

Ledesma, Joaquín R.

Documento de Cátedra N° 10

Economía Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Economía política : política, derecho y economía

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Ledesma, J. R. (s. f.). *Economía política: política, derecho y economía*. (Documento de la cátedra Economía Argentina No. 10 Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/catedra/economia-politica-derecho.pdf>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).

UNIVERSIDAD CATOLICA ARGENTINA

UCA

ECONOMÍA POLÍTICA

POLÍTICA, DERECHO
Y ECONOMÍA

Profesor:
Dr. Joaquín R. Ledesma



Facultad de Ciencias Sociales
y Económicas

10

POLÍTICA, DERECHO Y ECONOMÍA.....	4
1. Marco teórico de referencia	4
1.1. ¿Qué es la economía?	4
1.2. ¿Qué es el derecho?	5
1.3. ¿Qué es la política?	6
2. Las relaciones interdisciplinarias	6
3. El proceso político y la función de bienestar	7
4. ¿Hay una voluntad política previa al derecho y a la economía?	8
5. El entorno institucional.....	10
6. El derecho económico	12
7. Constitución económica.....	13
8. Metodología	15
9. Los derechos de tercera generación	15
9.1. El medio ambiente y el desarrollo sustentable.....	16
9.2. Los consumidores y los usuarios	16
9.3. El desarrollo humano	17
10. Federalismo económico.....	17
11. El presupuesto nacional.....	21
12. Conclusiones	23
13. Anexo: Leyes económicas	25
Ley 23.843	25
Ley 23.928	25
Ley 23.962	25
Ley 23.978	25
Ley 23.982	25
Ley 23.993	25
Ley 24.005	26
Ley 24.009	26
Ley 24.083	26
Ley 24.130	26
Ley 24.145	26
Ley 24.146	26
Ley 24.155	26
Ley 24.279	27
Ley 24.313	27
Ley 24.318	27
Ley 24.522	27
Ley 24.523	27
Ley 24.537	27
Ley 24.554	27
Ley 24.587	28
Ley 24.622	28

14. Soporte pedagógico	32
14.1. Lenguaje	32
14.2. Conceptos clave	32
14.3. Lista de nombres y conceptos clave.....	34
14.4. Auto-evaluación.....	36
14.5. Resultados.....	37

POLÍTICA, DERECHO Y ECONOMÍA¹

1. Marco teórico de referencia

1.1. ¿Qué es la economía?

Acogerse al vasto patrimonio intelectual sobre temas económicos, aunque no demos más que simples referencias, contribuye a comprender la importancia y la antigüedad de la problemática a tratar, y brinda al lector la posibilidad de recurrir a los autores relevantes para ampliar sus conocimientos.

Conocemos la etimología de la palabra “economía”. La misma deriva del griego *oikos* (hogar) y *nomos* (regla); en suma, la “administración de la casa”. En las primeras páginas de la *Política*, Aristóteles califica a la familia como una unidad primariamente económica², puesto que a la unión entre hombre y mujer el estagirita suma el buey y el esclavo. La economía queda catalogada como un arte adquisitivo natural, y al ser la familia una unidad cuantitativamente insuficiente para alcanzar el autoabastecimiento de los medios de subsistencia, se agrupa con otras familias en tribus y aldeas que terminan derivando en la *polis*.

Pero Aristóteles mostraba ya cómo la economía puede llegar a desnaturalizarse y convertirse en *crematística* (la acumulación de bienes con el mero fin de acumular). Esto trae preocupación y desigualdades que, en casos excesivos, producen cambios violentos (revoluciones). Se plantea entonces el interrogante, que contestaremos más adelante, de si la economía es un instrumento de la política o viceversa.

Después de haber recopilado las principales definiciones de economía, Paul Samuelson creyó encontrar un tema común: “la economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos”³.

Valsecchi señala en *¿Qué es la economía?* que el hombre está rodeado de una realidad física (el universo de las cosas materiales) y una realidad social (el universo de las actividades humanas). Es en esta última donde se ubica lo económico, porque la economía es una actividad humana social (sus otros presupuestos son la escasez y la utilidad).

El padre Julio Meinvielle⁴ explica por qué la economía es una actividad humana: simplemente porque lo económico está constituido primera y fundamentalmente por

¹ El trabajo de recopilación legislativa fue realizado por Martín Berhongaray, alumno de último año de nuestra Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, a quien agradezco esta especial colaboración. Para quienes deseen profundizar en los conceptos de la parte introductoria se recomienda consultar nuestro libro *Pensando la nueva economía*, Educa, 2000, pág. 453, cuyas bases para el tratamiento de este tema se encuentran en: nuestro ensayo “Economía y Constitución”, publicado en el *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCA, octubre 1995; nuestra participación en: Dromi, R. & Sáenz, J. (coordinadores), *La Constitución Argentina de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1996; y la exposición realizada en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación, el 28 de septiembre de 1999.

² Aristóteles cita a Hesíodo, en el verso que dice “Ante todo, casa, mujer, y buey de labranza” (este último hace las veces de criado entre los pobres). Define: “La familia es la comunidad, constituida por naturaleza, para satisfacción de lo cotidiano”. Ver Aristóteles, *Política*. Madrid, Editora Nacional, 1981, pág. 49.

³ Samuelson, P. & Nordhaus, W., *Economía*. McGraw-Hill, 15° ed., pág. 4.

⁴ Meinvielle, J., *Conceptos fundamentales de la economía*. Buenos Aires, EUDEBA, 1972.

realidades que se hallan indisolublemente ligadas en su origen al hombre (sin el hombre no hay economía).

1.2. ¿Qué es el derecho?

“Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia”, señalaba Thomas Hobbes⁵. Decía también que “en esta guerra de todos contra todos (...) nada puede ser injusto (...) Que los hombres cumplan los pactos que han celebrado. En esta ley de la naturaleza consiste la fuente y el origen de la justicia, pues la injusticia no es sino el incumplimiento de un pacto”. Al referirse a los derechos de los soberanos, Hobbes decía que un “Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, *cada uno con cada uno*, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios de esos hombres o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres”.

Montesquieu (1689-1755) publica *El espíritu de las leyes* en 1748. Como caracterización del relativismo del método que expone, podemos citar que “el espíritu de las leyes consiste en las diversas relaciones que las leyes pueden tener con diversas cosas. Las diversas cosas pueden ser la constitución de cada gobierno, las costumbres, el clima, la religión, el comercio, etc.”⁶

El enfoque de J. J. Rousseau⁷ se diferencia sustantivamente de Hobbes en que no considera que el Estado sea un contrato de cada individuo con cada uno de los demás, sino que mediante el pacto social *cada uno se une a todos*. El hombre realiza su libertad obedeciendo las leyes⁸.

Max Weber⁹ dedica un apartado a la economía y el derecho, en el que establece la diferencia, ni uniforme ni definitiva, entre derecho *público* y *privado*, refiriéndose al primero como el conjunto de normas que rigen la actividad relativa al instituto estatal, es decir, a la conservación, desarrollo y ejecución directa de los fines estatales consensualmente establecidos.

Kelsen, en su *Teoría pura*, determina que “la ciencia del derecho es una ciencia normativa y no una ciencia de la naturaleza (...) Regula la conducta recíproca de los hombres”¹⁰. El derecho entraña la idea de justicia¹¹, en cambio la ley “es la norma obligatoria dictada por quien tiene a su cuidado la comunidad para beneficio de la comunidad misma”¹², como la definía Santo Tomás.

⁵ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, FCE, 1980, 1ª edición 1940. (Ed. original 1651).

⁶ Citado por Touchard, Jean, en *Historia de las ideas políticas*. Madrid, Ed. Tecnos, 3º ed., 1970.

⁷ Publicó el *Contrato Social* en 1762.

⁸ Ver Touchard, op. cit., pág. 330.

⁹ *Economía y Sociedad* (2 tomos), publicado póstumamente en 1922. En esta nota quiero recordar al profesor chileno Medina Etchevarría, quien tradujo dicha obra y fue mi profesor durante mis estudios de sociología política en España.

¹⁰ Kelsen, *Teoría pura*, págs. 34-35.

¹¹ Yungano, Arturo, *Curso de derecho civil y derecho económico*. Ed. Macchi, 1994, pág. 7 y ss.

¹² *Ibidem*.

Creo que este es un punto donde el alumno debe detenerse a reflexionar. ¿Es lo mismo el derecho que la ley? ¿Puede concebirse un derecho injusto? ¿Puede una ley ser injusta? Éste es un tema que todos debiéramos conocer, aun (o especialmente) quienes no somos abogados sino simples ciudadanos. Además debemos tener en cuenta los diferentes calificativos del derecho, aunque no sean motivo especial de este trabajo: derecho natural, positivo, público, privado, civil, comercial y otros.

1.3. ¿Qué es la política?

Pichón Rivière considera a la política como “ciencia de la promoción humana”. Desde esta concepción intentaremos hacer una síntesis de nuestro pensamiento, teniendo presentes las opiniones de la teoría al respecto.

La palabra “política” es un término multívoco. Tiene su origen en las palabras griegas *polis*, *politeia*, y *politiké*. Según Oran Young, en su libro *Sistemas de Ciencia Política*, existe “una visión 'amplia' y otra 'estrecha' de la política. La primera se centra en las funciones políticas y considera a la política como un proceso o tipo de actividad (...), la visión estrecha tiende a hacer hincapié en las estructuras políticas”.

En un sentido amplio, la política, primera y fundamentalmente, se refiere a un comportamiento humano y social, una manifestación propia de la naturaleza humana que lleva al hombre a relacionarse con otros hombres y que comporta una racionalidad, voluntad y libertad sólo a él atribuibles. Según J. Freund, en *La Esencia de lo Político*, la política es una ciencia que tiene como fundamentos los rasgos determinantes de la naturaleza humana, entendiendo al hombre como animal social, económico, religioso, ético, científico y político. Sus notas constitutivas necesarias son presupuestos propios: por un lado, la relación mando-obediencia, amigo-enemigo, público-privado; y por el otro, la finalidad del bien común.

El sentido restringido es el que vincula a la política con el Estado. El *Diccionario de la Academia Francesa* define a la política como “el conocimiento de todo lo que se relaciona con el arte de gobernar un Estado y de dirigir sus relaciones exteriores”. Littré habla de la política como “la ciencia del gobierno de los Estados”. Por último, *La Grande Encyclopédie* sostiene que la política es “estrictamente el arte de gobernar un Estado”.

Como conclusión, podemos decir que cuando hablamos de **política** nos referimos a **finés** sustentados en una concepción ética; cuando hablamos de **derecho** nos referimos al **orden** adecuado para garantizarlos (justicia); y cuando hablamos de **economía** nos referimos a cómo lograr los objetivos económicos buscados con los medios útiles y escasos de que dispone la sociedad. La economía se concentra en lo **instrumental** y operativo.

2. Las relaciones interdisciplinarias

Según la cosmovisión católica, la economía está en relación de subordinación respecto de la política, puesto que depende de la definición de *bien común* que se haga desde ésta (cuidado... el bien común no debe confundirse con el bienestar; éste no implica a aquél). La subordinación de la economía es una *subordinación a los fines*, nunca de los instrumentos. La economía brinda los conocimientos para proveer los bienes materiales necesarios para la promoción humana.

Hay que tener en cuenta que toda perspectiva económica está determinada por una doctrina económica determinada. El enfoque económico varía según la concepción

imperante (individualismo liberal, colectivismo marxista, etc.). No hay una economía “neutra”.

Según Bluntschli, jurista alemán del siglo diecinueve, la política es una actividad que se desarrolla dentro del Estado, el cual encuentra regidas sus actividades por el derecho público (constitucional y administrativo). De modo que conocer el Estado requiere desarrollar una Teoría General del Estado, cuyos principales cuerpos corresponden al derecho público y al derecho administrativo, que “proyecta en el plano existencial los principios axiológicos del derecho político y los principios normativos primarios del derecho constitucional”¹³. Señala Dromi que es el conjunto de normas y principios que rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa.

Asimismo, Paul Laband sostiene que el accionar del Estado se realiza mediante la consecución de la voluntad de éste, que se manifiesta –y por lo tanto obliga– jurídicamente. Es por ello que para conocer la política es necesario conocer el ordenamiento jurídico que regula esa voluntad. La política ocupa, según este autor, un lugar marginal. Posiciones más extremas, como las de W. Rattenau¹⁴ y Stammler¹⁵, consideraban que la política se agotaba en la política económica, o bien que ésta era su materia prima y el derecho solamente su forma.

Al respecto, Marcel Prélot muestra en *La ciencia política* tres estadios de la relación entre política y economía¹⁶: 1) la subordinación de la economía a la política, de la misma forma que la relación entre instrumentos y fines; 2) la autonomía de la economía respecto de la moral y de la política, y su independencia de otras ciencias; 3) la economía como factor dominante, por el cual toda construcción social depende absolutamente de la infraestructura (método de producción).

En lo que concierne a esta problemática, es adecuado citar las palabras de Samuelson y Nordhaus que se refieren al análisis económico de la política: “Desde Adam Smith, los economistas han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos a comprender el funcionamiento del mercado. Pero los pensadores serios también han ponderado el papel que desempeña el Estado en la sociedad. J. Schumpeter estudió por primera vez la teoría de la elección pública en *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), el estudio de K. Arrow *Sobre la elección social*, J. Buchanan y Gordon Tullock en *The calculus of consent* (1959) (...) pero el más importante es el estudio de Anthony Downs (1957) *An economic theory of democracy*. Esbozó una nueva y poderosa teoría según la cual los políticos eligen su política económica con vistas a ser reelegidos. Además planteó la paradoja de la votación.”¹⁷

3. El proceso político y la función de bienestar

La **función de bienestar** es un concepto usado con frecuencia por los economistas para resumir un estado que tiende a maximizar el bienestar social.

¹³ Dromi, R., *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1994, pág. 10.

¹⁴ Industrial, economista y político alemán, con fuerte incidencia en la economía alemana de la Primera Guerra Mundial.

¹⁵ Citado por H. Sadler en *El orden económico constitucional*, pág. 328.

¹⁶ En base al esquema en Pietre, André, *Las tres edades de la economía*. Madrid, Rialp, 1960.

¹⁷ Samuelson, P., op. cit., pág. 289. Véase el análisis que realiza de la “Teoría de la elección pública”, donde simula el juego de la política, así como el del mercado, con sus reglas y jugadores.

Los responsables de la política *basan sus acciones en preferencias*. Estas preferencias convergen en algún concepto central, que se llama *bienestar* o *utilidad* en la economía a la que se refieren sus decisiones. Como indica el profesor holandés y premio Nobel J. Tinbergen, las funciones de bienestar social de los responsables de la política se ven con frecuencia influidas por algunas teorías generales o principios.

En una *sociedad democrática* se supone, generalmente, que los representantes elegidos por el pueblo intentan cumplir de alguna forma en su mandato las promesas contenidas en sus plataformas. Entonces, según Graham Keith Shaw¹⁸, el proceso político puede considerarse *un sustituto*, aunque evidentemente imperfecto, de la función de bienestar social que el político intenta maximizar. Esto implica que existe un *consenso en los objetivos*, que incluso comprende el bienestar de las generaciones aún no nacidas. De ahí la importancia de que en la Constitución se establezcan derechos que tengan que ser contemplados en el diseño de la política económica.

Sin desear poner en duda la afirmación de estos autores, creo que la imperfección en el bienestar social es creciente en función de la merma en la calidad de la dirigencia política. Existe una función de bienestar pre-electoral representativa de los deseos o preferencias de la ciudadanía, pero cuando se ejerce el poder aparecen restricciones no contempladas (o ignoradas deliberadamente), justificadas o no, que modifican los comportamientos esperados.

En todas las cartas magnas existen normas de naturaleza económica, pero la realidad indica que, en la mayoría de los casos, son postergadas en función de los intereses que priman en la estructura temporal del poder. Un claro ejemplo es el nuestro. Los constituyentes, luego de arduos debates, resolvieron considerar que la vivienda es una necesidad pública y, en consecuencia, el único bien que tiene categoría constitucional. ¿Cómo cumplen las políticas económicas este objetivo? Lo ignoran. De hecho, el bien que tiene prioridad en las políticas es el automotor, un bien que no está en la Constitución.

4. ¿Hay una voluntad política previa al derecho y a la economía?

Sí. *El derecho es expresión de una voluntad política*. El ordenamiento jurídico es la expresión formal de un ordenamiento real, cuya base de apoyo es política. Por ejemplo, si nuestro Código Civil garantiza el derecho a la propiedad privada, es porque hay una doctrina política (de raíz liberal) que postula la necesidad política de contar con este derecho. Esta necesidad política es coherente a su vez con una concepción antropológica sobre qué es aquello que contribuye a la felicidad del hombre.

De igual forma, existe otra cosmovisión que postula que el hombre es pura materia, y que por lo tanto debe ser provisto de bienes materiales para ser feliz. Al mismo tiempo sostiene que para abastecerlo de esos bienes materiales debe socializar los medios de producción, para lo cual es necesario una dictadura del proletariado. Evidentemente, el ordenamiento jurídico correspondiente a tal cosmovisión no va a reconocer el derecho a la propiedad privada, pues parte de una posición antropológica, luego política, luego económica, y finalmente jurídica distinta.

En el esquema de la propiedad en la era romana, los *agri gentilicis* tenían características de propiedad pública. Luego se evolucionó hacia el *consortium*, que se distinguía por ser un acuerdo de propiedad familiar de uso pero no de venta. La propiedad

¹⁸ Tinbergen, J., *Política económica*. México, FCE, 1968. Ver también Shaw, G., *Teoría macroeconómica*.

siguió cambiando bajo los sistemas de la Europa pos-romana, la economía feudal de la Edad Media, y por último el esquema de propiedad del Estado-Nación. En todos estos momentos de la historia observamos un cambio relevante en el entorno institucional, y en el contexto del último escenario se pueden observar las consecuencias antropológicas, políticas, económicas y jurídicas diferenciales.

COSMOVISIÓN LIBERAL			MARXISTA
Antropología	Valores	Felicidad del hombre = individuo	Hombre = materia
Política	F in	Raíz liberal (Locke)	Raíz marxista (Marx)
Economía	Diseño instrumental	Acumulación del excedente	Eliminar el excedente Eliminar la plusvalía
Jurídica	Or den. Norma	Propiedad privada	Socialización de los medios de producción

El cuadro es sólo un ejemplo pedagógico que puede ampliarse a la historia de la humanidad. Mediante aproximaciones sucesivas, los seres humanos han aprendido cómo hacer funcionar mejor la economía; pero si bien este aprendizaje ha logrado transformarse en bienestar para una cantidad creciente de personas en los últimos siglos, un alto porcentaje (en términos relativos) de la población mundial continúa marginada.

Posiblemente el cambio político, económico y normativo que tuvo lugar en la década de los noventa sea el mejor ejemplo. Una vez asumido el gobierno por el candidato justicialista en 1989, se sancionaron las leyes 23.696 y 23.697, que expresan en sus considerandos las bases para la transformación. De su análisis destacamos los siguientes conceptos:

- El Poder Ejecutivo Nacional tuvo el propósito *de restituir el área de la economía privada*. Todo aquello que pudieran hacer por sí solos los particulares, no lo haría el Estado Nacional. Todo aquello que pudieran hacer las Provincias autónomamente, no lo haría el Estado Nacional. Todo aquello que pudieran hacer los Municipios, no lo haría el Estado Nacional.
- En el intenso proceso de *participación estatal* habían ido sucediéndose normas como las leyes 17.705 y 18.832, por las cuales el sector público había absorbido la conducción y los pasivos de empresas privadas declaradas en quiebra o en concurso de acreedores, produciéndose una creciente política de dilapidación de los recursos públicos, que consiguientemente fueron cada vez más escasos para atender los servicios esenciales a cargo del Estado. El proceso de *privatización* y la *participación del capital privado en los servicios públicos*, que se inició con el proyecto de ley, no debía dar lugar a debates ideológicos, sino por el contrario, con todo pragmatismo, se esperaba que asumiéramos “entre todos la gravedad de esta emergencia nacional”, y que lleváramos adelante “las medidas tendientes a su superación, con el objeto de posibilitar el despegue del país. La concesión de obras y servicios públicos constituye una eficaz herramienta de participación de la actividad privada en la prestación de los servicios públicos.”

- “Asumiremos una resuelta política de *descentralización administrativa*. En nuestro país se ha ido produciendo una sucesiva deformación en la distribución de recursos y funciones con la absorción por parte del Estado Nacional de actividades que debieron ser canalizadas tanto a través de las Provincias y las Municipalidades como por los particulares.”

Este esquema político de organización social fue consecuencia de una función de bienestar o utilidad del gobierno electo que posiblemente haya diferido de la función de bienestar pre-electoral (como también está sucediendo con la Alianza y el recorte del 12% a la remuneración salarial de los empleados públicos nacionales). El resultado fue una alteración de las normas y esquemas de propiedad para otorgar viabilidad legal a un nuevo esquema productor de bienes y servicios. El aluvión de normas de naturaleza económica fue una de las características de la década pasada: convertibilidad, bimonetarismo, privatizaciones, concesiones, descentralización, previsión privada y apertura fueron sus principales títulos.

5. El entorno institucional

Las restricciones o límites a la actividad económica son de variada naturaleza. Por lo general, el análisis económico clásico se limita a las estrictamente económicas, como las disponibilidades de recursos disponibles o el nivel científico-tecnológico alcanzado. Pero no contempla –deliberadamente– la importancia del entorno institucional. Este aspecto es reconsiderado por Douglas C. North, quien al recibir el premio Nobel de Ciencias Económicas en Estocolmo el 9 de diciembre de 1993, presentó un trabajo titulado “El desempeño económico a lo largo del tiempo”¹⁹.

Sin duda, el conjunto de normas condiciona el tipo de organización donde se desarrolla la actividad económica. Ésta varía de país en país y en un mismo país a través del tiempo, como demostramos con el caso argentino. El análisis clásico considera a estas dificultades como datos, como variables exógenas al modelo económico. Como explicamos en nuestro fascículo anterior, la teoría económica busca *reglas generales* que sirvan para analizar el comportamiento económico de una empresa o consumidor tanto en un país desarrollado como en uno en desarrollo, en un contexto de intercambio voluntario en el mercado, basado siempre en la *racionalidad*.

A propósito de la racionalidad, recuerdo que recientemente, en una de las clases de posgrado en la Universidad, dos de los cursantes, uno de origen árabe y otro japonés, tenían libros de economía escritos en sus respectivas lenguas. El lenguaje me resultaba incomprensible; es más, la lectura misma es inversa a la castellana, es decir, se inicia en el margen derecho, se avanza hacia el izquierdo, y va de atrás hacia delante (la tapa inicial está en el lugar que para nosotros es la tapa final). Si bien las formas de expresión son totalmente diferentes, estoy seguro de que el contenido –la racionalidad como criterio, los gráficos y la bibliografía– era el mismo que utilizamos nosotros.

El trabajo de Douglas North será nuestra fuente en este punto. Su análisis llega a expresar que “no fue en Inglaterra, sino en los Países Bajos, donde, en el siglo XVII, nació el fenómeno moderno del crecimiento.” ¿Por qué? Porque se creó un sistema de

¹⁹ En su visita al Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Buenos Aires en 1998 pudimos escuchar su análisis teórico y hacer preguntas al respecto.

instituciones y derechos de propiedad que permitían explotar eficazmente las motivaciones individuales²⁰.

El análisis neoclásico del desempeño económico a lo largo del tiempo contenía dos supuestos erróneos: que las *instituciones* y el *tiempo* no importan. El análisis actual modifica el supuesto de la racionalidad y añade la dimensión del tiempo.

Las *instituciones* establecen los límites concebidos por el hombre para estructurar la interacción con sus semejantes. Dichos límites están constituidos por restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (patrones de conducta, convenciones, códigos de comportamiento auto-impuestos, etc.) y sus respectivas características de aplicación. Juntas definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías.

Las instituciones y la tecnología empleada determinan *costos de transacción y transformación*, que se suman a los costos de producción. Fue Ronald H. Coase (1960) quien hizo la conexión básica entre las instituciones, los costos de transacción y la teoría neoclásica. El resultado neoclásico de los mercados eficientes sólo prevalece *cuando no representa un costo a negociar*. Sin duda es éste un supuesto muy fuerte, ya que sólo en las condiciones de una negociación sin costo los actores alcanzarán la solución que maximice el ingreso agregado, independientemente de los arreglos institucionales.

Las instituciones son creadas para servir los intereses de quienes poseen el poder de negociación para establecer nuevas reglas. En un mundo de cero costos de transacción, la fuerza de negociación no afectaría la eficiencia de los resultados, pero sí lo hace en un mundo de costos de transacción positivos.

La interacción entre las instituciones y las organizaciones conforma la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores.

Nos enseña North “que es necesario dismantelar el supuesto de racionalidad subyacente en la teoría económica para enfocar constructivamente la naturaleza del aprendizaje humano. La historia demuestra que las ideas, las ideologías, los mitos, los dogmas y los prejuicios importan, y una comprensión de la manera en que evolucionan es necesaria para avanzar más en el desarrollo de una estructura que ayude a explicar el cambio social. El marco de elección racional supone que los individuos saben lo que es de su propio interés y actúan en consecuencia. Eso puede ser correcto en el caso de los individuos que toman decisiones en los mercados más desarrollados de las economías modernas pero es evidentemente falso en la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre –las cuales han caracterizado las decisiones políticas y económicas que dieron forma (y continúan haciéndolo) al cambio histórico. El marco analítico que debemos construir debe partir de una comprensión del modo en que tiene lugar el aprendizaje humano”.

Después de pensar y reflexionar sobre todos los conceptos anteriores, y las enseñanzas de la teoría, pensamos que hay un juego de restricciones interdisciplinarias que debieran respetarse.

Se debe evitar la supremacía instrumental, ya sea económica y/o jurídica, y favorecer el diálogo integrador en vista de una finalidad. El poder político debe ejercer el poder de

²⁰ Ver Lepage, Henry, *Mañana, el capitalismo*, cap. III, citado por Juan Fernández de Castro en *Economía y Derecho*. Hyspamérica, volumen 8.

policía conforme a los principios de legalidad, legitimidad y razonabilidad. El derecho debe ser concebido como orden al servicio de la justicia, y la economía como materia ordenada. Al respecto creemos que se puede hablar de acuerdos (*covenants*) que establecen diferentes perfiles de restricciones:

- *Restricciones para los economistas*: los derechos que figuran explícitamente en la Constitución componen la función de bienestar cualitativa del contrato social, y deben ser contemplados en el diseño de la política económica.
- *Restricciones para los políticos*: hay que incluir los comportamientos y los criterios económicos que aseguren una administración adecuada de los recursos escasos. Deben además evitar contradicciones evidentes entre lo que proponen en las campañas electorales y lo que realizan cuando acceden al poder.
- *Restricciones para los juristas*: la formulación y aplicación de las leyes no debe alterar principios, garantías y derechos reconocidos en la Constitución que preservan la justicia.

6. El derecho económico

En la faz técnica también se habla de un *derecho económico*, entendiendo por tal a aquella rama del derecho que ampara la problemática social regulando los hechos jurídicos económicos²¹. La apertura del derecho económico incluye el derecho material, formal, transgresional (o penal económico), e instrumental.

Los sistemas de gobierno modelan de manera significativa el comportamiento económico, ya que definen y hacen cumplir las reglas económicas. Una parte esencial de una política de desarrollo es la creación de formas de gobierno que establezcan y apliquen derechos de propiedad eficientes. Sabemos muy poco sobre cómo crear tales formas de gobierno. La clave del crecimiento de largo plazo es una eficiencia adaptativa más que asignativa. Los sistemas político-económicos exitosos han desarrollado estructuras institucionales flexibles, capaces de sobrevivir a los choques y a los cambios que son parte de una evolución exitosa. Pero estos sistemas han sido producto de una larga gestación. No sabemos cómo crear una eficiencia adaptativa en el corto plazo.

Sin duda un enfoque de tal naturaleza rescata una vinculación causal entre el derecho, en cuanto tecnología de las organizaciones, y el crecimiento económico, al que debemos asociar con las características del sistema económico de mercado, donde los precios deberían reflejar todos los costos y beneficios privados y sociales (en otras palabras, donde se igualen los costos privados y sociales). Pero esto sólo es posible si los costos de transacción e información son nulos, como lo señala el inglés Ronald H. Coase en un artículo publicado en 1937 llamado “La naturaleza de la firma”. En general, existe una asimetría de la información entre vendedores y compradores. Como los primeros disponen de mayor información, los segundos deben confiar en las características que ellos les indican. Un claro ejemplo es el grado de asignación de responsabilidades a los productores, que afectará a la estructura de precios relativos si se responsabiliza a estos por los daños que puedan producir sus productos (los cigarrillos, por ejemplo).

²¹ Yungano, A., op. cit., pág. 543.

En este escenario integrado por el derecho, la economía y la política, la elección de una estructura jurídica de propiedad surge de intereses políticos, sociales y por supuesto criterios de eficiencia económica. El hombre y su forma de relacionarse constituyen el tronco común de la política, el derecho y la economía, y por lo tanto las normas que se establezcan nunca serán neutrales porque incidirán en los comportamientos.

Uno de los principios de la estructura formada por estas normas es la existencia de los *derechos de propiedad* necesarios para que exista un sistema voluntario y no compulsivo de intercambio. “En último término, lo que se cambia en el mercado no son bienes, sino *derechos* sobre su utilización”²². Un ejemplo importante es el dinero en la economía monetaria. ¿Cuál es su verdadero significado? Respuesta: el derecho que otorga sobre los bienes y servicios de la jurisdicción específica (en la nuestra, hablamos del peso).

Esta *institución* es considerada por el sistema capitalista como estimuladora de los recursos económicos en forma eficiente. Esto implica que el sistema de propiedad privada que se caracteriza por la *exclusividad de la utilización de esta propiedad, la responsabilidad de su uso y la transferibilidad consensuada sólo con otra parte*, es el que permite la organización social que genera la mayor cantidad de bienes y servicios posibles. Este argumento es de mucha fuerza para los resultados económicos, pues el gran debate entre capitalismo y marxismo gira en torno de diferentes esquemas de propiedad. El colapso de la URSS es el testimonio empírico de la diferencia entre estos sistemas en cuanto a la producción de bienes y servicios.

Cuando hablamos de la organización de los mercados nos referimos a los costos y beneficios públicos y privados. Para que lo público y lo privado no difieran es necesario *internalizar los costos y beneficios externos* de cualquier actividad económica: hay que expresarlos en los precios. Si esto no ocurre, existirá una brecha. Un ejemplo común es la externalidad negativa que consiste en la contaminación de aire y agua por parte de determinados productos cuyos costos no están incluidos en el precio.

7. Constitución económica

En este punto consideraremos: la función garantizadora de los principios, derechos y garantías reconocidos como esenciales; el sistema de valores admitidos y el ideario determinado por su función ideológica; los atributos que pretenden establecer un nuevo diseño de poder en cuanto a su función organizativa; y la jerarquía de las pautas adoptadas, que resulta de los elementos básicos de la convivencia de la comunidad en cuanto a su función transformadora²³.

Son conocidas las diversas etapas atravesadas por el constitucionalismo desde el siglo diecinueve: constitucionalismo liberal, constitucionalismo social, constitucionalismo organizacional, y en los últimos años del milenio parece emerger una nueva etapa inducida por la globalización.

La Constitución de 1853 había establecido las bases jurídicas para el funcionamiento de la economía, construida enteramente sobre la libre iniciativa de los individuos. La intervención del Estado, cuando existía, no tenía otro objeto que el de despejar de trabas el ejercicio de tal iniciativa. Encontramos una síntesis de los grandes hitos de nuestra

²² Fernández de Castro, Juan, op. cit., pág. 2.

²³ Masnatta, Héctor, “Interpretación de la Constitución”. En: *La Reforma de la Constitución*. Santa Fe, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1994.

Constitución en un artículo de Jorge G. Yacobuccio, amigo y profesor de nuestra universidad²⁴.

En 1853 se publicó en Valparaíso, Chile, el libro *Bases* de Juan Bautista Alberdi, tenido por el teórico más importante del texto originario de nuestra carta institucional. Alberdi también escribió el *Sistema económico y rentístico de la República Argentina según la Constitución Nacional*.

Vale la pena mostrar cómo Alberdi interpretó el marco constitucional de la economía. Sostuvo que el gasto nacional se compone de todo lo que cuesta conservar su Constitución y llevar a la realidad los fines expuestos en su preámbulo.

Alberdi distinguió las dos grandes corrientes de la economía mundial para aquel entonces: la primera está constituida por lo que denomina mercantilismo y que relaciona obviamente con Colbert. Al considerar que estuvo representada por la política de Carlos V y Felipe II, la interpreta como totalmente opuesta al Estado Nacional emergente. También menciona las prácticas socialistas, pero las descalifica por su proximidad con el esquema precedente. La segunda gran corriente está conformada, entre otras, por las ideas de Adam Smith, a las que define como “escuela de la libertad” y liga a la doctrina económica constitucional.

Luego de las modificaciones de 1860, 1866 y 1898 hubo un “descanso” hasta la **reforma del 11 de marzo de 1949**, que concretó las exigencias de la ley 13.233 dictada el 27 de agosto de 1948 durante el gobierno de Juan Domingo Perón, dentro de un marco de preeminencia de la idea de *welfare state*.

Con la llegada de la Revolución Libertadora en 1955 se derogaron los textos constitucionales y se dictaron una serie de reformas (24 de octubre de 1957). Como articulación sobreviviente de esos cambios quedó agregado el **art. 14 bis**, que reconoce a los trabajadores la protección de las leyes sobre cuestiones relativas a las condiciones de trabajo (dignas y equitativas), extensión de la jornada laboral, régimen de vacaciones, salario mínimo, vital y móvil, etc.

La ulterior evolución de la realidad económica nacional e internacional exigió, en muchos casos, una reinterpretación de los principios constitucionales que se operó a través de mutaciones jurisprudenciales lúcidamente estudiadas por Julio Oyhanarte²⁵. En otros casos, la política económica siguió, lisa y llanamente, derroteros objetivamente incompatibles con el plexo de valores establecidos por la Constitución, sin que este desfase llegase a ser registrado por los Tribunales.

Uno de los fundadores intelectuales de la *economía social de mercado*, el suizo Wilhelm Ropke²⁶, había advertido en la década de los cincuenta que la libertad económica abandonada a sus automatismos generaba inevitablemente distorsiones de la competencia, hasta llegar a estructuras económicas monopólicas u oligopólicas. Para evitarlas, Ropke reclamaba un tipo de intervención pública dirigida precisamente a defender la competencia de sus enemigos internos.

Algún tiempo después comenzó a madurar la conciencia ecológica, que, análogamente, reclamó la tutela legal del equilibrio ambiental frente al abuso ejercido por los derechos económicos individuales entendidos como absolutos. Nace así la razonable inquietud por acordar una jerarquía constitucional a, por ejemplo, la protección del medio ambiente,

²⁴ Publicado en la revista *Campus*, junio de 1999.

²⁵ Oyhanarte, Julio, *Poder político y cambio estructural*. Buenos Aires, Paidós.

²⁶ Ropke, Wilhelm, “La crisis social de nuestro tiempo”. En: *Revista de Occidente*.

como así también a la defensa de consumidores y usuarios frente a monopolios, oligopolios u otras distorsiones de la competencia que la globalización ha profundizado. Dichas necesidades se vieron cumplidas más tarde con la reforma de 1994.

8. Metodología

Al solo efecto de transmitir un criterio de análisis sistemático²⁷ proponemos para los interesados en este punto específico el siguiente agrupamiento de reglamentaciones:

- A. *Líneas estructurales del sistema económico propiamente dicho*. Como ejemplos podemos incluir el art. 17, donde se afirma que la propiedad es inviolable, y el art. 14, que establece el derecho al trabajo, a ejercer toda industria lícita, y a usar y disponer de la propiedad.
- B. *Preceptos dirigidos a señalar disfunciones no deseadas*. Vayan como ejemplos “vivienda digna, garantía de la defensa de los consumidores y los usuarios, no habrá más aduana que las nacionales, protección de las leyes que asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada”, etc. (art. 14 bis).
- C. *Voluntad constituyente de perfeccionar el orden económico y social*. Entre los artículos que podrían incluirse, citaremos el art. 41, por el cual las autoridades proveerán a la protección del medio ambiente, y el art. 42, que establece que se proveerá a la defensa de la competencia.

9. Los derechos de tercera generación

A los derechos humanos, individuales y básicamente civiles y políticos sucedieron los derechos sociales y económicos. Luego se exigieron los derechos vinculados al medio ambiente y a los usuarios y consumidores.

Estos derechos, llamados “de tercera generación”, dependen de las relaciones surgidas del funcionamiento del mercado de bienes y servicios, y por ello se asocian a necesidades comunes de conjuntos indeterminados de individuos que sólo pueden ser satisfechas desde una óptica comunitaria. Son “intereses difusos, que reposan en circunstancias puramente fácticas, frecuentemente genéricas, contingentes y mutables”²⁸. Estos derechos intentan poner límite a poderes aun más fuertes que los del Estado mismo.

Conviene recordar lo que nos indica Sagués con el título de “la Constitución inconclusa”²⁹: se refiere, con variados argumentos, a que “muchas de las ofertas que hace la reforma a la sociedad quedan por otra parte a merced de lo que dispongan leyes posteriores. (...) son tributarias igualmente de las normas regulatorias. La Constitución está todavía por hacerse”.

²⁷ Montalvo, Correa, *Constitución económica*. Citado por Luciano Parejo Alfonso en: Dromi, op. cit., pág. 287.

²⁸ Iturraspe, Jorge Mosset, *Nuevos derechos de los consumidores y usuarios*. Santa Fe, De Rubinzal-Culzoni, 1994, pág. 94.

²⁹ Sagués, Néstor Pedro, *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, Astrea, 1994.

9.1. El medio ambiente y el desarrollo sustentable

Estas adquisiciones *irrenunciables*³⁰ de la conciencia social contemporánea han recibido cabal aceptación en nuestra reforma constitucional, que las incorporó en sus artículos 41 y 42. El primero de ellos establece el derecho de los habitantes del país “*a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*”. Se trata, obviamente, del concepto ya ampliamente difundido de *desarrollo sustentable*³¹.

Además, más allá del plano declarativo, el texto constitucional incorpora el concepto de “daño ambiental” y establece la necesidad de “recomponerlo”, precepto que debe ponerse en práctica no solo reparando el daño por vía indemnizatoria, sino también restituyendo el equilibrio alterado.

9.2. Los consumidores y los usuarios

En el art. 42, a su vez, la reforma define la situación de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, estableciendo que los mismos tienen derecho “en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno”. En el apartado siguiente impone a las autoridades proveer “a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios”. Se asegura a estas últimas, entidades intermedias imprescindibles en la economía de una sociedad democrática, la necesaria participación (...) en los organismos de control” de los servicios públicos.

En una sociedad democrática que ingresa al nuevo milenio es preciso garantizar la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, la vigilancia de los monopolios naturales y legales, y el control de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

Con respecto al primer punto, la idea es mejorar la competitividad, es decir, facilitar la competencia en los mercados. La competencia permite aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos, incrementando la productividad del trabajo y el capital. En consecuencia, habría que eliminar las restricciones sobre la actividad económica que gravitan sobre la competencia de precios y la calidad de los productos. “La relación entre desregulación económica y competitividad está dada por la productividad de los factores productivos.”³²

Al adquirir rango constitucional, la protección al consumidor tiende a explicitar la tutela del mercado, en concordancia con una realidad económica de competitividad global. Bajo este concepto, interpretamos que el espíritu de la ley consiste en la protección como medida de cumplimiento real del derecho al acceso a bienes y servicios. El mismo se encuadra en la función de bienestar que debe lograr la comunidad a través de la

³⁰ Rosatti, Horacio Daniel, “Preservación del medio ambiente. Desde el interés difuso hacia el derecho-deber constitucional”. En: *Reforma de la Constitución*. Santa Fe, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1994.

³¹ Esta expresión se introdujo en 1987 en el *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (conocido como “*Informe Brundtland*”).

³² Sguiglia, E. y otros, “Desregulación y competitividad”. En: *Boletín Techint*, 1993, N° 276.

organización económica de la competencia y la satisfacción de las necesidades. Precisamente el sentido de la información veraz –diferenciada de la publicidad– apunta a facilitar una actitud racional del consumidor.

Las imperfecciones de los mercados que se transforman en conductas anti-competitivas no solamente afectan a los productores que no tienen libre entrada al mercado, sino que afectan desfavorablemente a los consumidores.

9.3. El desarrollo humano

En el apartado de la Constitución Nacional dedicado a las atribuciones del Congreso, el inciso 18 del art. 75 se refiere a la prosperidad del país (antiguo inciso 16). El mismo obliga al Congreso a “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (...) promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores (...)”.

El inciso siguiente se refiere al desarrollo humano; obliga al Congreso a: “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”.

El artículo continúa, haciendo referencia al deber del Congreso de “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”. Se completa el inciso con temas referidos a la educación y la cultura.

Uno de los convencionales que participó en la reforma de 1994 citó al profesor Julio Olivera en el debate para hacer la distinción entre crecimiento económico, desarrollo económico (disminución de la brecha entre producto potencial y real) y progreso económico, para incorporar los conceptos de equidad, justicia y solidaridad. “Se cambia la palabra *progreso* –fuertemente ligada al proyecto de la razón y de la Ilustración– por la palabra *desarrollo humano*, fuertemente ligada a la conciliación entre economía de mercado y democracia.”³³

10. Federalismo económico

Dentro de la llamada “parte orgánica” de la Constitución Nacional, una de las principales novedades de naturaleza económica tiene que ver con la distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias y con la regionalización económico-social. El profesor Frías enumera los tres principios del federalismo: *subsidiaridad* (principio implícito), *solidaridad* y *concertación*³⁴. El art. 75, que define las atribuciones del Congreso, establece en su inciso 2 el carácter coparticipable de las contribuciones directas que fije el gobierno federal. La reforma se propone dejar atrás un régimen de

³³ Carrió, M. E., “Economía, democracia y desarrollo”. En: Dromi, R. y otros, op. cit., pág. 322.

³⁴ Frías, Pedro, *Diálogo entre Nación, Provincias y Municipios*. En: *Interpretando la Constitución*. Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1995.

coparticipación integrado por una diversidad de normas yuxtapuestas³⁵. Con el fin de depurarlo, el inciso establece expresamente el mecanismo de “leyes-convenio” para instrumentar la coparticipación, definiendo explícitamente los criterios de distribución, a saber:

- a) las competencias, servicios y funciones de cada una de las jurisdicciones;
- b) la equidad, la solidaridad y el propósito de lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el país.

Si bien la coparticipación no es la única forma de instrumentar la coordinación financiera entre la Nación y las Provincias, constituye la herramienta principal sobre la que se centra el debate en la actualidad.

La ley-convenio de coparticipación tendrá como origen el Senado –el poder más representativo de los intereses provinciales– lo que pareciera favorecer un mayor poder de negociación de las Provincias ante el Poder Ejecutivo Nacional. Esto se contrapone al régimen anterior, por el cual la Cámara de Diputados constituía la cámara de origen, lo que daba más representantes a las Provincias con mayor población y, consecuentemente, más votos que defendieran sus intereses. Otro avance consiste en establecer que no habrá transferencia de competencia, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos.

Además, como explicó el miembro informante del despacho de la mayoría, el Convencional Rubén Marín³⁶, la masa coparticipable se integra a partir de esta reforma “con la totalidad de los impuestos directos e indirectos que recaude la Nación (...) esta regla de integralidad admite una excepción: me refiero a las asignaciones específicas, para las que se exige un fin, un tiempo de duración determinado y que sean instituidas mediante una ley especial del Congreso” (por ejemplo, el impuesto automotor para el fondo de incremento salarial docente).

Debe apuntarse que el recurso a las “leyes-convenio”, que deben ser aprobadas no solo por el Congreso Nacional sino por las legislaturas provinciales, implica, como señalara Dromi³⁷, la instauración de un verdadero pacto federal fiscal con vocación de perdurabilidad.

De todas formas, hasta el año 2000 se ha mantenido el régimen de coparticipación federal (ley 23.548 y modificatorias). Supone una pre-coparticipación establecida desde el *Acuerdo Federal Fiscal 1* de 1992³⁸, retomado con algunas variantes en los acuerdos siguientes que involucraron el 15% de los recursos coparticipados asignados al Sistema de Seguridad Social y los recursos asignados al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales. El saldo constituye la coparticipación neta³⁹. La distribución primaria

³⁵ Esta disparidad motivó a Héctor Villegas a calificar al sistema de “heterogéneo e irracional” en su obra *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires, De Palma, 1994.

³⁶ Rubén Marín, convencional por la Prov. de La Pampa. Extraído del debate de la Asamblea Constituyente.

³⁷ Dromi, Roberto & Menem, Eduardo, *La Constitución Reformada*. Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1994.

³⁸ El 12 de agosto de 1993 el Gobierno Nacional firmó, junto a los Gobernadores de dieciséis Provincias, el denominado *Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*. El mismo representó la asunción de una serie de compromisos para ambos niveles de Gobierno.

³⁹ Montamat, D. y otros, *Presupuesto para el cambio*. Buenos Aires, Fundación Argentina Siglo XXI, 1999, págs. 162-165.

establecida fue: el 41,952% al Tesoro Nacional, el 10% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional y el 57,048% al conjunto de las provincias. La distribución secundaria comprende la reasignación entre las provincias.

El régimen es complejo, y por ello se habla del “jeroglífico de la coparticipación federal”⁴⁰. Existen dos criterios fundamentales para realizar la distribución: el *criterio devolutivo* (se reparte de acuerdo a los recursos generados en cada provincia) y el *criterio de solidaridad regional* (se reparte apuntando a paliar las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones del país). Un criterio alternativo podría ser el poblacional: entregar a cada provincia los recursos de acuerdo a su proporción de la población total del país.

Cuando en la década de los treinta se creó el primer régimen de coparticipación federal, el criterio que se aplicaba era el *criterio devolutivo*. La asignación fue trasladándose luego hacia el *criterio solidario*.

Así, las provincias más pobladas reciben mucho menos de lo que recibirían de aplicarse el criterio poblacional. Extrema sería la desigualdad si se tomase en cuenta el criterio devolutivo: la Capital Federal aporta *más del 50%* del monto de impuestos coparticipables, pero recibe entre el 1 y 2%. Las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y sobre todo Buenos Aires están en la misma situación: reciben menos recursos que aquellos que se recaudan en sus distritos⁴¹.

Este es uno de los problemas de transferencias que los argentinos debemos resolver, pues la dispersión es amplia. Por un lado, tenemos jurisdicciones como Buenos Aires, con un desarrollo al nivel de los países desarrollados; por el otro, un gran número de provincias con niveles de ingreso per cápita comparables a los de países subdesarrollados. La discusión será muy difícil. Existen proyectos que pretenden que cada jurisdicción viva con lo que recauda. Otros desean un ampliación del criterio de solidaridad.

Con respecto a la primera postura, el Consejo Empresario Argentino acercó al Gobierno su *Propuesta de Federalismo Fiscal*, que tiene como trasfondo de discusión la sugerencia de que el gasto de cada provincia se financie con lo que cada una recaude. En esencia, la propuesta es la siguiente:

- a) Cada provincia tiene que hacerse responsable por su recaudación; se elimina el criterio de coparticipación federal.
- b) El esquema de recaudación se diseña sobre la base de un régimen simple, que se sostiene sobre todo en el IVA y el impuesto a las ganancias, con aportes extra de los aplicados a combustibles, cigarrillos y bebidas alcohólicas.
- c) Se debe apostar a gravar el consumo y no el ahorro, para estimular la inversión y la ganancia de competitividad.

Sin duda el debate que nos espera será el más importante de los próximos años.

El cambio de gobierno en 1999 obligó a realizar un nuevo acuerdo. En la ciudad de Buenos Aires, a los 6 días del mes de diciembre de 1999, los gobernadores en ejercicio y los gobernadores electos de las provincias suscribieron el *Acta de compromiso federal*. Su objetivo fue acordar la realización de acciones concurrentes a la consecución de un crecimiento equilibrado de la Nación y la prevención de las distorsiones y efectos adversos

⁴⁰ Llach, J., *Otro siglo. Otra Argentina*.

⁴¹ Elaborado en base al *Informe del Gobierno Argentino*. Sophia, 1996, y Ministerio del Interior, 1997.

en la producción y el empleo que generan el alto nivel de endeudamiento del conjunto del sector público y las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica ocasionadas tanto por factores cíclicos de origen interno como por perturbaciones externas. Los asistentes ratificaron la necesidad de impulsar el cumplimiento de los aspectos pendientes del acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12 de agosto de 1993 y sus modificatorias, así como de disminuir en términos nominales el gasto público tanto nacional como provincial.

Como la restricción fiscal era el principal problema a resolver, se trató de establecer con certeza las transferencias provinciales. Así se determinó que durante el ejercicio fiscal 2000 las transferencias por todo concepto (*Coparticipación de Impuestos y Fondos Específicos*) a las provincias se fijaran en una suma única y global anual equivalente a 1.350 millones de pesos, que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, con *independencia* de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro.

Además las Provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometieron a impulsar durante el año 2000 en sus respectivas jurisdicciones el dictado de una legislación que, de acuerdo a sus propias normas constitucionales, adoptara principios o parámetros similares a los establecidos para la Nación por la ley 25.152 de Administración de los Recursos del Estado o Solvencia Fiscal, con el objeto de disminuir el déficit fiscal, contener el gasto público, autolimitarse en el endeudamiento y asegurar la transparencia fiscal.

Otra definición fundamental en materia de recursos provinciales es la contenida en el art. 124, que atribuye a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Sobre este tema existía una larga polémica doctrinal, jurisprudencial y política, pues la Constitución de 1853 no definía explícitamente la cuestión. En 1949 se afirmó la nacionalización de tales recursos; a pesar de que más tarde tal ley fue derogada, la tendencia centralizadora se afirmó por otros caminos, tales como la legislación ordinaria y ciertos fallos de la Corte Suprema. La orientación descentralizadora, en cambio, vio la luz en el *Acuerdo de Reafirmación Federal* suscripto en 1990 por el Presidente y los Gobernadores, y recibe ahora plena confirmación en el texto constitucional.

La línea de un federalismo económico cooperativo (convencionales como Guinle, Saraví Toledo⁴² y otros la denominan línea del “federalismo solidario” o “federalismo de concertación”), expresada ya en el art. 75 incisos 2 y 3, tiene también significativa aplicación en el art. 124, donde se reconoce a las Provincias la facultad de “crear *regiones* para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Debe entenderse que no se trata de establecer una nueva instancia institucional entre nación y provincia⁴³; lo que la Constitución concibe, en cambio, es la *región* como instrumento de desarrollo del que pueden disponer las provincias según su iniciativa y en la medida en que la impulsen. Como indica el convencional Manfredotti, son “ellas [las Provincias] las que, atendiendo a distintos factores, determinarán la necesidad de reunirse o no, porque lo contrario, una supuesta imposición

⁴² Extraído del debate de la Asamblea Constituyente.

⁴³ De hecho, el profesor Frías se refiere en su obra citada a la *región* más bien como “una corrección de escala”.

del poder central para su formación, traería efectos distintos a los buscados y concluiría en un seguro fracaso”.

11. El presupuesto nacional

Las normas legales básicas que rigen la formulación del proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional son: la Constitución Nacional, la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, El Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley 24.354), y la Ley de Responsabilidad Fiscal (25.152).

Los principales artículos de la Constitución Nacional referidos al presupuesto son los siguientes:

- El *artículo 4*, en el que se establecen las características generales que debe tener el presupuesto. “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 decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.” Paralelamente, el artículo 52 faculta a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación para conocer en el ámbito de las leyes sobre contribuciones: “A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.”
- El *artículo 75, inciso 8*, que pauta el principio de periodicidad anual del presupuesto: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”
- *Desde el artículo 77 al 84 inclusive*, donde se normaliza el proceso de formación de leyes entre las cuales se encuentra incluida la Ley de Presupuesto.
- El *artículo 85*, que pauta las funciones y el status de la Auditoría General de la Nación. “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. “Tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”
- El *artículo 99, inciso 1*, por el que se otorga al Presidente de la Nación la responsabilidad del manejo de los negocios de la Nación. “Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.”
- El *artículo 99, inciso 10*, donde se establece que el Presidente “supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.”

- El *artículo 100, inciso 6*, que establece que el Presidente debe “enviar al Congreso los proyectos de la Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.” Además, el inciso 7 lo obliga a “hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.”
- Fuera de la Constitución, la *Ley 24.156* establece la coordinación entre los cuatro sistemas que componen la Administración Financiera: Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, y Sistema de Contabilidad. Cada uno de ellos posee un Órgano Rector (llamado también “de Coordinación”) establecido por el Poder Ejecutivo. El sistema de control está compuesto en lo externo por la Auditoría General de la Nación, que depende del Poder Legislativo, y en lo interno por la Sindicatura General de la Nación⁴⁴, dependiente del Poder Ejecutivo.
- Además, la *Ley de Inversión Pública (24.354/94)* creó el Sistema Nacional de Inversión Pública. Contempla el alcance de sus objetivos “a través de la formulación del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) y de la creación y actualización de un Inventario o Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)”.

El objetivo primordial de la ley es lograr una mejora sustantiva en la eficiencia de la Inversión Pública, es decir, en su rentabilidad socioeconómica. Para ello prevé que los proyectos sean formulados y analizados de acuerdo con las técnicas más modernas internacionalmente aceptadas de evaluación de proyectos en cuanto a su viabilidad técnica, económica, institucional, ambiental y financiera, según metodologías establecidas, cuya calidad y homogeneidad permitan una comparación entre los proyectos. De esta forma se incorporan los elementos objetivos más relevantes, intrínsecos al proyecto, a fin de que la selección o priorización de los mismos se alcance a través de un proceso racional sobre la base de sus efectos reales para la sociedad.

- La *Ley de Responsabilidad Fiscal* se propone eliminar el déficit fiscal en un plazo mediano y a la vez establecer límites para el endeudamiento público. Estableció que el déficit fiscal, entendido como la diferencia de gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital del sector público nacional no financiero, no debía superar en 1999 el uno con noventa por ciento (1,90%) del PIB. Reestimado dicho déficit, excluyendo todos los ingresos por venta de activos residuales, empresas privatizadas y concesiones, determinará el déficit base de los años siguientes hasta alcanzar el equilibrio en el año 2003.

Se destinará al fondo al que se refiere el artículo 9º de esta ley de responsabilidad fiscal no menos del uno por ciento (1%) de los recursos del Tesoro Nacional en el año 2000, el uno con cincuenta por ciento (1,50%) en 2001 y el dos por ciento (2%) a partir de 2002, más los superávits fiscales, el cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta de activos de cualquier naturaleza, y cánones por concesiones del Estado nacional. El restante cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta de activos y cánones por concesiones no podrá destinarse a atender gastos corrientes del sector público nacional no financiero.

El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres años, sujeto a las normas que instituye la presente ley.

La deuda pública total del Estado nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del sector público nacional no financiero, la capitalización de intereses, el pase

⁴⁴ Es la misma Sindicatura que realizó el informe de control que obligó a renunciar el 20-10-2000 al Secretario de Inteligencia del Estado.

de monedas, los préstamos que el Estado nacional repase a las provincias y el pago establecido en las leyes 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130 y 24.411, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el primer trimestre del año siguiente.

La ley también instituye el *Programa de Evaluación de Calidad del Gasto* con el objeto de: incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios, y aumentar la eficiencia de los organismos públicos optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado. El programa se localizará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda, en función de lo dispuesto por el título II, capítulo II, sección V, de la ley 24.156 de administración financiera. Abarcará al conjunto de la administración central y descentralizada.

- Además se crea el *Fondo Anticíclico Fiscal*, que se constituirá con el cincuenta por ciento (50%) de los recursos provenientes de las privatizaciones, concesiones, ventas de activos fijos y de acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado nacional o de su prenda, a partir del 1° de enero de 1999 y con las únicas excepciones de las acciones del Banco Hipotecario S.A. y de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la ley 23.985, y 28 y 29 de la ley 24.948 durante el plazo establecido en esta última; también se integrará con los superávit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal con no menos del uno por ciento de los recursos corrientes del Tesoro nacional en el año 2000, y uno con cinco por ciento (1,5%) del propio Fondo. El Fondo será administrado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos siguiendo los mismos criterios que utiliza el Banco Central de la República Argentina para las reservas internacionales.

Se integrará hasta alcanzar un monto equivalente al tres por ciento (3%) del PBI y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico, para lo cual considerará un indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal.

Cuando los recursos alcancen en un ejercicio el monto máximo mencionado del tres por ciento (3%) del PBI, los excedentes acumulados durante ese ejercicio podrán aplicarse a la cancelación de deuda externa, inversión pública o gasto social.

- Por último, el Poder Ejecutivo Nacional invita a los Gobiernos Provinciales y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (según el *Acta de Compromiso* del 6 de diciembre de 1999) al dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

12. Conclusiones

Política, derecho y economía. Así como en el plano especulativo existe una voluntad política (fines) previa al derecho (que ordena) y a la economía (que organiza), también debería existir una voluntad análoga en la faz operativa. Pero la realidad dista de ello; en muchos casos existe una subversión de la relación, en la que los instrumentos acaparan la posición dominante.

Queda mucho por hacer en el plano legislativo para ir adecuando la normatividad ordinaria a aquellas orientaciones, de modo que sirvan a una más equilibrada convivencia de las personas, los grupos sociales y las regiones territoriales en el ámbito de nuestra patria. Como enseña Alberdi, “en Economía, más que en otro ramo, es nada consagrar el principio, lo que más importa, lo más arduo, es ponerlo en ejecución”⁴⁵.

⁴⁵ Alberdi, J. B., *Sistema económico y rentístico de la República Argentina según la Constitución Nacional*, pág.13.

13. Anexo: Leyes económicas

La década de los noventa, como ya señalamos, alteró la base normativa y los derechos de propiedad para implementar un nuevo esquema de organización económica emergente de una función política de bienestar.

A continuación, una selección enunciativa de las normas consideradas relevantes.

Ley 23.843

Consejo Federal Agropecuario – Creación – Funciones – Derogación de la ley 20.310

Sanción: 26 septiembre 1990

Promulgación: 12 octubre 1990

Publicación: B.O. 19/10/90

Ley 23.928

Convertibilidad del Austral

Sanción y promulgación: 27 marzo 1991

Publicación: B.O. 28/3/91

Ley 23.962

Ley de Obligaciones Negociables – Modificación de la Ley 23.576 y del art. 36 de la ley 20.091

Sanción: 4 julio 1991

Promulgación: 1º agosto 1991

Publicación: B.O. 6/8/91

Ley 23.978

Impuestos – Gravamen de emergencia a los premios de determinados sorteos y concursos deportivos – Condonación de deudas a responsables del gravamen

Sanción: 14 agosto 1991

Promulgación: 22 septiembre 1991

Publicación: B.O. 18/9/91

Ley 23.982

Deuda Pública – Consolidación en el Estado Nacional de obligaciones de pagar sumas de dinero devengadas hasta el 1/4/91 reconocidas en sede administrativa o judicial – Modificación del decreto 1757/90

Sanción: 21 agosto 1991

Promulgación: 22 agosto 1991

Publicación: B.O. 23/8/91

Ley 23.993

Administración Nacional de Aduanas – Modificación de la ley 22.091

Sanción: 18 septiembre 1991

Promulgación: 17 octubre 1991

Publicación: B.O. 1/11/91

Ley 24.005

Fondo Monetario Internacional – Aumento del aporte argentino

Sanción: 2 octubre 1991

Promulgación: 24 octubre 1991

Publicación: B.O. 1/11/91

Ley 24.009

Hidrocarburos – Transferencia a todas las provincias de gas venteado por Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E. dentro de sus jurisdicciones

Sanción: 30 octubre 1991

Promulgación: 26 noviembre 1991

Publicación: B.O. 29/11/91

Ley 24.083

Fondos comunes de inversión – Régimen – Derogación de la ley 15.885

Sanción: 20 mayo 1992

Promulgación: 11 junio 1992

Publicación: B.O. 18/6/92

Ley 24.130

Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, suscripto el 12/8/92 – Ratificación

Sanción: 2 septiembre 1992

Promulgación: 17 septiembre 1992

Publicación: B.O.22/9/92

Ley 24.145

Federalización de hidrocarburos – Transformación empresaria y privatización de Y.P.F. S.A.

Sanción: 24 septiembre 1992

Promulgación: 13 octubre 1992

Publicación: B.O. 6/11/92

Ley 24.146

Emergencia económica – Transferencia a favor de provincias, municipios y comunas de bienes inmuebles innecesarios

Sanción: 24 septiembre 1992

Promulgación: 13 octubre 1992

Publicación: B.O. 21/10/92

Ley 24.155

Caja Nacional de Ahorro y Seguro – Banco Nacional de Desarrollo – Declaración de sujetos a privatización

Sanción: 30 septiembre 1992

Promulgación: 26 octubre 1992

Publicación: B.O. 30/10/92

Ley 24.279

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – Aumento del aporte argentino al capital autorizado

Sanción: 10 noviembre 1993

Promulgación: 7 diciembre 1993

Publicación: B.O. 15/12/93

Ley 24.313

Corporación Financiera Internacional – Aumento del aporte de nuestro país – Aprobación

Sanción: 23 febrero 1994

Promulgación: 18 marzo 1994

Publicación: B.O. 22/3/94

Ley 24.318

Entidades financieras liquidadas con anterioridad a la ley 24.144 – Desempeño exclusivo y excluyente del Banco Central en la sindicatura de los procesos de quiebra

Sanción: 4 mayo 1994

Promulgación: 18 mayo 1994

Publicación: B.O. 30/5/94

Ley 24.522

Ley de concursos y quiebras – Derogación de la ley 19.551 – Modificación de diversas normas

Sanción: 20 julio 1995

Promulgación: 7 agosto 1995

Publicación: B.O.9/8/95

Ley 24.523

Sistema Nacional de Comercio Minero – Creación

Sanción: 9 agosto 1995

Promulgación: 31 agosto 1995

Publicación: B.O. 11/9/95

Ley 24.537

Impuestos – Operaciones que se efectúen con el objeto de privatizar empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas que pertenezcan a los estados provinciales o municipales

Sanción: 9 agosto 1995

Promulgación: 18 septiembre 1995

Publicación: B.O. 22/9/95

Ley 24.554

Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no partes del Mercosur, suscrito en Buenos Aires el 5/8/94 – Aprobación

Sanción: 13 septiembre 1995

Promulgación: 11 octubre 1995

Publicación: B.O. 18/10/95

Ley 24.587

Ley de nominatividad de los títulos valores privados – Aprobación – Impuesto a las ganancias y al valor agregado – Procedimiento y régimen penal tributario – Modificación de diversas normas

Sanción: 8 noviembre 1995

Promulgación: 21 noviembre 1995

Publicación: B.O. 22/11/95

Ley 24.622

Sistema integrado de jubilaciones y pensiones – Trabajadores autónomos vinculados con la práctica de la actividad futbolística profesional y amateur – Inclusión en el marco de la ley 24.241 – Categorización

Sanción: 27 diciembre 1995

Promulgación: 16 enero 1996

Ley 24.627

Entidades Financieras – Modificación de la Ley 21.526

Sanción: 21 febrero 1996

Promulgación: 11 marzo 1996

Publicación: B.O. 19/3/96

Ley 24.628

Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo – Modificación – Aumento de Aporte – Aprobación

Sanción: 21 febrero 1996

Promulgación: 13 marzo 1996

Publicación: B.O. 27/3/96

Ley 24.671

Impuestos – Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento – Garantía – Prórroga

Sanción: 10 julio 1996

Promulgación: 29 julio 1996

Publicación: B.O. 1/8/96

Ley 24.794

Consolidación de deudas – Publicación de la nómina de pagos realizados en cumplimiento de lo establecido en los incs. b) y c) del art. 7 de la ley 23.982

Sanción: 5 marzo 1997

Promulgación: 4 abril 1997

Publicación: B.O. 9/4/97

Ley 24.956

Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 – Incorporación de comunidades aborígenes

Sanción: 29 abril 1998
Promulgación: 22 mayo 1998
Publicación: B.O. 28/5/98

Ley 24.889

Factura de crédito – Requisitos – Modificación de la ley 24.760
Sanción: 10 junio 1998
Promulgación: 2 julio 1998
Publicación: B.O. 1998/7/13

Ley 25.035

Acuerdo sobre facilitación de actividades empresariales suscripto con Brasil, en Brasilia, el 15/02/96 – Aprobación
Sanción: 14 octubre 1998
Promulgación: 9 noviembre 1998
Publicación: B.O. 1998/11/13

Ley 25.053

Impuesto a los automotores, embarcaciones y aeronaves – Fondo Nacional del Incentivo Docente – Creación
Sanción: 18 noviembre 1998
Promulgación: 10 diciembre 1998
Publicación: B.O. 1998/12/15

Ley 25.063

Impuesto a las ganancias, al valor agregado y sobre los bienes personales – Recursos de la seguridad social – Código aduanero – Modificaciones – Impuesto sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresario y a la ganancia mínima presunta – Creación
Sanción: 7 diciembre 1998
Promulgación: 24 diciembre 1998
Publicación: B.O. 1998/12/30

Ley 25.108

Banco de la Nación Argentina – Se lo exceptúa de la declaración de “sujeto a privatización” – Modificación de la ley 23.696
Sanción: 19 mayo 1999
Promulgación: 15 junio 1999
Publicación: B.O. 1999/06/17

Ley 25.109

Emergencia pesquera – Declaración para la especie merluza común hasta el 31/12/99
Sanción: 2 junio 1999
Promulgación: 23 junio 1999
Publicación: B.O.1999/06/24

Ley 25.152

Ley de convertibilidad fiscal – Restricción de gastos y ajuste de los recursos públicos para los ejercicios fiscales comprendidos entre los años 2000 y 2003

Sanción: 25 agosto 1999

Promulgación: 15 septiembre 1999

Publicación: B.O. 1999/9/21

Ley 25.156

Ley de defensa de la competencia – Derogación de la ley 22.262

Sanción: 25 agosto 1999

Promulgación: 16 septiembre 1999

Publicación: B.O. 1999/09/20

Ley 25.161

Régimen de inversiones para la actividad minera – Valor boca mínima – Incorporación del art. 22 bis a la ley 24.196

Sanción: 8 septiembre 1999

Promulgación: 4 octubre 1999

Publicación: B.O. 1999/10/07

Ley 25.239

Reforma tributaria – Modificación y prórroga de la vigencia de las leyes regulatorias de los impuestos a las ganancias, al valor agregado, sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresario, sobre los bienes personales, internos, a la ganancia mínima presunta, adicional de emergencia sobre el precio de venta de cigarrillos, sobre los combustibles líquidos y el gas natural, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) y el Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa – Creación de un impuesto de emergencia sobre altas rentas y de un régimen especial de seguridad social para empleados del servicio doméstico – Derogación del impuesto de emergencia con destino al Fondo Nacional de Incentivo Docente – Prórroga del Pacto Fiscal Federal – Modificación de leyes 11.683 (t.o. 1998), 24.241, 23.660 y el Código Aduanero – Deducciones aplicables a beneficios previsionales que excedan de \$3.100.

Sanción: 29 diciembre 1999

Promulgación: 30 diciembre 1999

Publicación: B.O. 1999/12/31

Decreto 1098/97

PROYECTO MATRIZ DE INSUMO PRODUCTO PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA. Considerando que la Matriz de Insumo Producto es fundamental para analizar la estructura productiva de la economía, y que durante los últimos años ha habido cambios relevantes en dicha estructura, la situación motiva la necesidad de una nueva Matriz que permita la elaboración de proyecciones y el diseño de la política económica.

CREADORES DE MERCADO: La Resolución 238/96 de la Secretaría de Hacienda establece los requisitos, derechos y obligaciones de los “Creadores de Mercado, figura previamente instituida mediante el artículo 5° del Decreto mencionado en el párrafo precedente. Los “Creadores de Mercado” son aquellos que participan

significativamente en la colocación primaria y la negociación secundaria de los Instrumentos de Endeudamiento Público (I.E.P). Este artículo facultó al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, a través de la Secretaría de Hacienda, a fijar los requisitos, derechos y obligaciones de los “Creadores de Mercado”. La existencia de esta figura contribuirá a mejorar el funcionamiento del mercado nacional de capitales y el cumplimiento de los planes de financiamiento del Tesoro Nacional.

14. Soporte pedagógico

14.1. Lenguaje

Política, derecho y economía: definición e interrelaciones. Ciencias humanas normativas. Derecho y justicia. Instrumentos económicos, orden legal y fines políticos. Subordinación. Política, preferencias, función de bienestar. Voluntad política, ordenamiento jurídico. Cosmovisión, doctrinas, esquemas de propiedad. Instituciones, interacción, restricciones a la economía, costos de transacción. Supuestos de racionalidad, incertidumbre y tiempo en el desempeño económico. Derecho económico. Constitución, reformas, marco constitucional de la economía. Derechos de tercera generación, medio ambiente, desarrollo humano/sustentable, defensa de la competencia, el usuario y el consumidor. Federalismo económico, subsidiaridad, solidaridad y concertación. Leyes-convenio, coparticipación, criterios. Presupuesto nacional, inversión pública y responsabilidad fiscal.

14.2. Conceptos clave

La **economía** es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos. Es una actividad humana social (sin el hombre no hay economía).

Cuando hablamos de **política** nos referimos a **finés** sustentados en una concepción ética; cuando hablamos de **derecho** nos referimos al **orden** adecuado para garantizarlos (justicia); y cuando hablamos de **economía** nos referimos a los **instrumentos** (la forma de tratar los medios útiles y escasos de que dispone la sociedad) para lograr los objetivos económicos buscados.

La economía está en relación de **subordinación respecto de la política**, puesto que depende de la definición de bien común que se haga desde ésta. Por ello ninguna perspectiva económica es neutra, todas están determinadas por una **doctrina económica** determinada.

La **función de bienestar** se refiere al estado que tiende a maximizar el bienestar social. Las funciones de bienestar social de los responsables de la política se ven con frecuencia influidas por teorías generales, principios y preferencias. En una sociedad democrática, el proceso político funciona como un sustituto de la función de bienestar social a maximizar.

El **ordenamiento jurídico** es la expresión formal de un ordenamiento real, cuya base de apoyo es política, y supone una **cosmovisión** (una determinada posición antropológica). En la nuestra, de raíz liberal, se reconoce el derecho a la **propiedad privada**.

El resultado del **proceso de transformación** en la Argentina durante la década de los noventa fue una alteración de las normas y esquemas de propiedad para otorgar viabilidad legal a un nuevo esquema productor de bienes y servicios.

El análisis neoclásico del desempeño económico a lo largo del tiempo contenía dos supuestos erróneos: que las *instituciones* y el *tiempo* no importan. El análisis actual modifica el supuesto de la racionalidad y añade la dimensión del tiempo.

Las **instituciones** establecen los límites concebidos por el hombre para estructurar la interacción con sus semejantes. Dichos límites están constituidos por restricciones formales, informales, y sus respectivas características de aplicación. Las **instituciones** y la **tecnología** determinan **costos de transacción y transformación**, que se suman a los costos de producción. La interacción entre las instituciones y las organizaciones conforma la evolución institucional de una economía.

El marco de **elección racional** es aplicable en los mercados desarrollados, pero debe ser modificado en el estudio de la toma de decisiones políticas y económicas en condiciones de incertidumbre, como ha ocurrido y ocurre en los cambios históricos.

Se debe evitar la supremacía instrumental, ya sea económica y/o jurídica, y favorecer el **diálogo integrador** en vista de una finalidad.

Existen **acuerdos** (*covenants*) para establecer **restricciones** a la economía (en función del bienestar social), a la política (en función del desempeño en el gobierno), y al derecho (en función del respeto a la Constitución).

El **derecho económico** es la rama del derecho que ampara la problemática social regulando los hechos jurídicos económicos.

Los **sistemas de gobierno** modelan de manera significativa el comportamiento económico, ya que definen y hacen cumplir las reglas económicas. La elección de una **estructura jurídica** (particularmente la de los derechos de propiedad) también influye en los comportamientos, y surge de intereses políticos, sociales y económicos.

El **sistema de propiedad privada** se caracteriza por la exclusividad de la utilización de la propiedad, la responsabilidad de su uso, y la transferibilidad consensuada sólo con otra parte.

La **Constitución de 1853** estableció las bases jurídicas para el funcionamiento de la economía, construida enteramente sobre la libre iniciativa de los individuos.

Alberdi sostuvo que el gasto nacional se compone de todo lo que cuesta al Estado conservar su Constitución y llevar a la realidad los fines expuestos en su preámbulo. Apoyó las ideas de Adam Smith.

Hubo **reformas a la Constitución** en 1860, 1866 y 1898; las de 1949 y 1955 priorizaron el *welfare state* y reformaron los derechos de los trabajadores. En 1994 se revisaron las deformaciones que permitían estructuras monopólicas y oligopólicas, y se agregó la preocupación ecologista.

Los **derechos de tercera generación**, vinculados al medio ambiente, los usuarios y los consumidores, son intereses que surgen de necesidades comunes ante el funcionamiento del mercado, al que buscan limitar.

La Constitución resguarda el derecho a un ambiente apto para el **desarrollo humano** y penaliza el **daño ambiental**. Busca también mejorar la **competencia** en los mercados, incrementando la productividad y desregulando la actividad económica. Asegura al consumidor el acceso real a bienes y servicios, así como la protección de su salud, seguridad e intereses.

La Constitución busca el **desarrollo humano**, es decir, la prosperidad y el bienestar de todos, con justicia social, educación, cultura, crecimiento armónico de la Nación, equidad, justicia y solidaridad.

Los principios del **federalismo** (subsidiaridad, solidaridad y concertación) se traducen en un régimen de coparticipación de recursos entre la Nación y las Provincias. Existen distintos **criterios** para asignar las transferencias (devolutivo, solidario o poblacional). El federalismo económico cooperativo impulsa la creación de **regiones** para el desarrollo.

Actualmente la dispersión es amplia: la proporción entre los recursos recibidos y aportados es muy desigual entre las distintas jurisdicciones.

La Constitución Nacional, la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, El Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley 24.354), y la Ley de Responsabilidad Fiscal (25.152) son las reglamentaciones que determinan el **presupuesto nacional**, que proviene de “(...) 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 decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”.

El **presupuesto** se fija anualmente. Es controlado por la Auditoría General de la Nación. El Presidente debe enviar al Congreso el proyecto de la Ley de Presupuesto Nacional.

La **Ley de Inversión Pública** persigue la mejora de la eficiencia de la inversión pública. Prevé la evaluación de proyectos de inversión para mejorar su rentabilidad económica.

La **Ley de Responsabilidad Fiscal** promueve la eliminación del déficit fiscal en un plazo mediano y la fijación de límites para el endeudamiento público.

Se instituye el **Programa de Evaluación de Calidad del Gasto**, con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación con sus resultados.

Se destinan recursos al **Fondo Anticíclico Fiscal** para paliar reversiones del ciclo económico.

La Nación y las Provincias perseguirán, según el **Acta de Compromiso** de 1999, objetivos afines.

14.3. Lista de nombres y conceptos clave

Auditoría General de la Nación (21, 22)

Bien común (6)

Competitividad (16, 19)

Concertación (17); federalismo de (22)

Conciencia ecológica (14)

Coparticipación federal (17-20)

Cosmovisión (6, 8, 9)

Costos de transacción y transformación (11, 12)

Crecimiento económico (12, 17)

Criterio; de distribución según ley-convenio(18), de eficiencia económica (13), de racionalidad (10), de solidaridad regional (19), devolutivo (19), económico de restricciones políticas (12), poblacional (19)

Defensa; de la competencia (16, 17, 30), del usuario y del consumidor (14, 15)

Déficit fiscal (20, 22)

Derecho (5); a un medio ambiente apto para el desarrollo (14, 15, 16), a la propiedad privada (8), a la protección del usuario y el consumidor (16), al trabajo (15), clasificación (5, 6), como expresión de voluntad política (8), como restricción para los economistas (12), como orden (6, 12, 23), económico (12), público y administrativo (7), relacionado con el crecimiento económico (12)

Derechos; de propiedad (11, 12, 13, 25), de tercera generación (15), esenciales (13), irrenunciables (16)

Desarrollo; económico (17, 20), humano (16, 17), científico y tecnológico (17), política de (12), relativo de provincias y regiones (17, 18, 19), sustentable (16)

Deuda pública (22, 23, 25)

Economía; bases constitucionales de la (13, 14), como actividad humana social (4), como instrumento de la política (4, 5, 6, 7), como materia ordenada (12), como voluntad operativa (23), conciliada con la democracia (17), definición y etimología (4), dependiente de una cosmovisión (8), desnaturalizada (crematística) (4), diferentes perspectivas de la (6), estructura según las instituciones (11), monetaria (13), privada (9), productividad de la (17), social de mercado (14)

Eficiencia; adaptativa (12), asignativa (12), criterio de (13), de la asignación de los recursos (16), de los organismos públicos (23), de los servicios públicos (16), económica, según los costos de transacción (11), en la inversión pública (22)

Externalidades (13)

Federalismo; fiscal, propuesta de (19), principios del (17), solidario, de concertación o económico cooperativo (20)

Función de bienestar (7, 8, 10, 12, 16)

Institución; carta institucional (14), como factor en el análisis del desempeño económico (11), como restricción a la interacción humana (11), entorno institucional (8, 10)

Inversión pública (23); eficiencia de la (22), ley de (22), sistema nacional de (21, 22)

Ley-convenio (18)

Mercantilismo (14)

Ordenamiento jurídico (7, 8)

Organización de los mercados (13)

Perón, Juan Domingo (14)

Poder Legislativo (21, 22)

Política; como arte de gobernar un Estado (6), como ciencia de la promoción humana (6), como comportamiento humano y social (6), como fin que subordina a la economía (6), de desarrollo (12, 17), de descentralización administrativa (9), doctrinas (8, 9), económica (7, 8, 12), etimología de la (6), función – de bienestar (25), voluntad – (8, 23)

Preferencias (7, 8)

Presidente (20, 21)

Presupuesto Nacional, ley de (21, 22, 23)

Progreso económico (17)

Reforma constitucional (14, 15, 16, 17, 18, 30)

Región (20)

Regionalización (17)

Restricciones; a la competencia (16), a la economía –económicas e institucionales– (10, 12), a la política (12), al derecho (12), institucionales –formales e informales– (11), interdisciplinarias (11)

Solidaridad (17, 18); regional, criterio de (19)

Subordinación de la economía a los fines políticos (6, 7)

Subsidiaridad (17)

Smith, Adam (7, 14)

Transferencias; de competencias y recursos (18), entre provincias, mediante el régimen de coparticipación (19)

Welfare State (14)

14.4. Auto-evaluación

- 1) Defina política, derecho y economía (6). ¿Qué relación existe entre las tres disciplinas? (7, 11-12, 22)
- 2) ¿Qué significa “economía subordinada”? (6)
- 3) ¿Qué es la función de bienestar? ¿Cómo influye la dirigencia en la determinación de la función de bienestar? (7)
- 4) ¿Cómo influye la doctrina política en la elaboración del orden jurídico? (7)
- 5) Enuncie las características principales del proceso de transformación económica ejecutado por el gobierno justicialista a partir de 1989 (9)
- 6) ¿Qué límites establece el análisis contemporáneo a la economía? ¿En qué aspecto supera este análisis al análisis clásico? (10, 11)
- 7) ¿Qué elementos determinan la evolución institucional de la economía? ¿Es el desempeño de la economía totalmente racional? (11)
- 8) ¿Sobre qué principios se debe buscar la integración del derecho, la economía y la política? (11) ¿Qué juegos de restricciones se deducen de estos principios, en virtud de los acuerdos (*covenants*)? (12)
- 9) ¿Qué es el derecho económico? (12)
- 10) Caracterice el sistema de propiedad privada. ¿Qué influencia tiene en nuestra organización social? ¿Qué otros sistemas conoce? (13)
- 11) Enumere las sucesivas reformas a la Constitución Argentina (14)
- 12) ¿Qué son los “derechos de tercera generación”? ¿Por qué han sido incluidos en la Constitución? (15)
- 13) ¿Cómo se garantiza la defensa de la competencia y la protección del consumidor? (16)
- 14) Defina progreso económico y desarrollo humano. Enuncie las diferencias entre los dos conceptos (17)
- 15) ¿Qué es el federalismo? (17) ¿Qué influencia tiene el federalismo en la redacción de normas de distribución de recursos? (20)
- 16) ¿En qué consiste la ley-convenio de coparticipación? ¿Sobre qué principios se basa? ¿Cómo se conforma el fondo resultante? (18, 19)
- 17) ¿Qué diferencias observa entre la propuesta de distribución del Consejo Empresario Argentino y la del *Acta de compromiso federal*? (19)
- 18) ¿Qué es el Presupuesto Nacional? ¿Cada cuánto se fija? ¿Quién/quienes lo determinan? ¿Qué normas lo regulan? ¿Qué organismo lo controla, y cómo? (21, 22)
- 19) ¿Cómo está compuesta la administración financiera nacional? ¿Qué ley reglamenta el déficit fiscal? (22)
- 20) ¿Adónde va el dinero proveniente de las privatizaciones? ¿Qué otros conceptos se incluyen en ese mismo destino? ¿Quién los administra, y con qué fin? (23)

14.5. Resultados

(Las respuestas se encuentran en las páginas que figuran entre paréntesis en cada pregunta)

- Comprensión insuficiente: 10 ó menos de 10 respuestas correctas.
- Comprensión suficiente: de 11 a 19 respuestas correctas.
- Comprensión correcta: 20 respuestas correctas.