coeficiente de población.
2. El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF).
3. La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponde a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continua asumiendo como propios.
4. La relación inversa de la renta real por habitante de la C. A respecto a la del resto de España.
5. Otros criterios, tales como, índices de déficit de servicios sociales e infraestructuras, la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para la C.A. y para el conjunto del Estado.

El porcentaje debe aprobarse por ley y su revisión procede en cuatro únicos supuestos:

1. Ampliación o reducción de las competencias de las CC.AA.
2. Cesión de nuevos tributos.
3. Reformas sustanciales en el sistema tributario estatal.
4. Cuando, después de cinco años de vigencia, lo solicite la C.A. o el Estado (LOFCA 13.1,2,3,4).

2. El concierto y el convenio económico

2.1. El Concierto Económico del País Vasco

El sistema foral tradicional de concierto económico se aplica a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de su Estatuto de Autonomía y la LOFCA (Disposición Adicional primera).

La Hacienda del País Vasco es propia y autónoma y debe servir para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias.

Las relaciones de orden financiero y tributario entre el Estado y el País Vasco se regulan mediante el sistema foral tradicional de Conciertos económicos

Referencias históricas

¿Qué es un Concierto?

Su origen histórico se remonta a 1877 o 1878, cuando se suscribe el primer Concierto Económico para Vizcaya, Guipúzcoa y Álava.

Las Diputaciones forales, por Real Decreto, quedan facultada para la creación y establecimiento de sus propios arbitrios y los de los pueblos de su provincia, previa aprobación del gobernador civil, de modo tal, que con sus propios recursos y en la forma que consideren conveniente puedan hacer efectivo el cupo - cantidad alzada por determinados impuestos de contribución a los gastos públicos del Estado, cantidad pactada, desde entonces, de común acuerdo entre ambas Administraciones públicas.

Todo ello, afirma Carmen Postigo, derivaría más tarde y gracias a la legislación de los Conciertos, al dominio de dichas corporaciones en todo lo relativo a impuestos concertados -gestión-, extendiendo, además, sus facultades al entendimiento de todo lo relacionado con la materia económico-administrativa y al régimen de Ayuntamientos de sus provincias. Estos dos puntos, concluye Postigo, amplias facultades económicas y administrativas de las Diputaciones y el sistema del cupo,

asienten los constituirán los pilares básicos en que se asienten los Concierdos Económicos.

Navarra, desde 1841, mediante la Ley Paccionada, se había obligado, a contribuir a los gastos del Estado y acudir al servicio de armas, a cambio de conservar su formalidad, autonomía administrativa y fiscal.

Las provincias, a través de sus Diputaciones, estaban obligadas a pagar, anualmente, una cantidad alzada - cupo -, por cada impuesto concertado con el Estado, que señalaba la medida de su aportación a los gastos generales.

En 1937, el gobierno del Estado suspende en perjuicio de Vizcaya y Guipúzcoa, los Concierdos Económicos y mantienen el régimen en Álava y en Navarra.

De acuerdo con la Disposición Final Primera de la Constitución, se ampara y se respetan los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de Autonomía.

De acuerdo con el Estatuto del País Vasco, el régimen de Concierdos Económicos regulará las relaciones tributarias entre el Estado y dicha Comunidad Autónoma, con la obligada referencia al sistema foral tradicional del vínculo (EPV art.40).

2.2. Hacienda del País Vasco

El contenido del régimen de Concierto debe respetar y acomodarse a los principios y bases del Estatuto.

Las instituciones competentes de los territorios competentes de los territorios históricos pueden establecer, mantener y regular dentro de su territorio el régimen tributario atendiendo a :

- La estructura general impositiva del Estado
- Las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el. Estado se contengan en el propio Concierto.
- Las normas que dicte el Parlamento Vasco con idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma

El Concierto se debe aprobar por ley.

La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que se recaudan a través de monopolios fiscales, se deben efectuar en cada territorio histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su Inspección.

Asimismo, las instituciones competentes de los territorios históricos deben adoptar los acuerdos pertinentes con el objeto de aplicar en sus territorios, las normas de política fiscal coyunturales o excepcionales que el Estado decida aplicar y durante el plazo de vigencia.

La aportación del País Vasco al Estado consiste en un cupo global - cantidad alzada - que se integra con los cupos parciales que corresponden a cada uno de sus territorios, y sirve a modo de contribución a todas las cargas del sector público estatal que no asume el País Vasco.

El cupo se aprueba por ley, pero su periodicidad la fija el Concierto, así como la actualización anual que establezca.

El Concierto, en estos términos, no puede afectar los principios de solidaridad interterritorial e interpersonal que establece la Constitución.

Los ingresos tributarios de la Hacienda General están constituidos por los tributos propios no concertados, impuestos, tasas y contribuciones especiales, los recargos sobre impuestos y los impuestos concertados, que son todos, menos las Rentas de Aduanas, Monopolios Fiscales y los que recaen sobre alcoholes.

Los tributos propios son los impuestos que no están previstos ni comprendidos en el Concierto Económico, y no recaen sobre hechos imponible gravados por el Estado y conformes al artículo 157 de la Constitución y la LOFCA.

2.3. Los recargos de la Hacienda Vasca

Los recargos previstos en la LOFCA, acorde con la interpretación de la doctrina constitucional, parecen asimilarse a participaciones en los ingresos del Estado, técnicamente prefigurados por el propio Estado y, en su caso, tratándose, sobre todo, de impuestos no cedidos - el IRPF- de necesaria uniformidad en todo el Estado, para evitar rupturas del principio de igualdad tributaria, y con respecto a los impuestos cedidos, de puro desarrollo reglamentario o administrativo de los recargos creados desde el Estado. La conclusión es que los recargos de la LOFCA son una modalidad en la participación de ingresos (157.1 a) del Estado, complementable por el poder tributario autonómico, si así lo prevé la normativa estatal.

Los recargos sobre impuestos de la Hacienda del País Vasco escapan a esa conclusión, configurándose de otra forma: como verdaderas prestaciones coactivas patrimoniales establecidas por ley autonómica y yuxtapuestas a tributos principales o de base. Es decir, los recargos se piensan como verdaderos instrumentos del poder tributario autonómico.

En efecto, el Concierto Económico excluye considerar como categoría de examen la cesión de tributos, puesto que no se reproduce. Los impuestos son concertados menos la renta de aduanas, los monopolios fiscales y los que recaen sobre alcoholes de normativa autónoma y de normativa común. El hecho de que no exista cesión de rendimientos de impuestos estatales supone la inaplicabilidad de las referencias contenidas tanto en la LOFCA como en la Ley de Cesión de Tributos en el caso de los recargos.

Es decir, prevalecen los principios generales, las normas de armonización del Concierto Económico y su desarrollo, en particular la Ley 12/1983 del 22 de junio, de Principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

El artículo 41 de esta última Ley dispone que la Comunidad Autónoma podrá establecer recargos, mediante ley, sobre los siguientes impuestos:

- El IRPF y el IPN de las personas físicas con domicilio fiscal en el territorio de Euskadi.
- El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el Impuesto sobre Transmisiones y Donaciones, la Imposición general sobre las Ventas en su fase minorista, los Impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los monopolios fiscales, las Tasas y demás exacciones sobre el juego.

No existe, como en el caso de la LOFCA, la clasificación entre impuestos estatales cedidos y no cedidos. Se trata de tributos estatales concertados y en cuyo marco ya no se plantea un derecho subjetivo a la recaudación, a la participación en los ingresos del Estado, como en el caso de la LOFCA, sino el puro ejercicio, en el ámbito del respeto a los principios generales y normas de armonización del Concierto, de poder legislativo tributario autónomo.

Primero, las normas de cesión de tributos no se aplican al País Vasco y Navarra, del mismo modo que en la LOFCA y como consecuencia no les alcanza su ámbito objetivo de actuación.

Segundo, coherente con su carácter de participación en los ingresos del Estado, los recargos sobre impuestos establecidos en la LOFCA, no deben suponer disminución de los ingresos del Estado ni desvirtuar su estructura.

Y esto es comprensible, puesto que el recargo no puede ir contra su propia naturaleza: aumentar, a la postre, los ingresos públicos del Estado. En cambio, los recargos sobre los impuestos configurados en la Hacienda General de Euskadi prohíben que los recargos puedan suponer una aminoración de los ingresos de los Territorios Históricos por dichos impuestos. El perjuicio económico que se trata de evitar es el de los ingresos públicos de la Comunidad Vasca.

Todo esto pretende demostrar que los recargos sobre los impuestos concertados no son una modalidad de participación en los ingresos del Estado, sino la manifestación de poder tributario propio de la Comunidad del País Vasco, en el sentido auténtico de la figura: una prestación coactiva patrimonial, establecida por ley, yuxtapuesta o adosada a un tributo principal, que puede actuar sobre su base imponible o su cuota, y que determina para los sujetos pasivos con pertenencia personal o económica a la Hacienda del País Vasco, una obligación tributaria paralela y vinculada a la del tributo principal.

Las únicas CC.AA. que tienen amplias posibilidades en este punto son las que no están sujetas a la LOFCA y la Ley de Cesión de Tributos. Lo cual quiere decir, que son las únicas para las cuales la creación de recargos supone el ejercicio de poder tributario, en lugar de poder o derecho sobre la participación en los ingresos del Estado.

2.4. Los principios y normas de armonización tributaria

La C.A. tiene un derecho sobre la recaudación tributaria en su territorio, mediante la cual afronta la financiación de sus gastos públicos y transfiriere al Estado una aportación denominada cupo para las cargas generales del Estado no asumidas.

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización del régimen foral se lleva a cabo en el marco de la Constitución. El Estatuto señala y desarrolla los principios generales de la relación de orden tributario entre el Estado y Euzkadi, básicamente contemplados por el Concierto Económico.

El Concierto Económico es otro modo de regulación de la autonomía financiera, diferente del que establece con carácter general la LOFCA. Y es un modo cualitativamente distinto.

En primer lugar, el fundamento del Concierto es preexistente a la Constitución y así está reconocido. Su amparo constitucional impone al Concierto como un elemento de continuidad histórica en las relaciones tributarias entre el País Vasco y el Estado, cuyo refrendo formal es su aprobación por ley votada en las Cortes.

La preexistencia histórica y su continuidad jurídica sitúan al Concierto en la categoría de las llamadas leyes-convenio, destinadas, en expresión de Jarach, a coordinar el ejercicio del poder fiscal de cada jurisdicción participante, ya sea en el sentido de limitar el ejercicio individual de dicho poder, ya sea en el sentido de delegar en alguna jurisdicción, las facultades impositivas de las demás.

El Concierto es una ley-convenio: un acuerdo en virtud del cual el Estado cede sus facultades normativas en materia tributaria a las Jun-

tas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa y su potestad administrativa de imposición, a las Diputaciones Forales respectivas.

En segundo lugar, la cesión de la titularidad y del ejercicio de potestad tributario normativa y de gestión, por parte del Estado, tiene por contrapartida el cupo que se basa en un acuerdo de delegación sobre la cantidad que el País Vasco debe entregar al Estado, por las cargas generales no asumidas. No debe confundirse el Concierto con el cupo.

El Concierto no es un régimen contractual recaudatorio, en virtud del cual el Estado fija unos cupos que los territorios históricos deben aportar. El cupo es un mecanismo de contribución, diferenciado del Concierto, destinado a fijar la cuantía del compromiso de delegación entre el País Vasco y el Estado. Y este mecanismo, formal y materialmente, se distingue del Concierto.

Formalmente, el cupo exige una ley diferente de la del concierto y materialmente, es una cantidad pactada que resulta de la delegación acordada entre jurisdicciones participantes, ambas singulares, conforme a los principios generales del Concierto y periódicamente actualizable.

El Concierto es un convenio de cesión de potestad tributaria legal y administrativa del Estado al País Vasco. La cesión supone que, en su ámbito territorial, la Hacienda General del País Vasco si sustituye a la Hacienda General del Estado.

El cupo sigue a un acuerdo de delegación en virtud del cual el País Vasco aporta una cuantía -paga un precio- al Estado, por las cargas generales de las funciones y competencias no asumidas directamente, y que delega.

En tercer lugar, la cesión de potestad califica el poder tributario del País Vasco como originario en un doble sentido: histórico y jurídico constitucional o sea, no hay otro modo de regular el orden tributario entre el Estado y el País Vasco que no sea el Concierto. Siendo, como es, un corolario directo de la Constitución; su cláusula de duración hasta diciembre del 2001, no impide que su supresión deba ser seguida por otro Concierto.

La aportación del País Vasco al Estado consiste en un cupo global integrado por el de cada territorio foral, como contribución a todas las cargas del Estado que no asume la C.A. El cupo se aprueba por ley y tiene una vigencia de cinco años. Se consideran cargas del Estado no asumidas las que corresponden a competencias cuyo ejercicio no ha asumido efectivamente. La imputación a los distintos territorios forales de la parte que les toca por las cargas no asumidas se efectúa por aplicación de la renta de los mismos.

En cuarto lugar, concebir la contribución al cupo como delegación por las funciones y competencias a financiar y que lleva a cabo el Es-

tado. La cesión de la potestad tributaria al País Vasco es el equivalente jurídico de la delegación del País Vasco al Estado para que ejerza competencias, que de otra forma, quizá, no sería tan evidente que le correspondiese; la delegación de competencias supone, al mismo tiempo, la cuantía necesaria para su desarrollo.

Como se desprende, a diferencia de la LOFCA, la relación tributaria entre el País Vasco y el Estado bien puede definirse como cuasi federal. Un federalismo virtual no acompañado, hasta ahora de la plena ejecución de la plataforma que le sirve de base.

2.5.Principios del sistema tributario

Las instituciones de los territorios históricos son componentes para establecer, mantener, regular el régimen tributario en su territorio, con la excepción de la renta de aduanas, monopolios fiscales e imposición sobre alcoholes, que son competencia del Estado.

Las diputaciones forales tienen la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos territoriales, y ostentan las mismas prerrogativas reconocidas a la Hacienda del Estado.

Los principios del sistema tributario del País Vasco son:

1. Respeto de la solidaridad
2. Atención a la estructura general impositiva del Estado.
3. Coordinación, armonización y colaboración con el Estado, según Concierto.
4. Coordinación, armonización, colaboración entre las instituciones de los territorios históricos de acuerdo con las normativas que dicte el Parlamento Vasco.
5. Sometimiento a los Tratados y Convenios internacionales del Estado.
6. Interpretación de las normas tributarias de acuerdo a la LGT.

2.5.1.Normas de coordinación

1. Aplicación de la LGT, en conceptos, terminología, sistemática en lo que no se oponga a lo establecido en el Concierto.
2. No se adoptarán medidas fiscales de fomento de inversión discriminatoria por el lugar de procedencia de los bienes que la constituyan.
3. Se exigirán iguales tipos de retención del IRPF y Sociedades que en el territorio común.
4. Se adoptarán respecto a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y Contribución Territorial Urbana, idéntica definición de los hechos imposables y los mismos criterios valorativos. Asimismo, se utilizará igual clasificación de actividades in-

dustriales, comerciales, de servicios y profesionales en el territorio común.

5. Se aplicarán normas tributarias iguales a las del Estado, a las operaciones bancarias y de los mercados monetarios, así como a los demás medios de financiación de las empresas.
6. Se someterán a igual tributación los actos de constitución, ampliación y disminución de capital, transformación, fusión y disolución de sociedades.
7. No se concederán amnistías tributarias, salvo que se establezcan con carácter general por ley de Cortes.
8. No se concederán privilegios fiscales, directos ni indirectos, ni subvenciones que supongan devolución de impuestos.
9. Las regularizaciones o actualizaciones tributarias no supondrán incorporación de activos ocultos ni eliminación de pasivos ficticios.
10. Se adoptarán los acuerdos pertinentes para aplicar en el País Vasco las normas excepcionales o coyunturales que el Estado decida.
11. Las normas dictadas en el País Vasco no podrán implicar menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsionar la asignación de recursos y el libre movimiento de capital y mano de obra.
12. La aplicación del Concierto no podrá implicar una presión efectiva global inferior a la que existe en el territorio común.

Las normas de coordinación presentan tres tipos de limitaciones:

Primero, en orden a la libertad de configuración de los hechos imponible por el legislador del País Vasco segundo, respecto a la libertad de establecimiento de beneficios fiscales tercero, en cuanto a la cláusula de neutralidad del sistema tributario del País Vasco y la unidad de mercado y la circulación de bienes, capitales y servicios.

2.5.2. Competencias exclusivas del Estado

1. Regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación de las Rentas de Aduanas, Monopolios fiscales, Imposición sobre alcoholes.
2. Gestión, inspección, revisión, recaudación de todos los tributos en los que el sujeto pasivo no sea residente en territorio español, salvo el caso de no residente que conserve la condición política de vasco.
3. La Alta Inspección en la aplicación del concierto de empresa y de las concentraciones de empresas, cuando superen el ámbito

territorial del País Vasco, sin perjuicio de la distribución territorial del beneficio.

4. Régimen del beneficio consolidado de los grupos de sociedades que superen el ámbito territorial del País Vasco.
5. La Alta Inspección en la aplicación del contenido.

2.5.3. *Colaboración interadministrativa*

- Facilitarse mutuamente datos para la gestión, inspección, recaudación
- Información de sus Centros de Proceso de Datos. Plan conjunto de información fiscal.
- Planes de inspección conjunta.
- Comunicación previa al Ministro de Hacienda de las normas o proyectos fiscales que se dicten en el País Vasco y a la recíproca.

2.5.4. *Regímenes tributarios por impuestos*

A. Impuesto sobre la Renta de las Personas Física

Tributo concertado de normativa autónoma, exigible por la Diputación Foral, cuando el sujeto pasivo sea residente habitual en el País Vasco. Competencias:

- Regularización o actualización de activos fijos, afectos a actividades empresariales, profesionales y artísticas.
- Planes especiales y coeficientes máximos y mínimos de amortización de dichos activos.
- Determinación y valoración de los signos, índices y módulos utilizados para los EOS, sin que su aplicación pueda significar en conjunto una presión fiscal efectiva inferior a la existente en el resto del Estado.
- La deducción por inversiones en activos fijos materiales por sujetos pasivos residentes en el País Vasco, para operaciones que se desarrollen exclusivamente dentro de su territorio .
- Modelos, plazos de presentación de las declaraciones, autoliquidaciones, modalidades de ingreso.
- Concreción de las deducciones por donativos y gastos personales.
- Cláusula de exigibilidad del IRPF, conforme a la regulación común.

Sociedades Transparentes

En los regímenes de imputación de rendimientos y de transparencia fiscal, la competencia tributaria corresponde a la Administración a la que cada socio, heredero, comunero o partícipe debe tributar por el IRPF, en razón de su domicilio o residencia.

Sin embargo, si se trata de sociedades transparentes, en todo caso, y entidades sin personalidad jurídica que ejerzan actividades empresariales, profesionales o artísticas a los exclusivos fines de determinar los beneficios de las sociedades o actividades y fijar los beneficios imputables a cada socio, la competencia se atribuye así:

- Corresponde la fijación a los beneficios a la Administración del Territorio en que la sociedad opere o ejerza la actividad exclusivamente, salvo que hubiera socios o miembros de la entidad que tributando por IRPF a otra Administración, posean una participación en porcentaje superior al 30% sobre los resultados.
- Corresponde a ambas Administraciones la inspección en el supuesto anterior o si la sociedad o actividad se ejerce en ambos territorios.

Conviene destacar el reconocimiento explícito, si bien limitado a su fin, de la capacidad jurídica tributaria de los entes sin personalidad jurídica, en cuanto tales.

Retenciones exigidas exclusivamente por la Diputación Foral:

Rendimientos de trabajo

Trabajos en el País Vasco y los circunstanciales con duración inferior a los seis meses, realizados en territorio común, siempre que sean abonados por empresas que no operen en éste.

Pensiones, haberes pasivos, abonados por entes locales del País Vasco y por la Seguridad Social, Montepíos, Mutualidades, y empresas que operen en dicho territorio.

Retribuciones de Presidentes Consejeros de Sociedades, cuando el domicilio de las entidades pagadoras sea el País Vasco.

Excepciones

La retención aplicable a sociedades extranjeras que operan mediante establecimiento permanente corresponde a la Administración del Estado.

Asimismo, las retenciones a las retribuciones de los funcionarios estatales en el País Vasco y los rendimientos por trabajos, por menos de seis meses, abonados por empresas que no actúan en el País Vasco.

Las retenciones sobre entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades y que resulten exigible por el Estado y las Diputaciones se reparten entre ambas según el criterio de la cifra relativa de negocios, aunque gocen de exención.

Rendimientos de actividades profesionales y artísticas

Se exigen por el Estado o la Diputación según que la persona obligada a retener esté domiciliada en territorio común o foral.

Rendimientos del capital mobiliario

Se exigen por la Diputación Foral correspondiente las retenciones sobre dividendos, participaciones, intereses, cuando los rendimientos son satisfechos por entidades que operan exclusivamente en el País Vasco.

Si la entidad opera en ambos territorios, común y vasco, tributará al Estado y a la Diputación en función de la cifra relativa de negocios.

No residente en territorio español

El IRPF es exigido por la Administración del Estado cuando se trata de rendimientos obtenidos en el País Vasco por no residentes en el territorio español. Pero, corresponde la exacción a la Diputación Foral en la que hubiera tenido su última vecindad administrativa, si el no residente tiene la condición política de vasco (art. 72 del Ede. P.V.).

Efectos de la liquidación del Impuesto

A efectos de la liquidación del Impuesto del perceptor tienen validez las retenciones que se le practiquen en uno u otro territorio, sin que ello implique en caso de retenciones ingresadas en la Administración no competente, la renuncia de la competencia a percibir la cantidad a que tiene derecho.

B. Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, con el carácter de tributo concertado de normativa autónoma, se exige por la Diputación Foral competente o por el Estado, según

que el contribuyente esté sujeto por el IRPF a una u otra Administración, con independencia de donde radican los elementos patrimoniales objeto de tribulación.

Las Diputaciones exigen este impuesto de acuerdo con las regulaciones comunes, salvo en lo relativo a modelos, plazo de presentación de las declaraciones y modalidades de ingreso.

C. Impuesto sobre Sociedades

Es un tributo concertado de normativa autónoma para aquellas sociedades que operen exclusivamente en el País Vasco y un tributo concertado de normativa común en los demás casos.

Las sociedades que operen exclusivamente en territorio vasco tributarán íntegramente a las Diputaciones Forales y las que actúen exclusivamente en territorio común lo deben hacer a la Administración del Estado.

Cuando una sociedad opere en territorio común y vasco tributará a ambas Administraciones con arreglo a la cifra relativa de negocios que se señale.

Se entiende que una sociedad opera exclusivamente en territorio vasco o común cuando en uno u otro radique la totalidad de sus instalaciones.

Asimismo, se entiende que una sociedad dedicada a negocios comerciales, de servicios o de ejecución de obras opera en territorio vasco y común cuando las ventas, servicios o suministros que realiza y las obras que ejecuta en el otro territorio exceden del 35%, en conjunto, del total de dichas operaciones.

La Banca oficial, concesionarios de monopolios fiscales y sociedades extranjeras tributan exclusivamente al Estado, aunque operen en territorio vasco, sin perjuicio que la cuota del impuesto imputable al País Vasco se compense a efectos del cupo.

La cifra relativa de negocio. Concepto

El origen del concepto de cifra relativa de negocios es sugestivo. La Ley del 29 de diciembre de 1910 estableció para las sociedades extranjeras una imposición mínima, que tomaba en cuenta el capital situado en España en relación con el total de la empresa y sometiendo el capital en el Estado a una valoración que, con referencia a las operaciones comerciales obligan a su distribución entre España y el extranjero en proporción a la cifra de negocios, que se definía como el montante total de las ventas, al contado o a plazos y de los gastos.

La cifra relativa de negocios era la alternativa al principio de la contabilidad separada. La búsqueda de la unidad económica, de la cantidad total sujeta a impuesto, únicamente se puede conocer en la globalidad de la actividad de la empresa, cuando actúa en diversas jurisdicciones y sometido a potestades distintas.

El modo en que el Concierto aplica la cifra relativa de negocios, en el Impuesto sobre Sociedades tiene un sentido muy próximo a la técnica creada por Viñuales, sobre las sociedades extranjeras con negocios en España. Hay varias jurisdicciones implicadas en la actividad económica del obligado tributario y debe adjudicarse o atribuirse la base imponible única, total, global, entre las diferentes jurisdicciones tributarias, en razón de criterios que varían por cada sector y con el propósito de armonizar el ámbito territorial del Impuesto sobre Sociedades, común y vasco, con la renta obtenida por el sujeto pasivo en cada jurisdicción en la que actúa.

En consecuencia, la cifra relativa de negocios se descompone en porcentajes que sirven de fundamento para que el sujeto pasivo liquide la parte de Impuesto, así como la parte de retenciones en la fuente por rendimientos de trabajo y de capital mobiliario la parte de base imponible, a la cual tiene derecho cada una de las jurisdicciones participantes.

Determinación de la cifra relativa de negocios

- Empresas fabriles industrias, explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas. Se asigna una cifra de negocios del 65% a la fabricación, distribuyéndose en proporción al valor contable de las instalaciones que se posean en cada territorio. El 35% restante se reparte entre las ventas, proporcionalmente, a las efectuadas en territorio común y vasco. Las exportaciones se imputan al territorio donde radique la fábrica y si la sociedad dispone de instalaciones en ambos territorios, se fija la cifra relativa de la explotación en proporción al valor contable de uno u otro territorio que hubiere intervenido en la fabricación de los productos exportados.
- Empresas comerciales, servicios, instalación, montaje, ejecución de obras. Se asigna una cifra de negocios del 35% al territorio en el que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y dirección de los negocios, repartiéndose el restante 65% en proporción a las ventas, ingresos o volumen de obras efectuadas en uno u otro territorio. Las exportaciones se imputan al territorio donde radique dicha gestión y dirección.

- Empresas eléctricas. Se asigna una cifra de negocios del 254 al territorio en el que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y dirección de los negocios, del 40% en función del valor de las instalaciones en cada territorio, del 35% en proporción a las ventas o ingresos.
- Entidades bancarias, cajas de ahorro, cooperativas de crédito, sociedades financieras. La cifra de negocios se asigna en proporción al promedio de las operaciones activas y pasivas que realicen en cada territorio.
- Sociedades de Seguros, Inversión mobiliaria y Garantía recíproca. Se asigna una cifra de negocios del 35% al territorio donde esté efectivamente centralizada la administración y dirección de los negocios.

El porcentaje restante sigue las siguientes pautas:

- Seguros: proporcionalmente al importe de las primas recaudadas en cada territorio en función del domicilio del asegurado -seguros de personas, vehículos- y la radicación de los bienes en seguros de personas, vehículos y la radicación de los bienes en los seguros de cosas.
- Sociedades de Inversión Mobiliaria: en proporción el número de acciones atribuibles, en fecha del devengo del impuesto, a uno u otro territorio, en razón del domicilio fiscal del accionista, siempre que las acciones sean nominativas. Si son las acciones al portador en proporción a su volumen de contratación en las Bolsas oficiales de uno u otro territorio.
- Sociedades de Garantía recíproca: en proporción a los saldos medios del último trienio de los riesgos vivos imputables en función del domicilio de los socios garantizados.
- Empresas pesqueras, de navegación marítima y aérea. La cifra se señala en un 20% donde se halle la gestión y dirección social, un 40% de acuerdo con el volumen de operaciones que corresponda a los desembarcos de las capturas o pasajes, fletes, arrendamientos y un 40% según el valor contable de los buques matriculados en cada territorio.
- Empresas de vías de peaje. Se fija de acuerdo con el volumen de facturación que corresponda a los tramos de vías de cada territorio.

En las sociedades que realicen dos o más actividades se determina previamente el porcentaje que corresponde a cada actividad en proporción al volumen total de operaciones, procediéndose respecto de cada una de ellas, a fijar la cifra conforme a las normas establecidas.

La asignación de la cifra relativa de negocios se lleva a cabo por acuerdo entre el órgano de Relación de la Comunidad y la Delegación de Hacienda, mediante expediente que se instruye cada tres años para cada empresa.

La cifra relativa rige durante tres años, salvo revisión a iniciativa del Estado, la Comunidad o la empresa interesada, cuando la variación de la cifra excede del 25% o por acuerdo de ambas Administraciones.

La liquidación del impuesto de las sociedades en régimen de cifra relativa se practica de forma análoga a la de cualquier otra sociedad en régimen común, hasta llegar a la determinación de la cuota a ingresar o a devolver resultante de practicar, en su caso, sobre la cuota íntegra las deducciones y bonificaciones legalmente previstas. Y la cuota, positiva o negativa, se distribuye entre ambas Administraciones mediante la aplicación de los respectivos porcentajes de cifra relativa a los efectos del ingreso o de la devolución en su caso, de la parte correspondiente a cada una de las dos Administraciones.

Las retenciones en la fuente en concepto de pago a cuenta del Impuesto sobre Sociedades están sometidas a lo establecido para el IRPF.

D. Impuesto sobre Sucesiones

La exacción corresponde a la Diputación Foral como tributo concertado de normativa autónoma en los siguientes supuestos:

- Sucesiones: cuando el causante tuviera su residencia habitual en el País Vasco.
- Donaciones: si son bienes inmuebles, cuando radiquen en el País Vasco y en las de los demás bienes y derechos, cuando el donatario sea residente habitual.

Las Diputaciones Forales aplican las normas de territorio común cuando el causante o donatario hubiera adquirido la residencia habitual con menos de diez años a la fecha del devengo, excepto los vascos no residentes.

E. Impuestos Indirectos

Los impuestos indirectos se rigen por los mismos principios básicos, normas sustantivas, hechos imponible, devengos, exenciones, bases, tipos y tarifas que los establecidos en cada momento por el Estado.

No obstante, el ITPAJD tiene carácter de tributo concertado de normativa autónoma, salvo en las operaciones societarias, letras de cambio y documentos que las suplan o realicen función de giro que se rigen por la normativa común.

F. Impuesto sobre el Valor Añadido

El IVA se rige por las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado. La exacción del IVA y del Recargo de Equivalencia se ajusta a las siguientes reglas:

Los sujetos pasivos que operen exclusivamente en territorio vasco tributan sólo a las Diputaciones Forales y los que operen con exclusividad en territorio común, lo hacen a la Administración del Estado. Cuando un sujeto pasivo opera en ambos territorios tributará a las dos Administraciones en proporción al volumen de operaciones efectuadas en cada territorio. Es la adaptación de la técnica de la cifra relativa de negocios al IVA.

El sujeto pasivo cuyo volumen total de operaciones en el año anterior no hubiera excedido de 200 millones de pesetas, tributa en todo caso a la Administración de su domicilio fiscal.

Se entiende que un sujeto pasivo opera en un territorio cuando, conforme a las condiciones que se mencionarán, realice en el mismo entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Entregas de bienes: si son de bienes muebles se realizan en territorio vasco cuando desde el mismo se realice la puesta a disposición del comprador.

Si los bienes deben ser objeto de transporte, en el lugar donde se encuentren los bienes al tiempo de iniciarse la expedición o el transporte.

A excepción de bienes transformados por quien realiza la entrega, que se tiene por efectuada en el territorio vasco si allí se realizó el último proceso de transformación de los bienes entregados y de entregar con instalación de elementos industriales, que se realizan en territorio vasco, salvo que el montaje exceda del 15% del total de la contraprestación.

Las entregas de bienes inmuebles situados en el País Vasco y de los productos de energía eléctrica cuando los generadores radican en el País Vasco.

Prestaciones de servicios: se entienden realizadas en territorio vasco cuando se efectúen desde dicho territorio.

La Administración del domicilio fiscal del sujeto pasivo es competente, pese a lo anterior, en las operaciones de entregas realizadas por las explotaciones agropecuarias, pesqueras y armadores de buques de pesca de productos naturales no sometidos a procesos de transformación que proceden directamente de sus cultivos, explotaciones o capturas; los servicios de transportes, incluso remolque, mudanza o grúa y los arrendamientos de medios de transporte.

Las normas de gestión del IVA están sometidas al criterio general: los resultados de las liquidaciones del IVA se imputan a las Administraciones competentes en proporción al volumen de contraprestaciones, excluido el IVA, correspondiente a las operaciones de entregas de bienes y prestaciones de servicios gravadas y las exentas que originan derecho a deducción que se realicen en los territorios respectivos durante cada año natural.

G. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos y Documentados

Corresponde su exacción a las Diputaciones Forales respectivas:

- En las transmisiones onerosas de bienes inmuebles y en la constitución y cesión onerosa de derechos de toda clase, incluso garantía, que recaigan sobre los mismos cuando radiquen en territorio de la C. A.
- En las transmisiones onerosas de bienes muebles, semovientes, créditos, cuando el adquirente persona física, reside habitualmente en el País Vasco o tiene allí su domicilio fiscal. Se entiende por domicilio fiscal, el domicilio social de la persona jurídica siempre que en el mismo esté efectivamente centralizada su gestión administrativa y la dirección de sus negocios. En otro caso, se atiende al lugar en que realice dicha gestión o dirección. Excepciones: en la transmisión de acciones, participaciones, obligaciones, se atiende al lugar de formalización de la operación. Y al lugar donde se inscribe la garantía en la constitución de hipoteca mobiliario o prenda.
- Constitución de préstamos, fianzas, pensiones, arrendamientos no inmobiliarios, cuando el prestatario o pensionista sea residente o se domicilie en el País Vasco si es persona jurídica. Sin embargo, los préstamos con garantía real someten su exacción a la Diputación donde radican los inmuebles hipotecados o en ella sean inscribibles las hipotecas mobiliarios o prendas sin desplazamiento.
- Concesiones administrativas de bienes cuando éstos radican en el País Vasco y las de explotación de servicios cuando el concesionario sea residente o tenga su domicilio fiscal si es persona jurídica.
- Constitución de sociedades, fusión con extinción de las sociedades integradas y creación de nueva sociedad, cuando el domicilio social del ente recién creado radica en territorio vasco.

- Aumento y disminución de capital, fusión por absorción, transformación y disolución, cuando la sociedad transformada, modificada o disuelta tiene su domicilio fiscal en la C.A.

Asimismo, corresponde la exacción del impuesto en la materia de actos jurídicos documentados a la Diputación Foral competente en razón de territorio en los casos siguientes:

- Escrituras, actos, testimonios notariales autorizados u otorgados en el País Vasco.
- Letras de cambio, cuando sean libradas en el País Vasco, o si se hubieran expedido en el extranjero, su primer tenedor sea residente o domiciliado allí.
- Certificados de depósitos transmisibles, cuando el domicilio fiscal de la sociedad que los emite radica en el País Vasco.

Actos de naturaleza jurisdiccional o administrativa cuando el órgano del cual proceden o ante el que se producen tiene su sede en territorio vasco.

H. Tasas

Las tasas serán exigibles por la Administración del Estado, salvo las que corresponden a prestaciones de servicios cuya competencia ha sido transferida al País Vasco.

La gestión de inspección, recaudación y revisión en territorio vasco de la Tasa sobre el Juego corresponde a la respectiva Diputación Foral, aplicando la legalidad vigente en territorio común.

2.5.5. La Junta Arbitral

Los conflictos que se plantean entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra C.A. los resuelve la Junta Arbitral, presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo e integrada por representantes de la Administración del Estado y del País Vasco.

Los acuerdos de la Junta Arbitral son ejecutivos y recurribles en la vía contencioso-administrativa ante la Sala del Tribunal Supremo.

La materia de competencia de la Junta Arbitral es la determinación de la residencia habitual de las personas físicas, del domicilio fiscal y de la cifra relativa de negocios de las personas jurídicas y de la fijación de las proporciones correspondientes al IVA atribuibles a las distintas Administraciones.

El objetivo de la Junta Arbitral, otro elemento importante de diferencia jurídica entre el régimen común y el de concierto económico, consiste en evitar que titulares de jurisdicción y potestad tributaria,

dentro de una misma organización instituciones y política. entren en controversia judicial para resolver conflictos que surgen de un acuerdo o pacto establecido por ellas misma.

Por otra parte, el carácter ejecutivo de las decisiones de la Junta Arbitral no excluye que el órgano superior del Poder Judicial asuma el control de legalidad y mérito de las mismas para la máxima garantía de las partes intervinientes.

A otro nivel, también cabe destacar la creación de una Comisión Coordinadora Mixta paritaria entre el Estado y la Comunidad Autónoma encargada de realizar los exámenes, trabajos, fijación de criterios, emisión de informes que faciliten la articulación entre las Haciendas participantes.

2.6. Navarra

La relación tributaria especial entre Navarra y el Estado tiene por fuente normativa la Ley Orgánica 13/1982 del 10 de agosto de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, corolario directo de la Disposición Adicional Primera de la onstitución.

El artículo 45 de dicho texto impone que la actividad tributaria y financiera de Navarra se regule por el sistema tradicional del Convenio Económico.

Los Convenios Económicos deben determinar las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, señalando sus cuantías y el procedimiento de actuación, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.

Navarra tiene amplias facultades para mantener, establecer, regular su propio régimen tributario, respetando el principio de solidaridad y, en particular, con los siguientes límites: que no se oponga a los pactos internacionales, a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado y al Decreto-Ley 16/1969 del 26 de julio, que fija la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales y disposiciones complementarias.

Los Convenios Económicos tienen naturaleza paccionada y una vez suscritos por el Gobierno y la Diputación, deben someterse al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.

La Diputación tiene en su territorio, las mismas facultades que asisten al Estado, relativas a la exacción y fiscalización de los tributos establecidos por ellas, quedando siempre a salvo la Alta Inspección del Estado.

La situación legal vigente está regulada por el Decreto-Ley del 24 de julio de 1969, el Real Decreto 2655/1979 del 19 de octubre para el

IRPF e Impuesto sobre Sociedades y la ley 18/1986 del 5 de mayo de adaptación del Convenio económico al régimen de imposición indirecta.

El régimen fiscal foral afecta a los siguientes tributos:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto
- Impuesto sobre Sociedades
- Impuesto sobre Sucesiones
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
- Impuesto sobre el Valor Añadido
- Impuestos Especiales
- Tasas Fiscales

Y los tributos locales de carácter real, ya expuestos.

Navarra aporta al Estado un cupo contributivo anual, aportación fija, y una compensación anual por atribución a la Hacienda de Navarra de los rendimientos del IVA e Impuestos Especiales (salvo Hidrocarburos), que se exige directamente por el Estado.

A. Impuesto sobre la Renta

Corresponde a la Diputación de Navarra la imposición y cobranza del IRPF a todos los que tengan derecho al Régimen Foral Navarro (RFN), según el artículo 14 del Código Civil, siempre y cuando residan en Navarra durante más de seis meses al año sin interrupción, o más de ocho meses en otro caso.

Quienes, siendo contribuyentes a la Administración del Estado adquieren en lo sucesivo el derecho al RFN deben cumplir, para tributar a la Diputación, además de la condición de residentes, la de haber tributado en la Delegación de Hacienda de Navarra en los dos años anteriores.

Cuando las personas físicas están integradas en una unidad familiar a efectos de la tributación, su exacción corresponde a la Diputación siempre que los requisitos antes citados se cumplan en la persona del cónyuge varón, del padre o de la madre si no existiera matrimonio o hubiese separación judicial o, en defecto de estos, si cumplieren dichas condiciones todos los miembros de la unidad familiar.

La obligación de tributar a la Diputación tiene carácter de imposición personal por la totalidad de los rendimientos que obtengan los sujetos pasivos con independencia del lugar donde se hubiese producido y cualquiera que sea la residencia del pagador.

Los beneficios o pérdidas de las sociedades y entidades en régimen de transparencia fiscal, se integran en la base imponible de la

Administración competente para exigir dicho tributo, cualquiera sea la Administración a la que estuviese sujeto por el Impuesto sobre Sociedades, la sociedad en dicho régimen.

Cuando una persona pierde las condiciones de obligado tributario ante la Diputación, queda sometida a imposición por el Estado. A la inversa, queda la persona obligada a contribuir a la Diputación, aplicando ésta, durante diez años siguientes a la fecha de su adquisición de la condición civil navarra, las normas de liquidación y tipos impositivos vigentes en el territorio común.

Se regulan, por otra parte, las retenciones a cuenta por rendimientos de trabajo y de capital, siguiendo, a grandes rasgos, el esquema expuesto del Concierdo Económico.

En cuanto al Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto corresponde su exacción a la Diputación Foral respecto a las personas físicas en las mismas condiciones examinadas en el Impuesto sobre la Renta.

B. Impuesto sobre Sociedades

Sociedades que tributan íntegramente a la Diputación de Navarra

Las sociedades domiciliadas en Navarra tributan exclusivamente a la Diputación, cuando la mayoría del capital desembolsado pertenece a personas de condición navarra y que, además, reúnen uno de los dos requisitos siguientes: mayoría de negocios realizados por la sociedad dentro de Navarra o mayoría de las inmovilizaciones en su territorio.

Las sociedades cuyo capital, en más de un 65%, pertenece a personas de condición navarra si poseen uno de estos requisitos: que el volumen de negocios sea del 20% o que las inmovilizaciones en el territorio sean del 30%.

Si estas sociedades realizan negocios en territorio común, tendrán que ser gravadas por la Diputación, con arreglo a las normas de liquidación y tipos impositivos que no sean más beneficiosos que los establecidos por el Estado.

Sociedades que tributan al Estado y a Navarra

Las sociedades que no reúnan los requisitos expresados o los pierdan, tributan según la cifra relativa de negocios. Las ventas al extranjero se asignan por mitad a ambas jurisdicciones. La cifra que se fije se aplica a la totalidad de los beneficios determinados con arreglo a la legislación común. La cifra relativa tiene una vigencia de trienio, sal-

vo revisión por la Administración del Estado, de Navarra o de la empresa, si la cifra relativa varía en más del 25%.

Sociedades que tributan exclusivamente al Estado.

Las sociedades domiciliadas en el territorio común, tributan a su Administración correspondiente, por la totalidad del Impuesto, aunque las sociedades domiciliadas en Navarra deben presentar sus declaraciones a la Diputación, la cual remitirá a la Delegación de Hacienda las que estime deben contribuir al Estado, para que se fije la cifra relativa, previa conformidad, o no, de la propia Diputación.

Las retenciones que procede practicar en concepto de pago a cuenta siguen los lineamientos del Concierto Económico.

C. Impuesto sobre Sucesiones

Tributan en Navarra las sucesiones, cuando su causante tuvo derecho al régimen foral conforme al artículo 14 del Código Civil; pero la Diputación aplica la legislación estatal en la liquidación, cuando el causante hubiese ganado por la residencia de dos años la vecindad navarra, si no hubiesen transcurrido los diez señalados por el Código Civil.

Las transmisiones mortis causa de inmuebles que radican en Navarra tributan a su Diputación y al Estado, si están situados fuera de su territorio.

Las transmisiones sucesorias de bienes muebles no puede gravarlos la Diputación, si el causante no estuviera sometido a la legislación foral.

D. Impuesto sobre el Valor Añadido

Navarra aplica en la exacción del IVA, incluido el Recargo de Equivalencia, los mismos principios básicos, normas sustantivas y formales vigentes en cada momento en territorio del Estado. Por lo demás, los puntos de conexión son semejantes a los que se establecen en el Concierto Económico.

E. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Corresponde su exacción a la Diputación cuando se trata de actos y contratos sobre bienes inmuebles sitos en Navarra, cuando el adquirente de bienes muebles posea condición navarra y, por último, a

los actos sobre sociedades, según sea el lugar de otorgamiento de la escritura y siempre que en las sociedades colectivas, comanditarias y de responsabilidad limitada la mayoría de sus socios tengan vecindad navarra y, asimismo, le pertenezca la mayoría del capital social, y en cuanto a las sociedades anónimas, será suficiente que la mayoría del capital social pertenezca a personas con vecindad navarra.

El impuesto que recae sobre actos jurídicos corresponde a Navarra respecto a los documentos expedidos, o que hayan de surtir efecto o se dicten por quien tiene jurisdicción en territorio foral.

Navarra no puede aplicar normas ni tipos distintos en cuanto a letras de cambio o documentos que los suplen, o realiza en función del giro.

F. Impuestos Especiales

Los Impuestos Especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre la cerveza y sobre las labores del tabaco, serán exigidos por la Diputación cuando las respectivas fábricas estén situadas en Navarra. El Impuesto Especial sobre Hidrocarburos será exigido directamente por el Estado, pero la parte de recaudación vinculada al territorio se considera como aportación de Navarra a las cargas generales del Estado, un anticipo del cupo anual.

Proyecto de ley de Cesión de Tributos del Estado o las CC.AA

- Rendimiento cedido
- Importe de la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias correspondientes a los hechos imposables cedidos
- Importe de la recaudación líquida derivada de la parte de la deuda tributaria cedida en el IRPF: la suma de la parte de la cuota líquida consignada por el residente en el territorio de la C.A., menos la deducción por doble imposición internacional y la parte de la cuota ingresada por liquidación administrativa y autoliquidación. No se incluyen, en ningún caso los pagos a cuenta.
- IRPF: La C.A. puede regular la tarifa autonómica, sin que pueda ser superior o inferior al 20%, respecto a la cuota que resulta de la tarifa complementaria en el propio Impuesto; deducciones por razones personales, familiares, inversiones no empresariales. No puede la C.A. regular los tipos de gravamen de la renta irregular, las deducciones de la cuota estatal y los gastos de la cuota íntegra, los pagos a cuenta.

- Impuesto al Patrimonio: la C.A. puede regular el mínimo exento y la tarifa.
- Impuesto a las Sucesiones: la C.A. puede regular la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente y la tarifa; reducciones en adquisiciones mortis causa.
- Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales: la C.A. puede regular el tipo en las transmisiones de bienes inmuebles, concesiones administrativas, constitución y cesión de derechos reales y el tipo en los documentos notariales en Actos Jurídicos Documentados.
- Tributos sobre el juego: la C.A. puede regular exenciones, base imponible, tipos, bonificaciones, devengo y gestión. Participación en la Administración Tributaria del Estado a través de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y Consejos Territoriales.