

# Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos



HORACIO CAO

Horacio Cao es Administrador Gubernamental,  
Lic. en Ciencia Política y Dr. en Ciencias  
Económicas.

La Coparticipación Federal de Impuestos adquiere una importancia cada vez mayor en la producción teórica, aunque esta proliferación de estudios no se corresponda con decisiones concretas. A su vez, la salida de la convertibilidad y la crisis de 2001, generan la necesidad de un nuevo enfoque, el “revisionista”, que da cuenta de la recuperación de la capacidad recaudatoria. En el nuevo contexto del federalismo, ya no se discute “quien paga el ajuste”, sino “qué hacer con los excedentes fiscales”

**Introducción** // Sobre la cuestión del federalismo se ha escrito demasiado y se ha hecho casi nada. La falta de resultados no puede adjudicarse a la inexistencia de producción intelectual; por el contrario, son múltiples los trabajos realizados. Una de las 24 comisiones del Senado de la Nación, está dedicada al tema; por ella han pasado decenas de proyectos y declaraciones. Asimismo, repetidamente en el discurso de los principales actores sociales y políticos se ha mencionado la necesidad de una nueva Coparticipación Federal de Im-

nueva ley. Sin embargo, 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 del federalismo fiscal argentino.

Esta asimetría entre producción intelectual y resultados ha llevado a buscar nuevos puntos de vista y a poner en entredicho mucho de los supuestos alrededor de los cuales se pensó el tema

Estos cambios no pueden desligarse de los dramáticos sucesos de fines del año 2001 y la subsiguiente transformación del escenario fiscal: mientras que la 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: ya no se discute “quien paga el ajuste”, sino “qué hacer con los excedentes fiscales”.

puestos, la prensa ha tratado el tópico de manera cotidiana, la agenda política tiene presente el tema de forma 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 (cláusula transitoria sexta), plazo que se ha vencido sin que se apruebe una

durante las últimas décadas del siglo xx. Estos cambios no pueden desligarse de los dramáticos sucesos de fines del año 2001 y la subsiguiente transformación del escenario fiscal: mientras que la 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: ya no se discute “quien

paga el ajuste”, sino “qué hacer con los excedentes fiscales”.

Trazados sumariamente los antecedentes del debate, en las páginas que siguen analizaremos, sucesivamente, el proceso por el cual la Coparticipación Federal de Impuestos se convirtió en una cuestión cada vez más importante, la respuesta del enfoque ortodoxo a los problemas planteados y la manera en que desde el revisionismo se están proponiendo 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, de algún orden que los articule o, al menos, fije campos de acción para cada uno de ellos. La delimitación de potestades tributarias es un elemento particularmente importante en todos los países que han adoptado la citada 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 la Administración Pública central<sup>1</sup> y los niveles subnacionales.

En la Argentina, la distribución de las responsabilidades de gasto reconoce dos etapas bien marcadas. La primera de ellas se inicia con la propia organización nacional (durante el último cuarto del siglo XIX) y se caracteriza por un

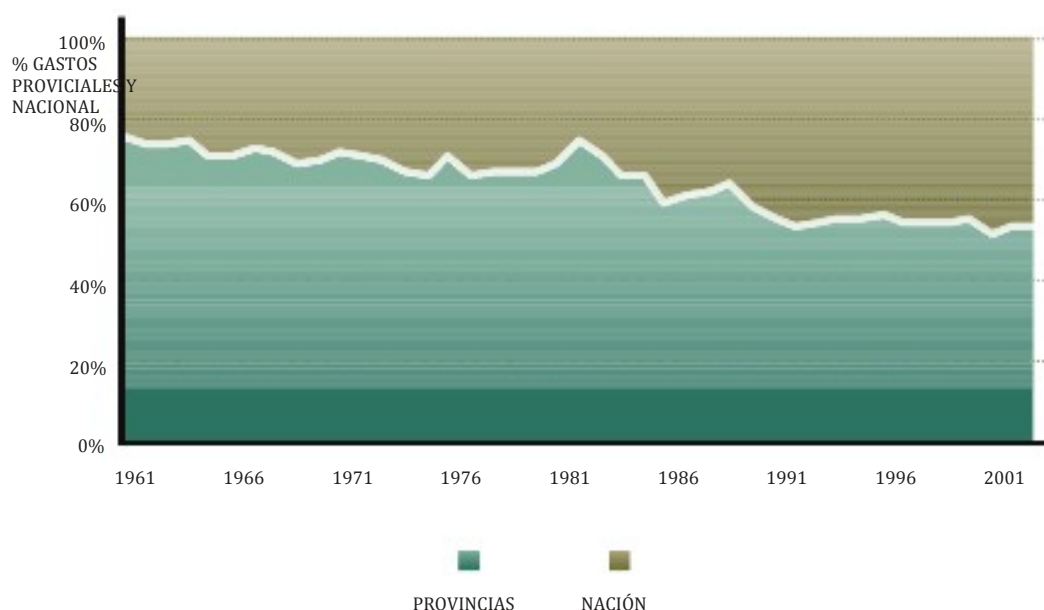
creciente peso del sector público nacional, cuya expansión muchas veces se realizó a expensas de la invasión de áreas que, según la Constitución Nacional, eran de incumbencia exclusiva de las provincias. Como resultado de estos procesos, se estructuró un patrón de gastos que se basaba en asignar aproximadamente 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 ocurrieron en el sector público durante ese periodo.

Hacia principios de los años 60 esta tendencia comenzó a revertirse como consecuencia de diferentes planes descentralizadores. Dentro de ellos, debe destacarse el llevado a cabo durante el “Proceso de Reorganización Nacional” (entre 1976 y 1983) y las transferencias a provincias realizadas en los 90, durante la presidencia del Dr. Carlos Menem. En el gráfico 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.

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 previsible y de la deuda pública– el incremento relativo del gasto provincial se

1. 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.

Gráfico 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

Tabla 1. 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
<b>Total</b>	<b>177.300,4</b>	<b>100,0</b>

IR 03 //  
Revista del  
Instituto //  
AFIP

NOTA (1): ALGUNOS IMPUESTOS TIENEN SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN PARTICULARES. VER FIGURA Nº 5.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL CON PROVINCIAS.

justifica por las mayores responsabilidades que adquiere en salud, educación, seguridad, inversión en infraestructura, etc. Ahora bien, esta redefinición de las responsabilidades del gasto, no fue acompañada con el equivalente traspaso de potestades para obtener recursos. Como consecuencia de esta asimetría, en el año 2006 los recursos tributarios de origen provincial eran inferiores al 20% del total de Nación y Provincias (Tabla 1).

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), comenzó a utilizarse en forma cada vez más pronunciada, el histórico sistema de transferencias interjurisdiccionales, con la Coparticipación Federal como dispositivo cardinal de todo este esquema compensador.

Vale la pena realizar algunas comparaciones con países federales desarrollados. En Estados Unidos, las transferencias de la Unión a los Estados, equivalen aproximadamente al 6% del total de sus recursos, y no llegan a representar el 20% del gasto subnacional. En el caso de Suiza, las transferencias a los cantones son algo superiores, pero no alcanzan 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, mientras que en Australia, se acer-

can 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 data de 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 comenzó a involucrarse en bases tributarias que, hasta ese momento, habían sido de potestad provincial, dando forma a la 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 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.

Si bien los primeros sistemas de Coparticipación se orientaban a im-

2. 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.



puestos 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 los relacionados con el sector externo; los que se encuentren previstos en otros regímenes y los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados.

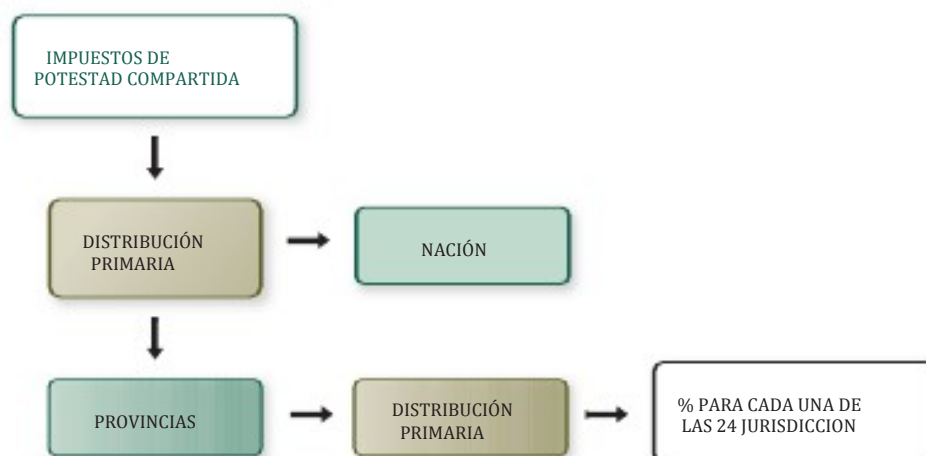
En conclusión, más allá de la importancia que tiene la Coparticipación Federal en si misma, cuando se la discute, se arrastra indefectiblemente a la mesa de negociaciones toda una serie de cuestiones, sean éstas parte o no del federalismo fiscal: el gasto nacional en provincias; las regalías hidrocarbúrficas, 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 pro-

vincias endeudadas; las potestades tributarias, etc.

2.2. La Ley 23.548 // El sistema de Coparticipación Federal de Impuestos se basa en la Ley 23.548, promulgada en el inicio del año 1988, en un contexto de turbulencias macroeconómicas que desembocarían en la hiperinflación de 1989. El escenario de debilidad del gobierno nacional, lo llevó a ceder varios puntos porcentuales en la distribución primaria con respecto a regímenes anteriores. Siguiendo la tradicional estrategia de resarcirse de las derrotas en el parlamento a través de la gestión de lo dispuesto por la legislación, el gobierno central tomó como método retrasar las transferencias. Esto produjo que, en el contexto inflacionario que se extendió hasta 1991, se redujera ostensiblemente lo efectivamente girado a las provincias<sup>3</sup>.



Gráfico 2. Esquema de Coparticipación de Impuestos



IR 03 //  
Revista del  
Instituto //  
AFIP

3. 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).

En conclusión, más allá de la importancia que tiene la Coparticipación Federal en si misma, cuando se la discute, se arrastra indefectiblemente a la mesa de negociaciones toda una serie de cuestiones, sean éstas 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.

A partir del fin de la inflación, la Nación impuso múltiples modificaciones a la Ley 23.548, las cuales irían construyendo el famoso “laberinto” de la coparticipación (Gráfico 3). Si bien se mantiene el esquema global, las modificaciones menores son continuas, lo que permite que la Coparticipación sea un tema siempre sujeto a negociación.

En cuanto a la distribución secundaria, la Ley 23.548 establece lo que 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 en ese momento vigente, corrigió los coeficientes históricos a partir del posicionamiento político de los representantes de cada gobierno provincial.

3. El federalismo fiscal argentino en la visión ortodoxa // La Coparticipación Federal es elemento central del ordenamiento fiscal del país, que nece-

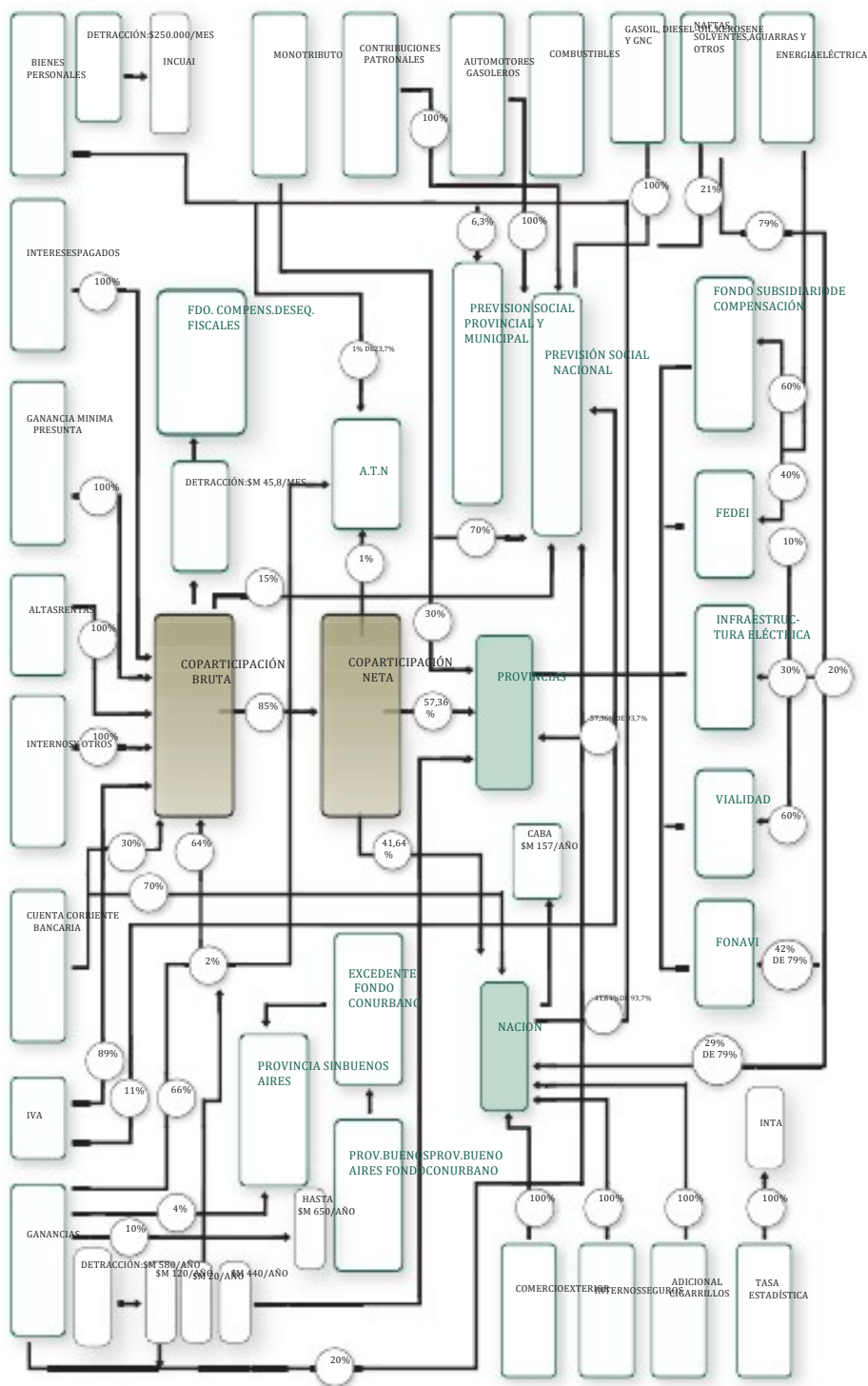
sitaba ser adecuada a los cambios en curso durante los 90. Concretamente: las rígidas restricciones que imponía la convertibilidad necesitaban reglas de federalismo fiscal mucho más ajustadas que las que imponía el sistema vigente.

Para realizar la adecuación del federalismo fiscal a la etapa del ajuste estructural, la ortodoxia traía dos conceptos al debate. El primero de ellos, la Correspondencia Fiscal (CF), constituye un registro que establece al grado de coincidencia que existe entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que ejecuta el gasto. Es deseable alcanzar el mayor nivel posible CF, como así facilitar la adecuación de las erogaciones al esfuerzo fiscal que quiera hacer la sociedad. Según muchos trabajos de la perspectiva “ortodoxa”, el bajo grado de CF generaba un escaso control de la sociedad civil sobre el gasto de los estados provinciales.

El segundo concepto, el de la Ilusión Fiscal (IF), se refiere a la creencia de que parte del gasto público pueda ser finan-



Gráfico 3. El laberinto de la Coparticipación



IR 03 //  
Revista del  
Instituto //  
AFIP

FUENTE: COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (WWW.CFI.GOV.AR/DOCS/LABERINTOCOPARTICIPACION032002.PDF).

ciado por no residentes en la comunidad, en la medida en que un segmento de los recursos provengan de transferencias desde un órgano central. En efecto, dado que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio, su redistribución hacia los gobiernos subnacionales puede hacer creer que parte de los recursos serán aportados desde otras provincias. Esto es mucho más acentuado en el caso argentino, ya que no hay “ilusión”: existen transferencias interregionales netas desde las jurisdicciones más ricas hacia las de menor desarrollo relativo<sup>4</sup>. Por lo tanto, los incrementos de recursos de estas últimas provincias son más que proporcionalmente sostenidos por contribuyentes de otras provincias.

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

Siguiendo el análisis de la ortodoxia, los lineamientos de la propuesta de reforma eran bastante obvios: cerrar el círculo de descentralizaciones iniciado hace más de cuarenta años, dando mayores potestades tributarias a las pro-

vincias. Cumpliendo esta acción, se reduciría el peso relativo de la Coparticipación Federal y, consecuentemente, se operaría sobre los elementos citados como disruptivos: se elevaría la correspondencia fiscal, se incentivaría la eficacia de los sistemas tributarios provinciales y se minimizaría la ilusión fiscal.

**4. El revisionismo<sup>5</sup> //** Los abordajes postconvertibilidad parten desde una perspectiva totalmente distinta. Ya no se dirigen a ver cómo utilizar los diferentes instrumentos con el objetivo de alcanzar con el ajuste estructural 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.

No obstante, antes de adentrarnos en el debate revisionista, es necesario comentar brevemente los desequilibrios territoriales de la República Argentina.

**4.1. 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 circunstan-

4. Una parte de los ingresos que obtiene la Administración Federal de Ingresos Públicos 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 el gráfico 4.

5. 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 acríticamente importadas.



Siguiendo el análisis de la ortodoxia, los lineamientos de la 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 elementos citados como disruptivos: se elevaría la correspondencia fiscal, se incentivaría la eficacia de los sistemas tributarios provinciales y se minimizaría la ilusión fiscal.

cias económicas, políticas y militares, el emprendimiento agroexportador de base pampeana, ocupó el centro de la dinámica nacional, generando una brecha de desarrollo con el resto de los territorios. Esta brecha –a pesar de las importantes transformaciones que ocurrieron a partir de esa fecha en todos los órdenes de la vida nacional– no fue modificada sustancialmente hasta la actualidad.

Un estudio de más de 25 clasificaciones de provincias, 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 caracterizan 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.

Con respecto a la estructura regional descrita, 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 áreas<sup>6</sup>.

Vistas en perspectiva, las asimetrías entre las provincias de la República Argentina son marcadas. De hecho, si se realiza esta comparación con los otros países federales de América Latina (México, Brasil, Venezuela), si bien las estructuras regionales no se presentan tan disímiles, igualmente las asimetrías territoriales parecen ser menos pronunciadas que las de nuestro país (Cetrángolo, 2005).

4.2. Desequilibrios regionales y federalismo fiscal // El desequilibrio regional que describimos en el punto anterior tuvo, desde los inicios mismos de la organización nacional, tres líneas de acción estatal que tendían a compensarlo:

1. Una serie de acciones territoriales del Estado Nacional que tenían una particular incidencia en las áreas periférica y despoblada;

2. Un sistema de subsidios y regulaciones que permitía el despliegue de las llamadas “economías regionales”;

3. Giros financieros desde el Estado central hacia las provincias, bajo la forma de transferencias, auxilios, subsidios, ayudas, etc<sup>7</sup>.

En el primer caso, estamos hablando del proceso de centralización estatal, ya citado en la segunda sección de este trabajo, el cual no fue neutro en términos de los desequilibrios territoriales del país. En efecto, la tarea 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 e inversiones, elementos que desaparecieron en la etapa del ajuste.

Párrafo aparte merecen las políticas públicas dirigidas al poblamiento, de especial importancia en el NEA y la Patagonia, los espacios más que fueron más tardíamente ocupados 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 esas regiones, como así también la constitución por parte del Estado de polos productivos, tales como los que

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

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

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, 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”<sup>8</sup>: 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.

Las primeras Economías Regionales surgieron 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 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 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 dos líneas de accionar estatal entraran en decadencia y casi desaparecieran hacia mediados de los 90. Con su paulatina desaparición, 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.

Entiéndase bien. Esta línea de acción estatal fue, desde siempre, un elemento significativo del equilibrio territorial y la



8. 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.

governabilidad del país. Pero, a partir de la desaparición de las otras dos redes, ganó en importancia, al sustituirlas paulatinamente.

El análisis de la Coparticipación, no sólo debe considerar las transferencias asimétricas entre potestades de gasto y de obtención de recursos: también debe tener en cuenta los efectos producidos por la desestructuración de las dos redes descritas. Dicho de otro modo: 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 fue agrandándose en la medida que desaparecían otras redes que cumplían funciones similares. Y si su dimensión es muy superior a las que se encuentran en los países federales desarrollados, esto se debe a que en esos países, las asimetrías regionales no son comparables con las que se encuentran por estas latitudes. Por el contrario, si se corre el foco de atención sobre países federales del tercer mundo, se verá que no es tan anómala<sup>9</sup>.

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 la Argentina puede llegar a compensarlo. Ya habíamos dicho que la Coparticipación genera una redistribución de recursos tributarios, en el gráfico 4 se observa de qué manera las transferencias juegan como igualadoras del desarrollo desigual.

#### 4.3. La funcionalidad política para la Nación y la periferia<sup>10</sup> //

Pero este mecanismo, no sólo es una forma de compensar el diferente desarrollo relativo, sino que también conforma un sistema de empoderamiento de actores políticos territoriales extrapampeanos. El módulo básico de trabajo giraba alrededor de una articulación basada en el apoyo político de parte de las Provincias periféricas y despobladas a la Nación a cambio de la obtención de transferencias extraordinarias.

Hay toda una serie de elementos que, durante los 90, facilitaron este tipo de articulación. En este trabajo remarcaremos:

- > La creciente importancia que adquirieron las estructuras políticas territoriales, y en particular las provincias;
- > La inviabilidad de proyectos políticos y económicos alternativos hacia los cuales volcar este creciente poder;
- > La asimetría en tamaño y desarrollo de las provincias.

9. 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](http://www.forumfed.org)).

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





Desde la perspectiva de las transferencias financieras, la viabilidad del módulo se basaba en que, una partida que en términos relativos era insignificante para el gobierno central, implicaba, para cualquier provincia del área periférica o despoblada, un elemento determinante de su situación fiscal y/o económica. Expliquemos un poco esto: como varias jurisdicciones del área periférica tienen entre el 1% y el 3% de la población del país, a priori, es de ese orden el nivel de transferencias (por Coparticipación, como parte de programas, como ayuda del gobierno

Desde el punto de vista del acuerdo político, el alineamiento provincial era crucial para el gobierno central, mientras que para las provincias, en la dura etapa del ajuste estructural, no aparecían con nitidez espacios alternativos adonde aplicar sus crecientes potestades políticas.

Cuando hablamos de las potestades provinciales nos referimos, por ejemplo, al alineamiento de los legisladores en el Congreso Nacional, en donde las alianzas regionales tienen una importante influencia sobre la agenda parlamentaria<sup>11</sup>. Ha habido numerosos

**El análisis de la Coparticipación, no sólo debe considerar las transferencias asimétricas entre potestades de gasto y de obtención de recursos: también debe tener en cuenta los efectos producidos por la desestructuración de las dos redes descritas. Dicho de otro modo: 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.**

IR 03 //  
Revista del  
Instituto //  
AFIP

nacional, etc.) que tienen asignados. En este contexto, una reasignación del 0,5% le permite incrementar, de manera relevante los fondos recibidos por cualquiera de ellas.

casos de concesiones a las provincias periféricas y despobladas para destrabar la tarea legislativa.

En resumen, alrededor de las transferencias Nación-Provincias se ha construido un sistema, a partir del cual

11. 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).

12. Repasando lo dicho, puede entenderse porque 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.

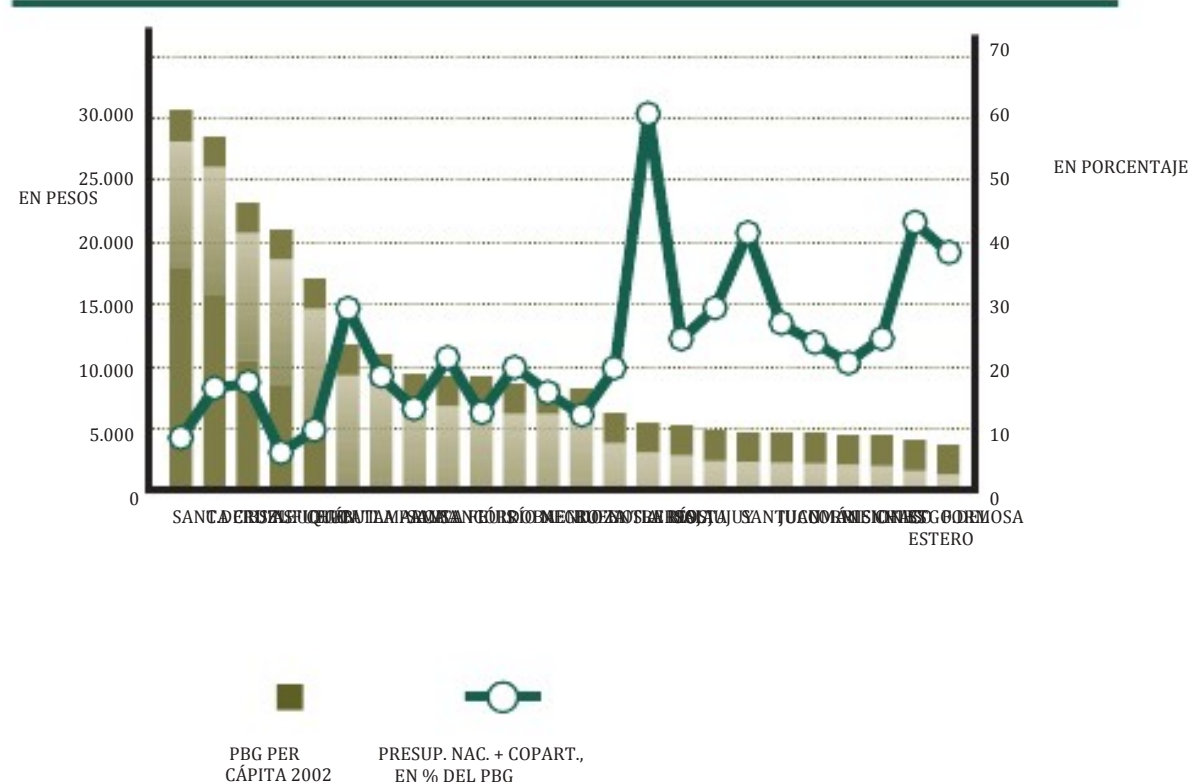
el gobierno central puede “comprar” gobernabilidad, y que es un elemento fundamental la política argentina<sup>12</sup>.

**5. Conclusión //** 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 reformar el sistema, a la vez que 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 + Muni-

**Gráfico 4. PBG por habitante y Transferencias de la Nación a las provincias en % del PBG. Año 2002**



FUENTE: TOMADO DE CETRÁNGOLO (2005)

12. Repasando lo dicho, puede entenderse porque 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.

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.

cipios), era requisito primordial para el funcionamiento de la convertibilidad. Consecuentemente, la reorganización de la Coparticipación Federal –de 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 el federalismo fiscal con el ajuste estructural, 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:

1. El actual sistema tiene muchos defectos, pero es el que se ha ido cons-

truyendo en respuesta a la desestructuración de políticas territoriales de vigencia centenaria;

2. 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 esta forma, la problemática se analiza desde una nueva perspectiva: ya no como la vía de llegada del ajuste a todos los niveles de gobierno, sino como un elemento capital 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, no existen incentivos –básicamente, extrema escasez de recursos– que induzcan a la Nación y a

13. Y la negociación vía nacionalización de la deuda provincial a través de los BOGAR y Planes de Financiamiento Ordenado (PFO) le da al gobierno central todas las cartas necesarias como 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.

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



las Provincias a promover el cambio de un sistema que toca 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 plazo<sup>13</sup>.

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 Aires<sup>14</sup>.

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 interestadales será una tarea mucho menos traumática. //

## Referencias

- B ALÁN, 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.
- B OLSA DE C OMERCIO DE C ÓRDOBA (1998) “Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional”, Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba
- C AO, 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
- C AO, 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
- CESTRÁNGOLO, Oscar (2005) "Coparticipación: revisión de los consensos", Oficina CEPAL en Buenos Aires, trabajo presentado en el 8º 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
- 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 Público 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
- RAIMUNDI, 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