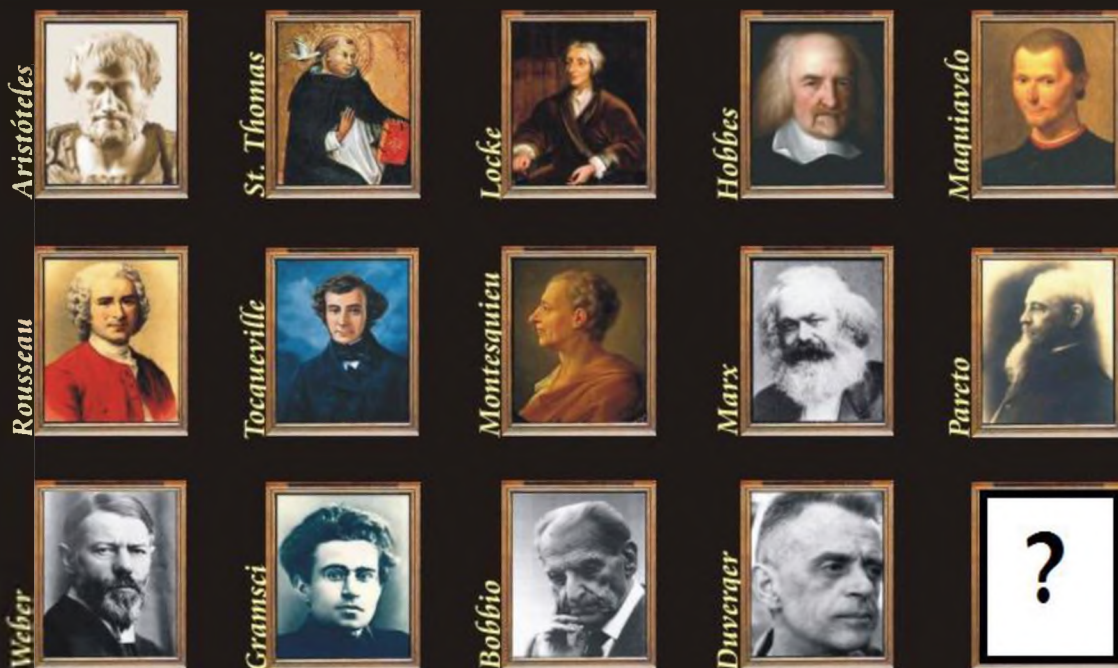


Alvaro Monzón Wyngaard, Héctor J. Zimerman
Agustín S. Carlevaro y Patricio Monzón Battilana
Editores

DERECHO POLÍTICO TEMAS DE AYER Y HOY

Jornadas Preparatorias

POSADAS, SEPTIEMBRE, 2018



AADP

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO POLÍTICO

INDICE

<i>Palabras iniciales</i>	Pág. 4
<i>Comité Evaluador</i>	Pág. 10

I - CONFERENCIAS

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	Pág. 12
“El Conocimiento de lo Político”, Alfredo Isaías Saade	Pág. 18
“Economía y Política Hoy”, Ricardo Del Barco	Pág. 23
“Estado laico, laicidad y laicismo”, Gonzalo F. Fernández	Pág. 34
“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”, Edgar Gustavo Fernández Suarez	Pág. 45
“Holocausto y Propaganda Política”, María Belén Martínez	Pág. 60
“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”, Agustín S. Carlevaro	Pág. 67
“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”, Miguel Goldfarb	Pág. 77
“Algunas Reflexiones acerca de la Reforma Universitaria de 1918”, Emilio Manuel Alderete Avalos	Pág. 92

II - PONENCIAS

2.1. ESTADO Y REGULACIÓN

“Estado y Políticas Públicas de la Educación Superior: Autonomía y Autarquía de las Universidades Argentinas en la Legislación Nacional”, por Claudia L. Díaz y Omar U. D’Andrea	Pág. 119
“Cambio de Ciclo y Elementos para un Estado Equitativo”, por Ataliva G. Laprovitta	Pág. 128
“La 4° Generación de Derechos. La democracia constitucional como meta-garantía. Una mirada desde Argentina”, por Armando Aquino Britos	Pág. 142
“Algunas relaciones entre el Derecho Político y el Derecho Penal: la Política Criminal”, por Fernando Bernabé Verón	Pág. 166
“Cuando la legalidad y la legitimidad no alcanzan: el derrotero político	

de la Ley de Medios, una experiencia inacabada”, por Patricio Monzón Battilana	Pág. 172
“Análisis Comparado de la Vigilancia de los Productos Médicos en Argentina y Estados Unidos”, por Matías Francisco Payes y Álvaro Monzón Wyngaard	Pág. 180
“DGP y Cobertura Médica. La Necesidad de Políticas Públicas Igualitarias en materia de Salud Reproductiva”, por Fermina Mauriño	Pág. 189
“Principios de la Tributación. El Debate sobre la fijación de tarifas”, por María Emilia Quevedo y Alvaro Monzón Wyngaard	Pág. 200
“Estado de Derecho y Tributo”, por María del Rosario Medina	Pág. 211
“Tributación, Equidad e Injusticia: Un tema pendiente en América Latina en tiempos modernos”, por Héctor J. Zimerman	Pág. 231
“Los parques industriales como un posible mecanismo de solución al problema del vacío intermedio en la región”, por Héctor José Zimerman y Aldana F. Segovia	Pág. 246

2.2. DIMENSIONES DE LA NOCIÓN DEL CIUDADANO

“Hacia una ley provincial de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias”, por María Alicia Meixner	Pág. 270
“Una fotografía en sepia: Las transformaciones culturales, reelección indefinida y políticas de seguridad en la Provincia de Corrientes en 2012”, por Marcos Walter Medina	Pág. 278
“Algunas reflexiones de las Formas Directas y Semidirectas del ejercicio de la Democracia en el Derecho Constitucional Argentino, Público Provincial y Municipal en particular”, por Laura Isabel Pasetto	Pág. 299
“Anotaciones sobre el Sistema de Gobierno y la importancia de la profundización de su estudio”, por Carlos Daniel Luque	Pág. 314
“Desarrollo y Democracia en América Latina y El Caribe: Tecnología Médica, Salud y Derechos Humanos”, por Alvaro Monzón Wyngaard; Agustín S. Carlevaro, Patricio Monzón Battilana; Matías Payes; y Jorge Emilio Monzón	Pág. 323
“Incorporación de la Paridad en las provincias argentinas: el caso Corrientes”, por Sofía Dominguez	Pág. 345
“El MERCOSUR entre Unitarios y Federales. Comparación de los	

Sistemas Políticos Municipales del Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay”,
por Sergio Valenzuela y Héctor J. Zimerman Pág. 359

2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER

“El Régimen de la Prueba como forma para la averiguación de la Verdad y del Juicio Divino de la monarquía de Dante Alighieri y su contexto teórico”, por Andrés Salvador Pág. 371

“Bartolomé Mitre y la Nación Argentina: Relato del pasado nacional”,
por Oscar R. Lotero Pág. 382

“Teoría de las Políticas Públicas. Paradigmas en las Políticas Públicas en Argentina”, por Ataliva G. Laprovitta Pág. 397

“El final del Colegio Electoral y el Anti Pacto en Corrientes”, por
Carlos Alberto Cassarino Pág. 411

“Los órdenes sociales en el análisis de las desigualdades. El aporte de la teoría de las instituciones políticas de Daron Acemoglu y James Robinson”,
por Dora E. Ayala Rojas e Ingrid Y. Rosas Villarrubia Pág. 421

“Derechos Humanos y Comunicación. Debates en encrucijada”, por
Patricio Monzón Battilana Pág. 438

“El Control de Convencionalidad en el Ordenamiento Jurídico Argentino. Una mirada sobre su Responsabilidad como Estado Miembro del Corpus Iuris Sistema Interamericano y del MERCOSUR”, por Ruth María Ivonne Balderrama Pág. 443

“Procesos de integración en perspectiva comparada. El MERCOSUR: ¿Impasse o fragmentación? Alternativas al neoliberalismo y la globalización. La relación Argentina – Brasil como alianza estratégica”, por Héctor J. Zimerman Pág. 460

III - PONENCIAS ESTUDIANTILES

“Estado y Nación. Estados con Naciones, Naciones sin Estado y Estados Nacionales: El caso catalán y el caso argentino”, por Fernando Luque Pág. 476

“Introducción al Concepto de Soberanía”, por Mario Augusto Rodríguez Pág. 482

PALABRAS INICIALES

El presente libro titulado **DERECHO POLÍTICO: TEMAS DE AYER Y HOY**, es el producto del encuentro científico (Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político) realizado el pasado mes de Septiembre (27 y 28) de 2018, en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones.

El mismo fue organizado en conjunto por la Asociación Argentina de Derecho Político, el Instituto Superior “Antonio Ruiz de Montoya” (de Posadas, Misiones) y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – Extensión Áulica Posadas – de la Universidad Nacional del Nordeste.

El Programa consistió en:

Jueves 27 de septiembre de 2018

18,30 hs. Conferencia de Prensa y Acto Inaugural

Viernes 28 de septiembre de 2018

9 a 13 hs. Reunión Preparatoria del XV Congreso Nacional de Derecho Político (2019)

16,30 a 18 hs. **PANEL (I)**

Integrantes:

Dr. Ricardo DEL BARCO (UNC)

“Economía y Política Hoy”

Dr. Miguel GOLDFARB (UNNE)

“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”

Dr. Agustín S. CARLEVARO (UNNE)

“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”

Dr. Gonzalo F. FERNÁNDEZ (UNC)

“Estado laico, laicidad y laicismo”

Dr. Jorge E. BARBARÁ (UNC/UCC)

“Representación Política y Destitución. Crisis”

Moderador: Dr. Alvaro MONZON WYNGAARD (UNNE)

18 a 19,30 hs. **PANEL (II)**

Integrantes:

Dra. María Belén MARTINEZ (UNLaR)

“Holocausto y Propaganda Política”

Dr. Emilio ALDERETE AVALOS (UBA)

“La Reforma de 1918”

Dr. Alfredo Isaías SAADE (UNNE)

“El Conocimiento de lo Político”

Dr. Edgar G. FERNANDEZ SUAREZ (UNC)

“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”

Dra. M. Consuelo PARMIGIANI de BARBARÁ (UNC)

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”

Moderador: Dr. Miguel A. DUARTE (UNC)

La Asociación Argentina de Derecho Político, al propio tiempo aceptó ponencias de profesionales y alumnos regionales que, si bien no fueron expuestos en razón del tiempo disponible, se incorporan al presente libro.

La Asociación Argentina de Derecho Político, nuclea a los docentes de Derecho Político de las Facultades de Derecho (públicas y privadas) del país. Entendemos significativo mencionar algunos hitos, de la asociación próximos a cumplir quince años de vida, a saber:

26 de marzo de 2004: Encuentro Regional de Profesores de Derecho Político de Universidades Nacionales. Realizado en la ciudad de Corrientes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Se reunieron los Profesores: María Pérez Vara y Oscar Blando (Universidad Nacional de Rosario); Eduardo Cuello y Gustavo Tarragona (Universidad Nacional del Litoral); M. Consuelo Parmigiani y Jorge E. Barbará (Universidad Nacional de Córdoba); y Alfredo I. Saade, Emilio Nazar y Hector J. Zimmerman (Universidad Nacional del Nordeste). En ese primer encuentro se acordó:

- la necesidad de promover actividades conjuntas que contribuyan a precisar el significado de asignaturas con comunes denominadores tales como: Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencias Políticas y Asignaturas afines que se dictan en las Facultades de Derecho de Universidades Nacionales;

- el compromiso de realización de un Encuentro Nacional de Docentes de las asignaturas mencionadas, en el transcurso del año 2004. El citado encuentro debía abordar los siguientes ejes temáticos: a) La Enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho. Su sentido para la formación del Abogado; b) Contenido de la enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho; c) La crisis política argentina y su repercusión institucional;
- constituir, con los docentes antes mencionados la Comisión Promotora de la Asociación de Derecho Político, designando como Presidente al Profesor Héctor J. Zimmerman y como Secretario al Profesor Alvaro Monzón Wyngaard.

17 de junio de 2004: *Seminario sobre "La Enseñanza de lo Político en las Facultades de Derecho: Su sentido para la formación del Abogado"*. Organizado por la Catedra "A" de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; el Colegio de Abogados y el Tribunal de Disciplina de Abogados de la Ciudad de Córdoba. De esa manera se logró continuidad y se dio cumplimiento al objetivo de realizar anualmente dos Encuentros de Profesores, uno preparatorio y otro de jornadas. El seminario contó con la presencia de distinguidos profesores de la UNR, de la UNNE, y de la UNC, que además brindó el marco de centenares de alumnos colmando el auditorio de esta Casa de estudios.

27 de agosto de 2004: *Encuentro Nacional de Profesores de Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencia Política y/o Materias Afines*. Realizado en la Ciudad de Corrientes, sede de la Universidad Nacional del Nordeste: El Encuentro se desarrolló con la presentación de ponencias en tres comisiones y dos paneles.

28 de agosto de 2004: *Reunión de Profesores para tratar la constitución de la Asociación y la sede del próximo encuentro*. Realizado en Salón Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. A la reunión asistieron los siguientes Profesores: por Universidad Nacional de Rosario: Oscar Blando, Daniel Leandro Boccoli y Ana Maria Raggio; por Universidad Nacional del Litoral: Eduardo Cuello; por Universidad de Buenos Aires: Emilio Manuel Alderete Avalos y Julio Pinto; por Universidad Nacional de Cuyo: Luis Alfredo Puebla; por Universidad Nacional de La Plata: María Monserrat Lapalma, Jorge Szeinfeld, Claudio Contreras, Alejandro Manuel Medici y Guillermo Tamarit; por Universidad Nacional de Córdoba: Mariángeles Martínez Hernández, Carlos Eduardo Martiniau, María Emilia Scalambro, Miriam Consuelo Parmigiani y Jorge

Edmundo Barbará; por Universidad Católica de Córdoba: Martín Rodríguez Brizuela, Ricardo del Barco y Eduardo Cordeiro Gavier; y, por Universidad Nacional del Nordeste: Enrique Eduardo Galiana, Néstor Pedro Brillard Pocard, Alvaro Monzón Wyngaard, Alfredo Isaías Saade, Porfirio A. Aquino y Hector J. Zimerman. Luego del intercambio de opiniones y a propuesta del Profesor Barbará, aprobada por unanimidad, se decide denominar a la nueva asociación como *Asociación Argentina de Derecho Político*, designándose la Junta Promotora (con Secretaría Permanente en Corrientes) con la Presidencia Honoraria del Dr. Porfirio A. Aquino, la Presidencia de Zimerman y como Vocales los siguientes Profesores: Barbará y Parmigiani (UNC), Blando y Raggio (UNR), Cuello (UNL), Pinto y Alderete Avalos junto a Mario Justo López (h) (UBA), Puebla (UNCuyo), Lapalma y Juan Carlos Corbetta (UNLP), Del Barco (UCC y UN La Rioja) y Galiana (UNNE). Asimismo se aprobó que La Plata sea sede del nuevo Encuentro y que la ciudad de Rosario lo sea para las sesiones preparatorias durante el 2005.

27 de mayo de 2005: Reunión de la Junta Promotora. Realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Fueron "Huéspedes de Honor" los Profesores: Zimerman, Monzón Wyngaard, Parmigiani, Barbará, Lapalma, Szeinfeld, y Corbetta; y los anfitriones Blando y Raggio. Como se decidió que la reunión sería ampliada, también participaron los Profesores: José María Marchioni y Alejandro Marcelo Medici (UN La Plata); y Daniel L. Boccoli, Solange Delannoy, Adriana Mack, y Daniel Sosa (UN de Rosario). En la ciudad santafecina el Presidente Zimerman entregó a los asistentes la publicación de las ponencias del Encuentro de Profesores de Corrientes y el Anteproyecto de Estatuto de la Asociación Argentina de Derecho Político, para ser tratado en las jornadas platenses. También se estableció el temario, previo pormenorizado análisis que implicaron ricos intercambios de opiniones y posturas, a saber: 1) La Enseñanza del Derecho Político (o asignaturas equivalentes) en las Facultades de Derecho; con los siguientes subtemas: a) Sentido de los Contenidos; y b) Estrategias para su enseñanza y aprendizaje; 2) Calidad Institucional; con los subtemas: a) El funcionamiento de la división de poderes, b) El Sistema de Partidos, c) Los Déficit del Federalismo, d) La Democracia en América Latina: nuevos escenarios y nuevos desafíos, y e) Vigencia de los Derechos Humanos; 3) Los Servicios Públicos, con los subtemas: a) Regulación y Control, b) Reestatización o privatización, y c) Derechos del Consumidor, Clientes y Usuarios; 4) Rediseño Institucional del Estado en la Globalización, con los subtemas: a) Regiones Supranacionales, b) Regiones Subnacionales y c) Gobiernos Locales.

28 y 29 de noviembre de 2005: II Jornadas Nacionales de Derecho Político "Joaquín V. González". Organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata -en el centenario de su fundación.

- **1er día, 28 de noviembre:** En la sede del Colegio de Abogados, se aprobaron los estatutos de la Asociación Argentina de Derecho Político y se eligieron sus autoridades para el periodo 2005-2008. Al propio tiempo y a propuesta de los presentes se designaron Miembros Honorarios a los Profesores Pedro J. Frías, Francisco Cerro, Jorge Reinaldo Vanossi, Horacio Sanguinetti, Carlos Fayt y Porfirio A. Aquino, así como reconocimiento post-mortem a Juan Carlos Rubinstein.

- **2do día, 29 de noviembre:** Numerosos ponentes y asistentes, reflexionaron y analizaron temas centrales de la disciplina y la realidad actual en distintos paneles; se escucharon las disertaciones de los Profesores Jerónimo Molina Cano de la Universidad de Murcia - España y de Marco Lamandini de la Universidad de Bologna – Italia

En total, la Asociación Argentina de Derecho Político, lleva organizados catorce congresos nacionales de la especialidad, y otras tantas Jornadas Preparatorias. De ellos, fueron sede: La Plata (2005), La Rioja (2008), Catamarca (2009), Mendoza (2013), Pergamino (2014) en las respectivas universidades nacionales.

Al propio tiempo, otras tres universidades, fueron sede de los congresos nacionales más de una vez, en las siguientes ciudades: Corrientes (2004, 2010 y 2014), Rosario (2007, 2012 y 2016) y Córdoba (2006, 2011).

La Universidad Nacional de Córdoba, será anfitriona del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizará en la primera quincena de junio de 2019.

El presente trabajo está organizado en dos partes: la primera receptiona casi todas las “Conferencias” desarrolladas en los Paneles posadeños; y la segunda, da cuenta de más de una veintena de “Ponencias” aceptadas por el Comité Evaluador, divididas en cuatro áreas a saber: 1) Estado y Regulación; 2) Las dimensiones de la noción del Ciudadano; 3) La Institucionalización del Poder (a nivel Supranacional, Nacional y Subnacional), y 4) Ponencias Estudiantiles.

El éxito de las Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizó por primera vez en la bella ciudad de Posadas, contó para su organización con una Comisión Local integrada por los doctores Luis Antonio DUARTE, Fernando B. VERON, y Lic. Martín Fernando MEDINA; con el acompañamiento técnico del Dr. Carlos

CARDOZO (Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Político) y del Dr. Miguel Duarte (Vicepresidente 4° de la Asociación).

La Asociación Argentina de Derecho Político quiere enfatizar su agradecimiento a las autoridades del Instituto Superior “Ruiz de Montoya” (a su Rectora, al Sr. Asesor Legal, a la Sra. Coordinadora de la Carrera del Profesorado en Ciencias Políticas) que pusieron a disposición tiempo, infraestructura y personal; así como al Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

Comité Editorial

COMITÉ EVALUADOR

Dr. Jorge Edmundo Barbará (AADP)

Dr. Edgar Gustavo Fernández Suarez (AADP)

Dr. Juan Carlos Corbetta (AADP)

Dr. Héctor J. Zimmerman (AADP)

Dr. Martín Zemel (UNLP)

Dr. Rolando Juarez (UNNE)

Dr. Horacio José de Jesús Grando (UNNE)

Dr. Jorge Emilio Monzón (UNNE)

**TRIBUTACIÓN, EQUIDAD E INJUSTICIA:
UN TEMA PENDIENTE EN AMERICA LATINA EN TIEMPOS
MODERNOS**

Héctor J. Zimmerman

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE

De larga data, la tributación se ha manifestado como una forma de reparar injusticias y corregir desigualdades. Las experiencias originarias en América Latina, demuestran las disparidades de criterios, en una combinación que conjugan las agendas políticas-económicas de los países miembros y las influencias exógenas en los procesos marcados por las finanzas, y el traslado de imposiciones del sistema internacional a los países miembros de regiones determinadas.

En principio, corresponde al Estado asegurar el control de su capital y la legitimación de los procesos de producción y reproducción, asegurando el orden establecido y expandir la igualdad a la ciudadanía con el establecimiento de democracias, consideradas en este sentido, como aquellos sistemas que cumplen con los requisitos que configuran una “poliarquía”. Corresponde así considerar que dentro de las funciones del Estado, el aseguramiento de la redistribución del ingreso y el control sobre el capital, sigue siendo una materia pendiente, de modo independiente aunque según las épocas los avances y retrocesos sean notorios y marcados.

De acuerdo a los analistas, la crisis de 2008, la segunda que tuvo repercusión mundial después del crack de 1929, tuvo como consecuencia inexorable una mirada hacia las políticas financieras tributarias internas de los países miembros del sistema internacional.

Dentro de las causas enumeradas, se cita a la política de la Reserva Federal que abruptamente disminuyó las tasas de interés del 6% al 1%. El colapso tuvo su punto de inflexión con la quiebra del Banco Lehman Brothers, donde no hay que despreciar la gravitación del ataque a las Torres Gemelas de 2001, la decisión de George Bush de impulsar medidas que acorde a sus declaraciones “parte de cumplir el sueño americano era tener una casa propia”, se produjo la apertura del

sector privado para que el mercado de capitales facilite el financiamiento hipotecario a personas de bajos ingresos.

Con la política monetaria de la FED, aproximadamente 8.000 bancos y agentes hipotecarios especularon rápidamente con la expansión de los créditos hipotecarios, donde los adjudicatarios eran personas de menores recursos, sin ingresos, ni activos, a la par de desempleados. Este tipo de hipotecas se llamaron “subprime”, siendo el resultado visible en mediano plazo, el no pago de los deudores.

Este plan de obtención de créditos hipotecarios, llevó a especular con los precios de los inmuebles y especialmente, el costo de las hipotecas. La segunda consecuencia se denominó “la burbuja inmobiliaria”, y el efecto inmediato fue la inflación relevante de los precios.

El recalentamiento de la economía, se sustentaba en la expansión de “activos tóxicos”, con la colaboración de bancos y agentes financieros que los trasladaban por todo el mundo como parte de un paquete de inversiones.

El camino transitado por los deudores de hipotecas fue el “default”, o cesación de pagos, que optaron por devolver los inmuebles, cancelar los créditos, ya que resultaban menos gravosos que el pago con intereses altos que la Reserva Federal al 2006, ya habían llevado la tasa al 5,5%. Esta burbuja inmobiliaria llevó a la ruina a los portfolios de las empresas ligadas a los bancos y las finanzas, y en regiones como Europa y Japón, no se han subsanado totalmente los perjuicios alcanzados.

El Mercosur se encontró obligado cambiar de paradigmas pensando en una inserción mundial y en la integración correspondiente. En nuestro caso particular en la primera década del Siglo XXI, se vislumbraron nuevos paradigmas que alteraron políticas exteriores un tanto estáticas, y determinados esfuerzos colectivos que se orientaron hacia un acercamiento en lo que los politólogos describieron como neo-populismos.

En un comienzo, éstas políticas emergieron como consenso del engarce de determinadas corrientes económicas que “primaban” sobre lo político. Las causas para analizar o son pocas, pero si podemos valorar las más relevantes.

El consenso de Washington.

En opinión de Carlos Brasser Pereira:

“En la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estanflación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar un papel dominante”.

Dentro de los elementos más vinculantes se encuentran la discusión sobre el rol del Estado y su ineficiencia. Si bien el Consenso de Washington”, tuvo su patriarcado con el neo-institucionalista John Williamson, la prédica se montaba sobre la transformación de la economía en base a decisiones políticas, con el agravante que a) No surgió en Washington, b) No existió acuerdo alguno para la implementación de políticas públicas entre que aceptaron estos nuevos paradigmas y luego los hayan impuesto con posterioridad a una valoración conjunta.

Lo interesante fue, que naciones muy desarrolladas como Estados Unidos y Gran Bretaña, utilizaron todos los argumentos posibles para cuestionar la caída y superación del Estado keynesiano. Mientras que Ronald Reagan convencía al electorado sobre la necesidad y posterior fortaleza mediante el cambio en el sistema tributario, la “Dama de Hierro”, acudía al desprendimiento de las empresas públicas y la desregulación de la actividad privada. En síntesis, el axioma de turno era “Menos Estado y más Mercado”. Podría acudir a la teoría keynesiana para demostrar la eficacia de sus políticas hasta aproximadamente la década del 70 y la “crisis del petróleo”, según los partidarios de que un Estado ausente, o insuficiente, provocaba en el largo plazo un aumento de las desigualdades por la concentración del capital, la introducción de tecnología de punta, la división internacional del trabajo, el esquema centro periferia o la industrialización tardía, en perjuicio de los sectores menos desarrollados y con mayor pobreza, en un esquema caracterizado por la globalización. En corto plazo, se sustituía el Estado asistencialista, por el Estado mínimo, a la usanza del “Estado Gendarme” que iniciaba el proceso de modernización histórica.

The New Public Management

La Nueva Gerencia Pública, dio lugar a la descentralización del Estado, la reducción de personal público, y el achicamiento del aparato institucional. Este cambio de paradigma fue denominado por Oscar Oszlak el período de la Reformas de Primera y Segunda Generación, consistiendo la diferencia en identificar las “reformas hacia afuera” de las reformas hacia adentro.

Podríamos resumir este cuadro de situación, aseverando que el argumento fundamental para llevar a cabo los programas iniciales de reforma, tenían por objetivo corregir los graves desequilibrios macroeconómicos que afectaban a la mayoría de los países latinoamericanos con la idea que funcionen correctamente a corto plazo.

En confluencia con esta creencia el tiempo demostró que, en realidad, las políticas económicas, terminaron por convertirse en políticas de largo plazo. Desde este posicionamiento se infiere que las dos generaciones de reformas del Estado, las primera desembocaban en acciones destinadas a superar desequilibrios monetarios y fiscales, y las segundas a transformar la estructura institucional del Estado y son de mediano y largo plazo.

Como parte de la implementación de estas políticas, el crédito abundante y barato creaba un nuevo patrón de dependencia donde la marca significativa se daba con la liberación del comercio y la privatización de activos del Estado. En opinión de los economistas, además, las decisiones iniciales quedaban en manos de una élite, prácticamente aislada de los sectores populares. El fundamento de mayor peso era la ineficiencia del Estado, la pérdida del rumbo económico, el agravamiento del déficit fiscal, la existencia de una estructura institucional elefantiásica, y el surgimiento de nuevos actores sociales que cobraban protagonismo.

En lo referente a la tributación, los ajustes estructurales pasaron por favorecer la acumulación del capital y la imposibilidad práctica de eliminar los impuestos distorsivos. En este sentido, no se produjeron mayores cambios respecto de los tributos que recaían sobre los sectores más favorecidos económicamente, con el agravante que los impuestos al consumo (de grado

indirecto), castigaban a los sectores de menores ingresos, en la misma proporción de quienes gozaban de una posición económica mucho más fuerte.

Los desacatos iniciales

Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Chile, fueron los primeros países que tomaron rumbos diferentes a los que exigía la economía mundial. Las reformas que se habían producido respondían a programas de “ajuste”, con la intervención directa del Fondo Monetario Internacional, y del Banco Mundial que respaldaban las transformaciones impuestas, con la justificación de que el objetivo final era el crecimiento, y conformaban una mixtura de la modificación positiva del aparato estatal con una estricta supervisión técnica y financiera de los Organismos Internacionales económicos y financieros. La tesis de la minimización del Estado se apoyaba en la teoría de la elección pública.

Si relevamos el plano político, en América Latina, el caracterizado hiperpresidencialismo permitía la asistencia pasiva del electorado hasta a aparición de los primeros movimientos sociales, que daban lugar a la desaparición del “Estado árbitro”, mediador en los conflictos socio-económicos y un “Estado ausente” que permitía esta hasta ahora inédita combinación de neoliberalismo económico y neopopulismo político.

El “decisionismo”, de carácter político, contaba con bases sólidas aún en los sectores más carenciados. En último caso, los conflictos de poderes se manejaban con decretos presidenciales invocando razones de necesidad y urgencia. Todo esto estaba acompañado por el “humor popular”, en la medida que se incrementaba el consumo, se controlaba la inflación y el ingreso de divisas no genuinamente obtenidas por el sistema productivo interno que permitía acudir a la confección del presupuesto anual mostrando un déficit fiscal decreciente.

Joseph Stiglitz, como “rara avis”, siendo parte del “establishment” financiero avizoraba a comienzos del siglo XXI el fracaso de las supuestas instancias superadoras, que ya definitivamente se colaban en el lenguaje económico como tendencias pos-neoliberales, Así tenemos una crítica concreta manifestada como se detalla:

“Es verdad que los Estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada. Esta falta de focalización reduce la eficiencia. Conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales –políticas económicas, educación básica, salud, carreteras, ley y orden, protección medioambiental– es un paso crítico. Pero focalizarse en lo fundamental en absoluto equivale a recetar un gobierno minimalista. El Estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el Estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos implicados en una amplia gama de actividades”.

El resultado más desesperante es que a medida que se avanza en el corriente Siglo, América Latina y el Caribe, muestra los índices de desigualdad mayores que en cualquier otra región del mundo. Si bien existen diferencias notorias entre los país miembros de cada continente, la radiografía que exhibimos es de conjunto y no aislada considerando nación por nación.

Analizando los documentos de la Organización de las Naciones Unidas, en el compendio conocido como “La trilogía de la igualdad”:

- a.- *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010).
- b.- *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (2012).
- c.- *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (2014).

El estudio de estos trabajos llevó a Alicia Bárcena (Secretaria Ejecutiva de la CEPAL), a sostener que:

“Estos documentos plantean una visión del desarrollo en la cual la igualdad es el principio ético normativo primordial y el objetivo último, el cambio estructural es el camino y la política, el instrumento...Sabemos que situar a la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. A la luz del rostro de nuestro continente, aparece como un imperativo moral. Nuestra convicción es clara: hemos de igualar

para crecer y crecer para igualar. No es un camino sencillo pero lo creemos impostergable. Procurar la igualdad requiere de un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas donde no estén reñidos entre sí lo económico, lo productivo, lo social y la sostenibilidad ambiental...”.

Esta postura se caracteriza por asumir conscientemente, que ante un mejoramiento de los índices cualitativos de distintos órdenes, América Latina y el Caribe constituyen la región de mayor desigualdad en el mundo.

El mayor problema en América Latina, parte de que a pesar de las transformaciones progresivas que se dieron dando, aún en períodos de crecimiento económico, la composición del sistema tributario nunca garantizó la redistribución progresiva del ingreso, a diferencia de lo ocurrido en los países centrales. Posiblemente el punto neurálgico surge de diagnósticos elaborados por la CEPAL, que salvo excepciones (Uruguay y Ecuador), los cambios en materia impositiva no han dado resultados apreciables, debido a que pueden observarse excesos en los impuestos directos para la redistribución del ingreso pero nocivos para el crecimiento económico y el empleo. La distorsión se hace palpable cuando:

“En términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región.”.

Otro de los contrastes que dificultan la igualdad es que el aumento de la presión tributaria, en Venezuela, Brasil y Argentina, por ejemplo, no se ha traducido en mejoras para la población más vulnerable. La denominada “heterodoxia tributaria” sin un patrón homogéneo de imposición, estructuras productivas desequilibradas, que gravan rentas extraordinarias, a lo que se suman la elusión, la evasión, y la corrupción. La OCDE prácticamente muestra desde comienzos de siglo la inalterabilidad de los índices de presión tributaria hasta la fecha. Conclusión anticipada: el aumento de la presión tributaria no necesariamente implica una aplicación correcta del criterio redistributivo de la renta que conduzcan hacia un sistema más igualitario.

Como complemento de este análisis los tratadistas también citan los bienes de propietarios nacionales con propiedades en el exterior, la remisión de dividendos de las multinacionales a sus sedes centrales, lo que legalmente está permitido, el flujo de capitales sin regulaciones controlables, las tasas de interés impuestas por los bancos centrales y las entidades bancarias y financieras, y los capitales golondrinas que en lugar de provocar inversiones productivas, se dedican a buscar solamente una renta, fluctuante entre el capital arriesgado, las tasas de interés del mercado local, y la tasa de cambio oteando el horizonte y, la depreciación de la moneda local frente al valor cambiario del dólar.

Venezuela fue un caso de excepción, producto de la imposición a la porque hasta los primeros años 90 obtenía tres cuartas partes de su renta petrolera.

Uruguay, mediante la reimplantación de la imposición sobre las personas físicas o naturales en la reforma de 2006, con la aplicación del sistema dual¹⁵, obtuvo un avance técnico en lo impositivo. La incorporación de personas físicas a la tasa general del impuesto, incrementó la tributación en un 50 %.

En contraposición, Argentina se inclinó a un aumento progresivo en los impuestos a las personas físicas, que alcanza el 35 % del monto imponible, pasando a ser la más alta de América Latina. También el año 2013 fue un año “bisagra”, ya que los asalariados en relación de dependencia fueron alcanzados por el tributo, cuando supera un valor determinado de los ingresos, alimentando así la discusión acerca de considerar el salario como una retribución laboral y no una ganancia.

Una complicación más se da con la deficiencia del Federalismo Fiscal de la Argentina, y lo que técnicamente podríamos citar como “la apropiación indebida”, aunque legalizada, de los tributos provinciales en favor de la Nación, especialmente en favor de la Capital Federal (CABA), a lo que se suman agravantes distorsivos como las llamadas “Reparaciones históricas”, que por excepción llegan a determinadas provincias. Si debemos sumar un mayor descrédito solo deberíamos agregar el régimen de coparticipación, que, en términos reales, se ha convertido en intangible e inmodificable, desde la última ley, que ostenta el pomposo título de:

“COPARTICIPACION FEDERAL. REGIMEN TRANSITORIO”

RESUMEN: ESTABLECESE EL REGIMEN TRANSITORIO DE DISTRIBUCION ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS. A PARTIR DEL 1.1.88.

LEY. 23548. HONORABLE CONGRESO DE LA NACION. 7 DE ENERO DE 1988.

Cuadro 1

Total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB, 1990-2013

	1990	2000	2008	2013
Brasil	28,2	30,1	33,8	35,7
Argentina	12,4	18,0	24,7	31,2
Bolivia	7,0	14,7	20,1	27,6
Uruguay	19,6	21,6	26,1	27,1
Chile	17,0	18,8	21,4	20,2
Ecuador	7,1	10,1	14,0	19,3
Venezuela	18,7	13,6	14,1	14,2
Barbados	23,0	30,2	31,5	29,8
Jamaica	23,0	22,8	25,0	25,0
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	22,4
Colombia	9,0	14,6	18,8	20,1
México	15,5	16,5	20,7	19,7
Nicaragua	..	13,0	16,8	19,2
Panamá	14,7	16,7	16,9	18,9
Perú	12,1	14,5	19,0	18,3
Honduras	16,2	15,3	18,9	18,0
Paraguay	5,4	14,5	14,6	16,4
El Salvador	10,5	12,2	15,1	15,8
Rep. Dominicana	8,3	12,4	15,0	14,0
Guatemala	9,0	12,4	12,9	13,0
Promedio simple				
Países seleccionados (7)	15,7	18,1	22,0	25,0
Países AL (20)	14,4	17,0	20,1	21,3
OCDE (34)	32,2	34,3	33,6	34,1

Fuente: elaboración del autor sobre la base de OCDE: *Estadísticas tributarias en América Latina y Caribe, 1990-2013*, 2015. Esta base es la fuente estandarizada de información disponible con datos más actualizados y se hizo en colaboración con la Cepal y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Cuadro 2

Evolución de los tributos en América Latina y la OCDE, 1990-2013 (% del PIB)

	1990	2000	2008	2013
Ingresos y utilidades				
Siete países seleccionados	4,0	3,6	5,5	5,5
Promedio América Latina	3,6	3,8	5,4	5,5
Promedio OCDE (34 países)	12,2	12,2	12,0	11,8
Generales al consumo				
Siete países seleccionados	4,8	6,9	8,0	9,0
Promedio América Latina	3,1	5,2	6,4	6,6
Promedio OCDE (34 países)	5,7	6,7	6,6	6,6
Específicos bienes y servicios				
Siete países seleccionados	2,7	2,9	3,5	3,5
Promedio América Latina	4,0	3,9	3,7	3,7
Promedio OCDE (34 países)	4,0	3,7	3,3	3,3
Contribuciones a la seguridad social				
Siete países seleccionados	2,8	3,0	3,5	4,0
Promedio América Latina	2,1	2,8	3,1	3,1
Promedio OCDE (34 países)	7,4	8,6	8,7	9,0
Impuestos a la propiedad				
Siete países seleccionados	1,1	1,3	1,6	1,6
Promedio América Latina	0,7	0,7	0,9	0,9
Promedio OCDE (34 países)	1,8	1,8	1,7	1,7

Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de OCDE: ob. cit.

Cuadro 3

**Impuestos sobre la renta empresarial: alícuotas generales legales aplicables
a personas jurídicas residentes o domiciliadas en el país (en %)**

	1980	1990	2000	2010
Argentina	33	20	35	35
Brasil	(1)	50	34	34
Venezuela	50	50	34	34
México	42	36	35	30
Bolivia	30	(2)	25	25
Uruguay	25	40	30	25
Colombia	40	30	35	25
Ecuador	20	25	25	22
Chile	10	10	15	20

(1) Hasta 1990 no hay datos disponibles. En 1990 se consignó el de 1991.

(2) Entre 1987 y 1993 estuvo vigente el impuesto a la renta presunta de las empresas, cuya base imponible era el patrimonio neto.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos del CIAT.

Cuadro 4

Impuesto al valor agregado, alícuota general (en %)

	1980	1990	2000	2014
Uruguay	18,0	22,0	23,0	22,0
Argentina	16,0	15,6	21,0	21,0
Chile	20,0	18,0	18,0	19,0
Bolivia	5,0	10,0	13,0	13,0
Ecuador	5,0	10,0	12,0	12,0
Venezuela	-	-	14,5	12,0

Fuente: elaboración del autor sobre la base a datos de CIAT.

Mirando hacia Argentina

El análisis estadístico nos permite apreciar en gran parte la situación de Argentina, y la disfuncionalidad del sistema federal, que desde un concepto de

administración tributaria no ha estado exenta de desfasajes, correcciones, y principalmente falencias estructurales, que hacen casi imposible que en una sola administración de gobierno se subsanen provocando una mejoría que aminore y desaliente las desigualdades.

Un punto de partida es la imposición del Impuesto al Valor Agregado (IVA), generalizado a partir de la década del 90 en varios países, salvo el caso brasileño, que por su parte, cuenta con otras especificaciones tributarias que gravan el consumo en materia federal o estadual. Aquí podemos citar: a.- El impuesto a la circulación de mercaderías y servicios, b.- La contribución financiera a la seguridad social, y, c.-El impuesto al producto industrializado.

La característica más gravosa del IVA, está dada por el hecho de que ha sido de incremento constante en las alícuotas, que al haberse expandido el consumo, fue una de las causas de regresividad de estructura tributaria.

Otro componente progresivo de tributo sobre bienes y servicios, recae como consecuencia de los gravámenes sobre las importaciones y exportaciones.

En otro rubro, los impuestos a la propiedad, y los impuestos al cheque, que forma parte del paquete de gravámenes sobre transacciones financieras.

En el caso de la corrupción, nos encontramos con una especie de “combo”, ya que el capital no solo es de origen ilícito, sino que recae específicamente sobre un sector, el del funcionariado, cualquiera sea el Poder Constituido que se estudie. Además, la particularidad de la elusión y de la evasión, es una práctica consuetudinaria de las élites económicas. El debate, a su vez continua, sobre las orientaciones políticas que se han seguido en nuestro país. Los gobiernos tildados de izquierda, se encuentran más inclinados hacia la redistribución, siendo una medida común aumentar los impuestos sobre la renta, aumentar los sujetos imposables alcanzados por el impuesto a las Ganancias, o gravar los inmuebles rurales improductivos. Si el declive es hacia la derecha, una conducta generalizada es no solo la elusión sino también la evasión, acudir a moratorias que terminan licuando el capital por la inflación, son más favorables a las empresas, y generan una conciencia donde más mercado y menos Estado es el derrotero a seguir.

En lo referente a la Administración Tributaria, en un esquema de Estado Federal como el que tenemos se encuentran notorias deficiencias y cuestiones a resolver que podrían mejorar el sistema tributario, con el consenso del poder central y las subunidades estatales. Entre ellas podemos citar las siguientes.

- 1.- Reducir el gasto de las provincias, y volver a centralizar el uso que por competencia dependen del Estado Nacional.
- 2.- Modificar el sistema de redistribución y reporte de acuerdo a las necesidades regionales, o de algunas provincias en particular.
- 3.- Una utilización eficiente de los recursos disponibles, apuntando a la eficacia y la eficiencia.
- 4.- Acordar una política de solución de diferendos, anterior a la dependencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- 5.- Entender que la reforma del sistema de reparto (coparticipación) resulta ineficiente atento a ser obsoleto, y es obligación su revisión, ya que se gestó como un régimen transitorio.
6. Incorporar las innovaciones tecnológicas a la Administración Tributaria para promover la celeridad, la economía procesal, y la información confiable que genere un control eficiente.

Todo sistema que se precie de democracia, en tiempos modernos, lo jurídico y lo político debe ser superado por lo social en busca de reducir los márgenes de pobreza y aminorar las brechas existentes entre los que más tienen frente a los desfavorecidos. Una vez que internalicemos que el tributo es una necesidad, determinada por la ley no por las apetencias de los gobernantes, y conforma un producto de la democracia representativa, sin despreciar el poder coactivo del Estado, la rendición de cuentas (accountability), y un ejercicio del control ciudadano para castigar las conductas impropias y apostar a la equidad y la igualdad, como marca la Constitución.

BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

BARCENA ALICIA, “DISCURSO EN CEPAL”,
https://www.cepal.org/sites/default/files/.../140514-visitarafaelcorrea_a_cepal.pdf

GAGGERO, JORGE, “LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA: SU ORIGEN EN OCCIDENTE, SU APOGEO Y EXTRAVIO EN ARGENTINA Y LOS DESAFIOS DE HOY”. “Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina” (CEFID-AR). Argentina.

GARCIA CHOURIO, JOSE GUILLERMO, “DE LA PRIMERA A LA SEGUNDA GENERACION DE REFORMAS DEL ESTADO EN AMERICA LATINA: GIRO IDEOLOGICO Y CAMBIO CONCEPTUAL”. Cuadernos de Economía Vol. 22 N° 38, Junio 2003, Bogotá, Colombia.

JIMENEZ, JUAN PABLO, “EQUIDAD Y SISTEMA TRIBUTARIO EN AMERICA LATINA”, revista **Nueva Sociedad 272, Noviembre - Diciembre 2017**, ARGENTINA.

MARTNER, RICARDO, “Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad. Agendas globales y locales”. Revista Nueva Sociedad N° 272, ARGENTINA.

METHA, KRISHEN, “EL CAMINO HACIA LA JUSTICIA FISCAL: DONDE PODEMOS AVANZAR? Revista Nueva Sociedad, Noviembre Diciembre 2017, ARGENTINA-

OTERO, ALEJANDRO, “EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO Y SUS FATIGAS. UNA MIRADA DESDE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA. Entrelíneas de la Política Económica No 10 mayo de 2008, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.