

LAS FINANZAS DEL FEDERALISMO ARGENTINO EN EL SIGLO XXI

Miguel Ángel Asensio ¹

“...sólo de la distribución de las tareas entre los integrantes del sistema...y de la consiguiente estructura de sus gastos, dependerá que determinada distribución de recursos sea adecuada. En otras palabras: la compensación financiera, como el presupuesto público en general tiene dos aspectos –uno de recursos y otro de gastos- que no pueden considerarse aisladamente”

(Bickel, Wilhelm, 1961).

1. De nuevo las finanzas federativas

En fecha reciente nos referíamos al horizonte de las relaciones fiscales federativas en Argentina de cara al Siglo XXI. Desafortunadamente, la evolución de tema en Argentina hace que no sea demasiado lo que podemos agregar aquí, salvo rescatar algunas experiencias y conceptos internacionales, unos mediatos y otros casi de las vísperas, así como reiterar, matizar y resumir distintas consideraciones que esbozáramos entonces².

El financiamiento de varios niveles de gobierno, incluso en países no federales, es una cuestión ya tan añeja que en el mundo avanzado es factible

encontrar referencias notables que ya superan el siglo. Tal es el caso cuando tomamos conocimiento de un impuesto a la renta en el ámbito de los municipios noruegos del último cuarto del Siglo XIX³ o los debates sobre el financiamiento local, en la Inglaterra de fines del mismo Siglo⁴.

No en vano la prestigiosa hacendista Ursula Hicks remarcaba la importancia del tema en su emblemática obra de mediados del Siglo XX⁵. Lo propio ocurría con las reflexiones de Wilhelm Bickel a partir de la experiencia alemana, en conocida y trascendente contribución editada en la Argentina muy poco después⁶. Hace apenas meses ha tomado difusión una frondosa compilación donde se descubren nuevas evoluciones y análisis de la experiencia comparada de América Latina⁷.

Pero en el caso argentino, donde también se ha continuado estudiando el tema, hay que agregar la impronta y lógica de los hechos, impregnados por circunstancias temporales, políticas, económicas y fiscales, que han seguido incidiendo en una trayectoria de aguda centralización. Es lo que se deduce de los conceptos que abordamos seguidamente.

2. La dinámica económica argentina y el federalismo financiero

Diecinueve años después de la Constitución de 1994 y veinticinco posteriores a 1988, la sociedad y la economía argentinas han registrado diversas transformaciones. Con esa perspectiva, la Argentina actual deriva tanto de los cambios anteriores como de los emergentes de la crisis de 2001, y de las lógicas de política económica y social aplicadas durante un lapso superior al decenio del nuevo siglo.

El esquema de finanzas federales, que ya estaba cruzado por desequilibrios horizontales y verticales, concentración pro-central de recursos, institucionalidad fiscal insuficiente y relaciones intergubernamentales no consolidadas, ha sido impactado por algunos de esos cambios, al tiempo que no ha reflejado varios otros. Apuntaremos algunas facetas que de algún modo los encuadren.

2.1 De la “bolsa común” a los “pinchazos en las bolsas”

Antes del fin del siglo XX el desequilibrio vertical imponía las remesas coparticipatorias, el horizontal un prorrato redistributivo, se legitimaba además un tercero en discordia que era el sistema de seguridad social y el sistema no era ajeno a la ya inequívoca presencia de los compromisos de la deuda externa, que condicionaban ambos la magnitud del déficit del presupuesto nacional. Al considerar estos dos últimos rubros en tal esquema de caja única de tipo consorcial, usualmente no visualizados⁸, en un contexto donde el cambio en el sistema monetario que implicó la convertibilidad dependía crucialmente del equilibrio fiscal, el deterioro progresivo de la situación macroeconómica y macrofiscal fue llevando a sucesivos ajustes para regular el acceso al “estaque” y el movimiento de las compuertas que regulaban los flujos financieros hacia los actores.

Bajo esa visión unitaria, los giros o remesas hacia provincias fueron adaptándose a límites, pisos, techos, ocupaciones o “invasiones” inconsultas de *espacio fiscal*⁹, etc., cambios todos dependientes del marco global y la dinámica de transformación negativa que fue adquiriendo el sistema económico hacia el final del siglo. Los acuerdos o pactos fiscales regularon esa mutación, que sin alterar los porcentajes nominales de la coparticipación, los alteraba de facto introduciendo “precoparticipaciones”, detracciones y otros artilugios, conformando el llamado “laberinto” o “destilería”¹⁰.

...el deterioro progresivo...fue llevando a sucesivos ajustes para regular el acceso al “estaque” y el movimiento de las compuertas que regulaban los flujos financieros hacia los actores...A ellos...referimos cuando aludimos al cambio de una “lógica de bolsa llena y común” a otra de “pinchazos en la o las bolsas de recursos tributarios”...

¹ Doctor en Economía (U. Alcalá, España) e Historia (UTDT), Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe, Director Doctorado en Administración Pública UNL y Presidente de la Fundación Dos Siglos.

² Véase nuestro anterior en Asensio, M.A. (2011), p. 231-258.

³ Aludimos a lo expuesto en Johansen, Leif (1970).

⁴ El reputado Edwin Cannan pondría muy clara la importancia de los impuestos locales y su finalidad ligada a la prestación de determinados servicios por las haciendas respectivas, de cara a los requerimientos de una Comisión Especial para el estudio de su financiamiento, en 1899 (Cannan, E., 1967).

⁵ Ursula Hicks distinguía tres tipos políticos principales: la federación efectiva, el estado perfectamente unificado de tipo francés y en el medio el denominado “compromiso angloescandinavo”. Indicaba que “en la federación efectiva los poderes de los estados miembros son muy amplios y así sus poderes impositivos son correspondientemente amplios...” (Hicks, U., 1956, p. 260-261).

⁶ Véase Bickel, W. (1961), págs. 445-519.

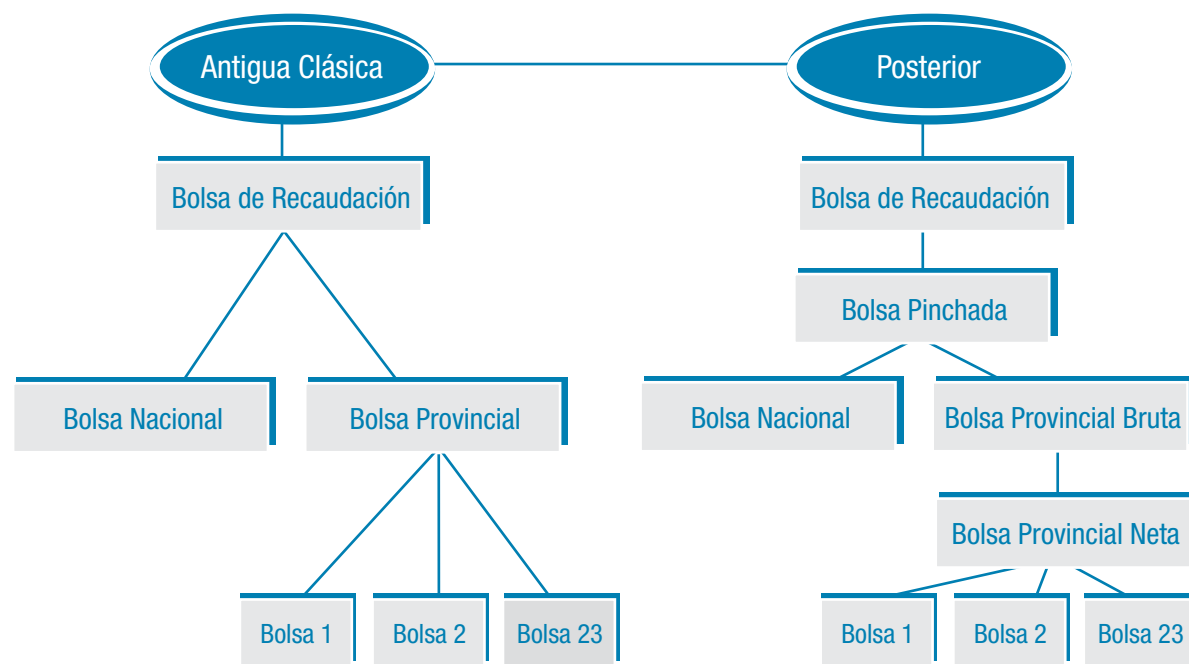
⁷ Véase Brosio, Giorgio y Jiménez, Juan P. (2012).

⁸ La omisión frecuente de que el subsistema de seguridad social era un integrante esencial del sistema hacendal o financiero público argentino desapareció cuando su irrupción “dentro” de la fórmula de financiamiento federativo lo hizo visible. Lo propio abre la omnipresencia de los servicios de la deuda en el presupuesto nacional, aspecto inescapable para el “administrador del consorcio”. Para un énfasis en este aspecto véase H. Senado de la Nación, Comisión de Coparticipación de Impuestos (2001).

⁹ El concepto de “espacio” o “lugar” fiscal, el *tax room* de la literatura anglosajona, ha sido magistralmente examinado por Richard Bird (1986). Refiere a la intervención conjunta o acceso simultáneo en una masa ideal o efectiva de capacidad contributiva nacional o regional. Se vincula al principio de “unidad del contribuyente” señalada por Dino Jarach, y que refiere a la observación simple de que todo sale de los bolsillos de este y de lo que se trata es de ocupar tal bolsillo por los distintos niveles de gobierno, y que al enflaquecerse expresa la efectivización tributaria de su propia capacidad contributiva (Véase nuevamente HSN-CC, 2001)

¹⁰ La idea de “laberinto” se encuentra también en Bird, R. M. (1993).

LÓGICAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN



A ellos nos referimos cuando aludimos al cambio de una “lógica de bolsa llena y común” a otra de “pinchazos en la o las bolsas de recursos tributarios”, de las que derivan tanto la distribución primaria Nación-Provincias, como la secundaria entre Provincias. Sin embargo, se articuló mediante lo que denominamos la “era de los pactos”, que en última instancia y paradójicamente legitimaba las “dos esferas de soberanía” de las que se hablaba en el siglo XIX, aunque restringiendo adicionalmente a una de ellas.

Casi en el medio, se sancionó la CN 1994, cuando aquél proceso estaba iniciado; ella no lo detuvo y en todo caso lo legitimó¹¹. Esta última no desconoció “ganadores”: las provincias poseedoras de recursos naturales del subsuelo, el conurbano bonaerense, el gobierno nacional mismo como concurrente en la imposición indirecta y de manera no inmediata, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conjunto de los

municipios, que recibirían el reconocimiento a la autonomía en los términos estipulados por la misma Carta Magna¹².

2.2 Cambios en la estructura de recursos

Producido el estallido y concretada la macrodevaluación del signo monetario, en un contexto donde mejoraban los precios internacionales, empezaron a verificarse circunstancias paulatinamente diferentes. Comenzó a recuperarse la economía en un movimiento ascendente que ratificaba implícitamente su antigua dependencia del corsé cambiario y, con ella, principiaron su incremento los recursos ligados al comercio exterior. En tal contexto, el objetivo de balancear equidad con eficiencia en la política económica restableció la figura de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, a fin de evitar un impacto pleno de los precios

internacionales en la canasta de consumo doméstico. Potenciados además por mejoras en los precios mundiales, los ingresos fiscales del comercio exterior han sido apropiados exclusivamente por el gobierno nacional a partir de la

interpretación prevaleciente de la Constitución Nacional¹³. A ello se agregó la disposición mayoritaria a favor de la Nación de los ingresos del impuesto a los créditos y débitos bancarios (popularmente conocido como impuesto al cheque).

Composición de la Recaudación Argentina (Nación + Provincias)¹⁴

Conceptos	Recaudación 2001 ¹⁵	Recaudación 2006	Participaciones en Total 2001	Participaciones en Total 2006
Nacionales	17,50	23,57	82,78	85,12
Provinciales	3,64	4,12	17,22	14,88
Totales	21,14	27,69	100,00	100,00

El Cuadro anterior muestra muy sintéticamente el nuevo escenario, que ratifica las menguadas potestades fiscales de las provincias. Ha aumentado la recaudación de manera muy marcada en relación al PBI, pero tal aumento se concentra abrumadoramente en el Gobierno Nacional. De una participación central previa a la distribución

por coparticipación que sin incluir municipios era claramente superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 85% en 2006. A su vez, mientras la presión tributaria nacional creció en casi un 35%, la originada en impuestos al comercio exterior, que incluyen los derechos de exportación, casi se quintuplicó¹⁶.

Países	Recursos Nacionales	Recursos Subnacionales	Recursos Totales
Argentina	85,7	14,3	100,0
Bolivia	95,9	4,1	100,0
Brasil	70,3	29,7	100,0
Chile	94,4	5,6	100,0
Colombia	86,1	13,9	100,0
Costa Rica	96,3	3,7	100,0
Ecuador	97,5	2,5	100,0
México	94,2	5,8	100,0
Perú	98,8	1,2	100,0

Consecuentemente, a una situación donde ya existía un socio dominante en el acceso al contenido del estanque fiscal, se arriba a un escenario donde tal socio, es decir el gobierno central, opera como un sostenido beneficiario hegemónico en un escenario que

originariamente estuvo justificado por la crisis. Esta última vuelve a reiterar y legitimar la escena que autorizara la fuerte afectación de 1992 para seguridad social. Entonces sería la deuda previsional, ahora la deuda social representada por una multitud de nuevos

¹¹ Cuando se sancionó la Constitución de 1994, se había modificado el reparto de la imposición de combustibles y tenían fuerza legal los dos Pactos Federales de 1992 y 1993. El primero establecía la detracción para el financiamiento impositivo de la seguridad social y el segundo afectó las potestades tributarias de las provincias.

¹² Véase Asensio, M. A. (2000).

¹³ Parecería factible decir “prevaleciente” pero no “inevitable” pues existiría la posibilidad de su “coparticipabilidad” por ley según cierta doctrina (Bulit Goñi, E., 1995).

¹⁴ Sobre la base de cifras de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. No incluye recaudación de municipios.

¹⁵ Como porcentaje del PBI. Lo propio con respecto a cifras del 2006.

¹⁶ Si aludiéramos exclusivamente a los derechos de exportación, el resultado es que entre 2001 y 2007 se decuplicaron. Ello abre un interrogante sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas nacionales si las circunstancias externas cambiaran, lo que afortunadamente no se avizora como probable en el muy corto plazo con respecto a la elaboración de este artículo. Los resultados sobre el balance Nación-Provincias para el país pueden hoy apreciarse en un marco comparativo con otros países latinoamericanos, a partir de Gómez Sabaini y Jiménez (2012), p. 151.

pobres la que impondría la construcción de un entramado protectorio explicitado por la “barrera” de retenciones, de un lado, y por un esquema de subsidios masivos, por el otro. Además, la multiplicada e irresoluta deuda externa volvería a demandar fondos sustantivos para su atención, derivados de un superávit fiscal alimentado en buena medida de los nuevos gravámenes que nutren el Tesoro Nacional. En suma, la coyuntura histórica impuso nuevos recursos, pero en lo esencial, ellos fluyeron hacia el nivel central.

2.3 Cambios en la estructura de gastos

Se ha señalado para los países desarrollados una evolución donde en varios casos los gobiernos centrales han reducido su participación como prestadores de servicios u oferentes de bienes públicos, para ser responsables de buena parte del gasto en seguridad social y otros tipos de transferencias, así como titular de un margen dominante de servicios de la deuda. Esto como tendencia de largo plazo operante hasta fines del siglo XX.

Curiosamente, Argentina, por razones distintas, había empezado a reconocer importantes obligaciones por pasivos derivados de su fragilidad fiscal, aspecto que ya era visible a fines de la década de 1980. A principios de la primera década del nuevo siglo, los subsidios de subsistencia esencialmente alimentaria implementados para atender a los nuevos pobres se agregaron a tal perfil central, el que además se vio esencialmente marcado por su papel en la devolución de la deuda externa.

Sin embargo, alumbrando la segunda mitad de dicha década, la continuidad de la recuperación, las mejoras en el empleo y por ende en los ingresos por aportes a la seguridad social mejoraron las finanzas del subsector. A ello se agregaron los crecientes y sostenidos incrementos por retenciones a las exportaciones que han sostenido el superávit fiscal agregado y los compromisos externos. Mientras tanto, no se

De una participación central previa a la distribución por coparticipación que... era superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 85% en 2006...

han producido alteraciones en las retenciones de la masa coparticipable –y por ende a provincias- para alimentar el sistema de jubilaciones.

En el medio, gravámenes específicos han alimentado fondos fiduciarios destinados a obras de infraestructura, rubro que preciso es consignar reconocía sustanciales abandonos desde años anteriores. Como función, empero, fue rápidamente asumida en sus facetas dominantes por el gobierno nacional, cuando también deberían ser actores infraestructurales claves las provincias argentinas. Los excedentes por ejecución presupuestaria también han fortalecido la inversión en infraestructura nacional, que han mejorado asimismo en los niveles subnacionales.

En ese marco, se ha generado un componente creciente en el presupuesto nacional que es derivado de la política de subvenciones al consumo de post-crisis. Esta ha consistido en permitir deslizamientos primero y mejoras abiertas después en materia salarial, pero frenando la canilla de los precios de servicios públicos para asegurar el crecimiento efectivo del salario real. La consecuencia, es un crecimiento sistemático en el costado del gasto de los subsidios para el sistema de transportes en los aglomerados urbanos, como elemento emblemático, que implica financiar, como el bolsón de nuevos pobres, al aglomerado de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Como resultado, se produce una succión de recursos de las provincias exportadoras, que se redistribuye concentradamente en el área más poblada y según se defina la más dotada del país. El impacto para el federalismo es obvio¹⁷.

2.4 Instituciones fiscales y responsabilidad fiscal

Llega el momento aquí para aludir a una reforma que alude a uno de los componentes de nuestro esquema ampliado de federalismo fiscal. Hemos remarcado en otras partes lo que consideramos una diferencia entre instituciones-norma e instituciones-órgano. También hemos señalado ciertas figuras predominantes en el ámbito internacional, así como sus atributos, de cara a las insuficiencias del esquema argentino.

Y allí han emergido casos paradigmáticos como el modelo dual australiano para transferencias de recursos y deuda, ejemplificado en la CGC (Commonwealth Grants Commission) y el ALC (Australian Loan Council) por un lado, el español con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el hindú con una Comisión de Finanzas y otra de Planeamiento, o el canadiense con mecanismos como el Consejo de la Federación, entre otros mencionables¹⁸.

En cualquier caso, aparece claro que un problema es el del reparto de recursos comunes o la asignación de transferencias de igualación regional basadas en determinados criterios, por un lado, de los problemas de acceso responsable al endeudamiento o conducta fiscal concertada, por el otro. Las llamadas *externalidades financieras o fiscales* en contextos con pluralidad de actores han aparecido hace tiempo en el escenario intergubernamental¹⁹.

En paralelo con ello, el florecimiento mundial de normas o reglas macrofiscales, ejemplificado de manera sobresaliente por el esquema de Maastricht para la cuasi-megafederación europea, movió el tablero de este tipo de encuadramientos que se difundió en el mundo en varios casos, aunque la legislación de Nueva Zelandia resultó emblemática. En Sudamérica, la ley brasileña ha sido un disparador de referencia, pues entre

otras cosas regula la probable designación clientelar de agentes públicos en los últimos meses de mandato. Se aprecia empero, que se alude a aspectos que pueden o no tener que ver con el federalismo financiero como problema.

Argentina ya había sancionado una Ley de Solvencia Fiscal antes que la brasileña de 2001. Sin embargo, en 2004 se sancionó un régimen más completo y abarcativo, entendible como conjunto de normas de buena conducta fiscal esencialmente dirigidas a mejorar la transparencia y controlar el gasto y el endeudamiento en el nivel subnacional. En tal perspectiva, la norma exhuda una concepción asimétrica donde el actor prevalente no resulta colocado en una posición asimilable a los últimos²⁰.

Pero la “institución-norma” fue acompañada por una “institución-órgano”. En efecto, se crearía el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal para entender en la aplicación de la Ley, donde las reglas de votación colocarían al nivel central en una posición prevalente de la que había carecido en el antiguo organismo interviniente en las cuestiones de “reparto de recursos”, la Comisión Federal de Impuestos²¹. La resultante es la emergencia de una estructura de órganos dual, actuantes en autonomía uno de otro, pero donde no se ha instaurado una instancia de coordinación superadora tal cual emergería de un Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal como el propuesto a mediados de la década de 1990²².

2.5 El financiamiento educativo como “mandato” a financiar

Ha sido tradicional en la literatura de países federales maduros aludir a los denominados *unfunded mandates*, o mandatos no financiados. Se trata de disposiciones que incluso son descentralizantes hacia estados o provincias pero

¹⁷ Véase, para un análisis detallado de estas figuras, nuestra obra *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*, Buyatti, Buenos Aires, 2009.

¹⁸ Nos hemos ocupado de tales externalidades, que puede resultar positivas o negativas, en Asensio, M A. (2003).

¹⁹ Este régimen ha recibido modificaciones flexibilizadoras en cuanto a las posibilidades de endeudamiento de los fiscos, entre otras, con carácter transitorio, poco antes de concluirse este trabajo.

²⁰ Ya en este organismo han existido criterios fluctuantes para ponderar sus potencialidades de “independencia” en términos de las facultades previstas por la Ley 23.548. Tal calificativo es un atributo central en la célebre CGC australiana, aunque históricamente parece haber sido motivo de alguna tensión.

²¹ Proyecto de la Comisión Federal de Impuestos. Véase CFI (1996).

¹⁷ Se verifica una transferencia interregional e intersectorial de ingresos. Tales ingresos son además económicos, por un lado, y fiscales, por el otro.

¹⁸ Véase, para un análisis detallado de estas figuras, nuestra obra *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*, Buyatti, Buenos Aires, 2009.

que no contemplan provisiones precisas de financiamiento. Eso ha sido señalado insistentemente en el caso de Estados Unidos. Incluso, el caso argentino de transferencia de servicios educativos y de salud en la década de 1990, creando una asignación “presecundaria”, significó tomar de la porción provincial los fondos necesarios para afectar al financiamiento de tales obligaciones funcionales adicionales.

Asumiendo la consideración de un sector sensible y de incuestionable importancia se dictó la denominada Ley de Financiamiento Educativo, que como tal estableció mandatos obligatorios, con financiamiento, pero que se insertaban como una cuña dentro de los grados de libertad provinciales en servicios bajo su órbita y que tipificaban el federalismo aceptado hasta fines del siglo vencido.

En efecto, bajo un objetivo global incuestionable, que aparece una vez más fortalecido por estudios internacionales que siendo en algunos casos parcialmente contradictorios ubican a Argentina en una posición sin duda preocupante en materia educativa, se modificó la superestructura normativa respectiva, apartándose de una ley “federal” para pasar a otra “nacional”, previendo una mecánica financiera específica. En esto parecen evaluables dos puntos, el deslizamiento hacia una visión unitaria por sobre la consolidada de tipo descentralizante proveniente de la etapa anterior y en ciertos aspectos de la Constitución Nacional, por un lado²³, y el ajuste a un enfoque federativo en materia de recursos, por el otro²⁴.

El primer aspecto implica un intento de recuperar un terreno donde se había pasado a una lógica de “Ministerio sin escuelas”, fortalecedor neto del rol provincial excepto en el terreno universitario, a otro donde vuelve a ser la Nación la que impone el ritmo a jurisdicciones que se suponen no acertaron, no tienen capacidades suficientes o requieren guía en la materia, más allá de los mecanismos de coor-

dinación preexistentes. Aquí es clara una visión centralista, donde se asume que tales capacidades existen en el centro, lo cual relegitima a un Ministerio menos orientador y más interventor, y que son inexistentes en la periferia. Esto se contraponen, obviamente, con modelos como el estadounidense, donde la construcción de su sistema educativo se realizó descentralizadamente, durante mucho tiempo no existió un Secretario nacional para el tópico y donde al igual que en Canadá, hasta las propias Universidades son estatales o provinciales.

En el segundo aspecto, el financiero, y a partir de una particular interpretación del Artículo 75 de la CN 1994, se utiliza la vía de la “afectación específica” para utilizar recursos coparticipables a fin de instrumentar una decisión nacional – aceptada empero aunque no sin hesitaciones de algunas- por las provincias. En tal sentido, se fijan porcentajes del PBI a alcanzar en el gasto educativo agregado de las dos jurisdicciones (Nación y Provincias) y tanto la parte nacional (40%), como la provincial (60%) se detraen de las respectivas porciones de la masa coparticipable.

La fórmula adoptada se aparta de la lógica de las asignaciones específicas que había tratado de impedir la Ley 23.548 y que se ratificaron en la Constitución de 1994. En realidad se creaba una partida de gastos obligatorios que se detraen en bloque de fondos que de otra manera se podrían haber utilizado para otros destinos. Nos asalta de inmediato la alteración de la lógica alemana en su *Finanzausgleich*, que es enfática en cuanto a que los Lander poseen soberanía presupuestaria para la aplicación de sus recursos²⁵.

La norma argentina que comentamos, redujo los grados de libertad para fijar sus presupuestos por las provincias y de hecho restringió tal soberanía presupuestaria, lo que había efectivizado también al imponer límites de endeudamiento distintos a los establecidos por sus propias constituciones, lo cual fue en dicha Ley de Responsabilidad Fiscal

... fortalecido por estudios internacionales que... ubican a Argentina en una situación sin duda preocupante en materia educativa, se modificó la superestructura normativa respectiva, apartándose de una ley “federal” para pasar a otra “nacional”...

otro paso centralizante de dudosa constitucionalidad. Y apresurémonos a decir que no se está evaluando la virtualidad de tales objetivos –ello debe ser objeto de otro análisis– sino el lugar del federalismo como sistema, o al menos de cierta visión del federalismo –la no centralista– en este escenario.

3. Presupuesto, “deuda regional”, subsidiariedad y potencial fiscal

Hemos dicho antes y ha quedado remarcado, que la coparticipación de impuestos es sólo una de las formas que pueden integrar o expresar un auténtico sistema de coordinación financiera y también es sólo uno entre los mecanismos para transferir recursos a los “socios” dentro de un acuerdo federativo.

En ese marco es que emerge destacado el Presupuesto. Enfatizamos una vez más que las denominadas *transferencias presupuestarias* o aplicaciones de recursos originadas en partidas del presupuesto nacional, pueden alterar manifiesta

o sustancialmente los coeficientes de distribución de fondos previstos en las *transferencias impositivas* comprendidas en la coparticipación.

Consecuentemente, la Nación y las Provincias (y a través de éstas sus municipios), “reciben” un “mix” de recursos compuesto por ambos tipos de recursos fiscales. Ello luego de aportar muy desequilibradamente a aquél presupuesto nacional con gravámenes como las señaladas retenciones a las exportaciones, originadas en determinadas provincias, cuyas “balanzas o balances fiscales” pueden deteriorarse marcadamente con esas figuras²⁶. No contemplar el Presupuesto Nacional, para cuya elaboración son aplicables también los criterios de la nueva Constitución Argentina, puede implicar una lectura incompleta del sistema de financiamiento federal argentino.

Por otro lado, siendo usual y casi a la moda hablar de distintas “deudas”, corresponde ahora enfatizar la *deuda regional*, no necesariamente por adhesión a esas modas sino a fin de instalar tal cuestión en el centro del problema federativo o de funcionamiento y operación de una nación que al menos nominalmente se dice federal. Con ello, insistir en la inclusión, en la agenda de la política pública, como lo hemos hecho antes de ahora, del problema regional²⁷.

Como se sabe, la raíz o la base para que las unidades constitutivas de un arreglo federativo tengan capacidad fiscal, es que alcancen previamente capacidad económica. Consecuentemente, el origen de los desequilibrios fiscales horizontales, son los desequilibrios económicos horizontales. No es lo mismo Nunavut que Alberta en Canadá, ni Nueva Gales del Sur que Queensland en Australia, los estados del este en Alemania que los occidentales y pocos lo que la próspera Baviera. La plétora económica usualmente implica plétora fiscal y capacidades diferentes.

Sin embargo, pese a que ello exige importantes transferencias de equiparación o igualación entre tales unidades constitutivas, una observa-

²³ El Artículo 5 de la Ley Nacional de Educación sentencia que “El Estado nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento...”. El Artículo 15 del mismo texto señala que “El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión...”. Entre otros, cabría evaluar su correspondencia con la misión constitucional provincial delimitada en el Artículo 5 de la Carta Magna.

²⁴ Leyes 26.075 de Financiamiento Educativo y Ley 26.206 Nacional de Educación.

²⁵ Ver Krause-Junk, G. y Muller, R. (1993).

²⁶ El estudio y los métodos de medición de las “balanzas fiscales” ha sido destacado incluso en casos no estrictamente federales, como el de las Comunidades Autónomas en España.

²⁷ Véase nuestro *La economía argentina como incógnita*, Eudeba, Buenos Aires, 1988.

ción general es que existiendo, las diferencias en los países desarrollados no son tan agudas como en los menos desarrollados. Por ello, en Canadá el ingreso per cápita de las áreas más ricas no es muy superior a dos veces el de las menos aventajadas. Lo propio en otros casos. En el mundo de los no ricos las realidades son diferentes. De allí el viejo apelativo de Belindia o el más reciente de Corgola para Brasil²⁸. Lamentablemente, algo asimilable aunque quizás menos extremo puede verificarse en Argentina, donde el origen de los conflictos históricos que retardaron varias décadas el logro de la Constitución, reconocían una aguda desigualdad entre regiones. Entonces, su expresión serían las diferencias entre la próspera Buenos Aires y el resto.

Muy sumariamente, se procura apuntar que quizás antes de pensar en el desequilibrio fiscal, que es una consecuencia, corresponda pensar en la causa, que es el desequilibrio regional, el cual pasados muchos años, sigue existiendo en proporciones muy superiores al mundo desarrollado y en algunos casos tiende a aumentar. En tal sentido, una buena política en materia de federalismo fiscal, es tener otra mejor en materia de federalismo económico. Saldar a largo plazo y mitigar en el corto y mediano la "deuda regional", puede resultar una mejora más profunda del esquema de coordinación fiscal, que el mero y pantanoso camino de la disputa por meros coeficientes de reparto del famoso estanque común.

En otros términos, además de una política fiscal es obvia la necesidad de una política regional. La implementación de las denominadas intervenciones estructurales, que es el rótulo ilustrado para enmarcar las políticas regionales y de cohesión en la UE no son otra cosa²⁹. Y aquí sí resultaría fundamental el uso del poder de intervención o "spending power" del centro, donde además de inversiones compatibles con la expansión de las regiones habrá que instalar los intratables temas de la legitimación o deslegitimación del aglomerado Buenos Aires, en tanto realidad inexcusable que condiciona muchas acciones de desconcentración espacial en la Argentina.

Y si existe una Argentina de dos velocidades, habrá que pensar en la posibilidad de invertir la potencia y dotar de rapidez a la hoy rezagada. No haciéndolo, continuarán las peleas por apenas unos puntos en un prorrateo impositivo.

Para concluir, adicionemos dos criterios condicionantes o de entorno de la discusión que alumbró el nacimiento de un nuevo sistema. Aludimos al *principio de subsidiariedad* y al concepto de "potencial fiscal". El primero es la llave en torno a la cual gira la atribución de competencias y funciones en algunas federaciones, habiendo sido incorporado a la "megafederación" europea constituida por la UE. Consiste en que el nivel superior de gobierno no ejecuta aquéllas acciones que pueden ser desarrolladas de manera más adecuada por los inferiores. Es obvio que puede ser limitado o resultar poco utilizado cuando del funcionamiento del sistema se deriven soluciones que partan de la incapacidad de las partes y de la virtualidad del centro.

El segundo se vincula con la articulación de los mecanismos de distribución o compensación de recursos. En tal sentido, parece razonable la evaluación de pautas concorde a las cuales, ciertos mecanismos redistributivos o compensatorios, sean operativos de manera articulada con una razonada utilización por parte de las jurisdicciones de su propio potencial fiscal. Lo opuesto puede representar una traslación indirecta de los costos del ordenamiento presupuestario entre distintas jurisdicciones.

Reflexiones Finales

El recorrido anterior, sintético como tal, ha rescatado ciertas raíces conceptuales que remiten al federalismo como tal, para aterrizar finalmente en el caso argentino en particular. La Argentina de mediados de la segunda mitad de la primera década del siglo ha registrado cambios tanto respecto al momento en que se dictó la última Ley de Coparticipación Federal como después de la Constitución Nacional de 1994. Tanto los avances como los retrocesos en

el proceso económico nacional hacen que el mapa de los equilibrios y desequilibrios regionales haya cambiado desde entonces. La minería ha transformado ciertos entornos, el cultivo de soja se extiende en áreas no tradicionales, hay provincias regalíferas³⁰, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha introducido casi subrepticamente en el sistema al recibir transferencias educativas. Así, ha habido tendencias que afectaron tanto el entorno pampeano como extrapampeano que como mínimo requerimiento deberían ser objeto de medición. Las poco estimuladas estadísticas de producto bruto geográfico, entre otras, deberían ser priorizadas para detectar estos fenómenos identificadores del estadio contemporáneo del federalismo económico.

Juegan en el escenario financiero a transformar, no sólo realidades económicas, sino también las políticas, que en cierto modo implican una suerte de esclavitud hacia las áreas densamente pobladas, así como otras profundamente culturales. No se puede afrontar un federalismo "desde la base" que reemplace a otro concebido "desde la cúspide", si como en el Siglo XIX hay partes de la periferia para las que resulta funcional los acuerdos con el centro, y recíprocamente.

Es difícil que la operación federativa se optimice si los actores no se sujetan a reglas homólogas para ambas partes y se admita que la relación fiscal y federal reconozca de partida la existencia de un "hermano grande" que concentre no sólo potestades sino el dinamismo federativo. Este es un componente sociológico crucial. Si raramente las innovaciones se generan en una periferia normalmente pasiva y lo usual sea esperar movimientos de piezas "desde el centro" la evolución será siempre hacia un federalismo centralizador que tendrá mucho de unitarismo.

Si importantes medios y núcleos de pensamiento, siguen pensando sólo desde el centro, la mi-

nusvalía de la periferia crece. En tal contexto, una fiscalidad donde más del 80% de los recursos pasa por el nivel nacional es un matiz casi coherente con el modelo, donde nuevos impuestos a las exportaciones, no previstos en la lógica constitucional del Siglo XIX, establecen un socio fiscal hegemónico en el escenario intergubernamental. Aun suponiendo una abstención coyuntural o temporal a esta discusión, discutir una reasignación de las potestades tributarias que relegitime la imposición patrimonial en provincias, que evalúe la cesión de ciertos impuestos específicos, plantee un IVA subnacional o una sobretasa provincial del impuesto a las ganancias es valioso, pero para ello debe emerger una visión *bottom-up*³¹, que en sí es casi una revolución política y cultural. Para tomarlas hay que cambiar de estado mental y actitudinal.

En ese ambiente, sin instituciones que protejan las "esferas de soberanía" o que no hagan una interpretación restrictiva del principio de supremacía, el destino es unitario. Sin núcleos orgánicos que permitan expresarse a la periferia, entre ellos un Senado poderoso como enclave más territorial-regional y menos político-partidista, la resultante serán siempre medidas "procentrales", salvo que el Tesoro Nacional no esté en desequilibrio real o potencial, o cercano al mismo. En esos momentos, suele resultar atractivo descentralizar. El problema entonces, es el fondo, o, si se quiere el modelo de fondo, y el modelo no es sólo económico o fiscal, por importante que nos parezca y por necesario que sea su cambio, que de todos modos no es razonable posponer.

En Argentina se han producido modificaciones en el esquema financiero intergubernamental que han respondido a la lógica del "zapatero remendón", que ha sido funcional a la racionalidad centralista, ha cristalizado una suerte de "impasse" estructural –que no ha impedido diversos cambios puntuales, hasta furtivos³²–, que

³⁰ Que como las mineras perciben esa renta por la explotación de recursos naturales en su territorio. En esos casos opera el conjunto de especulaciones que refieren a lo que Mc Lure denominó "el accidente geográfico" y donde hay diferencias en los tratamientos internacionales del tema (1997). Musgrave también se ha expresado sobre el mismo (Musgrave-Musgrave, obra citada).

³¹ Aludimos al enfoque base-cúspide como opuesto al vertical jerárquico. Que como las mineras perciben esa renta por la explotación de recursos naturales en su territorio. En esos casos opera el conjunto de especulaciones que refieren a lo que Mc Lure denominó "el accidente geográfico" y donde hay diferencias en los tratamientos internacionales del tema (1997). Musgrave también se ha expresado sobre el mismo (Musgrave-Musgrave, obra citada).

³² Los cambios puntuales, aunque no por ello menos sustantivos, se han impuesto siempre a los cambios integrales del sistema, lo que estaría en la lógica constitucional de 1994, pero no se ha logrado desde entonces.

²⁸ "Belindia" como combinación de Bélgica y la India. "Corgola" como mezcla de Corea y Angola.

²⁹ Para las políticas regionales de la UE véase Cuadrado Roura, J. R. y Mancha, T. (2000).

no han sido pocos. Contra una coparticipación "globalizante" en tanto basada en la idea de una sola "bolsa fiscal" distribuida entre el conjunto, se ha ido acentuando, dada la existencia de "pinchazos en las bolsas", el modelo que denomináramos de "pequeños cántaros"³³, cuya reversión es compleja³⁴.

En tal contexto, un nuevo esquema federal fiscal puede emerger de tres opciones perceptibles. Una continuidad matizada y por tanto conservadora del sistema laberíntico presente, por un lado, una transformación renovadora del mismo, por el otro, o una combinación entre ambas, finalmente. Ello implica a su vez, distintas alternativas de detalle dentro de tales marcos genéricos³⁵.

Ese marco no puede ser otro que uno donde se concilien adecuadamente la fiscalidad federal y la coordinación financiera con un auténtico federalismo. El federalismo moderno, es innegable, gana y se enriquece en componentes organizacionales al tiempo que quizás atenúe los políticos. En el caso de Argentina, en materia de recursos y escala comparada, la centralización la aproxima a países no federales³⁶.

Pero incluso como modo organizacional, el federalismo tiene lógicas que es necesario auscultar y respetar. Corresponde reiterar que, de otro modo, las inercias argentinas pueden seguir conduciendo a un horizonte en el que federalismo sea sólo la denominación indolora del unitarismo³⁷, o, que la fachada federativa opere como un ropaje elegante para su sistemática negación.

REFERENCIAS

- Bickel, Wilhelm (1961): "La compensación financiera", en Gerloff, W. y Neumark, F.: *Tratado de Finanzas*, 2 Tomos, El Ateneo, Buenos Aires, págs.
- Bird, Richard M. (1993): "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, Vol. 46, N° 2, June.
- Brosio, Giorgio y Jimenez, Juan P. (2012): *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Edwar Elgar, Cheltenham, UK-Nothampton, MA, USA, 2012.
- Cannan, Edwin (1967): "Actas de la Royal Commission on Local Taxation, 1899", en Musgrave & Shoup, obra citada, p.191.
- Comisión Federal de Impuestos (1998): Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. "Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal", IEFPA, Buenos Aires, Noviembre.
- Gerloff, W. y Neumark, Fritz (1961): *Tratado de Finanzas*, 2 Tomos, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, Juan C. y Jimenez, Juan P. (2012): "The financing of subnational governments", en Brosio & Jimenez, obra citada, p. 140.
- Hamilton-Madison-Jay (1994): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hicks, Ursula (1956): *Hacienda Pública*, Editorial Aguilar, Madrid.
- Honorable Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos (2001): *Elementos para la discusión de una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos*, Buenos Aires, Mayo.
- Johansen, Leif (1970): *Economía Pública*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, España.
- Asensio, Miguel Angel (1988): *La economía argentina como incógnita*, EUDEBA, Buenos Aires.
- ----- (1990): *Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina*, CECYT, Buenos Aires.
- ----- (2000): *Federalismo fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- ----- (2003): "Federalismo fiscal e instituciones fiscales. Lecturas para Argentina", *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, UNL, Santa Fe, N° 3.
- ----- (2004): "Financiamiento local y participación tributaria", en *Revista de Derecho Público*, Vol. 2, Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe.
- ----- (2005): "Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino", en CIPPEC: *La coparticipación en su laberinto*, Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, Setiembre.
- ----- (2006): *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Buyatti, Buenos Aires.
- ----- (2008): *La fórmula financiera federal argentina del Siglo XIX, Anales de la Asociación Argentina de Historia Económica (UNTREF) y Anales Jornadas de Finanzas Públicas (UNC)*.
- ----- (2008): *Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del Siglo XXI*, en Hernández, Antonio M. : "Aspectos fiscales y económicos del federalismo", *Advocatus*, Córdoba.
- ----- (2009): *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*, Buyatti, Buenos Aires.
- ----- (2011): "Federalismo y finanzas federativas en el horizonte argentino del Siglo XXI", en Asensio, M.A. y Garat, P. M., obra citada, p. 231.
- ----- y Garat, Pablo María (2011): *Federalismo fiscal. Experiencia nacional y comparada*. Edición Especial de la Revista de Derecho Comparado, Editorial Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.
- Bulit Goñi, Enrique (1996): "Consideraciones sobre la coparticipación de impuestos y su reforma", *Jornadas de Economía*, Tandil.
- Mc Lure, Charles E. (1997): "Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances", in Blejer, Mario y Teresa Ter Minassian (1997): *Macroeconomic Dimensions of Public Finance. Essays in Honour of Vito Tanzi*, Routledge Series in the Modern World Economy, Routledge, London-New York.
- Musgrave, R. y Shoup, C. (1967): *Ensayos sobre economía impositiva*, FCE, México.
- Cuadrado Roura, Juan R. y Mancha, Tomás (2000): "Política regional y de cohesión", en Jordán Galduf, Josep M. (2000): *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- Krause Junk, G. y Muller, R. (1993): *Fiscal Decentralisation in Selected Industrial Countries*, Economic Commission for Latin America and The Caribbean, Regional Project on Fiscal Decentralization ECLA/GTZ, Serie Política Fiscal N° 48, Santiago de Chile.

³³ En rigor, el educativo es otro "cántaro" que se distribuye en porcentajes distintos a los del régimen general de coparticipación e incluye explícitamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Véase el Anexo I de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

³⁴ Para una mención a este esquema de "bolsas o recipientes separados" que denominamos de "pequeños cántaros", véase Asensio, M.A. (2006).

³⁵ Una presentación de opciones, con matices similares a la presente, puede verse en CIPPEC (2005).

³⁶ Es el caso de Colombia, cuyo sistema departamental concentra recursos que se aproximan a los de las provincias argentinas. No omitimos tampoco, que respecto a la muy centralizada federación de México, Argentina muestra una mayor participación subnacional (véase Nota 16 *ut supra*, basada en Gómez Sabaini y Giménez, 2012).

³⁷ Aquí, como en otras partes de este trabajo, nos remitimos a Asensio, M. A. (2008 y 2011).