

EL INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS FEDERALES EN LA SANCION DEL PRESUPUESTO NACIONAL

Por ANTONIO M. HERNANDEZ*

La reforma constitucional de 1994 introdujo lineamientos de federalismo financiero para la sanción del presupuesto nacional. En efecto, el inc.8 del art. 75 de la Ley Suprema ordena que dicho instrumento debe ser fijado por el Congreso, "conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo". Recordemos que esta última norma, referida a la ley convenio de coparticipación impositiva, expresa que "La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

Estos criterios de reparto de la coparticipación, tanto para la distribución primaria (entre el Gobierno Federal por una parte y las Provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios por la otra), como secundaria (entre estas últimas entidades entre sí), deben ser, según la Constitución: a) objetivos: es decir, carentes de parcialidad o arbitrariedad, y con razonabilidad; b) equitativos: es decir, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor distribución como dice Humberto Quiroga Lavié ; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., redistribución que beneficie a las poblaciones rezagadas; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. A su vez, esto último está vinculado a los altos propósitos del art. 75, inc. 19, - la denominada nueva cláusula del progreso- que al poner especial énfasis en el "desarrollo humano", obliga a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina, otorgando al Senado de la Nación la iniciativa de las leyes sobre "crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones".

Además hay que resaltar que el inc. 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse "en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas", lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras "programa" y "plan" que utiliza la ley suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales antes citadas.

Este inciso que comentamos, contiene una política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.

Cuando nos referimos en nuestro libro sobre “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires”, Depalma, Buenos Aires, 1997 a este tema, sostuvimos: “Mucho va a costar hacer realidad los elevados propósitos de esta norma, por la magnitud de los cambios que deben operarse, que demandan gran voluntad, inteligencia y consenso político.

La modificación del formidable proceso de concentración operado en nuestro país resulta imprescindible para la efectiva vigencia del federalismo, en el cual las cuestiones fiscales son de especial trascendencia”.

Lamentablemente se ha incumplido no sólo esta norma relativa al presupuesto, sino también las otras vinculadas a la ley convenio de coparticipación y a las destinadas a superar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

La realidad nos muestra un país centralizado, desvertebrado y desintegrado, con un deficiente ordenamiento territorial y con profundo alejamiento del gran proyecto federal de la Constitución. A ello se suma la falta de debates sobre estos temas tan trascendentes y la ausencia de reacción incluso de autoridades provinciales y municipales.

Prueba de ello es que se siguen proyectando obras millonarias para fortalecer la concentración, como la autopista ribereña que atravesará Puerto Madero, mientras no se concretan la autopista Córdoba-Rosario o los pasos cordilleranos que deben unir el Mercosur con Chile, que deben posibilitar la concreción de proyectos estratégicos como el de los corredores bioceánicos, en el marco de un regionalismo abierto y globalizado.

Pensamos que no se puede demorar más el cumplimiento estricto de la ley y de la Constitución, para alcanzar los altos objetivos perseguidos por nuestro Pacto Fundamental, que implicarán un cambio sustancial de la decadencia institucional unitarizante que sufrimos desde hace años y proyectarán al país hacia un desarrollo más sustentable y equilibrado.