

4

FEDERALISMO FISCAL

José Manuel Benvenuti

(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL)

RESUMEN

El artículo pone en evidencia la situación de crisis del federalismo en Argentina. Se da cuenta de la centralización política, demográfica y económica y del desmedro de los poderes locales frente al Poder Ejecutivo Nacional.

En el aspecto fiscal se señala que la implementación de regímenes de coparticipación que garanticen la automaticidad en la remisión de fondos consagrado en la Reforma Constitucional de 1994, choca con un procedimiento de difícil cumplimiento más propio de una Confederación que de una Federación.

Luego de describir tal situación, se apela a la recuperación de un federalismo concentrado y cooperativo, haciendo hincapié a la relevancia de las Regiones como una instancia que posibilita la integración del país real y como un factor de equilibrio y de desarrollo armónico.

PALABRAS CLAVE:

federalismo fiscal, Argentina, coparticipación.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the Argentina's federalism crisis. Some backgrounds on not only political, demographic and economical centralization but also on the decline of local powers when facing the National Executive Power are discussed. As regards the fiscal situation, the implementation of co-participation regimes that guarantee the automaticity in fund remission provided in the 1994 Constitutional Reform is discussed, confronting, thereby, a highly difficult to fulfill procedure that is considered to be more adequate to a confederated system than to a federal one.

After the situation is described, it is called on for the recuperation of a centralized and cooperative federalism, stressing the relevance of the Regions as one instance that would allow not only integrating the real country but also as a factor of equilibrium and harmonious development

KEY WORDS:

fiscal federalism, Argentina's federalism, cooperative federalism.

“...gasta siempre mal el que gasta de lejos... el sistema argentino... consiste precisamente en una descentralización discreta que ha hecho la prosperidad interior de la Inglaterra, de los Estados Unidos, de la Suiza y de la Alemania. En lo administrativo y no en lo político está el mérito de las federaciones”

Alberdi, Juan B.

*Sistema económico y rentístico
de la Confederación Argentina.*

1 INTRODUCCIÓN

Hace prácticamente trece años, como resultado de un acuerdo que no tuvo a la ciudadanía como protagonista,¹ la Convención Nacional Reformadora –que se reuniera en las ciudades de Santa Fe y Paraná–² sancionaba el texto constitucional que nos rige.

En aquella Asamblea, la más representativa y plural de nuestra historia político– institucional³, sin proscripción alguna, mujeres y hombres sesionaron en un clima de tolerancia, convivencia, estudio, intercambio de opiniones y argumentación racional.

Su sanción no fue vista como el triunfo de una parcialidad sobre las restantes y tuvo la virtud de legitimar una Constitución aceptada por todos⁴.

No puede soslayarse, sin embargo, que los objetivos centrales proclamados por la ley declarativa de la necesidad de la reforma⁵: atenuación del sistema presidencialista y fortalecimiento del régimen federal, no se alcanzaron. Lamentablemente, por ese divorcio que hay entre la normativa jurídica y las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, en la práctica ha ocurrido exactamente lo contrario.

Se ha fortalecido el presidencialismo al extremo y se ha debilitado el federalismo en igual medida.

En efecto, la reforma otorgó al Presidente facultades legislativas amplísimas

posibilitando –además– la reelección en franca contradicción a la separación y equilibrio de poderes y rotación en los cargos electivos.

En lo atinente al federalismo, el saludable propósito de implementar regímenes de coparticipación garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos, chocó con un procedimiento de difícil, cuando no imposible, cumplimiento, más propio de una Confederación que de una Federación. La mora de casi ocho años en la sanción de la ley Convenio (cláusula transitoria sexta)⁶, así parece demostrarlo.

2 EL FEDERALISMO

El Federalismo, que como forma de Estado fue uno de los aportes esenciales que los constituyentes de Filadelfia legaron al constitucionalismo mundial ⁷ está, actualmente en nuestro país, en su concepción clásica algo más que en crisis.

En verdad se halla completamente modificado en su vigencia y en su esencia, y al analizarlo, veremos que de aquella distribución de jurisdicciones y competencias que la Constitución Norteamericana enseñó, distribuyendo a lo largo del territorio fracciones de Poder político, poco o nada queda ya.

Tampoco es ajena al deterioro del Federalismo la gran concentración humana que muestra el desarrollo de las grandes urbes. La ecuación de distribución de la población en el territorio nacional, que en el primer censo (1869) era de 75,4% para la población rural y 24,6% la urbana, en la actualidad, se modificó con notoriedad y así, en el censo del 2001 tenemos que la población urbana total era de 32.352.909 habitantes y la rural, tan solo de 3.871.038 ⁸.

Hoy resulta, a todas luces evidente, que la política, la demografía y la economía, han vaciado, contraviniendo abiertamente el texto constitucional, la distribución del Poder político que el Federalismo significaba.

La realidad da cuenta de un país centralizado, desvertebrado, desintegrado, con un anárquico ordenamiento territorial. Con autoridades provinciales y municipales sin capacidad de reacción.

Súmese a ello, la absorción de funciones por parte del Poder Ejecutivo, de modo tal que se ha constituido en el eje central del ejercicio del Poder, todo ello a costa, en gran medida, de la distribución de Poder que la estructura federal importaba para las Provincias.

De igual modo, el creciente poder de policía nacional, priorizado en el ámbito económico y social, lo fue en desmedro de los poderes locales.

Agrégase, en lugar destacado, que las potestades impositivas de ninguna manera escaparon a tal fenómeno y están cada vez más vinculadas al Gobierno Federal, los que tampoco constituyen datos menores a la hora de bucear en las causas de la progresiva desfederalización.

En 1928, Alejandro Bunge, nos pintaba un cuadro harto elocuente al señalar que con un arco de círculo de un radio de 780 km y con centro en la Ciudad de Buenos Aires, podía dividirse el territorio de la República en dos zonas: la primera, enmarcada dentro de ese arco de círculo abarcando un tercio del territorio nacional y la segunda, más allá del arco, el resto de nuestro territorio. En la primera, (que comprende casi un millón de kilómetros cuadrados) residían ocho millones de habitantes, la densidad de población era de ocho habitantes por kilómetro cuadrado. En la segunda, habitaban los otros dos millones de personas –de los diez millones con que contaba el país– siendo la densidad, para casi dos millones de kilómetros cuadrados, de un habitante por kilómetro cuadrado ⁹.

Hoy, a casi noventa años de las estadísticas apuntadas, el fenómeno distorsivo se ha agravado en forma notoria. Una enorme masa de población, riqueza, servicios, confort, concentrados en torno de Buenos Aires, cabeza gigante de un enorme cuerpo debilitado ¹⁰.

Pero también, desde mediados de los '70 otro importante conglomerado humano –potenciando al extremo el conformado por las migraciones internas de peones, chacareros, etc., alimentada desde los años '40 sin otro criterio que su manipulación política por el poder central– constituida, en general, por los habitantes de las ex zonas industriales, ha devenido en verdaderos bolsos de pobreza, promiscuidad, clientelismo prebendatario, sin posibilidades reales de una vida digna (trabajo, vivienda, salud, educación, seguridad).

Asistimos al abandono del país, en un éxodo continuo hacia las grandes –y hoy también, no tan grandes– ciudades acentuando una concentración urbana periférica que por sus resultados, calificamos perversa.

El feudalismo político y económico de manera silenciosa pero implacable ha ido reemplazando al verdadero federalismo. La negligencia y el clientelismo han convertido en pobres a Estados provinciales, paradójicamente, dotados de recursos naturales diversos. La desigualdad y la ausencia de una real integración territorial, se observa en los altos índices de mortalidad infantil, la baja calidad educativa y la alta tasa de desempleo que presentan muchas Provincias ¹¹.

El proceso de conglomeración del país en la denominada área metropolitana de Buenos Aires posibilita que –en algo menos del 1% del territorio nacional– se encuentre establecida el 35% de su población.

Esa evolución hacia el centralismo político, económico, demográfico, social, y hasta cultural, fue alterando en forma progresiva y sin pausas el ordenamiento constitucional ¹².

Parece claro entonces que debemos volver a federalizar el país. En suma, retornar a la Constitución Nacional. Descentralizar y descongestionar, ayudarán a encontrar soluciones viables y convenientes para el conjunto.

Recuperar el federalismo concertado y cooperativo, en tanto asociación de competencias en sus dos niveles, descriptivo y normativo ¹³. El maestro cordobés, Pedro José Frías, refiere en tal dirección fundamentos de origen sociológico, como “realidad regional”; de apoyo físico, como “equilibrio” y “fuerzas”; de base organizacional, como “descentralización”; de orden jurídico, como “prescripción legal” y “realidad constitucional”; de extracción psicológica, como “personalidad” e “identidad”; de sustento geográfico, como “ordenamiento territorial”. Entre los principios, mencionamos alguno de los conceptos más frecuentes: “subsidiariedad”, “cooperación”, “mediación”, “justicia”, “equidad”, “razonabilidad”, “solidaridad”, etc. ¹⁴.

Tal nuestro país. Esta es la realidad de nuestra República, la crisis de la Argentina total, que es la suma de todo el territorio nacional y su ciudad capital.

3 EL ASPECTO FISCAL

1. En la Constitución histórica, los Estados miembros tenían competencia originaria en materia de impuestos directos e indirectos, con excepción de los denominados impuestos aduaneros reservados al Gobierno Federal ¹⁵. La coparticipación no estaba prevista en la Constitución imponiéndose por decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que luego de un dilatado proceso interpretativo, le reconoció personería, quedando el sistema tributario delineado de la manera que sigue: facultades exclusivas de la Nación (impuestos de importación y exportación); facultades concurrentes de la Nación y las Provincias: sin condiciones para la Nación (impuestos indirectos), con condiciones para la Nación (impuestos directos, artículo 75 inc. 2°). El esquema se completa con el deber de asistencia del Tesoro Nacional a las Provincias “cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios” (artículo 75 inc. 9°).

Juan Francisco Seguí en el Congreso General Constituyente sostuvo que “...en la facultad concedida al Congreso para acordar suplementos del Tesoro Nacional a las Provincias que lo necesiten, para llenar el déficit de sus rentas,

estaba incluido el derecho otorgado a éstas de pedirlos oportunamente, con lo cual aparecía prevista y resuelta cualquier dificultad financiera que ocurriese en los pueblos confederados.” Sesión del 22/4/1853 ¹⁶.

Los constituyentes del '53 reservaron importantes responsabilidades organizacionales y normativas al Estado Federal. Pero señalamos que las de las Provincias no eran menores, debiendo asegurar “su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria”, (artículo 5); funciones éstas que, por sí mismas, sin incluir las resultantes de los poderes no delegados o de los concurrentes (artículos 104 y 107), no son sólo trascendentes sino onerosas.

La centralización, se fortaleció con la expansión de un creciente sector de empresas públicas en especial, con posterioridad a la segunda posguerra.

En 1991, antes de la segunda transferencia (las primeras se dieron entre fines de la década del '70 y principios de los '80) de servicios educativos y de salud a las Provincias, el Gobierno Federal tenía una participación en los gastos totales del 55,6%; aquellas un 35% y los municipios el 8,7%.

En lo atinente a los recursos, también en 1991 –antes incluso de importantes medidas descentralizadoras producidas entre el '92 y el '95– el 82% de la recaudación bruta total correspondía al Estado Nacional, el 14% a las Provincias y el 4,1% a los municipios. Es evidente la asimetría entre la capacidad de recaudar y las responsabilidades del gasto.

2. La coparticipación, legislativamente, nace en 1935 con la creación, por parte del gobierno Federal, de nuevos impuestos directos (entonces denominado a los réditos). Producidas distintas modificaciones en marzo de 1973, se sanciona la ley 20.221 que unifica los diversos sistemas vigentes, estableciéndose expresamente que la distribución entre los Estados provinciales debería posibilitar la igualdad de trato –referido a los servicios provinciales– de todos los habitantes del país.

En aquellos años (1973/75), se incrementa la coparticipación automática, llegando en 1975 al 52,4% de la recaudación total de impuestos nacionales.

El autodenominado proceso de reorganización nacional (transfirió a las provincias servicios y funciones sin la reasignación de recursos) la redujo sensiblemente, ubicándose (1982) en el orden del 32%.

Al caducar el sistema (fines de 1984), se careció, en 1985 y hasta la firma del denominado “Convenio Financiero Transitorio de distribución de recursos Federales en las Provincias”, “sic” (en marzo de 1986), de pautas más o menos ciertas.

En Enero de 1988 se sancionó la ley 23.548 (de carácter transitorio,

con una vigencia de tres años); del total de los recursos, retenía el gobierno nacional el 42,34% y el resto: 57,66%, se distribuía entre las provincias (56,66% automáticamente y el 1% como aportes del Tesoro Nacional, A.T.N.). Tal nivel ha sido, históricamente, el más alto.

La reforma del '94 –a través del histórico artículo 4 y del nuevo 75.1, 2 y 3– intentó modificar la situación, siendo sus características salientes las que siguen: a) mantiene el principio de separación de fuentes entre los impuestos aduaneros (exclusivamente nacionales) y los otros impuestos a los que por vía directa o indirecta acceden el Estado Federal y los Estados Provinciales; b) innova al legitimar en la Constitución “la concurrencia de facultades” de la Nación para imponer contribuciones indirectas; c) confiere rango constitucional a la coparticipación, la que se venía aplicando mediante el mecanismo de ley convenio, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos; d) lo propio se hace respecto de las “asignaciones específicas”; e) consagra la correspondencia entre la prestación de servicios y funciones y la asignación de recursos de los que se ha de disponer para cumplirlos, sobre la base de criterios objetivos de reparto, equidad, solidaridad y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional¹⁷; f) propone un nuevo régimen de coparticipación que debió sancionarse antes de la finalización de 1996, incumplido hasta la fecha; g) con buen criterio, determinó que la Ley Convenio tendría como Cámara de origen al Senado, no podría ser modificada unilateralmente ni reglamentada, requiriendo la aprobación de las Provincias; h) prohíbe toda transferencia de competencias, servicios o funciones, sin la respectiva asignación de recursos.

Hay actualmente una enorme masa de recursos que el Gobierno Federal no comparte con las provincias, donde mayoritariamente se originan. Entre los casos más notorios deben señalarse las retenciones a las exportaciones (del orden de los 12.322 millones en el 2005) y el denominado impuesto al cheque (9.434 millones en igual período) de los que el tesoro nacional se queda con el 70% (en un principio se apropiaba del 100%). El reciente aumento del mínimo no imponible de la cuarta categoría del impuesto a las ganancias representará para las provincias un costo fiscal del orden de los 692 millones de pesos en el año por una menor transferencia de un recurso coparticipable (Santa Fe dejará de percibir por tal concepto 65,4 millones, Buenos Aires, 100,7; Córdoba, 64,3, etc.).

El Gobierno Federal, en definitiva, se apropia a través de las retenciones –que no coparticipa– de importantes rentas, deprimiendo, por otra parte, la base del impuesto a las ganancias.

Al mismo tiempo, continúa vigente un sistema impositivo que –en líneas generales– no superará el test de constitucionalidad:

- no se grava la renta financiera;
- se alientan los fideicomisos (que no son alcanzados por el impuesto a las ganancias);
- se mantiene el IVA (prácticamente generalizado) en el 21%. No se utilizan, desde nuestra perspectiva, adecuadamente las herramientas de política fiscal.

Las Provincias, en su gran mayoría, continúan con valuaciones catastrales irrisorias.

El Federalismo, la propia calidad institucional, aparecen jaqueados por un sistema prebendario de subsidios/asistencialismo.

3. Idéntica situación se repite en cada una de las Provincias respecto de Municipios y Comunas. En el caso de la Provincia de Santa Fe, cada vez que se modificó el Sistema de Coparticipación Federal (Ley 23.548), los Municipios y Comunas terminaron recibiendo menos. A ello debe agregarse que en los últimos años, por leyes complementarias de las de presupuestos, se fijó un techo que, en la práctica, significó una detracción de 9.50%.

Con relación a los impuestos que Santa Fe recauda directamente, participa con Municipios y Comunas: del producido de la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos (art. 48, Ley 12.397/05), con un techo del 90%; la coparticipación de patentes es del 90% y del inmobiliario del orden del 50%. En estos dos últimos casos, el comportamiento es razonable en función de la normativa vigente.

Claro que, también, a este nivel operan cada vez mayores delegaciones de funciones a los municipios y comunas –formalmente, o de hecho– sin la correspondiente asignación presupuestaria.

Sin recursos, disciplina fiscal, automaticidad en la remisión y optimización de la gestión, no hay descentralización efectiva y saludable.

4 LA REGIÓN

La importancia de la región, no para sumar más burocracia, sino como factor de equilibrio y realización, en orden al desarrollo armónico del país ¹⁸, cobra especial relevancia. Potencia su economía y enriquece la estructura social y cultural de la que se nutre.

Queda claro entonces, que la región no es un nuevo nivel de gobierno sino que puede ser –debería ser– una respuesta inteligente e integradora del país real, (posibilitando, por fin, su progreso integral, artículo 75.18) y superadora del centralismo burocrático. Integración y coordinación en dos planos: hacia adentro y hacia fuera.

Su implementación debe ser horizontal a partir de los propios Estados provinciales y no impuesta por el Gobierno Federal ¹⁹, aunque las relaciones interjurisdiccionales en un federalismo de concertación integrada, vincularán necesariamente a aquellos con el Estado Federal (dando nacimiento a relaciones múltiples: Estado Federal, Estado Provincial, municipios).

En este aspecto, adquiere destacada importancia la que hemos denominado “cláusula del desarrollo económico social” (artículo 75.19): “Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de Provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen”.

En ese orden de ideas, en la actualidad, existen constituidas cuatro regiones por tratados interprovinciales: Región del Nuevo Cuyo (1988), Región Patagónica (1996), Región del Norte Grande Argentino (1987-1999) y Región Centro de la República Argentina (1998-1999).

Con relación a la Región Centro resulta claro que está llamada a constituir un polo de poder económico y social que puede contrarrestar la centralización que se da en torno del puerto de Bs. As.

Abarca alrededor de 380 millones de km²; habitan en ella unos 7.500.000 de personas; le corresponde más del 30% del producto bruto nacional; se ubica en el corazón del MERCOSUR, lo que significa 50.000.000 de potenciales clientes para sus productos; cuenta con un puerto de mar (Rosario) a 420 km del Océano Atlántico y la posibilidad cierta, a través de convenios, de llegar a través de los puertos de Valparaíso y Coquimbo al Pacífico donde está el 42% del comercio mundial.

No debe omitirse que esta región tiene en el Congreso Federal 46 Diputados y 9 Senadores que, si asumieran con seriedad el compromiso regional, posibilitarían avanzar en la dirección indicada ²⁰.

5 CONCLUSIÓN

Aspiramos que el federalismo se consolide definitivamente, no por una cuestión sentimental o un logro académico, sino porque entendemos que

frente a una realidad cada vez más exigente y compleja –global y local– es el sistema, que bien comprendido y aplicado, mejor se ajusta a los requerimientos de dignidad, solidaridad, equidad y justicia, direccionados al bien común.

Estamos convencidos que el equilibrio federal hace a la gobernabilidad y la transparencia de la gestión pública.

En otro orden, posibilitaría la reintegración territorial con base regional y la redistribución urbana de la población, venciendo el aislamiento físico de los pueblos.

Será preciso tener muy en cuenta: el principio de subsidiariedad, que atribuye, si es el adecuado, la gestión al nivel de gobierno más próximo al interesado y una clara separación de potestades tributarias: Estado Federal, provincias, municipios y el reemplazo gradual de las imposiciones distorsivas y regresivas.

La región como “sub sistema del sistema federal” en el decir de Frías; la promoción de las relaciones intermunicipales y el asociacionismo municipal; el rol de los medios de comunicación social, que sin renunciar al avance tecnológico reconozcan y asuman la realidad local y regional ²¹, entre otros. Un cambio cultural, una sociedad más consciente de sus derechos y deberes. Ese es el desafío.

NOTAS

¹ Fue el acto electoral, hasta ese momento, con menor concurrencia de sufragantes desde el restablecimiento de la democracia.

² La Convención inició sus sesiones el 25 de mayo y las concluyó el 22 de agosto.

³ Participaron prácticamente todas las fuerzas políticas que decidieron hacerlo, representantes de un amplio marco ideológico, social y demográfico, lo que determinó la presencia de 18 bloques políticos.

⁴ La controvertida sanción de la reforma de 1949, la suspensión de su vigencia por la proclama del 27 de abril de 1956 y el irregular procedimiento que concluyó con la sanción de la reforma de 1957, han quedado superadas.

⁵ La ley 24.309, sancionada el 29/12/93; B.O., 31/12/93.

⁶ El artículo V de la Constitución de los Estados Unidos al referirse a enmiendas constitucionales exige la ratificación por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según el modo que el Congreso propusiera para hacer la ratificación. El artículo 144 de la ley Fundamental de Bonn, requiere la aceptación de la misma por las representaciones populares en las dos terceras partes de los Länder. En cambio, el Tratado por el que se instituye la Constitución Europea, deberá ser aprobado por todos los Estados que integran la Unión, lo que resulta propio de un sistema que contempla la voluntad de los Estados soberanos. Similar solución implementó el artículo 75. 2 el convencional reformador del '94.

⁷ Control de constitucionalidad a partir del leading case "Marbury vs. Madison" y sistema presidencialista constituyen, también, aportes genuinos del constitucionalismo estadounidense. De los 8 países más extensos del mundo, 7 están organi-

zados como federaciones: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India y Rusia.

⁸ La población total de la República Argentina, según los resultados provisorios del censo nacional 2001, es de 36.223.947 habitantes; urbana: 32.352.909; rural: 3.871.038. El último rubro se descompone en agrupada: 1.232.226 y dispersa (menos de 2.000 habitantes o a campo abierto): 2.638.812.

⁹ Bunge, A. La economía argentina. T. I, 1928.

¹⁰ Ocho millones de habitantes concentrados en los 3.000 km² del gran Bs. As. y solamente catorce millones en los 2.773.000.000 km² del resto del país en su territorio continental; \$550.000.000,00 depositados en cuentas bancarias de la Capital Federal y \$350.000.000,00 en cambio, depositados en el conjunto de las 22 Provincias; el 59% de a energía concentrada en el gran Bs. A. y solo el 41% en el interior; de cada 1.000 niños nacidos en la Capital, mueren 30 antes del primer año; de los que nacen en Neuquén, en cambio, mueren 112 y en la puna de Jujuy, más de 150; en cuanto a la densidad de población, tenemos 32,21 habitantes por km² en la Capital y Provincia de Bs. As., y sólo el 0,4 en la Patagonia, de los cuales, casi la mitad no son argentinos; todas las vías férreas y las comunicaciones concentrándose en embudo sobre Bs. As. y el interior incomunicado entre sí, con enormes espacios vacíos (Benvenuti, José M.; El Federalismo, análisis y prospectiva. 1970).

¹¹ El índice de desarrollo humano –elaborado por la filial argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– cuyo número óptimo es representado por el 1, ubica muy cerca del mismo a la Ciudad Autónoma de Bs. As. con un índice de 0,867. Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, La Pampa, Bs. As., siguen con guarismos entre el 0,685 y el 0,629. En el otro

extremo, con el índice más bajo se ubica Formosa (0,156); le siguen: Jujuy (0,187); Corrientes (0,227); Chaco (0,309).

¹² La violación constitucional produjo efectos devastadores en término no sólo institucional sino, también, económico financiero: la Argentina ocupó el sitio de novena nación del mundo. Bs. As. fue el séptimo centro financiero mundial. De cada U\$S 100 que exportaba América Latina, en su conjunto, U\$S 60 provenía de la Argentina.

¹³ Pedro José Frías afirma "... que el federalismo es un sistema social que protagonizan el gobierno federal, las 24 provincias, la capital de la nación y más de 3600 municipios". El Proceso Federal Argentino, II, 23.

¹⁴ Frías, Pedro J. Ob. Cit, pág. 29.

¹⁵ A partir de la crisis de 1890 se fue abriendo camino una interpretación que avalaba la concurrencia nacional en los impuestos indirectos no provenientes del comercio exterior; en un marco de crisis y desfinanciamiento del Tesoro, el Presidente Pellegrini –con el apoyo de los Ministros Terry y López– lograron la sanción de la ley 2774 que determinó la concurrencia del Gobierno Federal en materia de impuestos indirectos (sobre el alcohol, la cerveza y los fósforos).

¹⁶ En una de las primeras sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación – que suscribieron Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, José Barros Pazos, José Benjamín Gorostiaga y Bernardo de Irigoyen– se sostuvo que: "... hallándose la Nación en los primeros tiempos de su formación y atenta la penuria en que han quedado las Provincias con la privación de los derechos de importación y exportación de las aduanas, los cuales fueron atribuidos exclusivamente al gobierno nacional..." (F.: T 3, pág. 135 y ss.). Se reconoce el importante sacrificio de las Provincias, quienes se desprendieron de significativos poderes inherentes a su calidad de Estados preexistentes en materia de recursos económicos.

¹⁷ El artículo 42 de la Confederación Suiza dice: "La Confederación estimula la equiparación financiera entre los cantones. En particular, en lo que hace a las subvenciones federales que son acordadas, la capacidad financiera de los cantones y la situación de las regiones de

montaña, deberá estar considerada de forma apropiada".

¹⁸ El profesor cordobés, Zarza Mensaque, Alberto, conceptualiza a la región como una herramienta para fortalecer el federalismo. Ildarraz, B., Zarza Mensaque, A., Viale, C.; Derecho Constitucional y Administrativo, pág. 183.

¹⁹ La base constitucional de la región es el nuevo artículo 124. El gobierno de facto de 1968 crea 8 regiones de desarrollo, a saber: Patagonia, Comahue; Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. El proyecto Menem-Dromi pretendió organizar la regionalización del país por una ley del Congreso en el año 1996. En esa ocasión, el Presidente anuncia el proyecto de creación de "Regiones Económicas y Sociales Argentinas" (RESA); sosteniendo que para su implementación será necesaria una ley que incluyera no sólo la nómina y el status jurídico de las regiones en que se dividiría el país, sino un nuevo esquema de coparticipación federal de impuestos. En otro orden, el Tratado de Maastricht, también le otorga el reconocimiento a través del Comité de Regiones.

²⁰ Como antecedente remoto del proceso de integración puede mencionarse el primer Tratado Interprovincial suscrito por los Gobernadores de las Provincias de Santa Fe y Entre Ríos (Dres. Silvestre Begnis y Raúl Uranga), en 1960, de conformidad a las potestades conferidas por el artículo 107 de la Constitución histórica, que posibilitara la construcción del túnel subfluvial que unió ambas capitales provinciales. Más acá en el tiempo, en ocasión de recordarse el Cuarto Centenario de la fundación de Santa Fe en Cayastá, el 15/11/1973, los entonces Gobernadores de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe (Obregón Cano, Cresto y Silvestre Begnis) suscribieron un documento en el que se precisaba la necesidad de trabajar en conjunto.

²¹ Sólo como referencia histórica, mencionamos las expresiones de Vélez Sarfield como miembro informante en la Comisión Provincial en ocasión de tratarse el artículo 32 cuando expresó: "La reforma importa decir que la imprenta debe estar sujeta a las leyes del pueblo en que se use de ella".