

Una nueva perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos

Horacio Cao¹

Introducción

Un axioma, reiteradamente sostenido por los especialistas en el tema, recorre el de federalismo fiscal de la Argentina: sobre la cuestión se ha escrito demasiado y se ha hecho casi nada.

Como se desprende de la primera parte del *axioma*, la falta de resultados no puede adjudicarse a la inexistencia de producción intelectual; por el contrario, son ampliamente reconocidos en términos de calidad y exhaustividad los trabajos realizados por el Estado Nacional, diferentes legisladores, Universidades, centros de estudios, consultoras, fundaciones. En el Senado de la Nación, una de las 24 comisiones está dedicada al tema; en ella se han tratado decenas de proyectos y declaraciones. Cualquier buscador de Internet encuentra miles de hits bajo la frase “Coparticipación Federal”; la biblioteca del Ministerio de Economía tiene 725 de trabajos que responden en el tesoro a esa palabra clave².

Y no sólo ha sido producción intelectual. Repetidamente en el discurso de los principales actores sociales y políticos se ha mencionado la necesidad de una nueva coparticipación federal de impuestos, la prensa ha tratado el tópico de manera cotidiana, la agenda política tiene presente el tema de manera ininterrumpida desde hace más de una década, etc. La relevancia de la materia es de tal envergadura, que la reforma constitucional de 1994 estableció la necesidad de una nueva Ley y hasta estipuló taxativamente una fecha tope para la puesta en vigencia del nuevo sistema (la “finalización del año 1996”, según la cláusula transitoria sexta).

Como lo expresa la segunda parte del *axioma*, esta notoria proyección en la sociedad, tanto como la abundante producción, no se ha reflejado en decisiones concretas: en la actualidad ningún proyecto tiene estado parlamentario, y hay coincidencia generalizada de que, al menos en el mediano plazo, no hay posibilidad de que se apruebe un proyecto que reformule las estructuras el federalismo fiscal argentino.

Esta asimetría entre producción intelectual y resultados ha llevado a buscar nuevos enfoques y a poner en entredicho mucho de los supuestos alrededor de los cuales se pensó el tema durante las últimas décadas del siglo XX. Los cambios en el enfoque del problema no pueden separarse de los dramáticos sucesos de fines del año 2001 y los subsiguientes cambios en el escenario económico: mientras que la propuestas de los '90 eran consistentes con los objetivos de ajuste estructural y disciplina fiscal, una serie de nuevos enfoques – que aquí llamaremos *revisionistas* - dan cuenta de un contexto de

¹ Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Económicas. Es miembro del Equipo de Federalismo Fiscal del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros e Investigador del CIAP – FCE/UBA. Especialista en temas provinciales, ha publicado varios libros y decenas artículos en revistas especializadas y medios de Argentina, el resto de América y Europa (x7183wb@yahoo.com.ar).

² Para dar una imagen de lo que esto significa, digamos que bajo la palabra clave “Industria de la Construcción” se agrupan 496 trabajos. Google de Argentina responde con más de 65.000 hits a la búsqueda del texto “Coparticipación Federal”.

recuperación de la capacidad recaudatoria: ya no se discute “quien paga el ajuste”, sino “qué conviene hacer con los excedentes fiscales”.

Planteados sumariamente los antecedentes del debate, en las páginas que siguen analizaremos, sucesivamente, el proceso por el cual la coparticipación federal de impuestos se fue haciendo una cuestión cada vez más importante, la respuesta del enfoque *ortodoxo* a los problemas que plantea y la manera en que desde el *revisionismo*, se están proponiendo nuevos puntos de fuga sobre el tema.

1. El surgimiento del problema: asignación de funciones y potestades tributarias

La organización federal de un país prevé la existencia de más de un nivel de gobierno y, consecuentemente, algún orden que los articule de alguna forma o, al menos, fije campos de acción para cada uno de ellos.

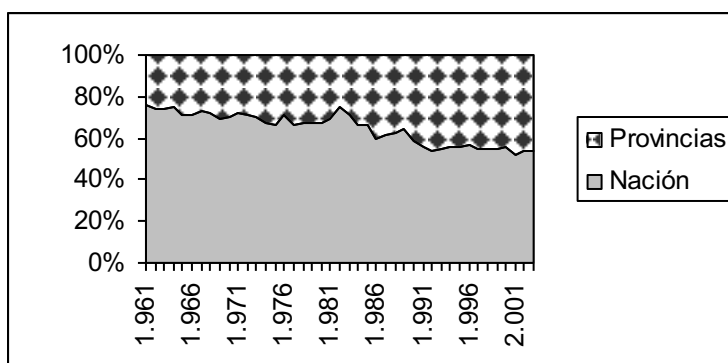
Entre los aspectos involucrados en tal orden, la dimensión financiera - fiscal es un elemento particularmente importante en todos los países que han adoptado tal forma de gobierno. Si bien esta dimensión tiene algún grado de autonomía, su análisis no puede desvincularse totalmente de la forma en que se asignan las funciones - responsabilidades del gasto público - entre el gobierno central y los niveles subnacionales.

En la Argentina, la distribución de las responsabilidades de gasto reconoce dos etapas bien marcadas; la primera se inicia con la propia organización nacional - último cuarto del siglo XIX - y se caracteriza por un creciente gasto público nacional, el que muchas veces se realizó a expensas de funciones que, según la Constitución Nacional, eran incumbencia exclusiva de las provincias.

Como resultado de estos procesos, se estructuró un patrón de gastos que se basaba en asignar aproximadamente un 75% del total del gasto a la Nación y un 25% a las Provincias. Estas proporciones se mantuvieron durante casi un siglo, a pesar de los profundos cambios que en el sector público ocurrieron durante ese periodo.

Hacia principios de los '60 esta tendencia comenzó a revertirse como consecuencia de diferentes planes descentralizadores. Dentro de ellos, debe destacarse el llevado a cabo por el usurpador gobierno del “Proceso de Reorganización Nacional” (años 1976/83) y las transferencias a provincias realizadas en los '90 durante el gobierno de Carlos Menem. En la Figura N° 1 puede observarse cómo incidieron progresivamente las sucesivas transferencias produciendo que la relación de cuatro a uno que se observaba a principios de los '60, hacia fines de los '90 se llega a una relación que tiende a la paridad.

Figura N° 1
Gasto Nacional y Provincial
Para gasto nacional + gasto Provincial = 100
Años 1961 - 2003



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Oficina Nacional de Presupuesto, 2004

No sólo hubo cambios cuantitativos sino también cualitativos. Mientras la Nación se concentró en la gestión de fondos y el manejo financiero – respresentados emblemáticamente por el incremento del peso del gasto provisional y de la deuda pública, el incremento relativo del gasto provincial se justifica por las mayores responsabilidades que tal nivel de gobierno adquiere en salud, educación, seguridad, inversión en infraestructura, etc. Si a partir del segundo lustro de la década del '90 comparamos el gasto de ambos niveles de Estado netos de las funciones deuda y sistema previsional, tendríamos que del total del gasto un 35 - 40% le correspondería a la Nación y un 60 - 65% a las Provincias.

Ahora bien, esta redefinición de las responsabilidades de gasto no fue acompañada con un traspaso equivalente de potestades tributarias. Como consecuencia de esto, **el proceso de descentralización de recursos fue palmariamente más modesto, implicando un incremento relativo notoriamente más modesto: de alrededor de un 25% que tenía en 1960 a un 35% en el año 2003.**

Para cerrar esta disparidad entre egresos (un 50% del consolidado Nación/Provincias) e ingresos (sólo un 35% del mismo registro) provinciales, se fue utilizando de manera cada vez más pronunciada el histórico sistema de transferencias interjurisdiccionales, con la coparticipación federal como elemento central de todo este esquema compensador. Como consecuencia de esto, los recursos puestos en juego en la Coparticipación Federal han llegado a involucrar más de un 25% del total de los recursos tributarios Nación / Provincias³.

¿Cómo fue ocupando la coparticipación federal el centro de este esquema? Es el tema del siguiente capítulo.

³ Vale realizar algunas comparaciones con países federales desarrollados: en Estados Unidos, las transferencias de la Unión a los Estados son de alrededor del 6% del total de sus recursos; en promedio no llegan a financiar el 20% del gasto subnacional. En el caso de Suiza las transferencias a los cantones son un poco superiores, pero no llegan a la mitad de los registros relativos involucrados en nuestro país (FIEL, 1993: 182 y 207). En el caso de Canadá las transferencias son inferiores al 10% del combinado Nación/ Provincias y en Australia, se acercan al 15% (Foro de Federaciones, 1993: 15).

2. El federalismo fiscal argentino en la visión ortodoxa

2.1. La Coparticipación

En el caso argentino, la génesis de la coparticipación está ligada a la crisis de 1930, cuando la parálisis del comercio exterior redujo drásticamente los ingresos fiscales aduaneros y generó la necesidad de replantear el financiamiento del gobierno central.

Para contrarrestar el faltante, la Nación se fue involucrando en bases tributarias que, históricamente, habían sido de potestad provincial, dando forma a una estructura que se conoce como *sistema mixto*: Tanto en la jurisdicción nacional como en la provincial tienen potestades de cobro de impuestos sobre diferentes hechos sujetos a tributación y, adicionalmente, la jurisdicción federal gestiona centralizadamente la recaudación de bases tributarias compartidas. Los recursos así obtenidos se *coparticipan*:

- a través de los mecanismos de *distribución primaria*, que separa los fondos obtenidos en dos partes: una para la Nación y otra para el conjunto de las Provincias
- en virtud de la *distribución secundaria*, que establece la parte que, dentro de lo asignado al conjunto de provincias, le corresponde a cada una de ellas.

Si bien los primeros sistemas de coparticipación referían a impuestos específicos (alcoholes, azúcar), con el correr del tiempo todos los impuestos que cobra la Nación (IVA, ganancias, al cheque, internos, etc.) fueron haciéndose coparticipados, con excepción de:

- a) Los impuestos relacionados con el sector externo (por ejemplo, las retenciones a las exportaciones)
- b) Los que se encuentren previstos en otros regímenes (por ejemplo, la tasa estadística, que se asigna al INTA).
- c) Los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados (por ejemplo, el impuesto a los automóviles gasoleros, que se asigna al sistema previsional).

El sistema vigente en la actualidad, basado en la Ley 23.548, establece una *distribución primaria* que asigna un 44,34% para la Nación, un 54,66% para el conjunto de las provincias y en 1% para un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. La *distribución secundaria* está expresada en porcentajes taxativos para cada provincia, que figuran en el texto de la citada ley.

Agregado a la importancia que tiene la Coparticipación Federal en sí misma, cuando se la discute, son arrastra indefectiblemente a la mesa de negociaciones todas una serie de cuestiones, sean parte o no del federalismo fiscal: el gasto nacional en provincias; las regalías hidrocarburíferas, gasíferas y mineras; las transferencias de las cajas de jubilaciones provinciales o las asignaciones específicas a las provincias que no han hecho tales transferencias; los salvatajes a provincias endeudadas; las potestades tributarias, etc.

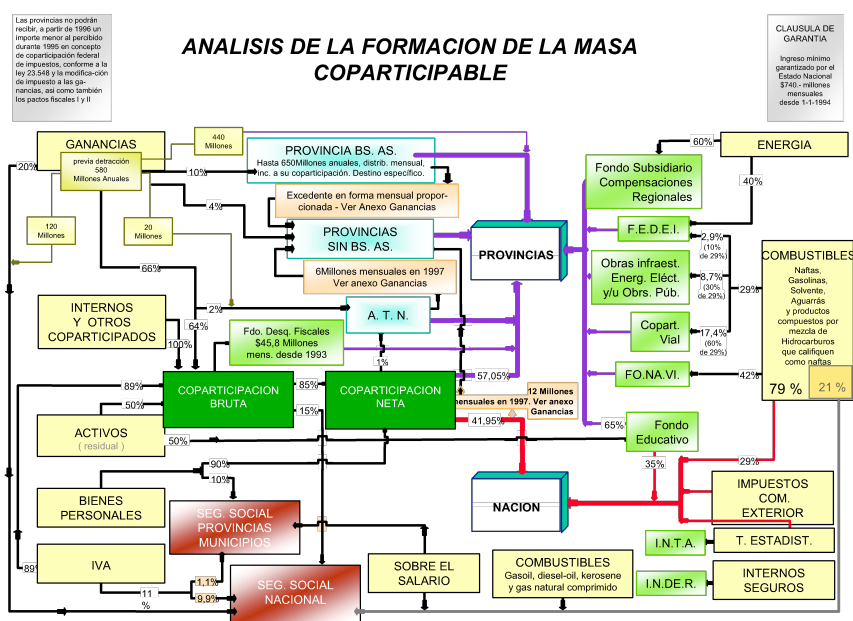
En general se reconoce que, dada las debilidades y desinstitucionalización del sistema de Coparticipación Federal, este instituto contamina todo el federalismo fiscal y éste, a su vez, tiene tal envergadura que termina intoxicando todas las dimensiones de las relaciones Nación – Provincias y, desde allí, a buena parte de la política argentina.

2.2. La visión de la ortodoxia

El sistema regido por la ley 23.548 fue concebido en una coyuntura que se caracterizaba por la extrema debilidad del gobierno nacional. Para superar la apremiante situación, se aprobó un régimen pensado como transitorio - con una vigencia de dos años – pero de renovación automática: diez y nueve años después todavía está vigente.

El proyecto se aprobó en un escenario de debilidad del gobierno nacional, lo que llevó a que cediera varios puntos porcentuales en la distribución primaria con respecto a regímenes anteriores. Para resarcirse, el gobierno central encontró distintos caminos: en la etapa radical de vigencia de la Ley (1988 – 1989) y en los primeros años de la presidencia Menem (1989 – 1991), a través del método de retrasar las transferencias en un contexto inflacionario⁴. A partir de allí, a partir de múltiples modificaciones de la Ley 23.548 que fueron construyendo el famoso “laberinto”, esquema que refleja el farragoso mapa de modificaciones del sistema original y que permite hacer la arqueología de las batallas por los recursos fiscales entre la Nación y las Provincias y, en menor medida, entre las propias provincias (Figura N° 2).

Figura N° 2
El laberinto de la Coparticipación



Fuente: Elaboración propia sobre esquema desarrollado por la Comisión Federal de Impuestos

Se dijo que los porcentajes de distribución secundaria no surgieron de indicadores objetivos; son el producto de una durísima negociación que, partiendo del patrón en ese momento vigente, corrigió los coeficientes en función del poder y la habilidad de los representantes de cada provincia al momento de aprobación de la nueva ley. En este sentido, el que era en 1987 gobernador electo de la Provincia de Mendoza, Octavio

⁴ Un estudio del propio gobierno federal estimaba que el efecto inflacionario durante el año 1988 había hecho que las provincias recibieran un 34,24% de los impuestos coparticipados y no el 58,05% que, con Tierra del Fuego y Ciudad de Buenos Aires, formalmente le correspondía. Por su parte, en el mismo trabajo se establece que el “laberinto” lleva a la participación provincial a un registro cercano al 40% (Ministerio del Interior, 1999).

Bordón, declaró que las provincias que se alineaban en la interna justicialista con el precandidato presidencial Antonio Cafiero obtenían mayores coeficientes, (Raimundi y Tilli, 1996: 63). El ex gobernador de la Provincia de Santa Cruz, Néstor Puricelli, comentó que consiguió un sustancial incremento en el coeficiente de distribución secundaria para su provincia a partir de haber logrado incorporar un legislador santacruceño en la comisión redactora de la ley⁵.

Comentadas sumariamente las condiciones de aprobación y desarrollo de la Ley 23.548, no es extraño que se hable de las asimetrías e injusticias y que una apreciable cantidad de importantísimos actores sociales y políticos se hayan pronunciado por un cambio. Algunos de los temas que reiteradamente se planteaban durante esa etapa fueron las siguientes:

- Un nivel de complejidad - laberinto mediante - que lo hace inteligible sólo para los expertos
- No responde con claridad a un fin determinado, sino que fue aprobado sobre la base de un patrón de distribución vigente en una determinado momento
- No esta basado en registros objetivos, lo que le quita legitimidad y premia a algunas provincias en detrimento de otras
- Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción (ya dijimos que tiene diez y nueve años)
- Fue reformulado innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional, lo que desvirtúa las ya débiles bases sobre las que se aprobó

Hay que ver que independientemente de los problemas que presenta el sistema amparado por la ley 23.548, cada etapa se precisa, de hecho o de derecho, acomodar el federalismo fiscal a sus características generales. Esto fue particularmente cierto durante los '90, cuando la convertibilidad imponía rígidas restricciones fiscales que hacían necesario reglas de federalismo fiscal mucho más ajustadas que las vigentes.

Para adecuar el federalismo fiscal a la nueva etapa, la ortodoxia sacaba a relucir dos conceptos: Correspondencia Fiscal (CF) e Ilusión Fiscal (IF).

El grado de CF está dado por el nivel de coincidencia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que ejecuta el gasto. Según recomienda la teoría, es deseable alcanzar el mayor grado posible CF, esto es, que la jurisdicción que cobra los impuestos sea, en la mayor proporción posible, la misma que la que realiza las erogaciones.

El fenómeno de IF está directamente ligado al de correspondencia fiscal: en la medida en que una parte de los recursos provengan de transferencias desde un órgano central, puede desarrollarse la creencia de que parte del costo del gasto público local será financiado por no residentes en la comunidad. En efecto, dado que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio, su redistribución a través de un sistema de transferencias hacia los gobiernos subnacionales puede hacer creer que parte del gasto será financiado desde otras provincias.

⁵ Exposición durante en la Conferencia Internacional “La relación entre el Gobierno Federal y los Estados Provinciales: las experiencias de Canadá y Argentina” organizada por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación el 19 de Noviembre del 2002.

Esta disociación de las decisiones de gasto y recaudación tendrá el efecto de reducir el costo “percibido” de los servicios públicos por parte de los contribuyentes y hace que tienda a aumentar el tamaño del sector público subnacional.

Agreguemos algunos elementos propios del caso argentino a esta conceptualización:

- La falta de correspondencia fiscal es uno de los elementos que más citaba a la hora de hablar de la baja capacidad de control de la sociedad civil sobre los estados provinciales. No son recursos cobrados a la sociedad, son recursos conseguidos en alguna negociación política y, en tal sentido, el funcionario que los consiguió tiene “derecho” de utilizarlos sin dar cuenta por ellos.
- En el caso argentino no hay “ilusión”: hay transferencias interregionales netas desde las jurisdicciones más ricas hacia las de menor desarrollo relativo⁶. Por lo tanto, los incrementos del gasto público de estas últimas provincias son más que proporcionalmente sostenidos por contribuyentes de otras provincias.
- El bajísimo nivel de recursos originados en la propia provincia - en más de la mitad de las jurisdicciones las transferencias nacionales implican más del 85% del total de sus recursos - desalienta el desarrollo de los sistemas impositivos locales. Es que cualquier esfuerzo que se realice para cobrar tributos tendrá como efecto un muy bajo impacto en las finanzas locales, por lo que siempre es más conveniente buscar el incremento de recursos en el ámbito de las transferencias nacionales⁷.

En resumen; el mal diseño de la coparticipación federal de impuestos genera erogaciones excedentes por “ilusión fiscal” (que, vimos, no son ilusión), gasto irresponsable por falta de “correspondencia fiscal” y menores ingresos porque el alto porcentaje de transferencias en el total de los ingresos provinciales desincentiva el desarrollo de los sistemas tributarios locales.

Visto este diagnóstico, no hace falta decir más para entender porqué en el escenario de restricciones fiscales que se mantuvo durante los '90 el tema era considerado clave.

Siguiendo el análisis de la ortodoxia, los lineamientos de la propuesta de reforma eran bastante obvios: cerrar el círculo de transferencias de funciones iniciado hace más de cuarenta años dando mayores potestades tributarias a las provincias y, de esta manera, reducir el peso relativo de la coparticipación federal lo que llevaría, asimismo, a una reducción de las transferencias interregionales.

Cumpliendo este programa se elevaría la correspondencia fiscal, se minimizaría la ilusión fiscal y se incentivaría la eficacia de los sistemas tributarios provinciales.

⁶ Una parte de los ingresos que obtiene la AFIP por hechos tributarios ocurridos en las provincias del área central (ver capítulo siguiente) son asignados hacia el resto del país. En otro trabajo se ha hecho una cuantificación muy preliminar de esta reasignación interregional: por cada peso que la Nación cobra en las provincias del área central transfiere aproximadamente \$ 0,6 en concepto de coparticipación y otros fondos. Mientras tanto, por cada peso que se recauda en el resto del país, la Nación transfiere \$ 2,0 (Cao, 2003: 125)

⁷ Expliquemos el punto con el ejemplo de una jurisdicción cuyos ingresos por tributos provinciales es del orden del 10% del total de los recursos. Supongamos que llevando adelante una política tributaria muy severa, puede hacer que se eleven tales recursos en un 20%, lo que implica una suba en el total de sus ingresos de un 2%.... Mucho más eficiente es tener políticos hábiles en la mesa de negociación Nación – Provincias.

3. El revisionismo

Los abordajes postconvertibilidad parten desde una perspectiva totalmente distinta. Ya no están dirigidos a ver como se llega al equilibrio fiscal a partir de alcanzar con el ajuste estructural a todos los rincones y jurisdicciones del país, sino que analiza el papel que debe jugar el federalismo fiscal en un contexto de aguda asimetría regional.

Pero antes de adentrarnos en el debate que propone el revisionismo, es necesario hacer un breve comentario sobre los desequilibrios territoriales de la República Argentina.

3.1. La asimetría regional argentina

Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en su dimensión política, social, económica, demográfica, etc. Tal desigualdad territorial tiene su origen en los procesos de organización nacional ocurridos en la última etapa del siglo XIX: en ese momento, y a favor de la confluencia de circunstancias económicas, políticas y militares, el emprendimiento agro exportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha de desarrollo con el resto de los territorios.

Esta brecha - a pesar de las importantes transformaciones que ocurrieron a partir de tal fecha en todos los órdenes de la vida nacional, no fue modificada sustancialmente, al menos hasta la actualidad.

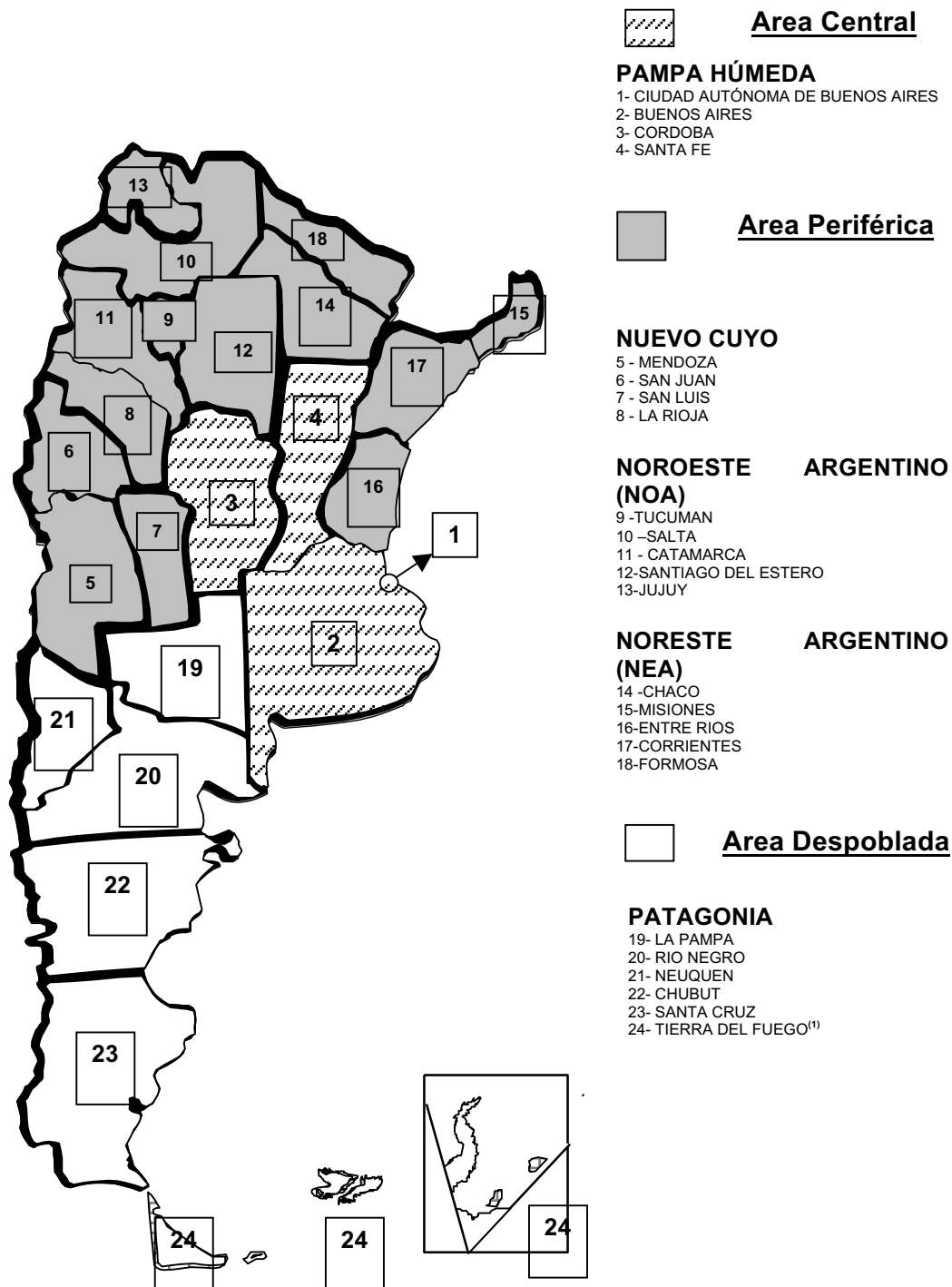
Un estudio de más de 25 clasificaciones de provincias realizadas por distintos investigadores muestra que esta visión tiene un amplio consenso entre los que se dedican al tema (Cao, Rubins y Vaca, 2003). Con pocas diferencias entre sí, estas clasificaciones agrupan a las 23 Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas, a saber:

Provincias del Área Central: Posicionadas sobre el centro - este del país (Provincias Pampeanas), se caracteriza por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

Provincias del Área Periférica: Comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro – oeste (Provincias del NOA, NEA y Cuyo) se caracterizan por tener el menor nivel de ingreso per – cápita y los mayores índices de deterioro social. Desde el mismo momento de la organización nacional, en estas provincias se desarrollaron regímenes de regulación y subsidio que permitieron el surgimiento de las llamadas *Economías Regionales*.

Provincias del Área Despoblada: Posicionadas sobre el sur del país (Provincias de la Patagonia) su incorporación efectiva al territorio nacional ocurre recién a fines del siglo XIX. Se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, herederas de políticas de ocupación y poblamiento vigentes hasta pocas décadas atrás.

Figura N° 3
Áreas y Regiones de la República Argentina



Notas: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta jurisdicción accedió al estatus de provincia en 1991.

Con respecto a las clasificaciones de provincias, cabe mencionar:

- En las tres áreas mencionadas se observen registros demográficos y de desarrollo socioeconómico ostensiblemente diferentes; en Cao (2003: 96 y ss.) se han presentado varias decenas de indicadores que corroboran esta afirmación.

- En otro trabajo (Cao y Vaca, 2006) se ha relatado la historia de los desequilibrios regionales argentinos, haciéndose notar que el patrón actual de asimetría se origina hacia fines del siglo XIX. Por otro lado, varios trabajos de dinámica regional han probado que, al menos para los últimos cincuenta años, se mantienen o se incrementan las diferencias en el desarrollo relativo de las tres áreas⁸.

En comparación con lo que ocurre en otros países federales del mundo, las asimetrías entre provincias de la República Argentina son muy marcadas. Así, mientras que en nuestro país, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Santa Cruz vs. Formosa - Cetrángolo, 2005) es de 8,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003 y Statistics Canada, 2003). Inclusive, en comparación con los otros países federales de América Latina (México, Brasil, Venezuela), que tienen un desarrollo histórico con algunos puntos de contacto con el ocurrido en la Argentina, las asimetrías regionales no son tan pronunciadas como en nuestro país (Cetrángolo, 2005).

Adicionalmente, la envergadura – medida en cantidad de población - de los diferentes Estados que conforman la federación es muy desigual. Un trabajo realizado por Lousteau et all (2003), que compara tal registro en diferentes países muestra que, también en este aspecto, el perfil de la Argentina es particularmente heterogéneo.

3.2. Desequilibrios regionales y federalismo fiscal

El desequilibrio regional que describimos en el punto anterior tuvo, desde los inicios mismos de la organización nacional, dos líneas de accionar estatal que tendían a compensarlo:

- 1) Aquella que implicaba toda una serie de acciones territoriales del Estado Nacional y que tenían una particular incidencia en las áreas periférica y despoblada, y
- 2) Aquella constituida por el sistema de subsidios y regulaciones que permitía el despliegue de las llamadas “economías regionales”.

En el primer caso, nos referimos a la dimensión territorial del proceso de centralización en el Estado Nacional que citáramos en la segunda sección de este trabajo, haciendo notar que el mismo no era neutro en términos de los desequilibrios territoriales del país. En efecto, la tarea administrativa llevada adelante por la Administración Federal permitió garantizar en las provincias de la periferia una cierta cantidad y calidad de servicios como así también un piso de demanda agregada, empleo en inversiones, elementos que desaparecieron en la etapa del ajuste.

Existen muchos ejemplos al respecto. Por ejemplo, bajo el amparo de la Ley 4.874 - llamada “Ley Láinez” en honor al Senador Nacional que la proyectó – se construyeron escuelas nacionales en todo el país. En las provincias despobladas y periféricas estas escuelas tuvieron una influencia clave, tanto en términos de la matrícula estudiantil que atendían (en varias de estas jurisdicciones llegaron a hacerse cargo de más de la mitad de los alumnos), como por el hecho de marcar un estándar educativo – organizacional que fijaba un piso a todo el sistema. Procesos en algún sentido similares se observaron

⁸ Trabajos de Porto (1995); Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), Wellington (1998), etc.

en el caso de la gestión de la infraestructura (ferroviaria, vial y portuaria; de transmisión y generación de electricidad; de riego y acopiamiento de agua; etc.); la gestión de las empresas de servicios públicos (agua potable, electricidad, correos, marina mercante y fluvial, etc.); el subsistema público de salud; etc.

Párrafo aparte merecen las políticas públicas dirigidas al doblamiento, las que tuvieron especial importancia en el NEA y la Patagonia, regiones más tardíamente ocupadas por el Estado Argentino. En este renglón, tuvo un impacto notorio la extendida malla de guarniciones de las Fuerzas Armadas, Gendarmería y Prefectura Naval instaladas en tales zonas, como así también la constitución por parte del Estado de polos productivos, tales como los que conformaban YCF, Gas del Estado, YPF, Altos Hornos Zapla, Hipasam SA (Sierra Grande), Ingenio “Las Palmas”, etc. Alejandro Rofman, hablando de YPF, pero describiendo una modalidad de acción que puede asimilarse al resto de los casos citados, detalla que “... la modalidad de ocupación del territorio no se circunscribía sólo a la explotación del recurso natural sino que abarcaba una amplia red de equipamientos sociales, culturales, recreacionales y residenciales para el personal permanente. Ello implicaba una estrategia de desarrollo urbano y regional que excedía, en mucho, lo que una empresa tipo estaba obligada a realizar en términos de sus objetivos de obtención de la máxima tasa de ganancia posible. De algún modo, YPF ‘subsidiaba’ al territorio local donde se asentaba y tal decisión superaba una visión mercantilista de su rol y su función como empresa...” (Rofman, 1999: 99).

La segunda línea de accionar estatal que citamos está relacionada con el despliegue de las llamadas “economías regionales”⁹: emprendimientos agroindustriales caracterizados por orientarse hacia el mercado interno y por asumir, en casi todos los casos, el carácter de monoproducción provincial. Sus ejemplos más emblemáticos fueron los de la producción de azúcar y tabaco (Tucumán, Salta y Jujuy), vitivinicultura (Mendoza y San Juan), algodón (Chaco y Formosa), Yerba Mate y Té (Corrientes y Misiones), frutas de pepita (Río Negro), etc.

Los primeros antecedentes de las Economías Regionales tuvieron su origen hacia fines del siglo XIX, como parte del pacto de gobernabilidad que permitió consolidar la organización nacional. Como han hecho notar diferentes autores (Balán, {1978}; Rofman y Romero, {1997}) estas economías surgen a partir de políticas concretas de la Administración Federal (protección aduanera, subsidios, construcción de ferrocarriles, etc.) y sólo pueden entenderse en el marco del cumplimiento de objetivos políticos dirigidos a dotar de base económica a todas las regiones del país.

En aquellas jurisdicciones en donde las economías regionales ocuparon un lugar central dentro del aparato productivo provincial se logró, a partir de su dinamismo, un crecimiento económico apreciable y la generación de los empleos necesarios como para evitar migraciones masivas de su población.

Luego de más de alrededor de un siglo de vigencia, las políticas de ajuste estructural hicieron que estas redes entraran en decadencia y directamente desaparecieran hacia mediados de los ’90.

⁹ Hubo regímenes promocionales que, dentro de la perspectiva que nos ocupa, pueden asimilarse a esta línea de trabajo, como por ejemplo la promoción de la producción lanera en la Patagonia.

Con la paulatina desaparición de estas dos redes fue ganando centralidad el tercer mecanismo compensador: el intrincado sistema de transferencias interregionales mediadas por el gobierno Nacional. Nos referimos, claro está, a la peculiar estructura del federalismo fiscal en general y de la coparticipación federal de impuestos en particular.

Entiéndase bien, la coparticipación y las transferencias Nación – Provincias ya venían siendo desde mucho tiempo atrás elementos importantes del equilibrio territorial y la gobernabilidad del país. **Pero a partir de los procesos de reconversión se fueron haciendo cada vez más importantes, hasta convertirse en EL elemento crucial de un pacto interregional que, como a lo largo de nuestra historia, ocupa un punto central en la gobernabilidad nacional.**

Se postula, entonces, que el análisis no sólo debe considerar las transferencias asimétricas entre potestades de gasto y de obtención de recursos: también debe sumarse al análisis los efectos producidos por la desestructuración de las dos redes descritas.

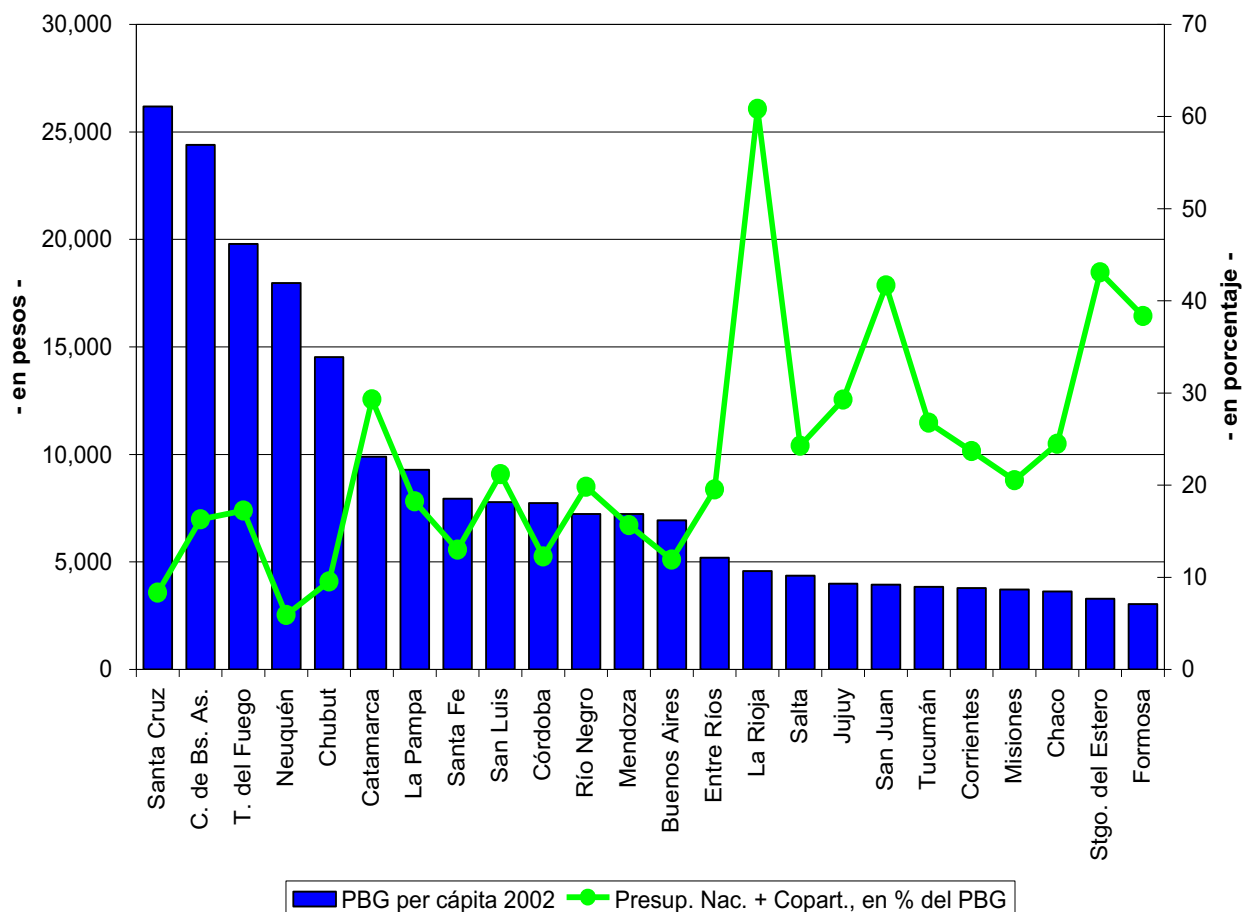
En suma, cuando se pone sobre la mesa de negociación la coparticipación federal, no sólo hay que ver la variable fiscal, sino también un modelo de articulación política y económica de los actores y agentes económicos de las diferentes regiones del país.

Si se sigue esta estrategia de análisis, se cae en la cuenta de que por detrás del confuso “laberinto”, la coparticipación federal dibuja un patrón redistributivo que se fue agrandando en la medida en que desaparecían otras redes que cumplían funciones similares. Y si su dimensión no es comparada con lo que ocurre en el mundo desarrollado sino que se enfoca a otros países federales del tercer mundo, se verá que no es tan anómala¹⁰.

La lógica no es difícil de comprender: la diferente capacidad recaudatoria – por desarrollo relativo y escala - es de tal magnitud que sólo un mecanismo de las proporciones que tiene el federalismo fiscal en la Argentina puede llegar a compensarlo. En la Figura N° 4 se observa de qué manera las transferencias juegan como igualadoras del desarrollo desigual.

¹⁰ Por ejemplo el caso de Brasil, cuyas transferencias son del orden del 2,5% del PBI. Los países petroleros (Nigeria, Rusia y Venezuela) tienen extendidos sistemas de compensación basado sobre la reasignación de la renta gasífera y petrolera. Al respecto ver el N° 1 del Volumen 6 de la revista “Federaciones” dedicado al federalismo fiscal (disponible en www.forumfed.org).

Figura N° 4
PBG por habitante y Transferencias de la Nación a las provincias en % del PBG.
Año 2002



Fuente: Tomado de Cetrángolo (2005)

En síntesis: los proyectos de reforma de la Coparticipación de los '90 buscaban hacer consistente el federalismo fiscal con el ajuste estructural pasando por encima de los equilibrios políticos, económicos y fiscales que tal reforma ponía en juego. Y a pesar de todo el poder que se alineó detrás de las políticas de ajuste y de ser un tema central de la agenda política, ningún proyecto ni siquiera estuvo cerca de ser tratado en el recinto parlamentario¹¹.

3.3. La funcionalidad política para la Nación y la periferia¹²

¹¹ Durante los '90 el Estado nacional produjo diferentes proyectos de reforma de la Ley de Coparticipación. El autor fue testigo de algunas presentaciones de estos proyectos en ámbitos semipúblicos, en donde siempre se obtenía el mismo resultado: los economistas ligados al establecimiento lo consideraban insuficientes, tibios, casi inútiles; por su parte en la arena parlamentaria no se conseguía, ya no la aprobación por parte del Congreso, sino su mera defensa por algún legislador de fuste.

¹² El esquema que aquí se transcribe fue desarrollado en extenso en Cao (2003: 149 y ss.).

Pero este mecanismo no sólo es una forma de compensar el diferente desarrollo relativo, sino que también conforma un patrón de estructuración política de los actores territoriales. En este aspecto, el contexto general, la situación de los actores políticos involucrados, las asimetrías entre Provincias que comentamos, hicieron que existiera una tendencia muy marcada a la producción de una articulación basada en el apoyo político de parte de las Provincias a la Nación a cambio de alcanzar una situación privilegiada dentro del federalismo fiscal.

Para decirlo de manera directa: una suma de dinero que en términos relativos es insignificante para el presupuesto federal implica, para cualquier provincia del área periférica o despoblada, un elemento determinante de su situación fiscal y/o económica. Por otro lado, el alineamiento provincial es crucial para el gobierno central, mientras que para la provincia una política independiente tiene, potencialmente, pocos beneficios. Desagreguemos un poco estos contenidos.

Siguiendo un patrón histórico, la crisis de las economías regionales generaron como respuesta presiones de las sociedad provincial sobre el sector público en el sentido de garantizar un piso de funcionamiento del aparato productivo y de las condiciones de vida de la población. La retirada del gobierno nacional, hizo que esta presión tuviera como destinatario casi exclusivo a los gobiernos provinciales.

Bajo la percepción de que reconstruir las dos redes que se habían desactivado era políticamente inviable, la conducción política provincial concentró su estrategia para la superación de la crisis en un patrón de conducta clásico: solicitar subsidios y auxilios extraordinarios. Es que, sobre todo durante los '90, no parecía que hubiera habido espacio dentro de la lógica económica imperante para estrategias alternativas, asimilables a las que permitieron el surgimiento de las economías regionales

Como tendencia general, digamos que cuanta menor población y desarrollo relativo tenga la jurisdicción, menores serán los recursos que tendrá que ofertar la Nación para captar su alineación su política.

Expliquemos un poco esto: como varias jurisdicciones del área periférica tienen aproximadamente el 1% de la población del país, a priori, es de ese orden el nivel de bienes programas que tienen asignados. En este contexto, una reasignación del 1% le permite duplicar la cantidad de bienes programa recibida por cualquiera de ellas. En este sentido, durante los '90 hubo reiteradas denuncias señalando que las provincias amigas del Gobierno Nacional accedían a mayores cupos de Planes sociales, cuyo efecto, dada la escala y desarrollo relativo, era proporcionalmente mayor que el que generaba en las provincias del área central. No nos detendremos a describir la opacidad en la asignación de los planes sociales, situación que ha sido reiteradamente demostrada.

Como contrapartida de estos auxilios, el único “producto” a ofertar por las jurisdicciones son las potestades que tiene un Estado provincial en virtud de regir la forma federal de gobierno. Estas potestades son muy importantes para el gobierno central, sobre todo a la luz de sus crónicas necesidades de incrementar los niveles de gobernabilidad.

La oferta provincial tiene como contenidos concretos más directo el alineamiento de los legisladores provinciales en el Congreso Nacional, en el que las alianzas regionales

tienen una importante influencia sobre la agenda parlamentaria del Poder Ejecutivo¹³. Existen numerosos ejemplos de concesiones a las provincias periféricas y despobladas en el ámbito de la promoción regional o de las relaciones fiscales Nación – Provincias para destrabar la tarea legislativa.

También es muy valorado el apoyo de los gobernadores en el escenario político regional y nacional. Por medio del intercambio descrito el Gobierno Central puede sumar a las jurisdicciones gobernadas por partidos provinciales, hace bajar el tono de crítica de las provincias opositoras y se alienta a que las oficialistas den un apoyo más decidido. De igual forma, se opera sobre la interna partidaria, se generan escenarios favorables al oficialismo nacional, se imponen directrices de políticas públicas en los Consejos Federales (de Educación, Salud, Vial, etc.), etc.

4. Conclusiones

Como se ha descrito, la coparticipación federal de impuestos ha ocupado un lugar central en la agenda política de las últimas décadas. Se cuentan por centenares las propuestas y *papers* que las describen y que proponen reformas a sus contenidos.

En cuanto a las razones de cambio del sistema, durante los '90 se instaló un discurso que proclamaba la necesidad de transparentar reformar el sistema en línea con establecer incentivos que promovieran conductas fiscales responsables: diluir los efectos de la “ilusión fiscal”, generar una mayor correspondencia fiscal, incrementar la recaudación de los sistemas tributarios provinciales

No debe perderse de vista que el equilibrio fiscal del sector público consolidado (Nación + Provincias + Municipios) era requisito primordial para el funcionamiento de la convertibilidad. Consecuentemente, la reorganización de la coparticipación federal – a la que se consideraba, con bastante razón, que incentivaba conductas fiscales irresponsables – era un objetivo de primer orden dentro de la agenda de gobierno.

Sin embargo, fue imposible promulgar un nuevo régimen. Hacer consistente con el ajuste estructural tanto la distribución primaria como en la pelea interprovincial por la distribución secundaria, era contradictorio con los intereses de muchos gobernadores, actores políticos claves en la gobernabilidad argentina.

Frente a este callejón sin salida, en los últimos tiempos ha cobrado fuerza un *revisionismo* que, a favor de la nueva situación fiscal, cambia el eje de discusión al sostener que:

- a) El actual sistema tiene muchos defectos, pero es el que se ha ido construyendo en respuesta a la desestructuración de políticas territoriales de vigencia centenaria.
- b) La coparticipación federal debe ser vista en un marco más amplio: como parte del equilibrio político y económico del orden federal (Interprovincial y Nación / Provincias).

¹³ Este fenómeno se ve sobredimensionado por la sobrerrepresentación en el Poder Legislativo Nacional de las jurisdicciones del área periférica y despoblada. Un desarrollo del tema puede verse en Gibson y Calvo (2001).

De esta forma, el federalismo argentino se analiza desde una nueva perspectiva: ya no como la vía de llegada del ajuste a todos los niveles de gobierno, sino como el elemento cardinal del sistema de gobernabilidad. Alrededor de este sistema se sostiene un delicado equilibrio del poder territorial, basado en la reasignación regional de recursos, que va desde las provincias centrales hacia las de la periferia y las áreas despobladas.

Si esto es así - y tomando nota del escenario político y fiscal vigente - no existen incentivos – básicamente, extrema escasez de recursos – que induzcan a la Nación y a las Provincias a promover el cambio de un sistema que toca tantos elementos sensibles del escenario político. Puntualmente, si la Nación negocia *razonablemente* la aplicación en las provincias de parte de su excedente fiscal - por ejemplo, el plan de obras públicas en proceso de ejecución – es difícil pensar que habrá nueva ley de coparticipación en el mediano plazo¹⁴.

De todas maneras, lo dicho no puede ocultar que el sistema vigente presenta toda una serie de facetas negativas. El actual esquema de *transferencias por gobernabilidad* tiende a producir extendidos sistemas clientelares que, a su vez, precisan crecientes remesas de fondos.

Pero no sólo esto; **no resuelve las asimetrías regionales y es muy disfuncional para el sistema público en su conjunto, afectando todo el sistema tributario y generando una serie de distorsiones territoriales en la captación de recursos fiscales.** Esto es lo que parece expresar la cada vez más exacerbada protesta de algunas jurisdicciones del área central, en particular de la provincia de Buenos Aires¹⁵.

Es igualmente crucial caer en la cuenta de que **la superación de este dilema no surgirá de nuevas reglas de coparticipación. Lo que debe buscarse – y las condiciones contextuales son favorables para empezar a trabajar en esta línea - es que la coparticipación vaya dejando de ser el hijo bastardo del fracaso de las políticas de homogeneización regional, reemplazándola por instrumentos más eficaces para alcanzar este objetivo.**

En síntesis: una vez que el laberinto de la coparticipación deje de ser el eje de la relación Nación - Provincias, será mucho más fácil mejorar de nuestro federalismo y la reforma de las relaciones fiscales interestaduales será una tarea mucho menos traumática.

Bibliografía

Balán, Jorge (1978) “Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador” - Desarrollo Económico N° 69 Vol. 18, Buenos Aires.

Bolsa de Comercio de Córdoba (1998) “Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional” Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba

¹⁴ Y la negociación vía nacionalización de la deuda provincial a través de los BOGAR y PFO le da al gobierno central todas las cartas necesarias como para no abrir esa vía.

¹⁵ No tenemos espacio para tratar aquí el caso de esta provincia, que por razones de escala e historia, es especialmente importante.

Cao Horacio (2003) “La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006) “Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional” - Revista EURE Volumen XXXII N° 95 – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile – Santiago de Chile, Mayo de 2006.

Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003) “Clasificaciones y agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina”, Cuaderno de Investigación CEPAS N° 14, Centro de Estudios en Política, Administración y Sociedad, Buenos Aires

Cetrángolo, Oscar (2005) “Coparticipación: revisión de los consensos” - Oficina CEPAL en Buenos Aires – Trabajo presentado en el 8° Seminario sobre Federalismo Fiscal – Honorable Senado de la Nación – 30 de agosto de 2005 – Buenos Aires

FIEL – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993) “Hacia una nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina” FIEL – Buenos Aires

Foro de Federaciones (2003) “La gestión fiscal en las federaciones” Editado por Paul Boothe – Foro de Federaciones, Ottawa, Ontario, Canadá

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001), “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica Argentina” en “El federalismo electoral argentino” Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

Losteau, Martín; Pereira, Javier; Pena, Rodrigo; Suárez Villabona, María José y Sala, Melisa (2003) “Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política” – Temas – Grupo Unidos del Sud – Buenos Aires

Ministerio del Interior (1999) “Propuesta para un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” División Asuntos Fiscales, Secretaría de Asistencia Financiera a Provincias, Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación - Buenos Aires

Oficina Nacional de Presupuesto (2004) “Sector Publico Argentino No Financiero. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961 – 2003” Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de Presupuesto - Oficina Nacional de Presupuesto - Argentina

Oszlak, Oscar (1988) “El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos” en Administración Pública y Sociedad N° 3 – IIFAP/UNC – Córdoba

Porto, Alberto (1998) “Nacimiento, evolución, crisis y necesidad de un replanteo de la Coparticipación Federal de Impuestos” en “Aportes N° 11” Buenos Aires

Porto, Guido G.- (1995) “Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 – 1980” - en “Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana)” - Editado por Alberto Porto - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata

Raimunidi, Carlos y Tilli, Mariano (1996) “Coparticipación. Hacia el nuevo contrato social” Ediciones Corregidor - Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1999) “Las economías regionales a fines del siglo XX” Ariel – Buenos Aires.

Willington, Manuel (1998) “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina” en Revista Estudios Año XXI N° 84 – IERAL – Fundación Mediterránea – Argentina

- Dado el grado de financiamiento que se cubre con las transferencias nacionales, para casi todas las jurisdicciones la coparticipación federal es un tema relevante. Sin embargo, dada las diferencias en el nivel de financiamiento relativo, esta importancia no es igual para todas las provincias. Para aquellas que cubren sus ingresos en un 90% con registros inferiores al 3% de la distribución secundaria, cada décima de coparticipación es un caso de vida o muerte. En el caso de las jurisdicciones de mayor tamaño, que además son las que tienen mayor grado de correspondencia fiscal, para alcanzar mejoras notorias en su nivel de financiamiento se precisa de cambios en varios puntos de la distribución secundaria.

En este sentido, las asimetrías en la asignación de recursos involucradas en la coparticipación federal en particular y el federalismo fiscal en general, son la consecuencia de un farragoso proceso que da como resultado la versión actual de estos mecanismos de compensación.

Tratándose de bases compartidas, eventuales cambios en la coparticipación involucran la necesaria participación de las Provincias. En este sentido, la Constitución ha establecido que las reformas tienen que realizarse a través de una “Ley Convenio” que debe fundarse en “acuerdos entre la Nación y las provincias (Artículo N° 75, Inc. 2).

[VOLVER AL INICIO](#)