

ORTODOXIA Y REVISIONISMO EN EL ABORDAJE DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS(*)

Horacio Cao (**)

INTRODUCCIÓN

Un axioma reiteradamente esgrimido por los especialistas franquea todas las perspectivas del federalismo argentino: 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 se debe a la inexistencia de producción intelectual; por el contrario, son ampliamente reconocidos por su calidad y exhaustividad los trabajos realizados por el Estado Nacional, diversos legisladores, universidades, centros de estudios, consultoras y fundaciones. Una de las veinticuatro comisiones del Senado de la Nación se dedica al tema y por ella pasaron decenas de proyectos y declaraciones. Cualquier buscador de Internet encuentra miles de hits con la expresión coparticipación federal y la biblioteca del Ministerio de Economía tiene 725 ítems de trabajos que responden en el tesoro a esa palabra clave.

Pero no sólo hubo producción intelectual sobre el tema. En el discurso de los principales actores sociales y políticos se menciona repetidamente la necesidad de una

(*)En memoria del negro Tula, de un amigo.

(**)Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Lic. en Ciencia Política y Dr. 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 de artículos en revistas especializadas y medios de Argentina, el resto de América y Europa (horaciocao33@hotmail.com).

Actualmente se desempeña como Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan
1 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".

nueva coparticipación federal de impuestos; la prensa trata el tópico cotidianamente; la agenda política lo tiene presente de manera ininterrumpida desde hace más de una década, etc. La relevancia de la materia es tal, que la reforma constitucional de 1994 estableció la necesidad de una nueva Ley y hasta estipuló taxativamente una fecha tope para poner en vigencia un nuevo sistema: la finalización del año 1996 (cláusula transitoria sexta). De más está decir que el plazo se venció sin que se haya aprobado una nueva ley.

Como lo expresa la segunda parte del axioma, ni su notoria proyección en la sociedad, ni la abundante producción sobre el tema se reflejaron en decisiones concretas. Actualmente, ningún proyecto tiene estado parlamentario y hay coincidencia generalizada en que –al menos, en el mediano plazo– no hay posibilidades para aprobar una iniciativa que reformule las estructuras del federalismo fiscal argentino.

La asimetría entre producción intelectual y resultados llevó a buscar nuevos puntos de vista y a discutir muchos de los supuestos alrededor de los cuales se pensó el tema durante las últimas décadas del siglo XX. Estos cambios no pueden desligarse de los dramáticos sucesos de fines de 2001 y de la subsiguiente transformación del escenario fiscal. Mientras que las propuestas de los '90 eran consistentes con los objetivos de ajuste estructural y reducción del gasto público, una serie de nuevos enfoques –que aquí llamaremos revisionistas– dan cuenta de un contexto de recuperación de la capacidad recaudatoria en el que ya no se discute quién paga el ajuste, sino qué hacer con los excedentes fiscales.

Trazados sumariamente los antecedentes del debate, en las páginas siguientes analizaremos 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 planteados y la manera en que desde el revisionismo se proponen nuevos puntos de fuga sobre el tema.

1. LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES Y POTESTADES TRIBUTARIAS

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

Entre los aspectos involucrados en tal orden, la delimitación de potestades tributarias es un elemento particularmente importante en todos los países federales. Si bien esta dimensión tiene algún grado de autonomía, su análisis no puede desvincularse totalmente del modo en que se asignan las funciones –responsabilidades del gasto público– entre la Administración Pública central² y los niveles subnacionales.

2 A los fines de este trabajo consideraremos sinónimas las expresiones Federal/ Central / Nacional, por un lado, y provincial / estadual / regional, por otro. De igual forma, cuando hablemos de niveles subnacionales nos estaremos refiriendo al conjunto Provincias / Municipios.

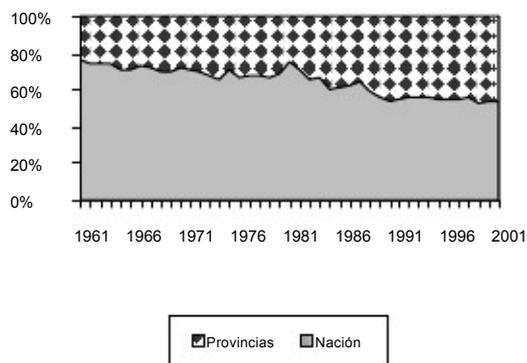
En Argentina, la distribución de las responsabilidades de gasto reconoce dos etapas bien marcadas. La primera se inicia con la propia organización nacional en el último cuarto del siglo XIX y se caracteriza por un creciente peso del sector público nacional, cuya expansión muchas veces se hizo a expensas de la invasión de áreas que para la Constitución Nacional eran de 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 se produjeron en el sector público durante ese periodo.

Hacia principios de los '60 esta tendencia comenzó a revertirse como consecuencia de diferentes planes descentralizadores. Entre ellos, debe destacarse el ejecutado entre 1976 y 1983 por el usurpador gobierno del Proceso de Reorganización Nacional y las transferencias a provincias realizadas en los '90 durante la presidencia de Carlos Menem. En la Figura N° 1 puede observarse cómo las sucesivas transferencias hicieron que la relación de tres a uno existente a principios de los '60 llegara a una relación que tiende a la paridad desde fines de los '90.

La asimetría entre producción intelectual y resultados llevó a buscar nuevos puntos de vista y a discutir muchos de los supuestos alrededor de los cuales se pensó el tema durante las últimas décadas del siglo XX.

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 –representados emblemáticamente por el incremento del peso del gasto previsional y de la deuda pública–, el incremento relativo del gasto provincial fue producto de las mayores responsabilidades que las jurisdicciones asumieron en materia de salud, educación, seguridad, infraestructura, etc. Si comparamos el total de gastos netos de las funciones deuda y sistema previsional que ambos niveles de Estado afrontaron a partir del segundo lustro de los '90, tendríamos que mientras la Nación se hizo cargo de entre el 35 y el 40% del mismo, las provincias asumieron entre el 60 y el 65% restante.

Ahora bien, esta redefinición de las responsabilidades de gasto no fue acompañada con un traspaso equivalente de potestades para obtener recursos. Como consecuencia de esta asimetría, en 2006, los recursos tributarios de origen provincial eran inferiores al 20% del total Nación + Provincias (Figura N° 2).

Figura N° 2. Recursos tributarios de la Nación y del Consolidado de Provincias. Año 2006

CONCEPTO	MILL DE \$	%
Tributos gestionados por la Nación	150.008,8	82,3
-Impuestos a Coparticipar (1)	105.143,1	57,7
-Impuestos que no se coparticipan	1.422,0	0,8
-Seguridad Social	23.602,8	13,0
-Derechos de Exportación e Importación	19.840,9	10,9
Impuestos de origen Provincial	27.291,6	15,0
Regalías	4.958,1	2,7
Total	182.258,5	100,0

Nota (1): Algunos impuestos tienen sistemas de coparticipación particulares. Ver figura N° 5.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Hacienda y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

3 Sin tomar posición sobre temas que tienen importantes consecuencias teóricas y prácticas, en este trabajo llamaremos tributarios a los ingresos por recaudación impositiva, seguridad social, derechos de exportación e importación y regalías.

Para cerrar la disparidad que en el consolidado del presupuesto provincial se daba entre egresos (un 50% del consolidado Nación/Provincias) e ingresos (menos del 20% del mismo registro), se fue utilizando de manera cada vez más pronunciada el histórico sistema de transferencias interjurisdiccionales, con la coparticipación federal como dispositivo cardinal de todo este esquema compensador. De esta forma, los recursos puestos en juego en la Coparticipación Federal involucran casi un 60% del total de los recursos tributarios Nación/Provincias (Figura N° 2) y en 2006 representaron casi un 40% de los recursos corrientes provinciales. Si le sumamos el resto de las transferencias, más del 55% de los recursos corrientes de las provincias provienen de fondos que, de un modo u otro, gestiona el gobierno central (Figura N° 3).

Tras el fin de la inflación, la Nación impuso múltiples cambios a la Ley 23.548 que fueron construyendo el famoso laberinto, esquema que refleja el farragoso mapa de modificaciones del sistema original.

Figura N° 3. Ingresos corrientes de las Provincias: origen provincial y nacional. Año 2006

CONCEPTO	MILL DE \$	%
Ingresos Corrientes de origen Provincial	35.922,2	43,0
De Origen Nacional	47.619,2	57,0
- Coparticipación	32.011,6	38,3
- Otros	15.607,6	18,7
Total Ingresos Corrientes	83.541,4	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

Para remarcar la significación de los recursos de gestión nacional, 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 y no llegan a representar el 20% del gasto subnacional. En Suiza, las transferencias a los cantones son un poco superiores, pero no alcanzan a la mitad de los registros relativos involucrados en nuestro país (FIEL, 1993: 182 y 207). En Canadá, las transferencias son menores al 10% del combinado Nación/ Provincias, mientras que en Australia, se acercan al 15% de ese registro (Foro de Federaciones, 1993: 15).

2. LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

2.1. El esquema de trabajo

En el caso argentino, la génesis de la coparticipación se liga a la crisis de 1930, cuando la parálisis del comercio exterior redujo drásticamente los ingresos fiscales aduaneros e hizo necesario 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 conocida como sistema mixto en la que tanto la Nación como las provincias tienen potestades de cobro de impuestos sobre diferentes hechos sujetos a tributación y donde, adicionalmente, la jurisdicción federal gestiona centralizadamente la recaudación de bases tributarias compartidas.

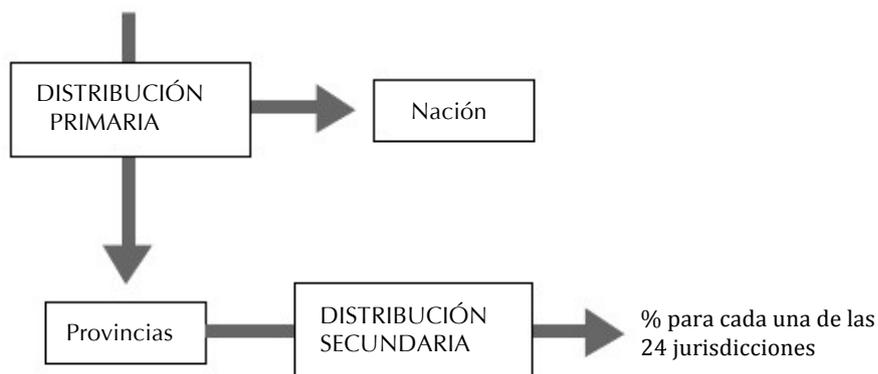
Los recursos así obtenidos se coparticipan:

a través de la 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.

Figura N° 4
Esquema de Coparticipación de Impuestos

Impuestos de la potestad compartida



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

- a) los relacionados con el sector externo (por ejemplo, las retenciones a las exportaciones);
- b) los previstos en otros regímenes (por ejemplo, la tasa estadística asignada al INTA) y,
- c) los que estén específicamente afectados a propósitos o destinos determinados (por ejemplo, el impuesto a los automóviles gasoleros que se asigna al sistema previsional).

Para terminar esta sección, queremos hacer notar que más allá de la importancia que tiene la Coparticipación Federal en sí misma, su discusión arrastra indefectiblemente hacia la mesa de negociaciones a una serie de cuestiones que son o no parte 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 las transfirieron; los salvatajes a provincias endeudadas; las potestades tributarias, etc.

Las rígidas restricciones que imponía la convertibilidad hacían necesarias reglas de federalismo fiscal mucho más ajustadas que las que imponía el sistema vigente.

2.2. La Ley 23.548

El sistema de Coparticipación Federal de Impuestos se basa en la Ley 23.548, promulgada en los inicios de 1988, cuando la gestión del presidente Raúl Alfonsín se encontraba jaqueada por la derrota electoral de 1987 y las turbulencias macroeconómicas que llevarían a la hiperinflación de 1989.

En ese escenario de debilidad, el gobierno nacional cedió varios puntos porcentuales en la distribución primaria con respecto a regímenes anteriores, asignando un 44,34% para la Nación, un 54,66% para el conjunto de las provincias y un 1% para un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Siguiendo la tradicional estrategia de resarcirse de las derrotas parlamentarias a través de la gestión de lo dispuesto por la ley, el gobierno central tomó como método retrasar las

transferencias, lo que produjo que –en el contexto inflacionario que vivió el país hasta 1991– se redujera de modo ostensible lo que efectivamente se giraba a las provincias.⁴

Tras el fin de la inflación, la Nación impuso múltiples cambios a 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 que por los recursos fiscales se libraron entre la Nación y las provincias (Figura N° 5. Ver doble página a continuación). Nótese que, aunque se mantiene el esquema global, las continuas modificaciones menores demuestran que la coparticipación es un tema sujeto a permanente negociación.

En cuanto a la distribución secundaria, la ley 23.548 establece lo que le corresponde a cada provincia a partir de porcentajes taxativos. Estos índices no surgieron de indicadores objetivos, sino de una durísima negociación que, partiendo del patrón de distribución vigente en ese momento, corrigió los coeficientes históricos a partir del posicionamiento político de los representantes de cada gobierno provincial.

Concretamente, José Octavio Bordón, quien en 1988 gobernaba Mendoza, declaró que el alineamiento de los legisladores en la interna justicialista con uno u otro precandidato presidencial fue el factor determinante de la mayor o menor suerte lograda por cada jurisdicción. Más directo, el ex gobernador de Santa Cruz, Néstor Puricelli, comentó que consiguió para su provincia un sustancial incremento en el coeficiente de distribución secundaria tras haber logrado que un legislador de su provincia se incorporara a la comisión redactora de la ley.⁵

3. EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO EN LA VISIÓN ORTODOXA

Comentadas sumariamente las condiciones de aprobación y desarrollo de la Ley 23.548, no extraña que se hable de las asimetrías e iniquidades que ella generó ni que una

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 (Ministerio del Interior, 1999).

5 El comentario de Bordón fue tomado de Raimundi y Tilli (1996: 63). El comentario de Puricelli fue

realizado durante 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.

apreciable cantidad de importantísimos actores sociales y políticos reclamen un cambio. Algunos de los cuestionamientos que reiteradamente se plantearon en torno a la norma fueron los siguientes:

No responde con claridad a un fin determinado, sino que fue aprobada sobre la base de un patrón de distribución vigente en un determinado momento.

Tiene mayores dimensiones relativas que las que se observan en países federales desarrollados.

Deja pocas potestades tributarias en manos de las provincias.

No se basa en registros objetivos, lo que le quita legitimidad y premia a algunas provincias en detrimento de otras.

Su nivel de complejidad –laberinto mediante– hace que sólo sea inteligible para los expertos.

Al basarse en coeficientes fijos, no pudo acompañar los cambios ocurridos desde su sanción, hace ya diecinueve años.

Fue reformulada en innumerables ocasiones y muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional; lo que desvirtúa las ya débiles bases sobre las que se aprobó.

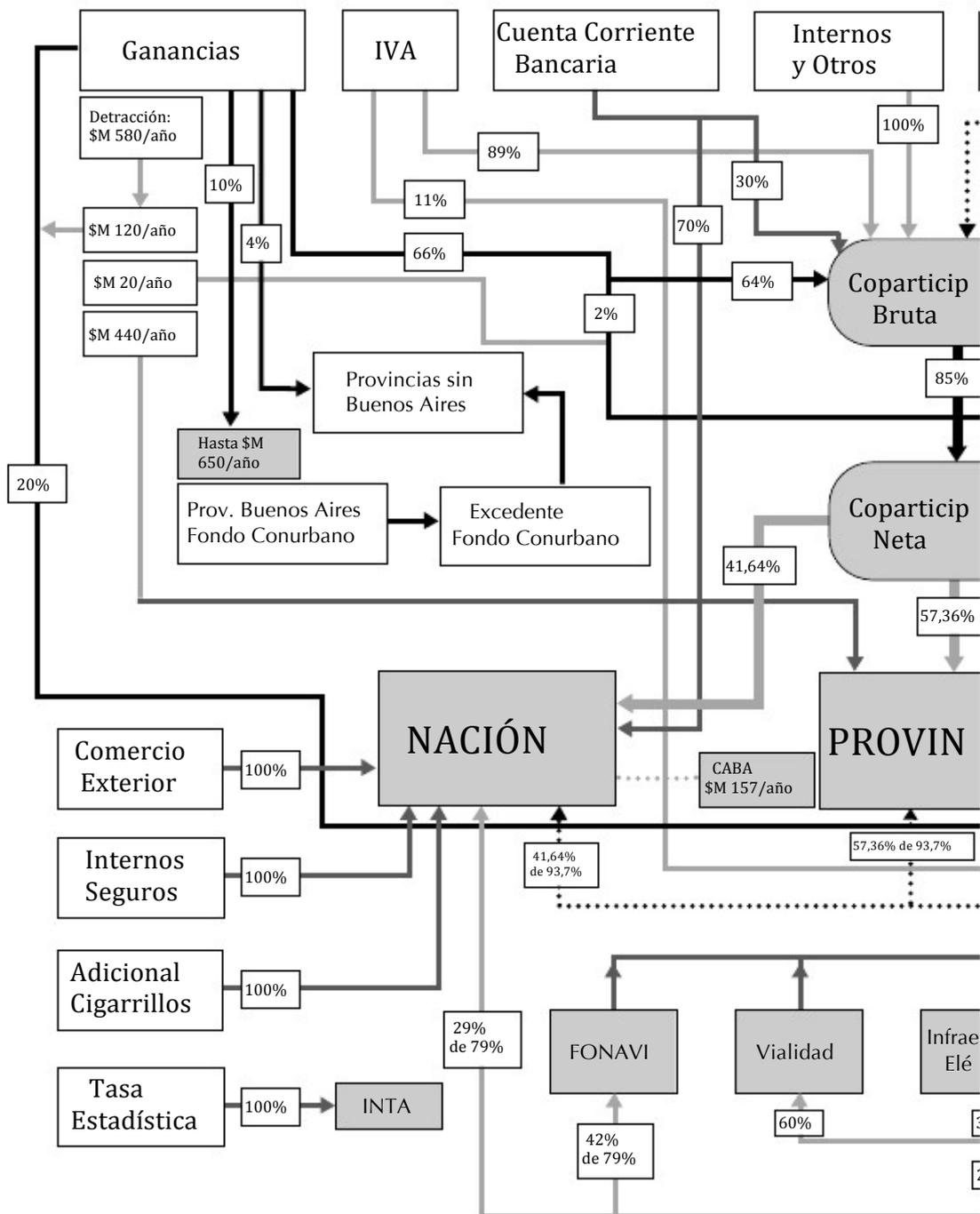
Más allá de la relevancia de estos problemas, lo que hay que ver es que la Coparticipación Federal es elemento central del ordenamiento fiscal del país, y necesitaba ser adecuada a los cambios que estaban en curso durante los '90. Concretamente: las rígidas restricciones que imponía la convertibilidad hacían necesarias reglas de federalismo fiscal mucho más ajustadas que las que imponía el sistema vigente.

Para adecuar el federalismo fiscal a la etapa del ajuste estructural, la ortodoxia sacó a relucir dos conceptos: Correspondencia Fiscal (CF) e Ilusión Fiscal (IF).

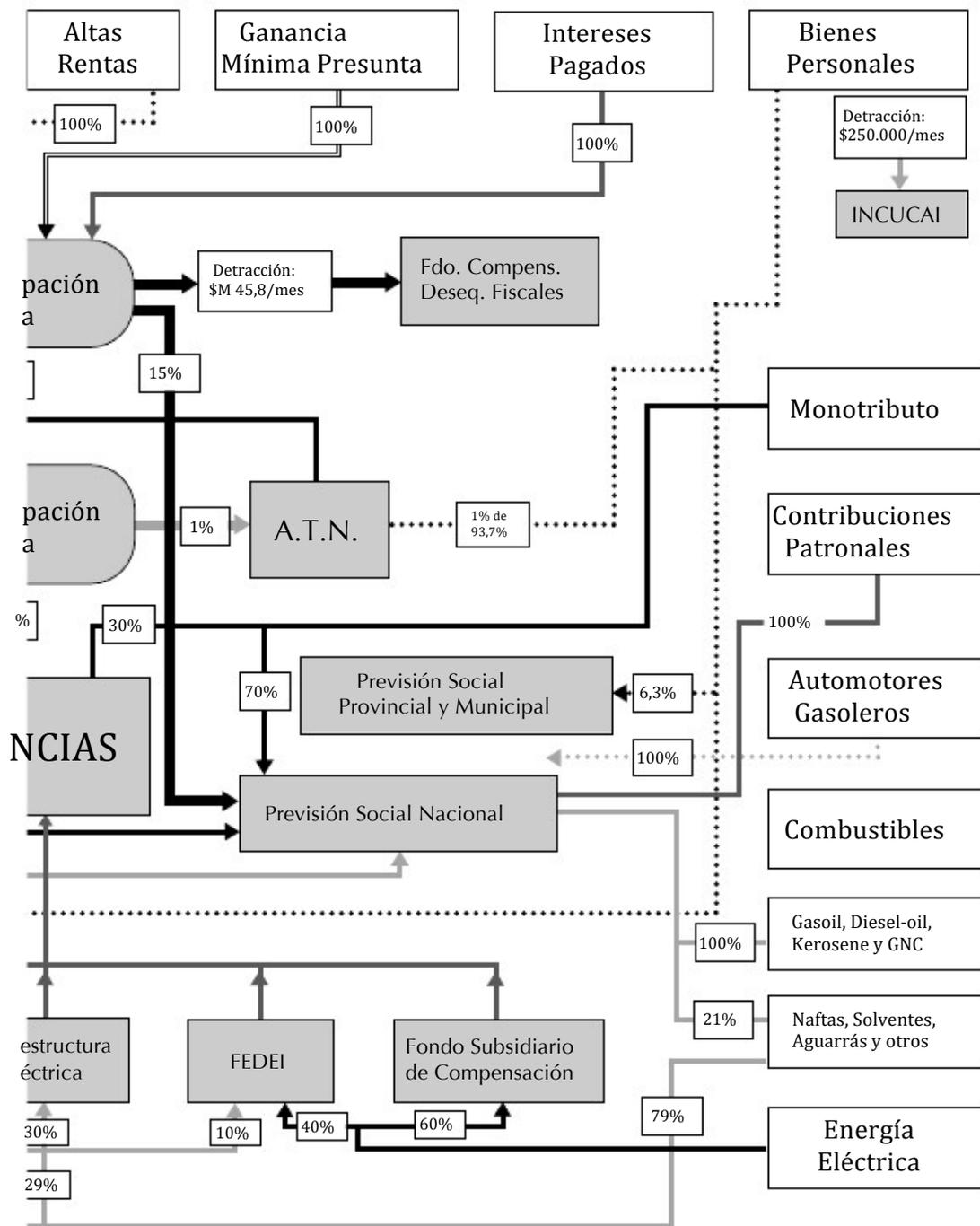
La CF es un registro que establece el grado de coincidencia existente entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que ejecuta el gasto. Según la teoría, es deseable alcanzar el mayor nivel posible de CF para facilitar la adecuación de las

El bajísimo nivel de recursos originados en las propias provincias –en más de la mitad de ellas, las transferencias nacionales superan el 85% del total de sus recursos tributarios– desalienta el desarrollo de los sistemas impositivos locales.

Figura N° 5. El laberinto de la coparticipación



* Impuestos Internos Seguros y Adicional Cigarrillos: Se encuentran en discusión en el ámbito de la C.F.I.



Aníbal Oscar Berteza Versión 1.0

erogaciones al esfuerzo fiscal que quiera hacer la sociedad; por el contrario, la disociación en las decisiones de gasto y recaudación tendería a debilitar la necesaria articulación entre contribuyentes que aportan recursos y políticos deciden cómo gastarlos.

Para muchos trabajos realizados desde la ortodoxia, el bajo grado de CF generaba un escaso control de la sociedad civil sobre el gasto de los estados provinciales. Al respecto, no pocas veces se dijo que los recursos provenientes de transferencias nacionales eran vistos como el producto de la habilidad de un funcionario político que, en consecuencia, ganaba para sí el derecho a utilizarlos sin dar cuenta de lo que hacía con ellos.

Adicionalmente, el bajísimo nivel de recursos originados en las propias provincias –en más de la mitad de ellas, las transferencias nacionales superan el 85% del total de sus recursos tributarios– desalienta el desarrollo de los sistemas impositivos locales. Es que cualquier esfuerzo por cobrar tributos tendría un impacto muy bajo en las finanzas locales; por lo que siempre resultaría más conveniente buscar el incremento de recursos en el ámbito de las transferencias nacionales.⁶

Por su parte, el fenómeno de ilusión fiscal tiene directa relación con el de CF. Refiere a la creencia de que parte del gasto público puede ser financiado por no residentes en la comunidad, en tanto un segmento de los recursos provenga de transferencias realizadas desde un órgano central. En efecto, dado que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio, su redistribución hacia gobiernos subnacionales puede hacer creer que parte de los recursos serán aportados desde otras provincias.

Esto es mucho más acentuado en el caso de Argentina; ya que aquí no hay ilusión, sino que existen transferencias interregionales netas desde las jurisdicciones más ricas hacia las de menor desarrollo relativo.⁷ Por tanto, los incrementos de recursos en las últimas son más que proporcionalmente sostenidos por contribuyentes de las primeras.

En resumen; el mal diseño del federalismo fiscal 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

⁶ 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.

en el total de los ingresos provinciales desincentiva el desarrollo de los sistemas tributarios locales.

Frente a este diagnóstico, no hace falta decir más para entender por qué fue considerado un tema clave en el escenario de restricciones fiscales de los '90.

Siguiendo el análisis de la ortodoxia, los lineamientos de su propuesta de reforma eran bastante obvios: cerrar el círculo de descentralizaciones iniciado hace más de cuarenta años, dando mayores potestades tributarias a las provincias. Cumpliendo esta acción, se reduciría el peso relativo de la coparticipación federal y, consecuentemente, se operaría sobre los tres elementos citados como disruptivos, elevando la correspondencia fiscal, incentivando la eficacia de los sistemas tributarios provinciales y minimizando la ilusión fiscal.

Aquí no hay ilusión, sino que existen transferencias interregionales netas desde las jurisdicciones más ricas hacia las de menor desarrollo relativo.

4. EL REVISIONISMO ⁸

Los abordajes postconvertibilidad parten de una perspectiva totalmente distinta. Ya no se ocupan de ver cómo se utilizan los diferentes instrumentos para hacer que el ajuste estructural alcance a todos los rincones y jurisdicciones del país, sino que se 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.

7 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). Volveremos sobre este tema en la Figura N° 7.

8 He elegido este apelativo por sus obvias referencias a la búsqueda de una nueva perspectiva de análisis que supere los realizados a partir de categorías acriticamente importadas.

4.1. La asimetría regional argentina

Ninguna mirada sobre la totalidad del país puede omitir el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en lo político, lo social, lo económico, lo demográfico, etc. Tal desigualdad territorial se originó en el proceso de organización nacional desarrollado en la última etapa del siglo XIX. En aquel momento, la confluencia de circunstancias económicas, políticas y militares hizo que el emprendimiento agroexportador de base pampeana ocupara el centro de la dinámica nacional y generara una brecha de desarrollo con el resto de los territorios.

A pesar de las importantes transformaciones que desde entonces se produjeron en todos los órdenes de la vida nacional, esa brecha no ha sido modificada sustancialmente.

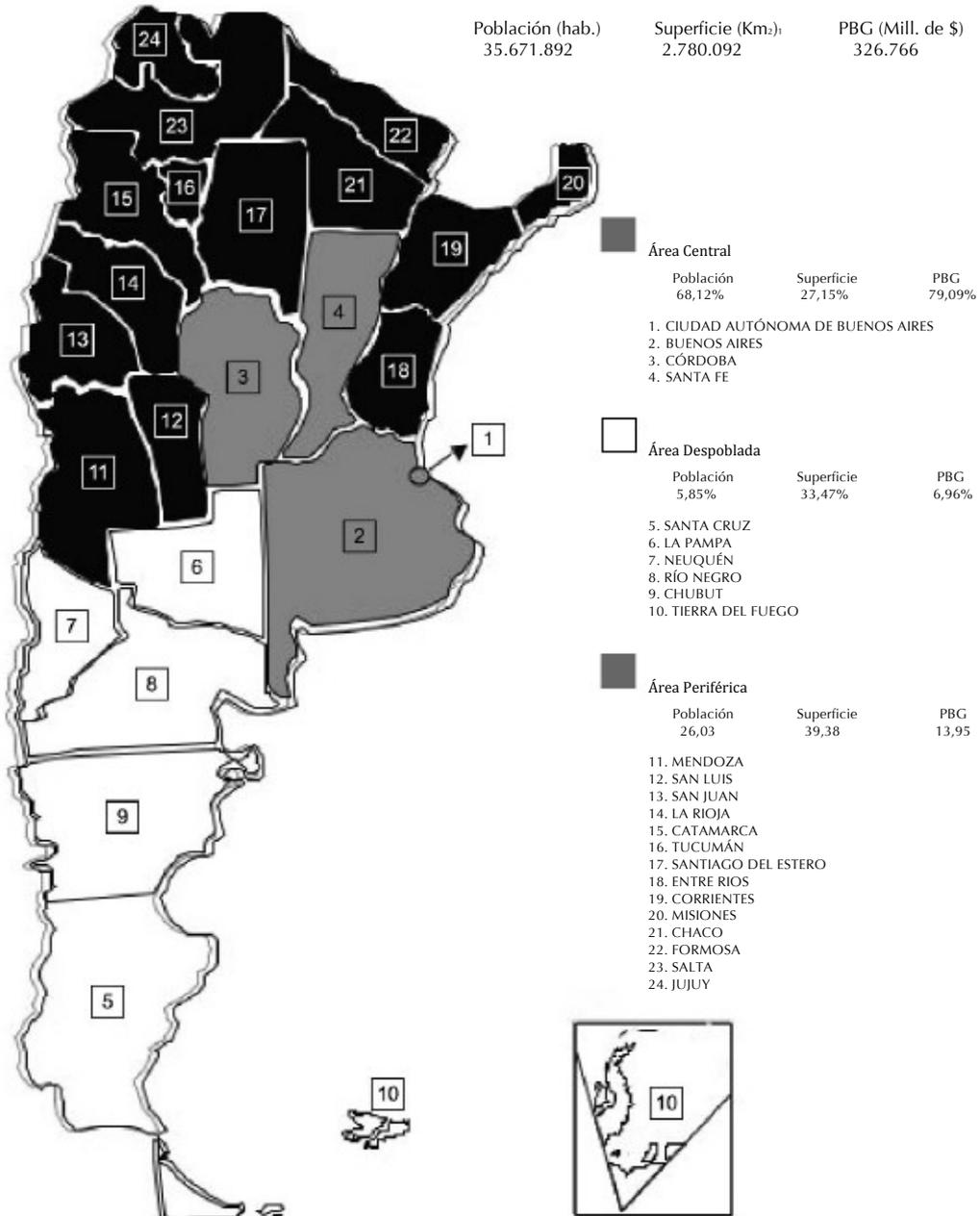
Un estudio de más de 25 clasificaciones de provincias muestra que esta visión tiene un amplio consenso entre quienes se dedican al tema (Cao, Rubins y Vaca, 2003). Con pocas diferencias entre sí, estas clasificaciones agrupan a las 23 Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes 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 donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

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

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

Figura N° 6
Áreas y Regiones de la República Argentina



Nota: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Con respecto a la estructura regional descrita, cabe mencionar:

En las tres áreas mencionadas se observan registros demográficos y de desarrollo socioeconómico ostensiblemente diferentes; un estudio anterior (Cao 2003: 96 y ss.) presenta varias decenas de indicadores que lo corroboran.

En otro trabajo (Cao y Vaca, 2006) se relata la historia de los desequilibrios regionales argentinos, destacándose que el actual patrón de asimetría se originó hacia fines del siglo XIX. Por otro lado, varios trabajos de dinámica regional probaron que, al menos en los últimos cincuenta años, se mantuvieron o se incrementaron las diferencias en el desarrollo relativo de las tres áreas.⁹

Vistas desde la perspectiva de países federales del primer mundo, las asimetrías entre las provincias argentinas son marcadas. Por ejemplo, mientras que en nuestro país, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Santa Cruz y Formosa, respectivamente) es de 8,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003 y Statistics Canada, 2003). En otros países federales de América Latina (México, Brasil, Venezuela), aunque las estructuras regionales no se presentan como tan disímiles, las asimetrías territoriales parecen menos pronunciadas que las argentinas (Cetrángolo, 2005).

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

4.2. Desequilibrios regionales y federalismo fiscal

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

- 1) Una serie de acciones territoriales del Estado Nacional con particular incidencia en las áreas periférica y despoblada.
- 2) Un sistema de subsidios y regulaciones que permitió desplegar las llamadas economías regionales.

⁹ Trabajos de Porto (1995); Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), Wellington (1998), etc.

3) Giros financieros desde el Estado central hacia las provincias bajo la forma de transferencias, auxilios, subsidios, ayudas, etc.¹⁰

En el primer caso, hablamos de la dimensión territorial del proceso de centralización estatal al que aludimos en la segunda sección de este trabajo, el que no fue neutro en términos de los desequilibrios territoriales del país. En efecto, la tarea desarrollada 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 e inversiones; elementos que desaparecieron en la etapa del ajuste.

Al respecto, abundan los ejemplos. Uno de ellos fue la construcción al amparo de la Ley 4.874 –llamada Ley Láinez en memoria del senador nacional que la proyectó– de escuelas nacionales en todo el país. En las provincias periféricas estas escuelas tuvieron una influencia clave, tanto por su matrícula (en varias jurisdicciones llegaron a hacerse cargo de más de la mitad de los alumnos), como por el haber marcado un estándar educativo-organizacional que fijaba un piso a todo el sistema. Procesos en algún sentido similares se observaron en la gestión de la infraestructura (ferroviaria, vial y portuaria; de generación y transmisión eléctrica; embalses para riego e hidroelectricidad; etc.), de las empresas de servicios públicos (agua potable, electricidad, correos, marina mercante y fluvial, etc.) o del subsistema público de salud.

Párrafo aparte merecen las políticas públicas de poblamiento que tuvieron especial importancia en el NEA y en la Patagonia, los espacios más tardíamente ocupados por el Estado. En esta materia tuvo un impacto notorio la extendida malla de guarniciones de las Fuerzas Armadas, Gendarmería y Prefectura Naval instaladas en esas regiones, como así también la constitución por parte del Estado de polos productivos como Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Gas del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Altos Hornos Zapla, Hipasam S.A. (Sierra Grande), Ingenio Las Palmas, etc.

Cuando la coparticipación federal aparece en la mesa de negociación, no sólo se discute la variable fiscal, sino también un modelo de articulación política y económica.

¹⁰ A partir de 1930, una de las principales vías para hacer efectiva esta línea de acción estatal fue la coparticipación federal de impuestos.

Hablando de YPF, pero describiendo un accionar asimilable al resto de los casos, Alejandro Rofman 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 del accionar estatal se relaciona con el despliegue de las llamadas economías regionales:¹¹ emprendimientos agroindustriales caracterizados por su orientación hacia el mercado interno y por asumir, en casi todos los casos, el carácter de monoproducción provincial. Sus ejemplos emblemáticos fueron la producción de azúcar y tabaco (Tucumán, Salta y Jujuy), la vitivinicultura (Mendoza y San Juan), el algodón (Chaco y Formosa), le yerba mate y el té (Corrientes y Misiones) y las frutas de pepita (Río Negro).

Las primeras economías regionales nacieron a fines del siglo XIX como parte del pacto de gobernabilidad que permitió consolidar la organización nacional. Diferentes autores (Balán, {1978}; Rofman y Romero, {1997}) sostienen que estas economías surgieron partir de políticas concretas de la administración central (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 sitios 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 para evitar las migraciones masivas.

Tras estar en vigencia durante más de un siglo, estas dos líneas de accionar estatal entraron en decadencia y casi desaparecieron cuando a mediados de los '90 se instalaron las políticas de ajuste estructural. Con su paulatina extinción, 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 de transferencias Nación-Provincias en general y a la coparticipación federal de impuestos en particular.

¹¹ 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.

Por cierto, esta línea de acción estatal fue –desde siempre– un elemento significativo del equilibrio territorial y de la gobernabilidad del país; pero, tras la desaparición de las otras dos líneas, fue ganando importancia y sustituyéndolas.

Se postula, entonces, que el análisis de la coparticipación no sólo debe considerar las transferencias asimétricas entre potestades de gasto y de obtención de recursos; también debe contemplar los efectos que produjo la desestructuración de las dos líneas antes descritas. Dicho de otro modo: cuando la coparticipación federal aparece en la mesa de negociación, no sólo se discute la variable fiscal, sino también un modelo de articulación política y económica de los actores y agentes económicos de las diferentes regiones del país.

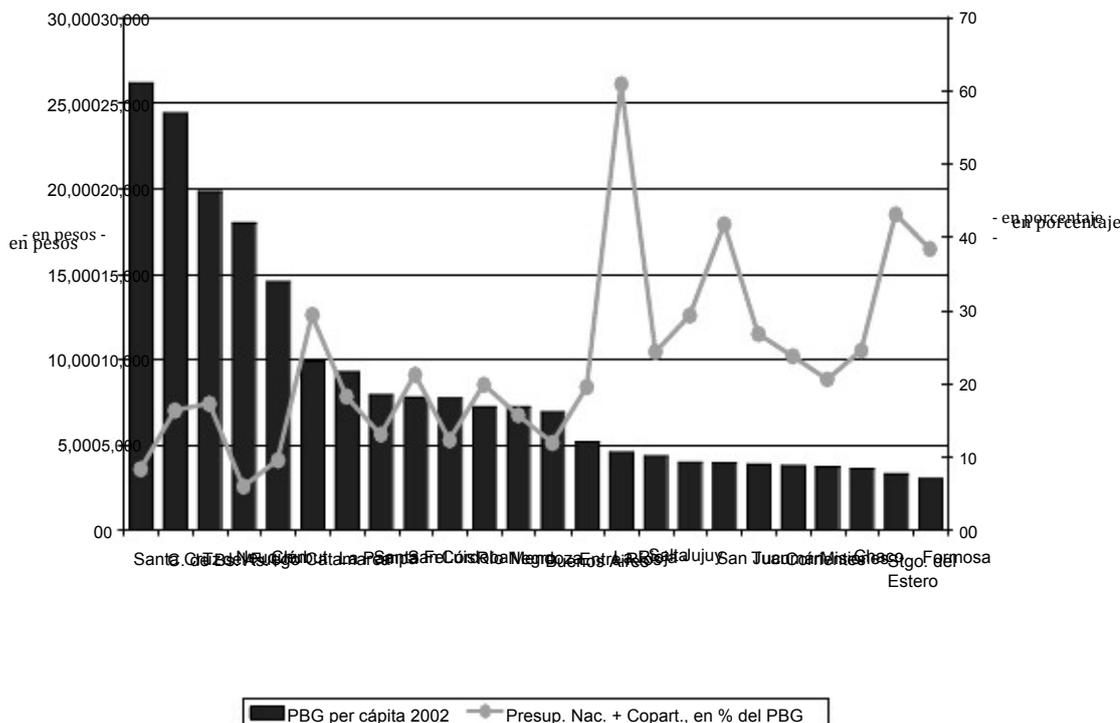
Siguiendo esta estrategia de análisis, se cae en la cuenta de que por detrás del confuso laberinto, la coparticipación federal dibuja un patrón redistributivo que fue agrandándose a medida que desaparecían otras líneas que cumplían funciones similares. Y si su dimensión es muy superior a la que tiene en los países federales desarrollados, ello se debe a que en esos países las asimetrías regionales no son comparables con las que se verifican en estas latitudes. Por el contrario, si se pone el foco de atención en países federales del tercer mundo, se verá que no es tan anómala.¹²

La lógica del sistema argentino 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 el país puede llegar a compensar. Ya señalamos que la coparticipación genera una redistribución de recursos tributarios (ver nota N° 8). En la Figura N° 7 se observa el modo en que las transferencias juegan como igualadoras del desarrollo desigual.

En la dura etapa del ajuste estructural, no aparecían para las provincias nítidos espacios alternativos donde aplicar sus crecientes potestades políticas.

12 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 basados 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° 7
 PBG por habitante y Transferencias de la Nación a las provincias en % del PBG. Año 2002



Fuente: Tomado de Cetrángolo (2005).

4.3. La funcionalidad política para la Nación y la periferia ¹³

Pero este mecanismo, además de ser una forma de compensar el diferente desarrollo relativo, también conformó un sistema de empoderamiento de actores políticos territoriales extrapampeanos. Su módulo básico de trabajo giraba alrededor de una articulación basada en el apoyo político que las provincias periféricas y despobladas brindaban a la Nación a cambio de obtener transferencias extraordinarias.

Durante los '90, una serie de elementos facilitaron este tipo de articulación. Entre ellos:

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

la creciente importancia que fueron adquiriendo las estructuras políticas territoriales y en particular las provincias;

la inviabilidad de proyectos políticos y económicos alternativos hacia los cuales volcar este creciente poder y

la asimetría en tamaño y desarrollo de las provincias.

Desde la perspectiva de las transferencias financieras, la viabilidad de este módulo se basaba en que una partida relativamente insignificante para el gobierno central resultaba determinante para la situación fiscal y/o económica de cualquier provincia del área periférica o despoblada. Expliquémoslo un poco. Para varias jurisdicciones del área periférica que tienen entre el 1 y el 3% de la población del país, el nivel de transferencias por coparticipación, por programas o por ayuda del gobierno nacional es, a priori, de un porcentaje similar. En este contexto, una reasignación del 0,5% les permite incrementar de manera relevante los fondos que reciben.

Desde el lado del acuerdo político, el alineamiento provincial era crucial para el gobierno central; mientras que, en la dura etapa del ajuste estructural, no aparecían para las provincias nítidos espacios alternativos donde aplicar sus crecientes potestades políticas.

Cuando hablamos de las potestades provinciales, aludimos –por ejemplo– al alineamiento de los legisladores en el Congreso Nacional, donde las alianzas regionales influyen notoriamente en la agenda parlamentaria.¹⁴ En tal sentido, hubo numerosas ocasiones en que la tarea legislativa se destrabó a cambio de concesiones hechas a las provincias periféricas y despobladas.

Igualmente valorado es el apoyo de los gobernadores en el escenario político regional y nacional. Por medio del intercambio descrito, el Gobierno central puede sumar en su favor a las jurisdicciones administradas por partidos

Fue imposible promulgar un nuevo régimen debido a que hacer consistente el federalismo fiscal con el ajuste estructural, era contradictorio con los intereses de muchos gobernadores.

14 Este fenómeno gana en importancia a partir de 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).

provinciales, reducir el tono de crítica de las provincias opositoras y alentar a las oficialistas para que den un apoyo más decidido. De igual forma se opera sobre la interna partidaria, se generan escenarios favorables al oficialismo nacional y se imponen directrices de políticas públicas en los Consejos Federales (de Educación, Salud, Vial, etc.), entre otras alternativas.

En resumen, alrededor de las transferencias Nación-Provincias se construyó un sistema que le permite al gobierno central comprar gobernabilidad, que es un elemento fundamental de la política argentina.¹⁵

5. CONCLUSIONES

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

En cuanto a las razones de cambio del sistema, durante los '90 se instaló un discurso que proclamaba su necesidad en línea con el establecimiento de incentivos que promovieran conductas fiscales responsables; entre ellas, diluir los efectos de la ilusión fiscal, generar una mayor correspondencia fiscal e 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 que funcionara la convertibilidad. Consecuentemente, la reorganización de la coparticipación federal –a la que, con bastante razón, se consideraba como incentivadora de conductas fiscales irresponsables– era un objetivo de primer orden en la agenda de gobierno.

Sin embargo, fue imposible promulgar un nuevo régimen debido a que hacer consistente el federalismo fiscal con el ajuste estructural era contradictorio con los intereses de muchos gobernadores, actores políticos claves en la gobernabilidad argentina.

Ante a este callejón sin salida, en los últimos tiempos cobró 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 fue construyendo en respuesta a la desestructuración de políticas territoriales de vigencia centenaria.

¹⁵ Repasando lo dicho, puede entenderse por qué no hubo posibilidades, durante los '90, de aprobar una nueva ley de Coparticipación Federal. Es que para hacer consistente el federalismo fiscal con el ajuste estructural se debía romper la estructura de transferencias por apoyo político, estrategia que podía desembocar en graves turbulencias en el parlamento, la interna del PJ, las políticas públicas cogestionadas, etc.

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).

De este modo, la problemática se analiza desde una nueva perspectiva; ya no como la vía para que el ajuste llegue a todos los niveles de gobierno, sino como un elemento capital del sistema de gobernabilidad. En torno a 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 de áreas despobladas.

Si esto es así, no existen incentivos –básicamente, por la 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 de parte de su excedente fiscal en las provincias –por ejemplo, a través del plan de obras públicas en proceso de ejecución– es difícil pensar que en el mediano plazo surja una nueva ley de coparticipación.¹⁶

De todos modos, lo dicho no puede ocultar que el sistema vigente presenta 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.

Por otro lado, no resuelve las asimetrías regionales y es muy disfuncional para el sistema público en su conjunto, porque afecta todo el sistema tributario y genera 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 Aires.¹⁷

Si la Nación negocia razonablemente la aplicación de parte de su excedente fiscal en las provincias, es difícil pensar que en el mediano plazo surja una nueva ley de coparticipación.

¹⁶ La negociación vía nacionalización de la deuda provincial a través de los BOGAR y Planes de Financiamiento Ordenado (PFO) le da al gobierno central las cartas necesarias para no abrir esa vía. De paso se hace notar que con estos dos instrumentos se ha creado una nueva perspectiva del laberinto: cada provincia tienen su estructura ad hoc.

¹⁷ No tenemos espacio para tratar aquí el caso de esta provincia que, por razones de escala, es crucial.

Es igualmente crucial entender 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 hacerlo– 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, cuando el laberinto de la coparticipación deje de ser el eje de la relación Nación-provincias, se hará mucho más fácil mejorar nuestro federalismo y resultará mucho menos traumática la reforma de las relaciones fiscales interestadales.

Bibliografía

Balán, Jorge (1978) "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador" en 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.

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" en 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" en 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.