

## El régimen de coparticipación de impuestos, ¿es constitucional?

### *The tax sharing regime, is it constitutional?*

Dra. Mónica Avero  
UCA Paraná

#### RESUMEN

En este trabajo no se analiza la Coparticipación Federal de Impuestos desde el punto de vista legal o desde el punto de vista económico puro. En el estudio de estos temas, se llegó a la convicción que los valores fundacionales de las ciudades que dieron origen al Virreinato del Río de la Plata quedaron plasmados en leyes. Esas leyes y ordenanzas locales al armonizarse en pactos resultaron en lo que hoy son los Pactos Preexistentes, antecedente y actualmente integrantes de la Constitución Nacional. La perspectiva de este trabajo es reflexionar acerca de los efectos para el modelo de recaudación tributaria generado por la legislación conexas a la Coparticipación original en la institucionalidad de nuestro país.

**PALABRAS CLAVE:** coparticipación; Virreinato; tributario; Constitución Nacional

#### ABSTRACT

This paper doesn't analyze the Federal Tax Coparticipation from a legal point of view or from a pure economic point of view. In the study of these issues, the conviction was reached that Founding values of the cities that gave rise to the Viceroyalty of the Río de la Plata were embodied in laws. These laws and local ordinances when harmonized in pacts resulted in what today are the Preexisting Pacts, antecedent and currently members of the National Constitution. The perspective of this work is to reflect on the effects for the tax collection model generated by the legislation related to the original Co-participation in the institutionality of our country.

**KEYWORDS:** coparticipation; Viceroyalty; tax; National Constitution

## Introducción

Decir *coparticipación* provoca en la mente del auditorio las ideas de números y distribución de recursos, y corre el riesgo de instalarse en la Econometría. En cambio, en el ámbito legal provoca la idea de presupuesto público y aprobación legal en el Congreso.

En sede académica, si bien se toman como datos de estudio situaciones de ambos campos disciplinares, el análisis y las síntesis propuestas, surgen de cuestionamientos de fondo: la ley de coparticipación actualmente en uso, *¿es constitucional?*. Esta pregunta, podría estar referida a disciplinas legales. La distribución de recursos actual, se realiza con base en el texto legal del año 1988 y sus sucesivas reformas e interpretaciones. También esta pregunta podría corresponderse con el campo disciplinar de la Economía, realizada con base en la distribución de recursos y la justificación de normas tributarias.

Sin embargo, esta pregunta planteada anteriormente, sirve de punto de inicio de la reflexión acerca de la coherencia que pudiera existir entre la institucionalidad explícita planteada por la Constitución, los Pactos Preexistentes y la organización político-económica implícita que surge de las sucesivas normas tributarias que consolidan prácticas recaudatorias. Una rápida respuesta a la pregunta acerca de la constitucionalidad del régimen de coparticipación actual sería negativa: no, no se corresponde el actual sistema de coparticipación con la institucionalidad planteada por la Constitución. En este trabajo desarrollamos las reflexiones, causas y consecuencias para Argentina.

### Distinciones terminológicas previas<sup>1</sup>

Antes de sumergirnos en los estudios que nos llevan a responder estas cuestiones en el final del artículo, se amplía un concepto tributario que podría generar cierta ambigüedad. El uso de la expresión *sistema tributario* hace referencia a una organización racional y armónica de normas. La expresión *régimen tributario* hace referencia al conjunto de normas vinculadas a cierta materia con origen en la práctica neoliberalismo tributaria y que se van originando por diversos motivos. Entre otros, a título de ejemplo, pueden mencionarse: solucionar problemas emergentes en la aplicación de ciertas normas, de necesidades de recaudación para cerrar la Caja,

---

<sup>1</sup> Las definiciones, conceptos mencionados y las explicaciones de los desarrollos históricos de estos temas pueden consultarse, entre otros autores, en las obras de abog. Héctor Villegas con su equipo debido a su amplia trayectoria en esta temática. Existen otros autores extranjeros, tales como Paul Samuelson y Joseph Stiglitz, que utilizan la denominación Economía del Sector Público y acentúan los aspectos económicos.

En el caso de Stiglitz, se recomienda tener presente que en sus primeros textos era funcionario del Banco Mundial y en los últimos se encuentra en el sector de pensamiento opuesto. A partir del año 2000, aproximadamente, inició una rotación de posicionamiento teórico, del neoliberalismo al marxismo. Un crítico de este autor es el economista argentino Juan Carlos de Pablo. En la bibliografía se cita una nota reciente realizada por el Cronista Comercial, vinculada a esta temática y otras donde se exponen temas de actualidad reciente (2022).

complementar otras normas anteriores, diferencias de legislación por doble imposición en alguna jurisdicción.

En este trabajo se distingue el concepto de pobreza de la situación de miseria. Se considera *pobreza* a la escasez de bienes que permite un acceso a los bienes indispensables para la vida humana digna. La miseria es lo que técnicamente se reconoce como necesidades básicas insatisfechas (NBI). Las NBI no permiten la vida humana con los elementos que permitan desarrollar su dignidad, es decir, no se puede acceder a los medios indispensables para adecuarse a la vida humana natural ni a la vida humana con los requerimientos de socialización. Por ejemplo: nutrición y estimulación temprana, cuidado de la salud, vivienda, vestido, transporte, alfabetización con comprensión lectora, agua potable, cloacas. En muchos de los barrios que rodean a las ciudades argentinas se presentan estas situaciones NBI, aunque en algunos textos de las disciplinas económicas se encuentran mezclados con conceptos de pobreza. En ciertos momentos históricos se encontraban pobres en Argentina, lamentablemente hoy día se encuentran muchos más en situación de miseria.

Una tercera distinción que se remarca sirve para apreciar, la terminología utilizada en los textos constitucionales entre 1853 y 1994. Ya que, en el texto original el término *contribución* o su plural, contribuciones, correspondía a lo que hoy se conoce como *tributo*. En las modernas Finanzas Públicas, el término tributo abarca a impuestos, tasas y contribuciones, tomados como diversos tipos de aportes que realizan los ciudadanos para cubrir los gastos del Estado. Estos diversos conceptos surgen del grado de imposición de la obligatoriedad, del grado de información que debe dar el Estado a fin del posible cobro y de las jurisdicciones tributarias donde se pueden aplicar alguno de estos tipos tributarios.

A su vez, cuando se habla de coparticipación de impuestos, no sería lo mismo decir coparticipación de tributos. Ya que el primer caso, restringe la redistribución a un solo tipo tributario y en el segundo caso, a todos los tributos. En este trabajo, utilizamos esta distinción a fin de mayor exactitud en las reflexiones planteadas. Sin embargo, se remarca esto ya que, en gran parte de las normas tributarias se utilizan indistintamente, tributo por impuesto y la inversa.

### **La Coparticipación y la Institucionalidad**

La estructura económica de un país es la concreción práctica de las instituciones políticas que le dieron forma de Estado. A su vez, esas instituciones tienen leyes que las avalan y dan forma a valores que conformaron a esta nación en su origen. En el caso de Argentina, los valores fundantes se fueron plasmando en los pactos que, aprobada la Constitución de la Nación Argentina en 1853, se llamaron Pactos Preexistentes.

Sin embargo, al analizar el tema de la Coparticipación pareciera que quedan en segundo lugar las instituciones políticas y las estructuras económicas que han ido surgiendo en consecuencia. Ya que la actual coparticipación federal de impuestos, más que la ley 23.548 es un régimen de tributación. Este régimen ha surgido de un modo pragmático a la luz de leyes, decretos, resoluciones nacionales y provinciales. Un sistema implica armonía de partes para alcanzar un fin. En cambio, la coparticipación es una práctica tributaria que fue surgiendo en base a las necesidades de recaudación

para suplir las carencias de las diferentes partidas presupuestarias de jurisdicción nacional y provinciales. Por lo cual, en este trabajo se lo denomina régimen tributario o régimen de tributación.

Otro punto para reflexionar, que se conecta en el tema anterior en los aspectos prácticos, surge de considerar el fin de la recaudación tributaria. Si bien su fin inmediato es satisfacer los gastos que sostienen a la Administración de la hacienda pública, un fin mediano es el efecto sobre la Economía según sea el modo cómo se recaude. Ya que algo analizado por diversos autores es el hecho de que la imposición de un tributo o su exención puede modificar las conductas de los ciudadanos. Esto se ha implementado en algunos casos para alentar actividades en el caso de las exenciones subjetivas y objetivas y también para desalentar conductas de los ciudadanos como son los impuestos internos en el alcohol y los cigarrillos. Esta implementación de tributos con el sólo fin de recaudar para equilibrar las cuentas fiscales hace olvidar el efecto colateral. Este efecto colateral es el aliento o el desaliento que provoca a producción, distribución e intercambios de bienes el cobro o la exención de un tributo.

En el caso de los tributos coparticipables, si bien se intenta redistribuir a las provincias para aumentar sus recursos presupuestarios, se provoca un efecto de “secar” la fuente, por el efecto – desaliento sobre la producción y circulación de la riqueza que producen las actividades económicas de los ciudadanos. A su vez genera otra actividad paralela que es la industria económico – legal de elusión y evasión fiscal.

El artículo de Fernando Calderón *“Una inflexión histórica. Cambio político y situación socio - institucional en América Latina”* expone, como esquema de análisis, diversas situaciones que pudo relevar en los países. Con dichas categorías, se analizará la distribución y asignación de recursos haciendo un aporte para la reflexión de los problemas económicos y de legislación en nuestro país, Argentina.

A su vez, este esquema se presta para diversas reflexiones vinculadas a la conformación política de los países y sus consecuencias. Particularmente en la sección II *“Problemas y desafíos socio – históricos”*<sup>2</sup> se mencionan una serie de dificultades, problemas y desafíos históricos de América Latina.

1. Las situaciones de crisis y los riesgos políticos – institucionales
2. Los límites de los sistemas de representación e intermediación
3. Demandas de más participación del Estado y de mayor control ciudadano.
4. Los problemas de desigualdad y pobreza
5. Frustración de expectativas en la población
6. Liderazgo débil de la élite dirigente
7. Aumento y fragmentación de los conflictos sociales.
8. Espacios de comunicación.

La aplicación de estas categorías como criterios de investigación, sirven de matriz de análisis a los temas mencionados al inicio. Es decir, se intenta una explicación acerca de las causas de los problemas económicos – sociales actuales, considerando su origen en la distorsión provocada por la redistribución de la recaudación tributaria bajo el régimen de coparticipación. Esta interpretación es posible, en el hecho de que el

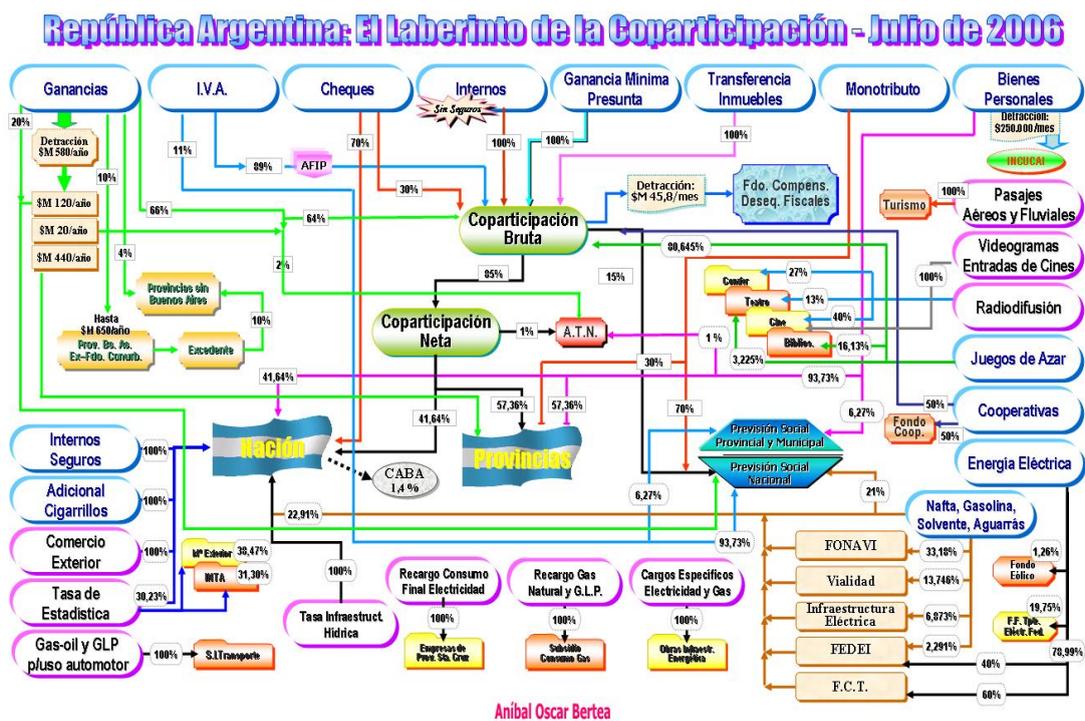
---

<sup>2</sup> Revista de la CEPAL n°96 – Diciembre 2008.

régimen de coparticipación perdura desde hace más de setenta años y ha institucionalizado conductas. Esas conductas han desviado el federalismo fiscal originario en nuestra Constitución y en los pactos preexistentes que conformaron la Nación Argentina hacia un centralismo en la recaudación, en la administración y en el control de los tributos.

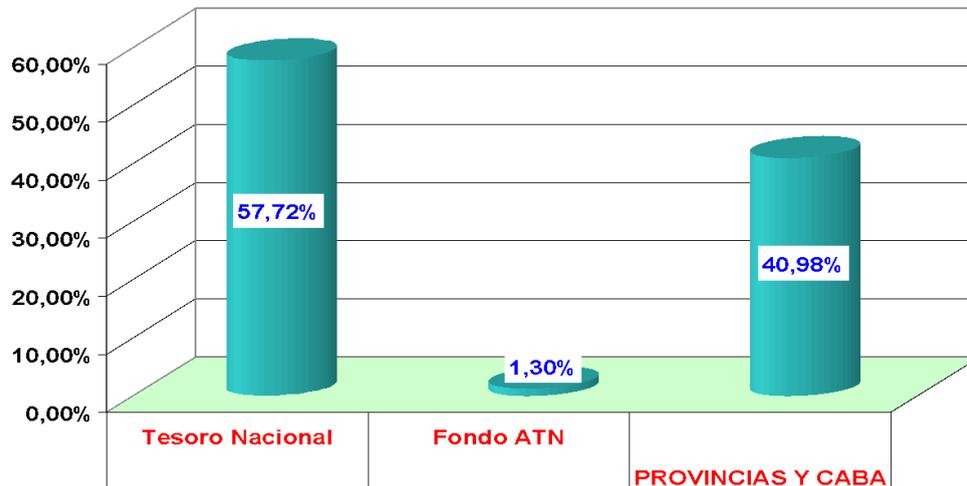
### Coparticipación de impuestos como sistema de tributación

Aníbal Oscar Berteá, especialista en temas relacionados a la Coparticipación Federal de Impuestos, ha realizado un gráfico sobre la distribución de los recursos recaudados por la Nación. Al ser expuesto por primera vez en una de sus conferencias, uno de sus pares, dijo “Parece un laberinto”. Y así quedó nombrado para las sucesivas actualizaciones. Esta expresión laberinto es una certera expresión gráfica de lo que simboliza la coparticipación hoy día. En esta versión está actualizado a Julio de 2006<sup>3</sup>. Se toma esta distribución por ser la más cercana a las otras normativas que se mencionan en este trabajo, con el fin de guardar cierta homogeneidad en el análisis propuesto en la dimensión correspondiente al corte temporal.



El mismo Berteá expone, en otro gráfico, un promedio de la distribución primaria que se hace de los recursos para los años 2003 a 2006.

<sup>3</sup> Berteá, Aníbal Oscar (2006) *Coparticipación Federal de Impuestos, Régimen legal y Régimen real. Problemáticas y Perspectivas* [www.iefpa.org.ar/seminarios/2006/jujuy/presentaciones/berteá.ppt](http://www.iefpa.org.ar/seminarios/2006/jujuy/presentaciones/berteá.ppt)

**Promedio Distribución Masa Coparticipable 2003-2006**

En este gráfico, se expone el resultado de la distribución de recursos tributarios entre Nación y Provincias. El cálculo hecho incluye todos los fondos coparticipables. Como se puede apreciar aproximadamente el 60% de los recursos se destinan a la Nación y el 40% restante se destina a las provincias. Siendo que en la ley 23548 la distribución primaria es a la inversa: aproximadamente un 40% para Nación y un 60% para redistribuir entre todas las provincias.

### Un poco de historia

En el articulado de la Constitución Nacional de 1853, está prevista una distribución de recursos. Casi al inicio, se menciona en el artículo 4, lo siguiente:

*Artículo 4.* El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

En la Constitución de la Nación Argentina aprobada en 1853 está previsto un régimen de financiamiento del gobierno de la Nación y de las Provincias. Este artículo 4to se complementa con el régimen de relaciones jurídicas establecido para las

provincias y con lo establecido en el artículo 67<sup>4</sup> sobre funcionamiento del Congreso y el dictado de leyes tributarias. Lo que genera un sistema denominado *de separación de fuentes tributarias*. Los recursos provenientes de Aduanas y Comercio Exterior serán para la Nación y los recursos provenientes de otras fuentes serán de recaudación de las Provincias. Esta división de las fuentes de recursos monetarios trajo como consecuencia la incorporación tardía de la provincia de Buenos Aires a la Nación ya que sus recursos principales tenían origen aduanero. Con la crisis económica de 1890 y 1891 esta separación de fuentes se modifica “de hecho” al establecerse los impuestos internos con un predominio de concurrencia de fuentes.

### ¿Cuál fue la idea básica en la primera coparticipación?

La primera coparticipación de impuestos surge debido a la crisis económica de 1930. Por decreto-ley del gobierno de facto, se estableció un impuesto para reemplazar los recursos que dejaron de ingresar por Aduana, debido al corte del circuito mundial de Comercio Exterior en la gran crisis de 1930. En continuidad con la crisis, en 1935 se sancionó una ley a los fines de redistribuir los recursos de modo equitativo entre las provincias para evitar la detracción que hacía el gobierno central de los recursos provinciales, vía los impuestos internos<sup>5</sup>.

Recién en 1973 se intenta transformarla en un mecanismo redistributivo. El principio que rige esta decisión es que, al centralizar la recaudación en la Nación, puede redistribuirse con criterio de equidad. El modo de distribución es la división entre distribución primaria y distribución secundaria. En la distribución secundaria se concede una porción mayor que la proporción recaudada a las provincias con menores recursos y restando parte de lo recaudado a las que más tienen. Por ejemplo si Buenos Aires recaudase 20% del total nacional, se le asignaría una proporción menor. Y si, por ejemplo Jujuy recaudase 5% del total nacional se le asignaría algo más del 5% al hacer la distribución de los recursos. Sin quitarle ingresos injustamente a las provincias más ricas se intentaría asignar una parte a las que menos tienen, buscando conformar un sistema solidario.

Este tipo de normas fue criticada desde sus inicios por tratadistas del derecho. En 1935 este régimen fue establecido por ley para institucionalizarlo y que sea acorde a los principios constitucionales. Lo que no se logra, ya que hay un conflicto doctrinario. En la normativa legal no está previsto que la Nación recaude otros tributos fuera de lo previsto en el artículo 4to en caso de situación de necesidad y emergencia. Esta cláusula de excepción provocó que, desde 1930 hasta 1988 se fueron sancionando sucesivos regímenes de coparticipación de impuestos, con la forma de leyes, decretos-leyes, con prórrogas de la necesidad y urgencia, concretándose una nueva ley 23.548 denominada *Coparticipación Federal – Régimen Transitorio*, en 1988.

---

<sup>4</sup> El artículo 67 de 1853 es el actual artículo 75 según la reforma constitucional en 1994, cuyo contenido también ha sido modificado. No es un mero cambio numérico del artículo sino también de contenido. Lo que ha modificado también su interpretación tal como se menciona en este trabajo.

<sup>5</sup> Cfr. Garat, P. *El Sistema De Coparticipación Federal en la Organización Constitucional Argentina*. Revista de Derecho Público, separata de la Revista 2008-1

## La Reforma Constitucional de 1994

Con la reforma de la Constitución en 1994 se dijo en varios medios periodísticos y en algunos sectores académicos que, a partir de esta reforma, la situación legalidad de la Coparticipación quedaba saneada ya que se había incorporado en el marco constitucional. Sin embargo...

1. En la *Cláusula Transitoria Sexta* se menciona como plazo máximo para sanción del nuevo régimen a 1996. Que, extendiendo a sesiones extraordinarias, se hubiera podido tratar en el Congreso, el 31 de diciembre de 1996. Esto no se cumplió.
2. Además se congela hasta el dictado de nueva norma la distribución de competencias, servicios y funciones.
3. Y se mantiene la distribución en vigencia sin modificarse en desmedro de las provincias. Por lo cual, según algunos constitucionalistas, hoy día no está vigente ningún sistema de coparticipación. El anterior al quedar derogado de hecho por la reforma y, posteriormente, no se ha dictado ninguno nuevo.
4. La ley nº 23.548 tenía un plazo de vencimiento en el año 1998, diez años de vigencia. Fue prorrogado en varias ocasiones, como modo de seguir justificando su uso, ante la carencia de otra norma que la reemplace.

Haciendo conjugar los incisos 1, 2, 3, 8 y 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional reformada en 1994, se pueden arribar a las siguientes conclusiones<sup>6</sup>:

- A. No se ha reformado de la masa coparticipable el requisito de transitoriedad y urgencia como causa para coparticipar un impuesto directo, que son competencia habitual de las provincias.
- B. Los tributos aduaneros y toda otra contribución con asignación específica, por estar tratados en el inc. 1, no son coparticipables.
- C. La ley – convenio a dictarse debe hacerse en base a acuerdos previos entre la Nación y las provincias, pero no está claro si, una vez hecha la ley sería obligatoria la adhesión provincial. Este ley debe garantizar la remisión automática de los fondos coparticipables.
- D. La distribución primaria se hace entre la Nación, CABA y las provincias. Y la distribución secundaria entre las provincias. Por lo que se genera un comensal más en la porción de la distribución primaria, sin haber una nueva jurisdicción recaudatoria. Anteriormente, CABA era la Capital Federal que dependía de los recursos de la Nación.
- E. Se dispone la creación de un organismo federal que controle lo establecido en el inc. 2

---

<sup>6</sup> Ekjmedian, M. *Derecho Constitucional Argentino*, quinta edición.

## ¿Cuál es la situación actual?

Actualmente se ha desvirtuado totalmente el sistema económico-tributario originario de la Constitución de la Nación. Este sistema estaba en coherencia con el sistema federal de gobierno y con las instituciones políticas que allí mismo se creaban. De acuerdo a la última ley de coparticipación fue sancionada en 1988 también como régimen transitorio con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1989.

La ley 23.548, en el artículo 15 dice:

*Artículo 15.* La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.

Luego fue reformada y prorrogada hasta el año 2002. En los sucesivos presupuestos de años siguientes, al inicio se prorroga esta ley. Y, de hecho, es la ley que, con reformas, se utiliza actualmente.

## Repercusiones económicas de esta situación

a- Primera aproximación:

Con el sistema establecido en los años 30 que se ha mantenido hasta la actualidad se genera en la práctica cotidiana, una esquizofrenia institucional. En la Constitución de la Nación Argentina aprobada en 1853, están previstas instituciones políticas de gobierno bajo un sistema representativo, republicano y federal. En perfecta coherencia con esas instituciones se armoniza, un sistema económico con doble fuente de recaudación, donde se separan las jurisdicciones Nación- Provincia. A partir de 1931 y agravado con el paso de los años, se ha constituido *de facto* un sistema unitario de recaudación y administración de los recursos. Precisamente, por no estar prevista constitucionalmente esta modalidad centralizada, no se ha ideado un contrapeso institucional que limite al Poder Ejecutivo de la Nación la discrecionalidad que recibe de la centralización en la recaudación, administración y control de los fondos. En países con sistemas de gobierno unitarios, al estilo de Uruguay o Chile, existen instituciones diseñadas con el fin de limitación de la discrecionalidad de poder que sucede con la centralización. Igualmente, en países con federalismo político, como es el caso original argentino y Brasil entre otros. En nuestro caso al producirse la Reforma de 1994, se establece la creación de este organismo en la Cláusula Transitoria Sexta, pensado para el día que se decida sancionar la ley - convenio de coparticipación. Pero que hasta la actualidad no ha sido implementada.

b- Otra consecuencia es que la creación de un organismo de control implica la rendición de cuentas de la distribución de los fondos desde el momento de su reglamentación. Como mencionamos anteriormente no se ha implementado, a pesar que la misma Cláusula Transitoria Sexta establece como límite Diciembre de 1996.

c- A su vez, entre la coparticipación, los fondos de asignación específica y otros recursos la Nación retiene el 60% aproximadamente de la coparticipación. Una nueva ley implica poner en debate esta asignación que, doctrinalmente, desde el derecho y desde las ciencias económicas está profundamente cuestionada. Como ejemplo, puede

observarse en el gráfico que se adjunta denominado el laberinto de la coparticipación, el fondo de compensación de desequilibrios fiscales de las provincias.

d- Existen fondos con asignación específica como el Fondo para el Conurbano Bonaerense, el fondo específico para la provincia de Santa Cruz como recargo de consumos eléctricos y, a su vez, otro fondo para promover la energía eólica. Ambos fondos benefician a provincias por negociaciones particulares de las provincias que han tenido fuerte protagonismo en el poder ejecutivo nacional, ¿será necesario que otras provincias tengan presidentes, para lograr mayor redistribución de fondos?

e- La distribución que se hace del impuesto a las ganancias, tal como está graficada, genera en la práctica un régimen de coparticipación más allá de la ley 23.548

### Gastos, endeudamiento y Presupuesto Público

Lo mencionado hasta aquí solamente implica el modo de recaudar y distribuir impuestos como fuentes de recursos nacionales. Al hablar de coparticipación estamos haciendo mención al origen y distribución de los ingresos públicos. Para dimensionar la magnitud de las consecuencias, conviene observar las tres vertientes que componen el presupuesto de la Hacienda Pública.

Gráficamente podría representarse al modo de la contabilidad:

Presupuestos de gastos	Presupuesto de Ingreso
Endeudamiento interno y externo.	

*Fuente: elaboración propia.*

Se elaboran en forma independiente, el presupuesto de gastos y el presupuesto de ingresos. En las oficinas de la Administración Pública, centralizando en organismos superiores se solicitan fondos para gastos. Y el presupuesto de ingresos se elabora en base a proyecciones de recaudación junto al Ministerio de Economía correspondiente a cada jurisdicción o el Ministerio de la Nación que asuma este tema, según la organización de ministerios propuesta en cada gestión presidencial. La diferencia entre ingresos y gastos es el déficit primario. Por otra parte, se realiza la administración del endeudamiento externo e interno, asumiendo también las deudas de años anteriores. Esta sección es independiente del déficit primario. Se consolidan al final del presupuesto, a fin de obtener un valor del total de superávit o déficit presupuestario proyectado para ese período anual.

Cuando el Presupuesto resulta insuficiente suele recurrirse a la expresión “se terminó la partida”. Lo que significa que no hay dinero disponible según el presupuesto aprobado, para ese gasto que desea hacerse. En algunos casos, donde es gasto es indispensable y no hay presupuesto previsto, se han recurrido a dos instrumentos tributarios:

- Aumento de la presión tributaria
- Tomar nuevas deudas nacionales o internacionales, con mercados de valores o con mercados externos.

En la economía cotidiana, los ingresos son un límite al gasto. Aún con un crédito, el aumento del gasto actual, supone que el gasto futuro será menor, debido al pago de cuotas por la deuda crediticia contraída. En el caso del presupuesto público, los ingresos tributarios no ponen un corsé al monto final del gasto, como sucede en los presupuestos de los hogares argentinos. La metodología de cálculo del monto de la partida presupuestaria para los gastos surge por el traspaso de las partidas de años anteriores con algún ajuste para ese nuevo presupuesto. Es decir que para la conformación del presupuesto en cada período, los montos presupuestarios surgen de la prórroga de la asignación de los gastos de años anteriores. A su vez, en cada nuevo presupuesto se incrementa el estimado en un monto mayor, teniendo dos criterios:

- Ante la posibilidad de que sea recortado, se incrementa el pedido de partida en un monto mayor al que se estima necesario.
- Y, a su vez, se incrementa un poco más para prever algún tipo de incidencia inflacionaria que pudiera corroer la partida. Ya que los cálculos de partidas se hacen a valores corrientes, sin reconocer la incidencia inflacionaria.

Estas prácticas presupuestarias llevan a la conclusión que no se está teniendo en cuenta los gastos pensando en proyectos futuros para el bien común del país. Sino en repetir las partidas pasadas, nada más para asegurar lo que se tiene. Como se dice, habitualmente, cuidar la quintita.

Tomando la tercera vertiente del Presupuesto Público que es la Deuda del país, también pueden identificarse que existen serias dificultades. El ya conocido caso “Olmos, Alejandro s/ Denuncia” y otros casos<sup>7</sup> latinoamericanos en investigación han probado legalmente la corrupción en la toma de deuda externa y en sus pagos. Sin embargo, no se han tomado las decisiones políticas adecuadas para la continuidad de las investigaciones, las acciones que permitan el reclamo por los pagos indebidos y la suspensión de los pagos actuales.

En síntesis, con esta mirada integral sobre las tres vertientes se puede bosquejar la importancia del análisis del Presupuesto Público y la institucionalidad. Estas tres vertientes presupuestarias tienen serias deficiencias y permiten apreciar, someramente, el planteo que se hace al inicio de este trabajo: las dificultades económicas recurrentes de Argentina y las aplicaciones prácticas económicas que no responden a la institucionalidad prevista en el orden constitucional. A su vez, puede apreciarse que el panorama económico del presente argentino es bastante más complejo que algunos análisis mediáticos sobre coyuntura. Las soluciones requieren cambios de estructura económica -no sólo coyunturales- y decisiones institucionales en las cuales no siempre hay un compromiso real con el cambio.

## Reflexiones

Las consecuencias de conjugar las categorías de análisis de Fernando Calderón con los problemas surgidos del régimen de coparticipación son presentadas aquí:

### 1. *Las situaciones de crisis y los riesgos políticos – institucionales*

---

<sup>7</sup> Las dos denuncias que siguieron en Argentina son Megacanje 1 y Megacanje 2. Otros países latinoamericanos, como Ecuador, usaron otros métodos para sanear sus deudas.

Al referirse a este punto, Calderón habla de los modos de vincularse las instituciones y la sociedad en las democracias latinoamericanas. Como apostillas para nuestro caso, se mencionan las siguientes situaciones:

- Las crisis en las relaciones dentro del grupo político - institucional que se conforma por presidencial y la vicepresidencia a cargo del Senado. En algunos casos, se manifiesta en las decisiones discrecionales de asignación de fondos, cuando no pueden ser decididos por los canales institucionales.
- Expectativas insatisfechas del funcionamiento democrático en las tomas de decisiones políticas. Esto se muestra claramente en la crítica a la escasa implementación de los cambios de 1994 cuando tocan materias de fondo. No solo impositivas, sino laborales, sociales, etc.
- Instituciones políticas de nivel nacional y provincial que resultan frágiles en sus posibilidades de toma de decisiones fuera del proyecto partidario de turno. Mayorías y minorías legislativas unificadas al Poder Ejecutivo y toma de decisiones centralizadas.
- Condiciones económicas precarias para políticas fiscales y panorama negativo para decisiones relacionadas a políticas monetarias.

## 2. *Los límites de los sistemas de representación e intermediación*

Dice Calderón en su artículo:

“Los problemas político-institucionales están asociados a los límites de los sistemas de representación y a una desconfianza generalizada frente a las instituciones, particularmente los partidos políticos y en general mecanismos de representación”<sup>8</sup>

Esta situación se observa claramente en las situaciones que se están presentando en las actuales campañas electorales: boletas sábanas que son un espejo para obtener nuevo financiamiento partidario proveniente del Estado. En algunos casos, se incluyen candidatos - testigos que no asumirán sus cargos nada más como un modo de atraer votantes. Estos ejemplos muestran ensayos para atraer al público elector que se desinteresa de los procesos eleccionarios en la medida que pasan los años. ¿Será solucionado esto por el voto electrónico?

## 3. *Demandas de más participación del Estado y de mayor control ciudadano.*

Una manera de dar una señal positiva en este sentido, podría ser la efectiva implementación de un organismo de control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación actualmente vigente. Quizá a través de la implementación del Presupuesto Participativo. Como contrapartida se requiere la participación de la ciudadanía en forma comprometida.

## 4. *Los problemas de desigualdad y pobreza*

La miseria mencionada como NBI<sup>9</sup> en los medios y las desigualdades injustas surgidas por consecuencia son difíciles de ser erradicadas en su totalidad ya que tienen su origen en la avaricia del corazón humano. Sin embargo, si las inequidades están institucionalizadas en las estructuras de gobierno, es un reconocimiento explícito de la

<sup>8</sup> Revista de la CEPAL n°96 – Diciembre 2008, p.123

<sup>9</sup> Remitirse a Distinciones terminológicas para identificar los conceptos de Pobreza y NBI.

falta de deseo de cambiarlas. Tal puede ser el caso de las inequidades surgidas por la implementación y permanencia en el tiempo del régimen de distribución de fondos impositivos con modalidades discrecionales o fruto de negociaciones entre jurisdicciones Nación-Provincia. Estas distribuciones cuando son fruto de la arbitrariedad o de acercamientos entre poderes políticos provinciales con afinidad al poder central dejan de lado el bien de la Nación en conjunto, el equilibrio en la distribución del poder prevista en nuestra Constitución y las alianzas establecidas en los Pactos Preexistentes.

#### 5. *Frustración de expectativas en la población*

En este caso, parece certero el análisis de Calderón cuando dice que es un factor crucial de insatisfacción el mayor acceso a los medios de comunicación que genera mayor consumo cultural y mayor información sin lograr satisfacer las demandas de bienes tangibles y culturales que esto origina. Incluso lo señala como una de las principales fuentes de conflicto y malestar que dificultan la gobernabilidad<sup>10</sup>.

En este sentido, se generaron grandes expectativas en los pactos y las reformas constitucionales nacionales y provinciales. Pero, al ser escasamente implementadas, renuevan las críticas a los sistemas de representación, la caída del interés público en participar o la generación de otros modos alternativos de participación que presionan sobre las estructuras existentes.

#### 6. *Liderazgo débil de la élite dirigente*

Las causales relacionadas al tema que estamos tratando y otras mencionadas por Calderón muestran que la debilidad de las élites surge de un fuerte cuestionamiento ético a las decisiones tomadas.

- Corrupción instalada en las estructuras y que condiciona las conductas de quien ingresa en la función pública (como vimos en el punto f al mencionar a la Hacienda Pública)
- La impunidad y anonimato de quien se beneficia de que lo establecido siga el mismo curso histórico que ha tenido hasta ahora.
- Falta de transparencia en la rendición de cuentas públicas y de las acciones políticas,
- Denuncias judiciales que toman más de diez años esclarecer

Dan motivo al electorado para pensar que no es posible cambiar nada aunque haya caras nuevas: llevando al famoso y peligroso: *¡Que se vayan todos!* del año 2001-2002.

#### 1. *Aumento y fragmentación de los conflictos sociales*

Propiamente relacionado al tema que se está tratando, se mencionan las dificultades de lograr una efectiva defensa de los intereses de la población en los poderes legislativos, provinciales y nacionales. Y un aumento de las protestas callejeras, cortes de rutas, piquetes e intentando ser un canal "auténtico" de expresión de sus intereses.

#### 7. *Espacios de comunicación*

---

<sup>10</sup> Cfr. op. cit., p. 127

### Menciona Calderón:

Un fenómeno de especial relevancia es la mediatización de la política por televisión y, más recientemente, por los medios de comunicación horizontales, como internet, la telefonía celular y otros. La arena de representación de la política es cada día más mediática y los medios de comunicación se caracterizan principalmente por ser espacios donde se expresa el poder.<sup>11</sup>

Las manifestaciones de descontento de los ciudadanos se han expresado en cacerolazos y ruidos que fueron masivamente convocados por correos electrónicos, por celulares y otras redes sociales.

### Conclusión

Arribando al fin de este trabajo, surgen estas preguntas:

La excesiva exposición mediática de los candidatos políticos y la ausencia de contenido en los mensajes transmitidos ¿estará incentivando la percepción pública de que los problemas actuales no podrán ser solucionados por ninguno de ellos?

Las instituciones actuales, ¿son en sí mismas un impedimento para la representación de los intereses de la población o su deficiente funcionamiento se debe a que no han sido implementadas con la plenitud prevista por los constituyentes de 1853 y los pactos preexistentes?

Cuestionar los porcentajes de distribución secundaria en la coparticipación, ¿será una especie de miopía intelectual o es un modo de debatir por monedas, sin cuestionar el sistema económico inconstitucional que tenemos?

¿Será que los problemas económicos que se han sufrido en los últimos setenta años fueron fruto de hechos similares a catástrofes naturales sobrevinientes? O ¿existen factores legal – institucionales que favorece determinadas situaciones?

Con lo expresado a lo largo de este texto, puede sintetizarse que, si bien existen problemas económicos de necesidad y urgencias fruto de situaciones sorpresivas, hay factores de deficiente implementación en el sistema de representación política y de régimen tributario que tiene serias repercusiones económicas manifestadas en lo coyuntural y en la tendencia de los 50 a 70 años en nuestro país. Estas falencias se evidencian en la caída de nuestro país de ser uno de los primeros del mundo en estar compitiendo con países africanos en posicionarse entre los países pobres.

---

<sup>11</sup> Cfr. op. cit., p. 129.

## BIBLIOGRAFÍA

Berteá, Aníbal Oscar (2006) "Coparticipación Federal de Impuestos, Régimen legal y Régimen real, Problemáticas y Perspectivas", Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas:

[www.iefpa.org.ar/seminarios/2006/jujuy/presentaciones/berteá.ppt](http://www.iefpa.org.ar/seminarios/2006/jujuy/presentaciones/berteá.ppt)

Calderón, Fernando (2008): "Una inflexión histórica. Cambio político y situación institucional en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Nº 96, Diciembre. [en línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/7/34907/P34907.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

Chesnais, F (2008) "El fin de un ciclo. Alcance y rumbo de la crisis financiera", en *Herramienta*, Nº 37, marzo [en línea] <http://www.herra-mienta.com.ar/>

Constitución de la Nación Argentina: texto oficial actualmente vigente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Convención Nacional Constituyente de 1994: textos transcritos de debates <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

Ekmekdjian, M. (1995) *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires: LexisNexis.

Ekmekdjian, M. (1995) *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires: LexisNexis.

Fondo Monetario Internacional (2009): "Perspectivas de la Economía Mundial", Washington: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109s.pdf>

Garat, P. (2008) "El Sistema De Coparticipación Federal en la Organización Constitucional Argentina", *Revista de Derecho Público*, separata 2008-1.

Ley 23.548 de Coparticipación Federal – Régimen transitorio: texto legal aprobado y reformas <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=21108>

The World Bank - Development Research Group (2008): "Lessons from World Bank Research on Financial Crises", Policy Research Working Paper 4797, November [en línea] [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/12/16/000158349\\_20081216093241/Rendered/PDF/WPS4779.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/12/16/000158349_20081216093241/Rendered/PDF/WPS4779.pdf)

Villegas, H. (2000) *Manual de Finanzas Públicas*, Buenos Aires: Depalma.

Villegas, H. (2017) *Curso de Finanzas Públicas, Derecho tributario y financiero*, Buenos Aires: Astrea.