

Coparticipación, presupuesto y desarrollo federal

Pablo María Garat¹

Contenido

1	Introducción.....	2
2	Coparticipación Federal.....	2
3	Desarrollo Federal y desequilibrios regionales	3
4	Conclusiones	4

¹ Coordinador Consejo Consultivo del Observatorio Fiscal Federal.
Profesor de Derecho Constitucional, UCA.

1 Introducción

Si, como se ha dicho, gobernar es poblar pero también crear trabajo, tenemos la convicción de que ocupar todo el territorio nacional con familias arraigadas, con educación de calidad y empleo genuino, no es otra cosa que cumplir el mandato constitucional del artículo 14 bis y la nueva cláusula del desarrollo humano del artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional que expresa: ***“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.”***

2 Coparticipación Federal

Para hacer esto posible desde la reforma de 1994 contamos con un eje definido en los incisos 2, 8 y 19, segundo párrafo, del artículo 75.

El **inciso 2** se refiere a la llamada “coparticipación federal” y contempla que “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.”

Por el inciso 8, se establece: “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.”

El tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75, allí mencionado, **y que conecta la coparticipación y el presupuesto como los dos instrumentos más importantes entre nosotros para la asignación de los recursos públicos**, dice: ***“ La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.***

Finalmente, en la misma cláusula del **desarrollo humano** del artículo 75, inciso 19 se completa el eje del programa constitucional para el desarrollo federal: ***“Corresponde al Congreso...19.... Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.”***

3 Desarrollo Federal y desequilibrios regionales

En cuanto al desarrollo federal - el verdadero programa de la Constitución Nacional en materia socioeconómica y cultural – la resolución de los históricos problemas de desequilibrios regionales que comprometen la integración y el desarrollo nacional no pueden ser soslayados, - **junto con el financiamiento del sistema previsional** - como las cuestiones previas y determinantes para alcanzar un consenso en torno a un verdadero y sólido sistema de coordinación económico, financiero y fiscal, que debe incluir la regulación de los regímenes de coparticipación pero va mucho más allá de una simple discusión sobre la distribución de la renta tributaria federal.

¿Cómo se expresan, objetivamente, los principales desequilibrios regionales que caracterizan la deformada estructura territorial, demográfica, económica y social del país?

Como mínimo cabe señalar:

- a) Pobreza estructural en las regiones del NEA y NOA.
- b) Pobreza estructural en microrregiones o “grandes aglomerados urbanos” situados dentro de provincias consideradas con gran desarrollo económico.
- c) Severas insuficiencias de infraestructura para el desarrollo en todo el territorio cuya superación resulta, además, estratégica para el poblamiento, diversificación productiva y recuperación económica de la región patagónica y el aprovechamiento pleno del mar argentino.

Se habla del llamado “**laberinto de la coparticipación**”. Y actualmente de que para salir del mismo hay que resolver algunas cuestiones previas como la severa inflación, el déficit fiscal, la cuestión de la deuda o la crisis de las economías regionales. Todo esto parece válido, pero nos permitimos insistir en que hay particularmente una sola cuestión que ha impedido resolver esto. Se trata del financiamiento del sistema previsional por su componente impositivo. Y, por ende, resolver el falso dilema de tener que optar entre la justa retribución a nuestros ancianos (fundamentalmente a cargo del Gobierno Federal) y la atención de los niños, los pobres y los enfermos (responsabilidad primaria de los gobiernos locales a través de las políticas de nutrición, educación, vivienda y salud). En realidad, una vez más, se trata de una estrategia para el desarrollo federal que contemple todas las necesidades públicas y en todo el territorio nacional.

Y aquí tal vez valga la pena recordar con Marechal que *“de todo laberinto se sale por arriba”*.

Arriba significa por fuera de los senderos sin salida que cada “parche” legislativo o convencional ha trazado dentro de este “laberinto”.

Arriba significa elevándonos para contemplar el problema en su conjunto, sin distraernos con solo alguno de sus aspectos.

Arriba significa privilegiar por una vez lo importante sobre lo urgente. O tal vez entender que la mayor de nuestras urgencias es atender lo importante.

4 Conclusiones

Sin esto nos parece que solo queda la perspectiva de nuevos “pactos fiscales” y **un mayor deslizamiento hacia un sistema fiscal de transferencias discrecionales, desde el Gobierno Federal a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, que terminará de ahogar nuestro régimen federal.

Si, por el contrario, este debate se inicia con sentido estadista por parte de todos los niveles de gobierno y la dirigencia de oposición, podría sugerirse seguir el programa de la Constitución, que, hasta el momento, hemos desaprovechado como una agenda posible para el desarrollo federal con justicia social y equidad regional. El siglo XXI requiere como nunca del federalismo, como sistema de libertades concretas y aplicación de los principios de subsidiariedad y solidaridad. Está en nosotros responder a este desafío.

Así, queremos señalar propositivamente, para finalizar, que la arquitectura de la reforma de 1994 al vincular los incisos 2 y 8 del artículo 75 e incorporar el segundo párrafo del inciso 19 del mismo artículo (sin olvidar normas de relevancia como los nuevos artículos 123, 124, 125 y 129) constituye el marco adecuado para la recuperación y fortalecimiento del federalismo en tanto el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y luego especialmente el Senado de la Nación – como el ámbito constitucional para la concreción del marco legislativo de todo acuerdo federal – asuman el mandato histórico

expresado en el Preámbulo de “ *constituir la unión nacional, afianzar la justicia y consolidar la paz interior*”.