

PROPUESTAS PARA FORTALECER
EL FEDERALISMO ARGENTINO

**HERNÁNDEZ - REZK
CAPELLO**

Coordinadores

**PROPUESTAS PARA
FORTALECER
EL FEDERALISMO
ARGENTINO**

**HERNÁNDEZ - LLACH - PORTO - PIFFANO - ASENSIO
CAPELLO - GRIÓN - DIARTE - RODRÍGUEZ BRIZUELA
BILLARDI - BERNAL - ALTAVILLA - PARÉS**

Coautores



**Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
Instituto de Federalismo**

INDICE

Introducción <i>por Antonio M. Hernández</i>	5
1) 20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino, <i>por Antonio M. Hernández</i>	9
2) El federalismo, clave del desarrollo político y humano, <i>por Juan J. Llach</i>	51
3) Estructura de los gastos provinciales en la Argentina. 1959-2010 ¿Convergente o divergente?, <i>por Alberto Porto</i>	119
4) Opciones tributarias de los Gobiernos Subnacionales en el actual escenario federal”, <i>por Horacio L. P. Piffano</i>	141
5) Alternativas internacionales en órganos de regulación fiscal y opciones para el federalismo argentino, <i>por Miguel Angel Asensio</i>	193
6) Algunas propuestas de reforma parcial al sistema de transferencias fiscales a provincias, <i>por Marcelo Capello, Néstor Grión, Gustavo Diarte</i>	205
7) Los llamados derechos de exportación en la Constitución Nacional <i>por Martín Rodríguez Brizuela</i>	323
8) Aspectos relevantes de los sistemas de descentralización y coordinación tributaria en América Latina, <i>por Cristián Billardi</i>	343

9) Un análisis comparado del tipo y nivel de desarrollo de la autonomía financiera de los municipios argentinos. Los casos de las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta, <i>por Marcelo Bernal</i>	371
10) Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcance y límites del poder tributario municipal, <i>por Cristian Altavilla</i>	413
11) Presupuesto y Federalismo, <i>por Susana Parés</i>	449

INTRODUCCIÓN

Por ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

Esta obra es el resultado del 17º Seminario de Federalismo Fiscal, realizado el 12 de mayo de 2014. en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, con la organización de tres Institutos de esta ciudad: el de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el de Economía y Finanzas de la Facultad sede y el de la Realidad Argentina de la Fundación Mediterránea . Asimismo contó con la coorganización de 4 Universidades más, por medio de sus investigadores respectivos: la de La Plata, Nacional de Buenos Aires, Torcuato Di Tella y Austral.

Este Seminario estuvo destinado a considerar “Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino”, reiterando una modalidad de trabajo interdisciplinario que venimos profundizando las instituciones referidas y que comprende los aportes jurídicos, económicos, politológicos e históricos, para el estudio del federalismo argentino.

Así como el anterior Seminario consideró las “Consecuencias económicas y políticas del Federalismo Fiscal Argentino”, aquí se trató de complementar dicho análisis de la realidad, con una perspectiva de futuro y con el objetivo de fortalecer nuestro alicaído federalismo, caracterizado por una fuerte centralización, en violación de la Constitución Nacional.

Confiamos en que esta obra contribuirá al propósito antes señalado, atento la especial oportunidad que brinda el próximo proceso de renovación de autoridades en el país.

Se trata de doce aportes provenientes desde el derecho y la economía, que abarcan aspectos más generales los dos primeros y más específicos los siguientes. Y que seguidamente se indican:

- 1) “20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, por Antonio M. Hernández.

- 2) “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”, por Juan J. Llach.
- 3) “Estructura de los gastos provinciales en la Argentina. 1959-2010 ¿Convergente o divergente?”, por Alberto Porto
- 4) “Opciones tributarias de los Gobiernos Subnacionales en el actual escenario federal”, por Horacio L. P. Piffano.
- 5) “Alternativas internacionales en órganos de regulación fiscal y opciones para el federalismo argentino”, por Miguel Angel Asensio.
- 7) “Algunas propuestas de reforma parcial al sistema de transferencias fiscales a provincias”, por Marcelo Capello, Néstor Grión, Gustavo Diarte.
- 8) “Los llamados derechos de exportación en la Constitución Nacional”, por Martín Rodríguez Brizuela.
- 9) “Aspectos relevantes de los sistemas de descentralización y coordinación tributaria en América Latina”, por Cristián Billardi.
- 10) “Un análisis comparado del tipo y nivel de desarrollo de la autonomía financiera de los municipios argentinos. Los casos de las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta”, por Marcelo Bernal.
- 11) “Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcance y límites del poder tributario municipal”, por Cristian Altavilla.
- 12) “Presupuesto y federalismo”, por Susana Parés.

No podemos detenernos en el análisis de estos trabajos, pero sí queremos agregar que además en esta oportunidad se ha incorporado otro aspecto para el estudio de esta fundamental temática de la descentralización del poder: el del orden municipal. Es que resulta evidente que nuestro federalismo tiene base municipal, y que los gobiernos locales deben ser la escuela de la democracia, como hemos sostenido, además de los primeros teatros en que los hombres ejercitan sus derechos, como decía Joaquín V. González.

Y en relación a esto, es muy importante señalar que luego de terminado el Seminario, se conoció con fecha 11 de noviembre de 2014 un fallo de enorme trascendencia de la Corte Suprema de Justicia, dictado en los autos

“Intendente Municipal Capital s. Amparo”, donde tuvimos el honor de representar a la Municipalidad de la Capital de La Rioja, en la presentación del recurso extraordinario y luego de queja ante el Máximo tribunal, ante el rechazo “in limine” que había producido el Tribunal Superior Provincial a la acción planteada por la inexistencia de sistema de coparticipación impositiva provincial a los municipios.

La Corte, con el voto unánime de los Dres. Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt y Maqueda, determinó el incumplimiento de los artículos de la Constitución de La Rioja que ordenaban el establecimiento de dicho régimen de coparticipación y dijo en el Considerando 13: “Que en este entendimiento no resulta posible sostener que el dictado de la ley, es decir, el acatamiento de la Constitución, quede condicionado a la concreción de acuerdos políticos entre provincia y municipios que en 16 años no han sido logrados. Al subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos, sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según la cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el proyecto de organización institucional que traza su texto. Es así que por voluntad popular ya consensuada en su Constitución, La Rioja debe sancionar una ley de coparticipación municipal. La gravedad que ostenta esta omisión provincial puede calibrarse en base al remedio que se señaló en la Convención Constituyente Nacional ante la hipótesis de su ocurrencia: *“La garantía federal del art. 6º y la posibilidad de intervención en caso de incumplimiento de los requisitos del art. 5º corresponde si las provincias no aseguran, ya no el régimen, sino el régimen cualificado de la autonomía provincial en las Provincias”* (Convención Constituyente Nacional, Sesión del 10 de agosto de 1994, Intervención del Convencional Rosatti, entre otros)”.

Frente a la claridad y enjundia de estos conceptos, -que consolidan la obra suprema realizada en 1994 para reconocer la autonomía municipal en todos sus aspectos-, es inocultable que dicha lectura e interpretación constitucional también se aplica a la irrazonable demora (todavía mayor) de 18 años en la sanción de las leyes convenio de coparticipación impositiva a nivel federal.

De ahí que sea de la máxima urgencia institucional y política, la sanción de este sistema, que es esencial para cumplir las normas constitucionales que se han consensuado en este aspecto decisivo de nuestro federalismo fiscal, y que nos permita terminar con el hiperpresidencialismo centralista y unitarizante que padecemos desde hace años.

Ya es tiempo de alcanzar la plena vigencia de nuestra Ley Suprema, para vivir en plenitud bajo los principios del Estado constitucional y democrático de Derecho, que han establecido una República federal.

20 PROPUESTAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO ARGENTINO¹

Por el Dr. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ²

1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional

Es necesario mejorar nuestra calidad institucional mediante el cumplimiento de los principios y normativa de nuestro sistema republicano y federal, establecidos en la Constitución Nacional. En este sentido, debe superarse la anomia que padecemos, como expresión de nuestros problemas en materia de cultura democrática, política y constitucional³.

Entre las medidas que hemos propuesto al respecto⁴, es menester poner el énfasis en la educación cívica y democrática, asentada en los valores y principios de la Constitución Nacional, tal como lo dispone la Ley N^o 25.863, que también se incumple⁵.

¹ En este trabajo explicitamos algunas de las propuestas antes formuladas en nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997; *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009 y *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012, y agregamos otras más, para tratar de comprender la máxima cantidad de aspectos de esta compleja temática. Las propuestas no son taxativas, ni hemos formulado un orden de importancia de ellas, destacando asimismo, que existen profundas interrelaciones entre las mismas.

² Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Ex Convencional Constituyente de la Nación.

³ Véase la obra *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, de Antonio María HERNÁNDEZ, Daniel ZOVATTO y Manuel MORA Y ARAUJO, editado en México por la Universidad Nacional Autónoma de México, Idea Internacional y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005. Y en cuanto al estudio de la anomia, obsérvese el libro de Carlos Santiago Nino, “Un país al margen de la ley”, Emecé, Buenos Aires, 1992.

⁴ En nuestra obra *Fortalezas y Debilidades constitucionales...*, antes citada (pág. 158 y ss.).

⁵ La Ley fue sancionada en 2003 por el Congreso de la Nación y promulgada el 8 de enero de 2004 por el Presidente de la República. Se declaró al 1^o de Mayo como Día de la Constitución Nacional y se dispuso la enseñanza de la misma en los diversos niveles educativos. La norma fue una iniciativa de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, que presidíamos.

Existe la necesidad imperiosa de consolidar el buen funcionamiento de los sistemas republicanos, con división y equilibrio de poderes, para el logro de sociedades abiertas y democráticas con una elevación de la cultura constitucional y de la legalidad.

Tal como lo hemos afirmado⁶, hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder. Allí reside la interacción entre ambos términos.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad e igualdad de los hombres y la división horizontal de poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu. El federalismo -como una forma de descentralización del poder que sólo se concibe en un régimen político democrático-, acerca el poder a los ciudadanos y asegura doblemente sus derechos, además del control respectivo entre ambos órdenes gubernamentales, como expresara Madison⁷.

Vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación del poder del gobierno nacional.

2. Terminar con el hiperpresidencialismo

Para nosotros resulta fundamental afirmar la tendencia hacia presidencialismos atenuados, racionales y controlados, que se observa en las reformas constitucionales producidas en América Latina, incluida la nuestra de 1994.

⁶ Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, Cap. IX, "Gobierno legislativo y ejecutivo en los países federales", págs. 283/4.

⁷ "En una república unitaria -decía James Madison en El Federalista, N° 51- todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno, y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo". ("El Federalista", Hamilton, Madison, Jay, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2006, págs. 221/222). Por eso Loewenstein señalaba el control vertical del poder existente en el federalismo.

No dudamos que una vigencia plena de la Constitución Nacional, -como lo hemos sostenido insistentemente-, significará una más que notoria atenuación del hiperpresidencialismo.

El fortalecimiento del Congreso y del Poder Judicial en sus funciones de control, resultarán determinantes para el logro de tan importante objetivo, así como así también el efectivo funcionamiento de las autonomías provinciales y municipales, como controles verticales del poder.

Pero esto conlleva la necesidad de producir trascendentes cambios legislativos e institucionales, entre los que se destacan los vinculados a los decretos de necesidad y urgencia, a los superpoderes en materia de administración financiera, a la finalización de la legislación de emergencia, etc.⁸.

La complejidad del problema del hiperpresidencialismo en sus aspectos “corporativos”⁹ y “delegativos”¹⁰, requerirá inteligencia, alta dosis de docencia y gran determinación política para impulsar los cambios imprescindibles, ya que deberán afectarse intereses de poderosos sectores políticos, sindicales y empresariales.

Habrá que demostrar un especial valor para desmontar sistemas de privilegios corporativos y de corrupción, que han herido los principios de nuestro sistema republicano y del estado constitucional y democrático de derecho.

3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular

Podemos señalar que en ambas Cámaras, - en una valoración institucional general¹¹-, no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los Presidentes y los partidos políticos, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

⁸ Hemos estudiado estos temas en la obra colectiva que dirigimos *Derecho Constitucional*, 2 tomos, La Ley, Buenos Aires, 2012, específicamente en el Cap. XVII de nuestra autoría sobre “Poder Ejecutivo”.

⁹ Como lo estudiara Carlos Santiago NINO en su obra *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

¹⁰ Según el conocido análisis efectuado por el politólogo Guillermo O'Donnell.

¹¹ Que importa dejar a salvo el accionar de Legisladores y partidos que actuaron con otros criterios, y que por razones de brevedad no podemos analizar.

Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia¹². Así lo expresó con particular elocuencia en esa propia Cámara, Alfredo Palacios¹³: “Soy representante de la capital de la República. He nacido en esta urbe fastuosa y cosmopolita que ignora el dolor argentino, la desolación de la tierra yerma y la tragedia de los hombres de los eriales desiertos y silenciosos”.... “Hemos de resolver el encadenamiento de problemas planteados por provincias pobres, sin mezquindades ni regateos, pues de otra manera conoceremos a las provincias como organizaciones políticas, pero ignoraremos a las regiones que tienen características sociales étnicas propias”. Y luego propuso que los senadores de las provincias del interior asumieran su condición de defensores de esas regiones¹⁴.

No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el Senado, en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales¹⁵. Recuérdese en particular que se ha determinado que este cuerpo sea la cámara de origen en las leyes de coparticipación impositiva¹⁶ y en las destinadas al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de su territorio y a la promoción de políticas

¹² Desde lo doctrinario, véanse entre otros estudios al respecto, Pedro J. FRÍAS, *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, pág. 96 y ss.; los 2 Dictámenes del Consejo de Consolidación de la Democracia, el Preliminar de 1986 y el Segundo Dictamen de 1987, publicados por Eudeba, Buenos Aires; Jorge Douglas PRICE y Carlos ROSENKRANTZ, *Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado*, CFI, 1993, tomo 1, págs. 90 y ss.; Eduardo LUNA, *Congreso y Control*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2007; Guillermo BARRERA BUTELER, “Aspectos políticos del federalismo”, punto 3, “El Senado desvirtuado” en el libro *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, director Antonio María Hernández, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009, pág. 282 y ss.; Pablo GARAT, “El presidencialismo terminará con el federalismo?”, en Revista *Civildad*, edición N° 33, agosto 2013, pág. 8 y ss. y Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994 y Federalismo y Constitucionalismo provincial*, obras ya citadas, además de “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino” en el libro *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, también citado.

¹³ En la Sesión del 27 de agosto de 1941.

¹⁴ En su publicación *Pueblos desamparados. Solución de los problemas del noroeste argentino*, Kraft, Buenos Aires, 1944. Por nuestra parte, desde hace tiempo sostenemos lo propio, promoviendo el accionar conjunto de los legisladores federales para fortalecer las regiones. Véase la nota 95, donde referimos nuestras publicaciones al respecto, y en particular, a la Región Centro.

¹⁵ Véase Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ob. cit., Cap. III “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, en el punto “Aspectos institucionales y políticos del federalismo”, 3. “El Senado y su rol federal”, pág. 64 y ss.

¹⁶ Como lo establece el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones¹⁷.

Tal como lo dijimos anteriormente, la cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones se toman principalmente por el Presidente con el apoyo de los Gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos Diputados y Senadores de la Nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias, -de especial importancia para nuestro federalismo- ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el Presidente y cada uno de los Gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías provinciales, los principios constitucionales y el papel del Congreso y del Senado en particular.

Los Gobernadores en general responden a las directivas políticas del Presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las Provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica¹⁸.

4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo

Es decisivo el rol que cumple el más alto Tribunal de una Federación, ya que debe asegurar el cumplimiento de la Constitución, que fija las competencias de los diversos órdenes gubernamentales que la componen.

Esa tarea jurídica y política de alta alcurnia institucional, importa mantener el equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que con mayor

¹⁷ Como lo establece el art. 75 inc.19 de la Constitución Nacional.

¹⁸ Véase Antonio María HERNÁNDEZ, “Sobre presidencialismo y federalismo en la República Argentina”, Cap. VIII de su obra *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ya citada, pág. 253 y ss. Para un análisis de la importancia del Congreso en nuestra Federación, véanse los trabajos de Juan Fernando ARMAGNAGUE “El Congreso y el federalismo” (pág. 29 y ss.) y de Pablo RIBERI “El Congreso Nacional frente a los conflictos federales: ¿protagonista o actor de reparto?” (págs. 39 y ss.), en la obra “Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino”, Antonio M. HERNÁNDEZ, director, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2010.

razón se presentan en un estado federal, por la descentralización del poder entre esos diversos órdenes.

Nosotros exhibimos un federalismo marcadamente centralizado, no obstante lo dispuesto por la Ley Suprema. Y a **ese proceso no fue ajena la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que convalidó muchos de los avances del Gobierno Federal**, sobre los Estados Provinciales y locales.

Por ello es menester profundizar el cambio de la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de 1994, que ha descentralizado nuestra federación, a través de sus grandes capítulos sobre los diversos aspectos del federalismo, con especial fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios.¹⁹

Sin poder detenernos por razones de brevedad en un análisis de la jurisprudencia –marcadamente centralista-, **se está advirtiendo en estos tiempos, una modificación de la misma tendiente a consolidar los principios federales**. En tal sentido señalamos los casos “Zavalía José Luis c. Santiago del Estero, Provincia y Estado Nacional s/amparo”(2004) y “Díaz Ruth Inés c. Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad“ (2006), sobre **soberanía y autonomía provinciales**²⁰; “El Práctico c. Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2011), sobre el **alcance del poder de policía provincial en el transporte interprovincial**²¹; “Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/amparo” (2014), sobre **principio de legalidad en materia tributaria y limitación de las delega-**

¹⁹ Como lo hemos expuesto en profundidad en nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997 y *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009.

²⁰ Véase nuestro comentario “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la CSJN”, en el Cap. XXXIX de la obra “Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos precedentes, Derecho Constitucional”, Tomo IV, Director Pablo Manili, La Ley, Buenos Aires, págs. 593 y ss. Aquí el máximo Tribunal vuelve a una jurisprudencia originada en el caso “Resoagli” de 1869, que reconoce esta doble naturaleza para las provincias, como lo hacía la doctrina más autorizada de nuestro país.

²¹ Especialmente véanse los Considerandos 12 a 15 del Voto de Mayoría, que hacen referencia al federalismo de concertación y además extienden el alcance del poder de policía provincial en una materia como la del transporte interprovincial, donde existía una intervención excluyente del gobierno federal, según la propia jurisprudencia anterior del Tribunal.

ciones²²; “Pedraza Héctor Hugo c. Anses s/acción de amparo” (2014), sobre **federalismo y descentralización judicial al posibilitar que las Cámaras Federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social**²³ y “Rivademar, Angela Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario” (1989)” y “Ponce Carlos Alberto”(2005), sobre **autonomía municipal**²⁴. En torno a esta última cuestión, pero vinculada a los **aspectos fiscales y económicos como los de la coparticipación impositiva**, debemos destacar muy especialmente el reciente fallo recaído en autos “Intendente Municipal Capital s. amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, con el voto unánime de los Ministros Maqueda, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti, donde el más alto Tribunal ordena a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios, en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia. Los fundamentos de la Corte son de enorme relevancia institucional y admiten una doble lectura que alcanza también al orden federal, pues se trata de situaciones similares, con más de una quincena de años de incumplimientos constitucionales en una cuestión tan decisiva como la coparticipación impositiva²⁵.

En particular, **consideramos que debe interpretarse con criterio federal la cláusula del art. 31 de la Constitución Nacional**, que establece dicha

²² Este fallo ratifica el principio de legalidad en materia tributaria, limitando las delegaciones efectuadas en violación del art. 76 de la Ley Suprema. Esto es muy importante en relación a nuestro sistema republicano, a la atenuación del hiperpresidencialismo, a las emergencias y también al federalismo, ya que en el Congreso se encuentra la representación de las Provincias.

²³ La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del art. 18 de la ley N° 24.463 y estableció que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra la sentencia de los Jueces Federales con asiento en las provincias, que serán de competencia de las respectivas Cámaras Federales. En particular en el Considerando 16 se hace expresa referencia al federalismo y la descentralización institucional, lo que consideramos un precedente de singular importancia, que debe extenderse a otras materias, tal como lo postulamos en la Propuesta 14.

²⁴ Véanse nuestro comentarios “La Corte Suprema de Justicia, garante de la autonomía municipal-Análisis de los casos “Municipalidad de la ciudad de San Luis c. Provincia de San Luis y otro” y “Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de”, Debates de Actualidad, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, N° 195, 2005, págs. 146/158 y “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”, La Ley, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75 Aniversario, agosto de 2010 y los de María Gabriela ABALOS, sobre “Autonomía municipal”, Cap. XL del libro *Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos precedentes. Derecho Constitucional*, director Pablo Manili, ya citado, Tomo IV, págs. 635 y ss.

²⁵ Véase Antonio María HERNÁNDEZ, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, Clarín, Opinión, pág. 33, 27 de noviembre de 2014. Tuvimos el honor de representar a la Municipalidad de la Capital ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que hizo lugar a nuestro Recurso de Queja contra la Provincia de La Rioja, en dicho histórico fallo.

supremacía, y que no puede confundirse con una superioridad centralista del Gobierno Federal sobre los provinciales y de éstos sobre los municipales. Como lo ha sostenido caracterizada doctrina²⁶, **constituye un grave error de interpretación constitucional asignar a priori supremacía a una ley del Congreso sobre normas provinciales o municipales**, ya que todo depende de las competencias asignadas por la Constitución Nacional, que es la norma suprema, a la cual deben supeditarse todos los órdenes gubernamentales de nuestra federación. En definitiva, deben invalidarse por inconstitucionales los avances sobre las competencias locales, y aquí nos referimos no sólo a los avances del gobierno federal sobre los provinciales sino también de éstos sobre los municipales²⁷.

5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el área metropolitana de Buenos Aires

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y posteriormente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste era un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

²⁶ Véase nuestra obra *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ya citada, donde consignamos las opiniones de Clodomiro Zavalia y de Arturo M. Bas al respecto (págs. 330 y nota 36 y 332 y nota 40). Asimismo, es muy clara la opinión de Alexander Hamilton en el *Federalista*, N° 33, quien enfatizaba que las leyes federales que no eran dictadas “conforme a la Constitución”, no eran supremas, por ser una “usurpación de un poder no conferido por la Constitución”. (“El Federalista”, HAMILTON, MADISON y JAY, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2006, pág. 132)

²⁷ El problema de las competencias es el más importante de esta forma de estado, caracterizada por la coexistencia de diversos órdenes estatales y gubernamentales. Y por ello, en los casos de conflictos, resulta tan trascendente el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, que debe asegurar la supremacía de la Constitución, en el estricto respeto de las competencias fijadas a cada uno de los órdenes gubernamentales, en ejercicio de sus soberanías y autonomías. (Véase nuestro artículo “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y jurisprudencia de la CSJN”, ya citado). Asimismo, sobre la supremacía de la Constitución y la función de los jueces para defenderla, recuérdese a Alexander Hamilton, quien sostuvo: “Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido” (Confr. “El Federalista”, N° 78, ob. cit., pág. 332).

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar **este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.**

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder. Por eso, a 20 años de dicha reforma, es menester dar estricto cumplimiento a la misma y poner en funcionamiento sus instituciones, a las que nos estamos refiriendo.

6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales²⁸

Es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo

²⁸ Para un análisis de la coparticipación impositiva, remitimos a nuestras obras *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ya citada, pág. 69 y ss., y *Cumplir el programa constitucional*, Ediciones IML, Buenos Aires, 2012, Cap. 3 “La coparticipación impositiva federal”, págs. 11/129, entre otros aportes realizados en esta materia.

ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo. Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las Provincias frente a tan graves circunstancias²⁹.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo a la Ley Suprema, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el actual unitarismo fiscal.

Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, ya que estos últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto³⁰.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y menos desarrolladas³¹.

²⁹ Algunas pocas provincias (San Luis, Santa Fe y Córdoba) han demandado a la Nación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que no ha resuelto todavía la cuestión a pesar del tiempo transcurrido. Pero resulta claro que todas ellas son dependientes -en mayor o menor medida- no sólo de los fondos coparticipables, sino también de otros envíos discrecionales que puede efectuar el Gobierno Nacional.

³⁰ Piénsese en educación, salud y seguridad, principalmente a cargo de las Provincias, con los enormes gastos en personal requeridos, además de los otros servicios -como los judiciales- y de los correspondientes a los gobiernos locales.

³¹ Es esencial que en cumplimiento de los criterios constitucionales, en la distribución primaria exista una porción mayor de la masa coparticipable para el conjunto de los gobiernos subnacionales, como se había alcanzado con la Ley N° 23.548. Ello significa que debe retroceder el gobierno nacional en su participación, que hoy alcanza cifras propias del unitarismo fiscal que vivimos. Frente a los que suponen que ello es imposible, recordamos que durante las Presidencias de Frondizi y de Alfonsín, con vigencia de la democracia, el Congreso sancionó las Leyes N° 14.788 y 23.548, respectivamente, que así lo dispusieron. (Confr. Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ob. cit., págs. 69 y ss.).

En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos en esta materia³².

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el Constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver lisa y llanamente al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulable propósito de ahondar las diferencias existentes entre las provincias y centralizar aún más el país³³.

Por todo ello, debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas³⁴. Para ello es imprescin-

³² Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias “pobres” (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del Gobierno Federal que las provincias “ricas” (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec, en aplicación de un sistema de igualación (“equalization system”) que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las Provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Michael Butler, titulado “Federal-Provincial Fiscal relations in Canada”, preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Véase también la conocida obra de Ronald L. WATTS, *The spending power in federal systems: a comparative study*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Notario, Canada, 1999.

³³ En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional. Se trata del “conservadurismo unitario”, que quiere mantener el “statu quo” del centralismo, en la ajustada caracterización de Juan J. LLACH en su obra *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Temas, Buenos Aires, 2013, Cap. V “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”. Por eso es tan trascendente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Intendente Municipal Capital”, antes comentado, donde se manifiesta que es notoriamente irrazonable aducir dificultades para el logro de los acuerdos de coparticipación, cuando se trata de una demora de 16 años, como en el caso de la Provincia de La Rioja. Piénsese que en el caso federal, hemos superado los 18 años de violación constitucional.

³⁴ Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba que dirijo, ha publicado el libro que también dirigiera sobre *Aspectos económicos y financieros del federalismo argentino*, en el año 2008, con los

dible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, termine el hiperpresidencialismo, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

Por otra parte, es igualmente urgente que similares criterios sean utilizados para el respeto y fortalecimiento de las facultades tributarias provinciales y municipales, además de los sistemas de coparticipación provinciales a sus gobiernos locales³⁵.

7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos

No se cumple el mandato del nc. 8 del art. 75 de la Constitución Nacional, que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación

aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas, pues tuvo la coautoría del suscripto, Frías, Dalla Via, Garat, Barrera Buteler, Heredia, Asensio, Rezk, Midón, Martínez, Palazzo, Prieto, Frediani, Roccatagliata y Della Paolera. Asimismo debe destacarse el esfuerzo interdisciplinario que estamos realizando distintas instituciones para profundizar el estudio del federalismo fiscal, como lo indica la obra *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, editada por Carlos Gervasoni y Alberto Porto, con la coautoría de Abraham, Bonvecchi, Capello, Cont, Días Frers, Figueras, Freille, Gervasoni, Grotz, Hernández, Juarros, Llach, Morcarz, Porto y Rezk. (Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata), resultado del 16° Seminario de Federalismo Fiscal realizado en La Plata, en 2013 y que se continúa con este 17°, en Córdoba. Asimismo, recientemente Juan José Llach publicó su libro *Federales y Unitarios en el siglo XXI*, ya citado, donde también formula su propuesta al respecto. Estamos convencidos que con los aportes ya producidos por los centros especializados en federalismo fiscal de La Plata, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, con distinguidos autores como Porto, Piffano, Rezk, Capello, Asensio y Llach -aquí presentes- no será difícil alcanzar las soluciones técnicas económicas requeridas. El problema es esencialmente político y por ello, es penoso advertir la grave responsabilidad que han tenido y tienen en este aspecto, la Presidencia y los Gobernadores, pues son los primeros que deben avanzar en los acuerdos para la sanción de las leyes de coparticipación impositiva, entre otros arreglos interjurisdiccionales, tal como lo plantea la Ley Suprema.

³⁵ Remitimos a nuestros artículos “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 23 de agosto de 2012 y “Nuevas reflexiones sobre unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, *la Voz del Interior*, Córdoba, 29 de noviembre de 2012. En el segundo artículo ponemos de relieve cómo en nuestra Provincia se utiliza el mismo criterio centralista del orden federal, ya que los municipios son privados de enorme cantidad de recursos, con el mismo artilugio de los fondos de asignación específica que son detraídos de la masa coparticipable. Para un análisis más detenido de los poderes tributarios locales, véase nuestra obra *Derecho Municipal*, 2ª edición, Depalma, 1997. Y en cuanto a diversas propuestas para fortalecer los poderes tributarios provinciales, véanse los trabajos de Juan Llach en su obra indicada y de Horacio PIFFANO y Lucio CASTRO, titulados “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el actual escenario federal” y “Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina”, que fueron presentados en el 17° Seminario Fiscal de Córdoba.

debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a “objetividad, equidad y solidaridad”. Además hay que resaltar que el inc. 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse “en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas”, lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras “programa” y “plan” que utiliza la ley suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales.

Este inciso que comentamos, contiene una **política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal**: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y municipales.

En consecuencia, al violarse sistemáticamente este mandato de la Ley Suprema, -lo que se repite cada año-, se agudiza la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país³⁶.

Esta cuestión es de enorme trascendencia para nuestro federalismo. Para ejemplificarlo, veamos estos datos que exhiben en toda su dimensión lo que ocurre con el **destino del gasto público en nuestro país**, en base al estudio presentado por el Lic. Juan José Llach titulado, bajo el título “**Una década sin federalismo y sus consecuencias**”³⁷, que así resumimos³⁸:

³⁶ Véase el artículo “Sin respeto por el federalismo”, que publicáramos en el diario “La Nación” de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 18 de diciembre de 2006. Asimismo es muy interesante el análisis de Juan Llach, titulado “Anatomía de un despilfarro”, publicado en el Diario La Nación, del 23 de julio de 2009, que precisa la mayoría del destino de los fondos públicos para subsidios y exenciones impositivas, que además beneficiaron al área metropolitana de Buenos Aires, en desmedro del interior del país y en evidente violación de las normas constitucionales.

³⁷ En el Congreso de Aapresid, celebrado en Rosario, el 10 de agosto de 2012.

³⁸ Confr. Antonio María HERNÁNDEZ, “Informe del Federalismo Argentino 2011”, en el Cuaderno de Federalismo N° XXV, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2012, Córdoba, págs.16/17.

“En el punto que califica como **“el toma todo”**, ha destacado que mientras en 1998 los impuestos no coparticipados por el gobierno federal a provincias y municipios alcanzaba al 5,4 % del total, en 2011 dicho porcentaje alcanzó el 23,6 % y que ello ha significado que los gobiernos subnacionales pudieran haber recaudado 12.065 millones de dólares más durante el año 2011, si se hubiese mantenido el porcentaje de 1998. Asimismo sostiene que entre los años 2004 y 2011 las provincias y municipios dejaron de percibir 67.000 millones de dólares por esta causa. Y en el punto **“el gran recaudador”** indica que mientras que en el año 1998 el Gobierno Federal recaudaba el 80,1 % del total de recursos públicos nacionales, las Provincias el 18,1 % y los Municipios el 1,8 %, en el año 2011 la Nación ha recaudado el 84,4 %, las Provincias el 14,2 % y los Municipios sólo el 1,4 %, en un proceso que inocultablemente indica el unitarismo fiscal que estamos soportando. Y en el punto **“yo gaste, que otro recaude (dicen provincias y municipios)”**, Llach dice que aunque los gobiernos subnacionales sólo recaudaron el 15,6 % en el año 2011, sin embargo gastaron el 44,4 % del gasto público total, lo que exhibe una muy escasa correspondencia fiscal, en el marco del federalismo fiscal comparado. También el autor indica en el punto **“el gran gastador”**, que el gobierno central ha aumentado notoriamente su participación en el gasto público de un 52,9 % en 2003 a un 55,6 % en 2011, mientras que las provincias decrecieron de un 39,3 % a un 37,2% en esos años y los municipios de un 7,8 % a un 7,2 %. Asimismo el destacado economista expuso que las **apropiaciones indebidas** efectuadas por la Nación entre el 2003 y el 2011 produjeron estas consecuencias en las provincias y municipios: a) menor coparticipación impositiva, como antes lo vimos; b) menor capacidad de gasto, ya que sólo en el año 2011 estos gobiernos subnacionales dejaron de gastar la suma de 5.707 millones de dólares; y c) menor capacidad de decisión, por el aumento de las transferencias discrecionales, que en el año 2011 alcanzaron a 8.487 millones de dólares en 2011 y a 43.342 millones de dólares entre 2004 y 2011”.

Asimismo, queremos completar este análisis sobre la **arbitrariedad en el destino del gasto publico federal**, con estos datos presentados por el IERAL de la Fundación Mediterránea en el trabajo **“Los diferentes tratamientos fiscales regionales en el proyecto de presupuesto 2011”**, que así resumimos:³⁹ “...nuevamente se destaca la manifiesta desigualdad en el des-

³⁹ Confr. Antonio María HERNÁNDEZ, “Informe del Federalismo Argentino 2010”, en el Cuaderno de Federalismo N° XXIV, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011, Córdoba, págs.18/19.

tino del gasto público, de acuerdo al reparto de las transferencias nacionales a las jurisdicciones provinciales, según el proyecto de presupuesto mencionado. En **pesos por cápita o persona y por gasto primario nacional y por coparticipación y leyes especiales**, se observa en las **jurisdicciones**: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 38.726 pesos; Santa Cruz, 22.163 pesos; Tierra del Fuego, 18.814 pesos; La Pampa, 14.778 pesos; La Rioja, 14.708 pesos; Catamarca, 14.091 pesos; Río Negro, 13.108 pesos, Formosa, 13.101 pesos; Chubut, 11.908 pesos; San Juan, 11.577 pesos; Santiago del Estero, 11.303 pesos; San Luis, 10.840 pesos; Chaco, 10.673 pesos; Jujuy, 10.145 pesos; Entre Ríos, 9.838 pesos; Tucumán, 9.183 pesos; Corrientes, 9.120 pesos; Neuquén, 8.795 pesos; Santa Fe, 8.457 pesos; Salta, 8.371 pesos; Mendoza, 8.124 pesos; Córdoba, 8.109 pesos; Misiones, 7.704 pesos y Buenos Aires, 6.596 pesos. O sea que la desigualdad es manifiesta, ya que la mayor cantidad de gastos públicos federales se efectúa por parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la más rica del país, donde confluyen los pagos inconstitucionales de la justicia civil, penal, comercial y laboral (antes nacional), además de la Policía Federal y los subsidios al transporte, gas y electricidad y entre las provincias, también por las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que distan mucho de ser las provincias con mayor pobreza”.

Ante esta realidad deprimente e incontrastable, no cabe dudar que si el **Congreso** asume como corresponde el ejercicio de sus competencias constitucionales en torno al presupuesto⁴⁰, -denominado la ley de las leyes- y **aplica estrictamente el criterio federal de la Ley Suprema** para fijar el destino del gasto público en cada ejercicio anual, seguramente el proceso de cambio hacia una democracia republicana y federal será más rápido de lo que imaginamos.

8. Federalizar el Banco Central

Otra importante reforma efectuada por la Convención Nacional Constituyente de 1994 fue la del inc. 6 del art. 75, al prescribirse que corresponde al Congreso “establecer y reglamentar un banco federal con fa-

40 Lo que implica la derogación inmediata del art. 37 de la Ley de Administración Financiera, que dispone que por Decretos del Poder Ejecutivo se pueden modificar las partidas presupuestarias, con lo cual quedan desconocidas las atribuciones del Congreso.

cultad de emitir moneda...”. Al fundamentar la reforma, los Convencionales Maqueda, Díaz Araujo, Berhongaray y Masnatta explicitaron el objetivo de la misma que fue y es adecuar el actual Banco Central en su denominación y concepción, al de un Estado Federal, citando como ejemplos las instituciones similares de Estados Unidos, Suiza y Alemania. Se han formulado ya propuestas doctrinarias y legislativas, que deben impulsarse⁴¹, ya que recientemente se perdió la oportunidad para ello⁴².

No cabe dudar sobre la trascendencia que tendrá la participación provincial en la política bancaria, cambiaria y monetaria, que incidirá en los aspectos económicos del federalismo argentino, tal como lo previó el constituyente. No se puede continuar con esta estructura actual, propia de un Estado unitario, que soslaya las realidades regionales y provinciales y profundiza el centralismo, muestra evidente de nuestro subdesarrollo y decadencia.

9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores

Otro de los grandes avances de la reforma constitucional de 1994 fue la plena incorporación del federalismo de coordinación o concertación⁴³. Ejemplos de ello son las leyes convenio de coparticipación impositiva (art. 75 inc. 2), el organismo fiscal federal (art. 75 inc. 2), la participación provincial en los entes reguladores y de control de los servicios públicos de competencia nacional (art. 42), la creación de regiones (art. 124), la celebración de

⁴¹ Véase en nuestra obra citada *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, pág. 84 nota. 101, la enunciación de los trabajos de Ramón Frediani y la referencia a los proyectos legislativos de reforma presentados en 1995 en la Cámara de Diputados de la Nación por los Diputados Enrique Olivera y el suscripto. Asimismo, en el libro de *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, editado por el Instituto de Federalismo, ya citado, se encuentran los trabajos respectivos de Eugenio Palazzo y de Ramón Frediani al respecto. A ellos deben sumarse los aportes del distinguido economista Julio Olivera.

⁴² Con la sanción de la Ley N° 26.739, efectuada en 2012, que no modificó la estructura centralista, en violación de la normativa constitucional y como otra muestra más de la anomia que padecemos.

⁴³ Para la distinción entre el federalismo “dual o competitivo” y el federalismo “de coordinación o concertación”, véase nuestra obra *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ya citada, Cap. I “Sistemas políticos federales”, en el punto Clasificación de los sistemas políticos federales, págs. 17/18. Pedro J. Frías, que prefería denominarlo “de concertación”, fue precursor de esta incorporación tanto a la Constitución Federal como a las Constituciones Provinciales.

convenios internacionales (art. 124) e incluso la integración supranacional (art. 75 inc. 24).

Por otra parte, se ha avanzado desde hace décadas en la celebración de tratados interprovinciales y en la creación de Consejos Federales en diversas materias.

Pero es evidente que no existen relaciones interjurisdiccionales modernas y maduras entre los diversos órdenes gubernamentales, ni se ha observado una efectiva y plena vigencia del federalismo de coordinación o concertación.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad -que muchas veces padecemos- de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

Ya veremos en esta propuesta y en otras sucesivas, que el federalismo de coordinación o concertación es una herramienta fundamental para el desarrollo equilibrado e integrado del país, a través de sus múltiples aplicaciones.

Aunque en los puntos siguientes seguiremos tratando este tema, en esta oportunidad planteamos la creación de una **Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores, como existen en las federaciones norteamericana y mejicana**, a los fines de mejorar estas relaciones interjurisdiccionales.

Por otra parte, tal vez sólo así podrá existir un **mayor equilibrio en el diálogo entre el Presidente y los Gobernadores**, que permita el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional.

10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estadales

La decadencia argentina está ligada -entre otras causas- **a la incapacidad de pensar el futuro y de acordar políticas de estado**. Sólo se piensa en la coyuntura y por ello no se resuelven los grandes problemas nacionales. Bien se ha dicho que los políticos en serio son los que piensan en las próxi-

mas generaciones, en lugar de las próximas elecciones. Se ejercita hasta el extremo la dimensión agonal de la política, cuando **lo que realmente puede transformar el país, es la dimensión arquitectónica**. Y así como en virtud de esta última se pudo acordar un texto constitucional en 1994, que significara un enorme avance en esta materia, aunque luego caímos en la anomía que nos caracteriza, ahora debemos hacer el esfuerzo de planificar de manera federal nuestro desarrollo futuro. **Ello significa la participación de todos los órdenes gubernamentales para hacer realidad los principios de la república federal**. Este es el gran desafío que tenemos por delante⁴⁴.

11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social

También aquí se advierte la importancia del cumplimiento del art. 124 de la Constitución Nacional, que prevé las **regiones como instituciones esenciales para el desarrollo económico y social y la integración nacional**.

Estimamos que aunque el **mapa regional** se encuentra casi diseñado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro, -faltando sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la ciudad Autónoma-, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se ha advertido en los últimos años una cierta actividad destacable en la Región Centro.

⁴⁴ Véase el reciente libro de Juan J. LLACH, *Federales y unitarios en el siglo XXI*, ya citado, cuyo Cap. V tiene como título “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”. Se trata de una propuesta de gran calidad e importancia, para conducir la Argentina a la senda del desarrollo, en un mundo que ofrece desafíos y sobre la base de cumplir el proyecto federal. Para ello Llach propone planes de desarrollo en base a grandes acuerdos políticos, que permitan solucionar lo que denomina nudos gordianos y bajos continuos de nuestra preocupante realidad. Entre los primeros menciona la cuestión federal; la pobreza y la distribución del ingreso; la educación, ciencia y tecnología y el desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa. Y con estos bajos continuos: un inadecuado funcionamiento de las instituciones políticas, una fuerte puja distributiva entre sectores y una imprecisa definición de los roles del Estado y del Mercado. Por eso el autor enfatiza en la necesidad de un cumplimiento estricto de la Constitución Nacional en sus aspectos republicanos y federales, para superar la realidad signada por la anomía, el hiperpresidencialismo y el centralismo. Y aboga por un fortalecimiento de los poderes tributarios provinciales y municipales y por un nuevo sistema de coparticipación impositivo y de federalismo fiscal, con respeto de la Constitución y de criterios técnicos y federales. Sostiene que esta propuesta federal es una tarea ciclópea, tendiente a modificar el “status quo” actual, defendido por el “conservadurismo unitario”.

Necesitamos imperiosamente **modificar la forma de embudo de nuestro ordenamiento territorial**, mediante el fortalecimiento de nuestras regiones y provincias, desalentando los procesos de migración interna, que tanto nos han perjudicado, a la luz de los desequilibrios y desarmonías que se advierten en nuestra realidad.

Y **avanzar en proyectos estratégicos como los de los corredores bioceánicos**, como más adelante consideraremos en la Propuesta 19.

12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional⁴⁵

Para nosotros **la integración junto a la descentralización constituyen una respuesta inteligente a los desafíos de la globalización**. El neologismo “**glocal**” nos indica que debemos pensar ubicados en el mundo globalizado en que estamos insertos, pero que debemos actuar localmente y en consecuencia, existe la urgente necesidad de defender las autonomías y competencias de los gobiernos subnacionales y locales. La importancia de las ciudades en el mundo globalizado ha sido estudiada por Jordi Borja y Manuel Castells⁴⁶. En consecuencia, estos dos procesos interrelacionados (integración y descentralización) requieren un profundo cambio del derecho público, a la luz del mundo actual, que muestra la tendencia hacia un regionalismo abierto, más allá de las fronteras nacionales.

En nuestro país se está avanzando en el desarrollo de estos roles de los gobiernos subnacionales, luego de la reforma del art. 124 de la Constitución Nacional, -también producido por Convención Nacional Constituyente de 1994-, que ha admitido la **celebración de convenios internacionales por parte de las Provincias⁴⁷**.

⁴⁵ Hemos desarrollado el rol de las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional en nuestras obras. *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, con Prólogo de Eduardo García de Enterría, Depalma, Buenos Aires, 2000 y *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009.

⁴⁶ En su obra *Local y Global-La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, 1997, Madrid, España.

⁴⁷ Véase el libro *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional- Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur*, editado por el Cari (Consejo Argentino para las Relaciones internacionales) y Cebri

13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios

El federalismo como forma de estado, se asienta en la coexistencia de distintos órganos gubernamentales, en base al principio de la lealtad federal y del respeto de la unión y de la diversidad. Y por ello es tan trascendente la **afirmación de las autonomías de las Provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de los Municipios, como expresión indudable de la descentralización del poder**. De ahí que sea el problema más importante de esta forma de estado, la distribución de las competencias y el respeto de las mismas.

En un trabajo anterior nos referimos al agudo proceso de centralización que ha sufrido el país⁴⁸. Esto es lo que hay que revertir y el difícil camino a recorrer no es otro que el prescripto por la Constitución Nacional, especialmente a la luz de la gran reforma constitucional de 1994, que tuvo como uno de sus objetivos la profundización de la descentralización del poder.

Hemos sostenido que **esta cuestión fue objeto de trascendentes debates en 4 Comisiones de la Convención Nacional Constituyente, que abarcaron tres grandes capítulos: el específico de federalismo, el de la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires y el reconocimiento del principio de la autonomía municipal**⁴⁹.

En consecuencia, deben respetarse los **distintos aspectos de las autonomías**: institucional, política, administrativa, financiera y económica, correspondientes a cada uno de los niveles estatales y gubernamentales integrantes de la federación argentina.

(Centro brasileiro de relacoes internacionais), con la Dirección del Proyecto a cargo del Embajador Eduardo Iglesias y la Coordinación Académica a cargo de Claudia Gasol Varela, Buenos Aires, 2010. Asimismo el Cari, con la dirección antes mencionada, mantiene un registro de los convenios internacionales celebrados por nuestras Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

48 “La realidad de nuestro federalismo, el incumplimiento de la Constitución Nacional y la tendencia a la centralización”, en el libro *Consecuencias económicas y políticas del federalismo argentino*, antes citado, pág. 17 y ss. Asimismo véase María Angélica GELLI, “El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción” (pág. 9 y ss.), en el libro *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, director Antonio María Hernández, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010.

49 Para el análisis detenido de estas cuestiones, en la que no nos podemos detener por razones de brevedad, nos remitimos a nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997; *Derecho Municipal*, Depalma, Buenos Aires, 1997, 2ª edición y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009.

Por razones de brevedad, no podemos detenernos en este análisis, para lo cual nos remitimos a la bibliografía especializada⁵⁰.

14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas

Son muy amplias las reformas a producir en este aspecto, por lo que en modo alguno resulta taxativa la enunciación que efectuamos seguidamente. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada, que a lo largo del tiempo, fue centralizando notablemente a nuestro federalismo. Para ejemplificar esta propuesta, señalaremos algunos temas de gran relevancia, que se suman a lo indicado en otras efectuadas con anterioridad.

Y comenzamos con lo antes expuesto en torno a la imperiosa necesidad de modificar o derogar la mayoría de los **tributos con asignación específica que detraen fondos de la masa coparticipable**, lesionando las autonomías provinciales y municipales⁵¹.

Asimismo, a lo largo del tiempo en base a la “**cláusula del progreso**” del actual art. 75 inc. 18 (antes art. 67 inc. 16) y a la posibilidad del **otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso**, se fue desconociendo y afectando el poder tributario de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etc.. En consecuencia, hay que revisar dicha legisla-

⁵⁰ Véanse nuestras obras ya citadas *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994, Derecho Municipal y Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Para explicar la importancia de estos temas y las lesiones a las autonomías, sólo daremos algunos ejemplos: a) el enorme despojo efectuado por el Gobierno Federal a las Provincias y Municipalidades, al no sancionarse las leyes de coparticipación impositiva y al detraerse los fondos pertinentes de la masa coparticipable mediante las asignaciones específicas; b) el pago por el tesoro federal de 550 jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que eran nacionales y que debieran corresponder a dicha nueva jurisdicción, según lo dispuesto por el art. 129 de la Constitución Nacional, lo que ha sido desconocido por la inconstitucional Ley 24.488; y c) la inexistencia de ley de coparticipación impositiva para los municipios de la Provincia de La Rioja, como expresión notable de las violaciones a la autonomía municipal, lo que motivara un amparo por parte de la Municipalidad de la Capital, -que defendemos- y que ahora está a resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

⁵¹ Al analizar la coparticipación impositiva federal, en nuestras obras citadas, indicamos distintas normas -Pactos fiscales, leyes y decretos-, que invirtieron la primacía que habían alcanzado en la distribución primaria los gobiernos locales frente al federal, de acuerdo a la Ley N° 23.548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde casi el 80 % de los recursos son percibidos por el gobierno nacional.

ción y políticas centralistas, -casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia⁵²-, a la luz de la nueva normativa del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, que ha reconocido el **poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional**, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994⁵³. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

Lo propio debe ocurrir con los **subsidios**, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al área metropolitana de Buenos Aires, con una **enorme desigualdad para los habitantes del interior del país**.

Por otra parte, debe modificarse la Ley N° 24.588 por ser inconstitucional en sus arts. 2, 7, 8 y 10 al violar el art. 129 de la Ley Suprema y **restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces “nacionales” y gran parte de la Policía Federal que allí presta servicios, son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

Asimismo, reiteramos que es imperioso **terminar con el hiperpresidencialismo**, que lesiona profundamente la república federal, comenzando por la inmediata derogación de los superpoderes otorgados en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera y de la legislación de emergencia económica, además de la modificación de la Ley N° 26.122 de Decretos de necesidad y urgencia, que de manera inconstitucional reglamenta el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema.

En cuanto a los **recursos naturales** -sin perjuicio de que volvemos sobre el tema más adelante-, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente

⁵² Véase *Tratado de derecho y economía*, 3 tomos, director Juan Vicente Solá, La Ley, Buenos Aires, 2013, “La cláusula del progreso”, en el Tomo II, Cap. XXII, pág. 420 y ss. y “La cláusula del progreso” (con especial referencia a los ferrocarriles), de Alberto Bianchi, Ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en Mendoza, 2011, puntos 2 c) Los problemas del equilibrio federal y 3 a) iii) Jurisprudencia, en especial sobre conflictos impositivos.

⁵³ Véanse nuestras obras citadas en la nota 48, donde consideramos este punto.

sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el art. 124 de la Constitución Nacional, que ha reconocido la propiedad provincial sobre los mismos. Refiriéndonos al caso de los **hidrocarburos**, muchos años después de la reforma, mediante la Ley N° 26.197, se reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 1 de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 que las otorgaba al gobierno federal. Esa llamada “ley corta”, trasuntó un espíritu federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada Ley de soberanía hidrocarburíferas N° 26.741 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos⁵⁴. Esto también alcanza a la reciente Ley N° 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17.319 y 26.741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en base a un acuerdo logrado con los Gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas unitarizantes del gobierno nacional. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional.

En materia de **educación**, es evidente el proceso de centralización operado, con violación de las normas constitucionales respectivas. Con la sanción de la Ley General de Educación y de la Ley de Financiamiento educativo se afectaron las bases de nuestra Ley Suprema y se ha producido una notoria centralización que modificó el proceso histórico anterior que tendía a un sistema federal educativo. Se ha señalado⁵⁵ que hubo hitos en tal sentido, como los del Presidente Frondizi en 1957 que dispuso por decreto la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias, lo que se concretaría posteriormente en la década de los 70, aunque sin asignarse los fondos pertinentes. Este proceso de federalización recibió un impulso decisivo en el Congreso Pedagógico Nacional, convocado por el Presidente Alfonsín, en cuyas conclusiones aprobadas en 1988, se hizo expresa referencia a los principios federales en materia educativa. Ello originaría ya en 1991 la sanción

⁵⁴ Véase el documentado trabajo de Lorena SCHIARITI titulado “Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos”, en la Revista de Derecho Público “Diez Años de Derecho Público en la Argentina-II”, 2013-2, directores Tomás Hutchinson y Horacio Rosatti, pág. 409 y ss., Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012.

⁵⁵ Por parte de Ricardo César ITURREZ, *Educación-un derecho de todos*, Editorial Mda y Universidad Fausta, Buenos Aires, 2013.

de la Ley Nº 24.049 de Transferencia de los Servicios educativos, donde las Provincias se hicieron cargo de las escuelas de nivel medio y terciario que dependían del Ministerio de Educación de la Nación, aunque lamentablemente, sin los fondos respectivos, lo que originaría nuevos desequilibrios fiscales en nuestra federación.

También se ha señalado como otros hitos en este proceso de descentralización operativa en la materia: la sanción de la Ley Federal de Educación Nº 24.195 por parte del Congreso Nacional; el Pacto Educativo, celebrado entre la Presidencia y los Gobernadores en la Provincia de San Juan en 1994 y por último, la reforma constitucional de 1994⁵⁶.

Pero desafortunadamente a partir del año 2003, -refiere este autor⁵⁷-, se produjo una nueva vuelta al “**centralismo educativo**”, mediante la sanción de una serie de normas, hasta llegar a la vigente Ley Nacional de Educación Nº 26.206 de 2006, que derogó la Ley Federal de Educación y que otorgó importantes atribuciones al Ministerio de Educación de la Nación. Ejemplo de ello, es la incomprensible facultad otorgada al Ministro de dicha área, de declarar en emergencia educativa las jurisdicciones provinciales, lo que demuestra en forma palmaria, la centralización imperante. Y lo propio puede sostenerse sobre la Ley de Financiamiento Educativo, que también afectó la coparticipación impositiva de las provincias. En la propuesta siguiente, continuamos con este tema educativo.

Asimismo se pueden formular objeciones constitucionales por violación del federalismo, a la Ley Nº 26.522 de Servicios de **Comunicación Audiovisual**. En efecto, se han impuesto criterios centralistas y unitarios, en los arts. 1, 7 y concordantes, que avasallan las competencias provinciales en la materia, con base en los arts. 121 y 32 de la Constitución Nacional. Recordemos que sólo lo comercial interprovincial puede ser competencia federal, según lo dispuesto por el art. 75 inc. 13 de la Ley Suprema y en consecuencia, no cabe dudar de las potestades provinciales al respecto dentro de los límites respectivos⁵⁸.

⁵⁶ Confr. ITURREZ, ob. cit., Cap. VIII “El federalismo educativo en Argentina”, pág. 287 y ss.

⁵⁷ Confr. ITURREZ, ob. cit., Cap. XII “Análisis de la Ley de Educación Nacional 26.206”, pág. 477 y ss.

⁵⁸ No alcanza bajo nuestro punto de vista para superar la objeción formulada, la disposición del art. 163 de la Ley, que con el título de Limitaciones, expresa: “Las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las municipalidades no podrán imponer condiciones de funcionamiento y gravámenes especiales que dificulten la prestación de los servicios regulados en esta ley, sin perjuicio de sus propias competencias”. Es que la última frase resulta controvertida por las anteriores, donde se reafirma el avasallamiento del gobierno nacional.

Por otra parte, cuando se observa la composición del AFSCA (Autoridad Federal de los servicios de comunicación audiovisual), (art. 14 de la Ley) sobre 7 Miembros designados por el Poder Ejecutivo de la Nación, hay sólo 2 propuestos por el Consejo Federal. Y en cuanto a la composición de este último órgano (art. 16 de la Ley), si bien cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden designar un representante, el peso político e institucional de esta participación provincial resulta disminuida, porque además hay 14 representantes más de otras entidades. Por otra parte, en la comparación de atribuciones del AfscA y del Consejo, resulta evidente que este último ha sido claramente desfavorecido en perjuicio de aquella, donde a su vez predomina notablemente el Poder Ejecutivo.

Señalamos especialmente otra decisión centralista que es menester derogar: **la Ley N° 26.853 de creación de las Cámaras de Casación**. Sin poder detenernos en el análisis de la cuestión, sólo señalamos que esta normativa demorará y encarecerá enormemente los juicios, especialmente para los ciudadanos del interior del país, que deberán litigar en la ciudad de Buenos Aires, con violación del federalismo y de la tutela judicial efectiva⁵⁹. En torno a esto, no podemos dejar de manifestar igualmente nuestro más profundo rechazo a otra propuesta unitarizante: **la creación de un Tribunal Constitucional**, porque ello afectaría nuestro federalismo judicial, asentado además en el control de constitucionalidad difuso, que es preciso mantener.

Otro amplio campo normativo y de políticas que es necesario modificar es el vinculado al **poder de policía**, ya que aquí se ha verificado otra ostensible violación de los principios constitucionales federales. Ello debido a las siguientes razones expuestas por Susana Cayuso⁶⁰: “1. Una interpretación extremadamente amplia y flexible de las facultades delegadas al gobierno central, que en la práctica significa estrechar el ámbito de las atribuciones reservadas por las provincias. 2. Un avance en los límites de la facultad reglamentaria del Estado nacional en materias propias del derecho común. 3. Una interpre-

⁵⁹ Por eso destacamos el criterio descentralizador del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Pedraza”, que ha resuelto que cada Cámara Federal del país pueda entender en las causas de los jubilados, modificando la situación actual, donde sólo intervenía la Cámara Federal de la Seguridad Social, ubicada en Buenos Aires. Véase asimismo lo expuesto sobre este tema en la Propuesta 4.

⁶⁰ Susana CAYUSO, “El federalismo y el poder de policía”, en el libro *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, director Antonio María Hernández, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011, págs. 92/93.

tación desnaturalizada de las facultades concurrentes, con preeminencia de la facultad reguladora del gobierno central, con desmedro de las facultades de las provincias y casi excluyente de la coexistencia dispuesta constitucionalmente”. Seguidamente, la autora dice: “En todos los casos el avance se justifica en el ejercicio del poder de policía. Se perfeccionó así, la concentración reglamentaria en cabeza del poder central, se institucionalizó la regla de la absoluta discrecionalidad política, se entronizó la doctrina de la emergencia económica, se desvirtuado el contenido y la extensión de las facultades concurrentes y el resultado es el debilitamiento institucional de las provincias”⁶¹. Se comprende, en consecuencia, la magnitud y profundidad de los cambios que hay que realizar, -tanto normativos como jurisprudenciales- para alcanzar la plena vigencia de nuestra Constitución federal en esta materia.

15. Federalizar la educación

Sostiene Juan José Llach⁶²: “La educación es la clave para lograr un país sin pobreza, con mayor integración social y más equitativo y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo con crecientes contenidos de capital humano, ciencia y tecnología que incentiva a producir y exportar bienes y servicios calificados y no el capital humano mismo, como ha ocurrido tan

⁶¹ Confr. Susana CAYUSO, ob. cit., pág. 93. Más adelante, la profesora de la Universidad Nacional de Buenos Aires, recuerda las palabras agudas y proféticas pronunciadas por un gran constitucionalista que también fue Diputado de la Nación como Juan González Calderón, al respecto: “... los legisladores nacionales se resbalan por el plano inclinado de teorizaciones exóticas y peligrosas para el porvenir de nuestras instituciones federales, orientándose visiblemente, y tal vez inconscientemente, en el sentido de unitarizar el país, saltando sobre las barreras de la Constitución, con el correlativo aniquilamiento de las autonomías provinciales por la fuerza expansiva de una legislación usurpadora e inadecuada. Ya ha hecho mucho el Congreso contra la realidad de las autonomías provinciales, disminuyéndolas y sometiéndolas bajo la coerción de leyes usurpadoras de sus más esenciales derechos, para imponer normas o reglamentaciones unitarizantes”. Y luego de hacer referencia a la nota de Vélez Sársfield del art. 2611 del Código Civil, al defender las facultades reglamentarias de las Provincias de los Códigos de fondo, sostuvo: “No debe despreciarse esta ventaja que, entre otras, tiene el federalismo: permite a cada región del país, a cada provincia, arreglar su vida local en la forma que consulte más provechosamente los intereses y las características del respectivo pueblo... Lo alarmante, para quien mira sin apasionamiento la expansión progresiva del poder central, es comprobar cómo se destruyen desde el Congreso no ya los cimientos jurídicos y políticos de nuestras instituciones federales, sino también la posibilidad de que la legislación local pueda consultar, con más conocimiento del ambiente y más eficacia, las peculiaridades de cada provincia en beneficio de sus habitantes, fomentando el progreso y el bienestar colectivos... Qué quedará de las autonomías provinciales si se les arrebatan sus poderes de policía? Para qué servirán después esas autonomías? Cuáles serán las razones de su existencia constitucional?” (ob. cit., págs. 95/6).

⁶² Juan José LLACH, *Federales & unitarios en el siglo XXI*, ob. cit., pág. 238.

frecuentemente durante los últimos cincuenta años. El objetivo “social” no se contrapone con el objetivo “económico”: se trata de un mismo proceso”.

Y frente a las dificultades de las provincias para tener un adecuado sistema educativo, expresa: “Para lograr el pleno acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento es imprescindible **federalizar ampliamente la distribución de la renta fiscal y de allí la propuesta de un Fondo para el Desarrollo Humano con sentido regional, provincial y local**”⁶³.

Compartimos estas ideas y convicciones acerca de la enorme importancia de la educación para cambiar la deprimente realidad que presenta nuestro país. Y en relación a ésta y las **profundas desigualdades existentes**, que muestran otra faceta negativa de nuestra federación, ha escrito Alieto Guadagni⁶⁴: “Las evidencias del Ministerio de Educación, por provincia y tipo de escuela, son las siguientes: (1) el 36% de los alumnos de sexto grado primario no sabe Matemática; sin embargo, este indicador negativo se ubica en apenas 8% en las escuelas primarias privadas de la ciudad de Buenos Aires y trepa al 51 en las escuelas estatales en el conurbano y Formosa. (2) El 45% de los alumnos del último año del secundario no sabe Matemática; pero en muchas provincias del NOA y del NEA este porcentaje en las escuelas estatales se ubica entre 70 y 80%, mientras que en las escuelas privadas de La Pampa apenas llega al 17%. (3) La considerable deserción de la escuela secundaria está íntimamente vinculada al nivel socioeconómico de las familias. De cada 100 alumnos que ingresaron a primer grado en el país en 2001 se graduaron 33 en 2012; pero esta cifra no refleja bien la realidad, ya que mientras las escuelas privadas graduaron 64, las estatales apenas graduaron 25. Esta significativa desigualdad es aún mayor en muchas provincias, como Santiago del Estero, donde apenas se graduaron en escuelas estatales 17, o en Misiones, donde la graduación secundaria fue de apenas 15 alumnos cada 100 ingresantes en primer grado”.

No cabe dudar en consecuencia, sobre el carácter estratégico que tiene la educación para el cambio de nuestro país y la plena vigencia de la república federal consagrada en la Constitución Nacional, con igualdad de oportunidades en todo el territorio.

⁶³ Juan José LLACH, *Federales y unitarios...*, ob. cit., pág. 239.

⁶⁴ Alieto GUADAGNI, “Educar para superar la desigualdad”, *La Nación*, 30 de abril de 2014.

Y por eso insistimos nuevamente⁶⁵ en la importancia de la **educación cívica y democrática**, como tarea esencial de la democracia, según enseñaba Hans Kelsen. Abogamos por un cambio profundo de nuestros usos y costumbres con altas dosis de violencia, a los fines de la elevación de nuestra cultura democrática y de la legalidad.

Para tener “**ciudadanos activos**”, Norberto Bobbio postuló un “llamamiento a los valores”⁶⁶, señalando en primer lugar al ideal de la tolerancia⁶⁷, seguido por el de la no violencia⁶⁸, el de la renovación gradual de la sociedad a través del libre debate de las ideas y el cambio de las mentalidades y del modo de vivir⁶⁹ y finalmente, el ideal de la hermandad (la “fraternité” de la Revolución Francesa)⁷⁰.

Ese cambio debe ser promovido por nuestra educación popular, -como el accionar más urgente a desarrollar según Víctor Massuh-⁷¹ ; y podría ser

65 Como lo hicimos en nuestra obra ya citada *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, págs. 158/160 y 166/167.

66 Norberto BOBBIO, *El futuro de la democracia*, Plaza & Janes, Barcelona, 1985, pág. 48.

67 “Si hoy existe una amenaza para la paz del mundo, ésta viene una vez más del fanatismo, o bien de la ciega creencia en la verdad y en la fuerza capaz de imponerla. Huelga dar ejemplos: los tenemos antes nuestros ojos”. (Confr. Norberto BOBBIO, obra citada, pág. 48).

68 “Jamás he olvidado la enseñanza de Karl Popper, según la cual, lo que distingue esencialmente a un gobierno democrático de otro no democrático es el hecho de que sólo en el primero los ciudadanos se pueden desembarazar de sus gobernantes sin derramamiento de sangre. Las tan escarnejadas reglas formales de la democracia han introducido, por primera vez en la historia, técnicas de convivencia, cuyo objeto es el de resolver los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Sólo allí se respetan estas reglas, el adversario no ya un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor, que mañana podrá ocupar nuestro lugar” (confr. Norberto BOBBIO, obra citada, pág. 48).

69 “Sólo la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas, como ha ocurrido en estos últimos decenios con la transformación de la relación entre los sexos, que tal vez sea la mayor revolución de nuestros tiempos” (confr. Norberto BOBBIO, obra citada, págs. 48/9).

70 “Gran parte de la historia está hecha de luchas fratricidas. En su Filosofía de la Historia, Hegel define la historia como un “inmenso matadero”. ¿Acaso podemos quitarle la razón? En ningún país del mundo puede perdurar el régimen democrático sin convertirse en una costumbre. Pero ¿puede convertirse en una costumbre sin el reconocimiento de la hermandad que une a todos los hombres en un destino común? Se trata de un reconocimiento mucho más necesario hoy, en que cada día nos hacemos más concientes de este destino común, por lo cual deberemos, guiándonos por ese poder de luz de razón que ilumina nuestro camino, actuar en consecuencia”. (Confr. Norberto BOBBIO, obra citada, pág. 49).

71 “Se trata de una docencia democrática a vivirse en el hogar, en el seno de los partidos, en la universidad, en las calles, en el municipio, en las instituciones, en las urnas. Reconocer que la democracia es una gimnasia cotidiana, un estado de espíritu que comienza con este doble movimiento: la aceptación de la disidencia y el reconocimiento de que un orden justiciero es fruto del esfuerzo común y no de una ofrenda providencial” (Víctor MASSUH, *La Argentina como sentimiento*, Sudamericana, págs. 153/4).

acelerado por los ejemplos que brinde una dirigencia de gran formación y compromiso ético y republicano.

Insistimos en que la **educación debe basarse especialmente en el conocimiento de los principios y valores de la Constitución Nacional y de su sistema republicano y federal**⁷².

16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales

El **reconocimiento expreso del dominio originario de los recursos naturales de las Provincias, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, en el art. 124 de la Ley Suprema**, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino, que fue una de las grandes ideas-fuerza de la reforma.

Y con respecto a la extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias, dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma: “Cuando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no”⁷³.

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios, ha significado **un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero to-**

⁷² Como lo dispuso la Ley N° 25.863 de 2003, sancionada por el Congreso a propuesta de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional que en ese entonces presidíamos, al establecer el 1° de Mayo como Día de la Constitución Nacional. Desafortunadamente, como en tantos otros casos, tampoco se cumple esta normativa tan importante para nuestra educación cívica y democrática.

⁷³ “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente”, Santa Fe-Paraná, 1994, tomo IV, p. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Díez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar así como avanzar en fórmulas asociativas con la Nación, para la explotación de los recursos inmensos de la “zona económica exclusiva” que se extiende hasta las 200 millas.

davía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia⁷⁴.

Aclaremos además que para nosotros, por la reforma constitucional producida, la legislación centralista debió perder sus efectos, por una elemental aplicación de la gradación normativa, determinada por el art. 31 de la Ley Suprema de la Nación. Sin embargo, ya vimos anteriormente el caso de los hidrocarburos entre otros, como demostración de la anomía que nos caracteriza.

Mas allá de esto, la reforma constitucional no sólo dispuso cambios sustanciales en esta materia, con respecto al dominio de los recursos naturales (como el mar, hidrocarburos, minerales, los recursos hídricos y la energía), sino también sobre la jurisdicción. Un ejemplo notable en este último aspecto, es **la modificación efectuada en el art. 75, inc. 30, que deja a salvo el ejercicio de los poderes de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional**, siempre que no interfieran su específica finalidad, lo que reviste especial trascendencia para el futuro del federalismo.

En base a lo expuesto, consideramos que para la **exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable**, se abre un campo amplísimo para el **federalismo de coordinación o concertación**, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales.

Es necesario producir una modernización institucional que sume los esfuerzos de todos los niveles gubernamentales interesados, en una sinergia que nos permita alcanzar soluciones sustentables en el aprovechamiento del mar, de la pesca, de los hidrocarburos, de los minerales y de otros recursos naturales⁷⁵.

⁷⁴ Es evidente que el Congreso no produjo las reformas legales pertinentes, para la adecuación a la Ley Suprema. Asimismo, en cuanto a la jurisprudencia, señalamos el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Total”, en 2003, donde no se reconoció dicho alcance del territorio de la provincia de Tierra del Fuego para poder percibir tributos sobre las explotaciones petrolíferas que realiza la empresa en el mar.

⁷⁵ Véase Antonio María HERNÁNDEZ, “El federalismo, ausente en el impulso de YPF”, nota publicada en Clarín, Buenos Aires, 8 de julio de 2014, Opinión, pág. 25.

17. Federalizar los servicios públicos de competencia nacional

No obstante que la reforma constitucional de 1994 dispuso en el art. 42, -al regular los derechos de usuarios y consumidores-, **la participación de las provincias en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional**⁷⁶, no se han podido verificar modificaciones en esta materia, donde han continuado las políticas centralistas. Todo ello, **con inexcusable responsabilidad no sólo de las autoridades federales sino también de las provinciales**, como bien lo han señalado Alejandro Pérez Hualde⁷⁷ y Nidia Karina Cicero⁷⁸.

Este otro incumplimiento del proyecto federal se debió a distintas razones, como ha puntualizado esta autora⁷⁹: efectivamente no han participado las provincias en dichos organismos de control; que además han sido desnaturalizados por su falta de independencia; que en algunos casos fueron creados por Decreto y no por leyes del Congreso y finalmente, por la inexistencia de una participación adecuada de ciudadanos y usuarios y consumidores, que hubiese permitido un buen funcionamiento de los servicios con un sistema regulatorio eficaz.

Mirando al futuro, Cicero⁸⁰ propone para asegurar la participación provincial en estos servicios: a) la **intervención en el diseño de la regulación**, esencialmente a través del debate legislativo, lo que implica la imposibilidad del dictado de decretos del Poder Ejecutivo y la derogación de la legislación de emergencia económica.; y b) **la intervención en el control de gestión**, a través de las siguientes alternativas: 1. Integración de los entes reguladores nacionales por representantes de las provincias involucradas. 2. Delegación de la facultad de control de ciertos aspectos de la regulación federal en orga-

⁷⁶ Entre los que se destacan los de gas, aeropuertos y transporte en sus diversas modalidades.

⁷⁷ Alejandro PÉREZ HUALDE, “Servicios públicos en el constitucionalismo provincial”, en el libro *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, director Antonio María Hernández, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2000.

⁷⁸ Nidia Karina CICERO, *Servicios públicos y federalismo. Análisis de una historia de conflictos y una propuesta de superación*, Eudeba, Buenos Aires, 2013. Se trata de la Tesis Doctoral de la autora, dirigida por el Dr. Alejandro Pérez Hualde, con un estudio profundo de tan trascendente cuestión, estrechamente ligada al federalismo de coordinación o concertación.

⁷⁹ Nidia Karina CICERO, ob. cit., pág. 336.

⁸⁰ Ob. cit., págs. 339 y ss.

nismos locales. 3. Cooperación provincial en el control del servicio público federal a través de la detección y comunicación de incumplimiento a los organismos provinciales competentes.

Y para concretar esta participación, la autora sostiene la necesidad de una relectura de las facultades concurrente en materia de control o poder de policía, la celebración de acuerdos interjurisdiccionales y la transferencia a la órbita provincial de servicios actualmente regulados a nivel nacional⁸¹.

18. Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos

Consideramos que al haberse **constitucionalizado los partidos políticos en el art. 38** —otra obra de la reforma de 1994—, con la obligación de respetar la Ley Suprema, los mismos **deben aceptar, practicar y defender los valores y principios del federalismo** no sólo en la organización estatal, sino también en su propia organización y funcionamiento.

Es que otra de las causas de la desfederalización del país ha sido la falta de cumplimiento adecuado de estos principios por parte de los partidos políticos, especialmente por su actuación en el Congreso, y en particular en el Senado⁸².

Interrelacionado con ello, el hiperpresidencialismo, la democracia delegativa y las emergencias, degradaron nuestra calidad institucional, impidieron la plena vigencia de la democracia deliberativa y de los principios republicanos y federales⁸³ y afectaron profundamente los partidos políticos.

A su vez, ese hiperpresidencialismo ha significado en no pocos casos, la confusión de partido oficialista y gobierno. Incluso en algunos casos se ha llegado a confeccionar las listas de legisladores desde la Presidencia, como demostración indudable de centralismo. Y el mismo

⁸¹ Confr. Nidia Karina CICERO, ob. cit., págs. 341 y ss.

⁸² Recuérdese lo expuesto en la Propuesta N° 3 sobre el fortalecimiento del rol del Congreso y Senado en particular.

⁸³ Remitimos a la nota 13. Véanse también los trabajos de Daniel Alberto SABSAY, “Consideraciones en torno al federalismo argentino” y Mario MIDÓN, “Ilegitimidades constitucionales en nombre del federalismo”, en el libro *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, director Antonio María Hernández, ob. cit., págs. 247 y ss. y 271 y ss., respectivamente.

fenómeno se ha repetido en los niveles provinciales y municipales, con los Gobernadores e Intendentes.

Por eso Barrera Buteler concluye en que las deficiencias del federalismo argentino tienen una raíz ética y cultural, antes que normativa, ya que los representantes en el Congreso no responden a las Provincias y sus intereses sino al proyecto político del dirigente que lo incluyó en la lista⁸⁴.

De ahí que el autor proponga que se introduzcan mayores exigencias legales para el reconocimiento de partidos políticos nacionales en relación con el federalismo, que se disminuya el efecto “arrastre” que se produce por las elecciones nacionales, provinciales y municipales conjuntas y que se fortalezca el vínculo entre representante y representado⁸⁵.

Por nuestra parte, **desde hace tiempo somos partidarios de una profunda reforma política**⁸⁶, con especial énfasis en los partidos políticos y en el sistema de partidos⁸⁷.

Creemos que hay avanzar en la misma⁸⁸ en los aspectos relativos al sistema electoral⁸⁹, a la organización de las elecciones, -que no pueden seguir estando en las manos del Ministerio del Interior⁹⁰- e incluso, de la propia justicia electoral, con especial énfasis en su fortalecimiento e independencia.

⁸⁴ Guillermo BARRERA BUTELER, “Aspectos políticos del federalismo”, en el libro *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, director Antonio María Hernández, ob. cit., pág. 287.

⁸⁵ Confr. BARRERA BUTELER, ob. cit., pág. 288.

⁸⁶ Para un análisis completo de la reforma política en América Latina, véase especialmente la Tesis Doctoral en Ciencia Política de Daniel Zovatto, presentada en la Universidad Complutense de Madrid, en 2011, titulada “La reforma político-electoral durante la tercera ola democrática en América Latina”, que abarca el período 1978-2009, entre otros trabajos de dicho autor. Asimismo, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007”, Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, coordinadores, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Internacional IDEA, Méjico, 2008.

⁸⁷ Véase Antonio María HERNÁNDEZ y José Manuel BELISLE, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina”, en la obra *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, coordinador Daniel Zovatto, UNAM e Internacional IDEA, Méjico, 2006, págs. 191/242; y antes, “Por una profunda reforma política”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 23 de diciembre de 2000.

⁸⁸ Como lo hemos propuesto en nuestras obras *Fortalezas y debilidades constitucionales*, ya citada, pág. 159 y *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ob. cit., Cap. XVII “La Constitución de Córdoba y la reforma política”, págs. 457 y ss.

⁸⁹ Nuestro país posiblemente sea el más atrasado de América Latina en esta materia, ya que todavía continúa con el sistema de boletas múltiples, con todas las corruptelas que ello permite. Y ello rige en casi todos los órdenes gubernamentales, con pocas excepciones como en las provincias de Córdoba y Santa Fe con boleta única, y algunas otras experiencias municipales de voto electrónico.

⁹⁰ Es muy interesante observar la experiencia mejicana al respecto, con su Instituto Federal Electoral, que significara un notable avance en esta materia.

En lo específicamente electoral, **estimamos negativamente las reelecciones indefinidas** que se permiten en varias provincias y en gran parte de los municipios del país. Ellas consolidan el hiperpresidencialismo, terminan afectando el sistema republicano y democrático e impiden la renovación de las dirigencias.

Estamos convencidos que la parte sustancial de una reforma política reside en la **mayor democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos**. Se debe abrir los partidos y profundizar la democracia interna, para superar la denominada “ley de hierro de las oligarquías partidarias”⁹¹. Y ponerse el énfasis en el eficaz cumplimiento de sus funciones, como instituciones fundamentales de nuestro sistema democrático, como lo dice el art. 38. En este aspecto, consideramos plausible la selección de candidatos en el orden federal, a través de internas abiertas simultáneas y obligatorias, que deben extenderse a los órdenes provinciales y municipales. Las cuestiones de la financiación de la política son trascendentes, porque están vinculadas a uno de nuestros más graves problemas: la corrupción⁹². Otro aspecto decisivo es la formación y capacitación de la dirigencia de los partidos políticos. En este sentido se debería dar estricto cumplimiento al artículo 38 de la Constitución Nacional que ha previsto la asignación de fondos a los partidos políticos con esta finalidad⁹³.

Queremos destacar especialmente un aporte para nuestra Provincia, que creemos puede ser útil para otras y para el resto de nuestros órdenes gubernamentales: el profundo estudio realizado por la **Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral**, que culminara con un Dictamen y la edición de una obra⁹⁴.

⁹¹ Como lo sostuviera Robert Michels.

⁹² Véase nuestra obra *Fortalezas y debilidades constitucionales...*, ya citada, págs. 151/156 y 167/168.

⁹³ Recordamos las opiniones de Weber y de Ortega y Gasset sobre las exigencias y condiciones para ser un político en serio, ya que se que se requiere conjuntamente una extraordinaria capacidad de pensamiento y de acción. Y frente a la complejidad del mundo moderno, hacen falta verdaderas carreras políticas, centros de investigación y de pensamiento en los partidos, además de escuelas de formación para los jóvenes y los dirigentes. Esta reforma es particularmente urgente en nuestro país, ante el más que preocupante estado de situación de nuestros partidos y del sistema de partidos.

⁹⁴ Titulada “Así no va más - Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba”, Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, editado por las Universidades Católica y Nacional de Córdoba y la Educc (Editorial de la Universidad Católica de Córdoba), Córdoba, 2008. Dicha Comisión fue presidida por el Dr. Daniel Zovatto e integrada por los rectores de ambas Universidades, Carolina Scotto y Rafael Velasco, los decanos Ramón P. Yanzi Ferreyra y Mario Riorda, los profesores Jorge Gentile y el suscripto y la Dra. Claudia Laub, de la organización no gubernamental

En directa relación con el federalismo, hemos señalado la necesidad de su profundización mediante la **existencia de partidos políticos específicamente provinciales y municipales**⁹⁵, que consideramos muy importantes para vigorizar y jerarquizar la política y la autonomía en dichos ámbitos gubernamentales, mediante el análisis y debate de los temas respectivos.

Coincidiendo con Joaquín V. González que decía que los municipios eran el “primer teatro” en que los hombres ejercían sus derechos, sostuvimos que los gobiernos locales autónomos y ampliamente participativos deben ser “la escuela social de la democracia” y el escenario donde debe comenzar el “cursus honorum” de la política. Deben ser porque todavía no lo son, ya que aunque ha sido notable el avance de nuestra legislación para posibilitar una democracia participativa en lo local, en los hechos se observan preocupantes problemas al respecto, por nuestra baja calidad institucional⁹⁶. Además de ello, **es cada vez mayor la importancia que la política provincial y aún la municipal tiene en el contexto nacional**. Adviértase que la mayoría de quienes fueron Presidentes –luego de la recuperación democrática de 1983-, antes fueron Gobernadores o Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁹⁷.

El Agora. Allí se propuso una reforma constitucional y otras reformas legislativas y ejecutivas, para modificar todos los aspectos de la reforma político-electoral, abarcando no sólo el orden provincial sino también el municipal. Por razones de brevedad, nos remitimos a dicho libro para el análisis de dicha temática. Desafortunadamente, muy pocas propuestas se concretaron, entre las que contamos la eliminación de la sumatoria de votos y la consagración de la boleta única. Pero confiamos en que algún día dicho estudio producirá muchos mayores cambios en nuestra provincia y en nuestros gobiernos locales. Véase Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ob. cit., Cap. XVII “La Constitución de Córdoba y la reforma política”, pág. 457 y ss.

95 En nuestra obras, *Derecho Municipal*, 2ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1997 y *Derecho Municipal. Parte General*, UNAM, Méjico, 2003, en respectivos Capítulos sobre la Participación ciudadana en el Municipio, donde analizamos el tema de los partidos políticos, entre otras formas de participación tanto específicamente políticas como de carácter ciudadano.

96 Además de la participación estrictamente política por el reconocimiento de los derechos políticos de elegir y ser elegido para ciudadanos e incluso extranjeros, de formar partidos políticos locales y de ejercitar institutos de democracia directa o semidirecta como la iniciativa, el referendun y la revocatoria, las constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales y cartas orgánicas municipales, en general han posibilitado el ejercicio de otras formas de participación, que denominamos ciudadanas. Entre ellas destacamos la vecinal, a través de Centros y Consejos Vecinales; la de Audiencias públicas; la de Consejos Económicos y Sociales; entre otras. (Confr. nuestras obras citadas en la nota anterior). Con respecto a nuestros problemas de baja calidad institucional, obsérvense las diversas encuestas y estudios sobre la crisis de la participación y de la representación y la debilidad que exhibimos en cultura constitucional y de la legalidad. (Véase HERNÁNDEZ, ZOVATTO y MORA y ARAUJO, *Encuesta de cultura constitucional: Argentina, una sociedad anómica*, ob. cit.).

97 La politóloga Julieta Suárez Cao titula uno de sus trabajos “Federal en la teoría y unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política”, *Revista SAAP*, Vol. 5 N° 2, noviembre 2011, págs. 305/321. Asimismo, Alberto Dalla Via, profesor de Derecho Constitucional y miembro de la Cámara Nacional Electoral, analizó la territorialización de la política en su libro “La competencia política en el federalismo argentino”, Eudeba, Buenos Aires, 2010.

Y lo propio puede decirse de la trascendencia de la política municipal. En este sentido, no podemos dejar de considerar lo que ocurre en la **Provincia de Buenos Aires**, por su especial peso político. Es para nosotros **imperioso que se modifique el régimen municipal, no sólo para asegurar la autonomía⁹⁸ sino también la descentralización política y democrática provincial**. Desde hace tiempo venimos sosteniendo que hay que cambiar el sistema centralista de un solo gobierno municipal por Partido, que significa la existencia de apenas 135 para más de 307.000 Km² y de 16.000.000 de habitantes. La democracia local debe profundizarse en dicha Provincia con muchos más municipios autónomos y participativos⁹⁹.

Reiteramos la imprescindible necesidad de una metodología **interdisciplinaria** para el estudio del federalismo¹⁰⁰, que ya está produciendo frutos, como se aprecia en los aportes provenientes de politólogos que enriquecen con su análisis el conocimiento de una temática tan compleja, como la que nos ocupa¹⁰¹.

19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos

Se comprenderá que es menester llevar adelante un proceso de descentralización e integración del país que abarca otros aspectos, además de los previamente considerados.

⁹⁸ Consagrada constitucionalmente en el art. 123, como obligación para las provincias. También es lamentable la violación en que también se encuentran las Provincias de Santa Fe y Mendoza al respecto, que todavía no han adecuado sus textos constitucionales a la Ley Suprema.

⁹⁹ Es urgente también realizar allí una reforma político-electoral, a la que antes nos referimos. Y por cierto, deben prohibirse las reelecciones indefinidas.

¹⁰⁰ Como lo indican los libros de “Aspectos fiscales y económicos del federalismo” y “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”, ya citados, que cuentan con la participación de especialistas de dichas disciplinas, junto a los provenientes del derecho. Asimismo, creemos en esa clase de metodología para el estudio del derecho constitucional, del constitucionalismo provincial y del derecho municipal, como lo hemos postulado en nuestras obras respectivas antes citadas.

¹⁰¹ Ejemplos de ello son los trabajos de Alejandro BONVECCHI, “Federalismo fiscal y supervivencia presidencial” y Carlos Gervasoni, “Transferencias federales y competitividad electoral: la ventaja oficialista de gobernadores en provincias argentinas (1983-2011)”, en el libro *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, Carlos Gervasoni y Alberto Porto Editores, ob. cit., págs. 35/72 y 73/104, respectivamente. También señalamos la obra *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Tulia Falletti, Lucas González y Martín Lardone Editores, Educa, Buenos Aires, 2013, con énfasis en la relevancia de la política local y territorial en estos tiempos, de la misma manera que lo hace Suárez Cao, previamente citada en la nota 86. Y desde luego, los aportes histórico-políticos de Julio Saguir en su obra “Unión o Secesión”, Prometeo, Buenos Aires, 2007 y los de Natalio BOTANA, en su clásica obra *El orden conservador*, entre otros libros y artículos periodísticos de su autoría.

Nos referimos ahora a las **obras de infraestructura, transporte y comunicaciones**, como elementos también decisivos para un desarrollo nacional equilibrado.

Podemos ejemplificarlo en la necesidad de avanzar en los **corredores bioceánicos**, -al norte, al centro y al sur del país-, lo que significa consolidar los pasos cordilleranos que vinculen a Argentina y al Mercosur con Chile¹⁰² y luego de ahí al Pacífico y al Asia, con el enorme potencial que ello implica para el futuro.

Esto también implica un mejor aprovechamiento de las **hidrovías Paraná-Paraguay y Paraná-Tieté**, que en particular servirán para la vinculación con Brasil, en los corredores señalados.

Por cierto que esta propuesta está relacionada con otras y particularmente con la integración regional, tanto nacional como supranacional¹⁰³.

En el sistema de transporte, también estimamos como muy necesaria la recuperación de nuestros ferrocarriles, atento la importancia que alcanzaron y las dimensiones enormes de nuestra geografía.

Por cierto que **la infraestructura y los transportes deberán integrar el país**, modificando nuestra macrocefalia y de acuerdo a una planificación federal¹⁰⁴.

La descentralización y la desconcentración del gobierno federal, -asentado en Buenos Aires-, también podrían llevarse adelante trasladando desde Poderes¹⁰⁵ hasta organismos al interior del país. Es muy importante

¹⁰² Como ya lo disponen Tratados celebrados al respecto.

¹⁰³ Véanse entre otros trabajos de nuestra autoría: el libro *Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 2000; y los trabajos “Estudio sobre los aspectos jurídico-constitucionales de la regionalización”, “Anteproyecto de Tratado de integración regional entre las Provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe”, “El gran desafío de la integración regional”, “La región y el área metropolitana de Córdoba” y “A diez años de la creación de la Región Centro”, obrantes en el libro *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ya citado, págs. 531/553.

¹⁰⁴ Prueba de ello es la concentración absurda del transporte aéreo en Buenos Aires, que dificulta y encarece enormemente nuestras conexiones interprovinciales, además de los problemas de nuestra infraestructura vial y ferroviaria. Recuérdense las críticas de Bonifacio DEL CARRIL en *Buenos Aires frente al país*, por el sistema de embudo de esta última infraestructura, entre otros autores (Confr. Elva ROULET, *La nueva capital*, Fundación Jorge Esteban Roulet Centro de Participación política”, Buenos Aires, 1987, en el punto “El Gran Buenos Aires”, pág. 43 y ss.)

¹⁰⁵ Como Alemania, que tiene a sus poderes Legislativo y Ejecutivo en Berlín, pero al Tribunal Constitucional en Kalsruhe.

acercar el gobierno y la administración a los ciudadanos, en un país de tan dilatadas dimensiones.

Asimismo, creemos que también es conveniente **disminuir la gran concentración que se advierte en muchos ámbitos de la organización empresarial, sindical, cultural, de las comunicaciones y deportiva**, porque inciden en la centralización y asimetrías que padecemos.

20. Trasladar la Capital Federal

No por ser la última propuesta, deja de tener una especial trascendencia para el fortalecimiento de nuestro federalismo.

Es que no se puede desconocer la **importancia que en un Estado tiene su capital y mucho más, cuando se trata de uno que es Federal, o sea compartido entre diversos órdenes gubernamentales en la búsqueda de la “unión” de la “diversidad”, que requiere de especiales equilibrios**¹⁰⁶.

Ejemplos de ello son los casos de **Estados Unidos con Washington, Suiza con Berna, Canadá con Ottawa, Australia con Canberra y más cercanamente, Brasil con Brasilia**.

Este ha sido **uno de los temas más complejos y conflictivos de nuestra historia**, como lo dijera Félix Luna, ya que la ciudad de Buenos Aires pudo imponer su destino de Capital¹⁰⁷.

Hubo sin embargo distintas propuestas como la antes recordada de Sarmiento en “Argirópolis” que la ubicaba en la isla de Martín García, como Capital de los Estados Unidos del Río de la Plata, integrados por la Confederación Argentina, Paraguay y Uruguay. Además de distintos proyectos de leyes para fijarla en Rosario, Bell Ville y Villa María¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Véase nuestra obra ya citada *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, Cap. I “Los sistemas políticos federales”, en el punto 4: “Federalismo: unión y diversidad” (págs. 8/9) y punto 7. *Conceptos y características esenciales de los Estados federales*, con las opiniones de Hamilton, Loewenstein, Elazar, Kincaid, Watts y Linares Quintana (págs. 14/16).

¹⁰⁷ Nos remitimos a nuestra obra ya citada *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, en su Cap. V “La Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, punto 1. “Buenos Aires y el país. Síntesis histórica”, págs. 141 y ss.

¹⁰⁸ En el caso de esta última ciudad, se sancionó una ley en 1871 por el Congreso que así lo disponía, pero fue vetada por el Presidente Sarmiento, que hizo lo propio en ese mismo año con otra ley poste-

Tal como lo recordamos anteriormente en la Propuesta 5, se confirmaron en la realidad los problemas que anticiparon grandes personalidades argentinas y especialmente **Alem con su conocida profecía**,¹⁰⁹ enunciada en el brillante debate con José Hernández, con motivo de la capitalización de Buenos Aires, operada en 1880.

Ya en el siglo XX hubo distintos proyectos para trasladar la Capital¹¹⁰, hasta que el **Presidente Alfonsín en su discurso de Viedma**¹¹¹, anunció la presentación de un anteproyecto al Consejo de Consolidación de la Democracia, donde expresó: “Tal como se predijo en su momento, el crecimiento metropolitano ha transformado el sistema político argentino, destruido las bases del federalismo y creado una vasta y compleja red de dificultosas relaciones políticas, económicas y sociales. Leandro N. Alem examinó el tema en famoso debate de la Legislatura bonaerense. Lo ubicó en el mismo sitio trascendente de definición de un sistema político que es necesario reactualizar por tratarse de una visión profética que coincide con el diagnóstico de la actual realidad argentina”.

Dicha iniciativa presidencial ¹¹² prosperó y **el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 23.512 en 1987 que así lo dispuso para las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones**, previa cesión efectuada por Leyes N° 2.086 y 10.454 de las Provincias de Río de la Plata y de Buenos Aires, respectivamente.

rior que fijaba la Capital en Rosario. Para un análisis histórico de este tema, véase el libro *La nueva Capital*, de Elva ROULET, editado por la Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación política, Buenos Aires, 1987, en el punto “La cuestión capital de la República”, págs. 13 y ss. Previamente, el Presidente Mitre había también vetado otra ley que declaraba Capital a Rosario.

¹⁰⁹ De que iba a ser la “apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades”, citando palabras de Laboulaye. Previamente dijo el gran tribuno: “Los partidarios de la centralización se equivocan en los resultados que esperan. Cometen un error filosófico en sus apreciaciones. La concentración del poder no produce ese vigor y esa mayor vitalidad de un país. Tendrá a su disposición mayor cantidad de elementos, pero la fuerza de éstos se debilitará paulatinamente, porque así se debilita su propia iniciativa y su propia actividad, que es el impulso verdadero del progreso. La centralización, atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la República, debilitará necesariamente las otras localidades”. Confr. “Federalismo y centralización en el discurso de Leandro Alem” - La Capitalización de Buenos Aires, Edición de la Presidencia del H. Senado de Buenos Aires, 1986, pág. 97. Este discurso es una notable pieza oratoria, que revela las calidades intelectuales y culturales del gran político, que abogó por el federalismo, el municipalismo y los partidos políticos.

¹¹⁰ Véase Elva ROULET, ob. cit., punto “Hacia el traslado de la Capital”, pág. 50 y ss. Hubo no sólo propuestas políticas y legislativas, sino también académicas como las de Manuel Solanet, Adolfo Holmberg y Alejandro von der Heyde Garrigós.

¹¹¹ Pronunciado el 15 de abril de 1986 en dicha ciudad, capital de la Provincia de Río Negro.

¹¹² De trasladar la Capital a Viedma-Carmen de Patagones, marchando al sur, al frío y al mar, y que formaba parte de otras iniciativas para profundizar nuestro federalismo, donde también se incluía una reforma constitucional. Confr. Elva ROULET, ob. cit., pág. 53.

Como ya se sabe, dichas Leyes no se cumplieron y la situación se ha agravado, como lo indica la situación actual de nuestro federalismo, según lo expuesto en este trabajo.

Por ello **proponemos nuevamente el traslado de la Capital**, en base a los argumentos de tipo histórico, político, económico y social que hemos expuesto en este aporte -al analizar la realidad nacional-, a los que se suman los provenientes de la doctrina del federalismo y del derecho comparado que hemos mencionado.

Consideramos imprescindible y urgente descentralizar y desconcentrar el país, con una enérgica voluntad política para cumplir el proyecto federal de la Constitución y mejorar nuestro ordenamiento territorial.

Habrá que **discutir nuevamente el futuro emplazamiento de la Capital, en base a criterios estratégicos e interdisciplinarios.**

Sostengo que el asiento de las autoridades federales debe ser en **una ciudad modesta**¹¹³, lo más alejada posible de los intereses corporativos, para que primen las virtudes republicanas, democráticas y federales y se pueda pensar en grande el destino de nuestra Nación¹¹⁴.

La actual Ciudad Autónoma de Buenos tiene sus problemas institucionales resueltos por la reforma constitucional de 1994 y gozará seguramente en el futuro de su autonomía plena, como otro miembro más de nuestra Federación¹¹⁵.

Al finalizar la exposición de las 20 propuestas, abogamos nuevamente, por el ejercicio de una política arquitectónica, que nos permita cambiar esta realidad deprimente del centralismo, la decadencia y la anomia en que nos

¹¹³ Así lo sostuvo Félix LUNA en su obra ya citada, *Buenos Aires y el país*, Sudamericana, Buenos Aires, 1982.

¹¹⁴ Ezequiel Martínez Estrada expresó una muy crítica opinión sobre la Ciudad de Buenos Aires como Capital Federal: "... Las provincias han creído que Buenos Aires, como sede de las autoridades nacionales, era el punto supremo de la aspiración de todos, mientras que Buenos Aires procedió con esos aportes sagrados con un criterio no sólo unitario sino verdaderamente municipal. Se engrandeció, se embelleció, se fortificó, más exclusivamente como urbe y no como Capital Federal" (confr. *La cabeza de Goliat*, Buenos Aires, 1940, pág. 31).

¹¹⁵ La Convención Constituyente distinguió los dos temas: el de la Ciudad Autónoma de Buenos y el de la Capital Federal. Por tanto, si dejara de ser la Ciudad Autónoma la sede de las autoridades federales, mantendrá el status constitucional ya reconocido. Véase nuestra obra ya citada, *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, Cap. V.

encontramos. Para ello, habrá que apelar a los mejores ejemplos de nuestra historia que nos permitan producir esta verdadera reconstrucción de nuestros valores cívicos, para consolidar el proyecto republicano, federal y democrático de nuestra Constitución Nacional.

EL FEDERALISMO, CLAVE DEL DESARROLLO POLÍTICO Y HUMANO¹

Por JUAN J. LLACH

1. El nuevo mundo y una oportunidad única para la Argentina

1.1. El mundo emergente

Entre muchos efectos deplorables, la Gran Crisis que explotó en 2008 tuvo la virtud de hacer evidente la nueva realidad que se venía incubando tiempo atrás, la de las *tortugas desarrolladas* y las *liebres emergentes*. En efecto, estamos viviendo una nueva era global en la que los países en desarrollo crecerán mucho más rápido que los desarrollados. Se afianza así una megatendencia prevista hace tiempo², en cuyo marco se abre una oportunidad sin precedentes para Sudamérica y para la Argentina, ya que de los países emergentes (PE) vendrá por mucho tiempo cerca del 90% del aumento de la demanda de alimentos³ y también de otros productos básicos de todas las provincias argentinas. Por cierto, la nueva época acarrea como siempre desafíos y aun amenazas y basten como ejemplo la baratura y las continuas mejoras de calidad de las manufacturas asiáticas que dificultan en casi todo el mundo la capacidad de competir con ellas.

Los países emergentes⁴ salen, pues, fortalecidos de la Gran Crisis, y esto se debe en medida importante a las notables mejoras de las políticas económicas de la mayoría de ellos, algunos como China desde hace varias décadas, India más recientemente y la mayoría de los latinoamericanos, salvo Chile, hace menos aún. Las nuevas orientaciones se concentran en tener baja inflación, mantener controlado y sin excesos el endeudamiento interno y externo,

¹ Colaboró María Marcela Harriague.

² J. J. LLACH (2007, 2008 y 2011).

³ J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2008) y J. J. LLACH (2012).

⁴ Llamo países emergentes a todos los que no integran el club de los desarrollados y la razón es que la gran mayoría de aquellos forma parte de la megatendencia que analizamos.

público y privado, evitar o moderar fuertes apreciaciones de la moneda y atraer inversiones internas y externas.

¿Habrá llegado este nuevo mundo para quedarse? Mi respuesta es positiva, ya que, además de la mejora de las políticas económicas, se alinean otros cuatro factores.

- a) *Oferta de trabajo muy abundante y con bajos salarios*, muy especialmente en Asia (hoy ya no tanto en China), luego en África y en menor medida en América Latina por su mayor nivel de vida en el punto de partida. Por la baja productividad del trabajo rural, hay continuas migraciones a las ciudades y los trabajadores se ofrecen allí a salarios inferiores a la productividad urbana, lo que genera beneficios extraordinarios a las empresas que los contratan. Este es el modelo desarrollado por W. Arthur Lewis (1954), premio Nobel de economía. Dadas la creciente movilidad internacional del capital y la incesante disponibilidad de tecnologías, se crean así condiciones para un aumento sostenido de la inversión en los PE. China tiene aún el 40% de sus trabajadores y el 50% de su población en el campo (India cerca del 70%), y por ello el modelo lewisiano puede seguir vigente allí varios lustros.
- b) *Apreciación de los términos del intercambio y amplio margen de aumento de la productividad (catch-up)*. Hace más de cinco décadas, Raúl Prebisch y Hans Singer formularon la hipótesis del deterioro de los términos del intercambio, según la cual los precios de las materias primas tendían a mostrar un deterioro secular respecto de los de los bienes industriales, conduciendo al atraso de los países productores de bienes básicos. Pese al debate empírico al respecto, pueden encontrarse evidencias de que, desde 1930 y la Segunda Guerra, los precios de las materias primas tendieron a debilitarse, al impulso también del proteccionismo en el caso de los agroalimentos. En lo que va del siglo XXI la situación es diferente. En 2000 una computadora portátil costaba 20 toneladas de soja y en la actualidad su precio es veinte veces menor -y más aún si comparamos iguales capacidades de procesamiento- y pasa lo mismo con los teléfonos celulares. El parque mundial de teléfonos celulares aumentó de 800 a 6700 millones entre 2000 y 2012, y los existentes en los PE de 200 a 5100⁵. El fenómeno también existe, pero no es tan

⁵ ITU (International Telecommunication Union).

intenso, en el caso de los bienes de capital menos intensivos en tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Esta apreciación de los términos del intercambio da a los países productores de commodities la posibilidad de aumentar su productividad a un ritmo acelerado y claramente mayor al de los países desarrollados (PD), es decir, de converger gradualmente a ellos (*catch-up*).

- c) *Creciente y mejorada inversión en educación*. Cada vez son más los PE que aumentan y mejoran su inversión en educación⁶. Los países de Asia Oriental que participan en la evaluación de conocimientos PISA (OCDE) figuran en los primeros lugares. En China se gradúan cada año 700.000 ingenieros, en la India 350.000 y en los EE.UU. 70.000, lo que significa que la cantidad de ingenieros por habitante está aumentando mucho más rápidamente en los dos países asiáticos que en los EE.UU.⁷
- d) *Incorporación al consumo de cerca de dos tercios de la población mundial, con demandas recíprocas entre países emergentes*. La urbanización, los aumentos de la productividad y la creciente educación desatan un acelerado crecimiento del consumo. Entre 1990 y 2005 la cantidad de personas ni pobres ni ricas en los países emergentes aumentó de 1428 a 2644 millones de personas, y lo hizo en todos los continentes⁸, estimándose en 3000 millones en 2010. Otras fuentes sugieren que entre 2010 y 2040 las personas de clase media en el mundo aumentarán de algo menos de 1000 a cerca de 5000 millones. En 2025 el mercado urbano chino será de 3 billones de dólares y la India llegará a ser el quinto mercado de consumo del mundo, con 1,5 billones de dólares y 583 millones de personas de clase media, casi doce veces más que los 50 millones de hoy⁹. El cambio en los patrones de consumo incluye incipientemente también a África. Entre 2000 y 2010, el PIB por habitante de África creció 2.62% anual, casi el doble que el de América Latina (1.37%), un hecho sin precedentes que ya se manifiesta en el consumo¹⁰, estimándose que 220 millones de africanos saldrán de la extrema pobreza entre 2010 y 2015¹¹.

⁶ J. J. LLACH (2005).

⁷ Y. LI ET AL. (2008).

⁸ M. RAVAILLON (2009).

⁹ A. PANGARIYA (2008).

¹⁰ X. Sala i Martín (2006).

¹¹ MCKINSEY (2010).

Tal es la fuerza de la megatendencia que venimos describiendo que podrían cumplirse como tendencia general, claro que no en sus detalles, las previsiones del premio Nobel de economía Robert Fogel (2007, 2009), cuyas proyecciones centrales pueden verse en el cuadro 1. Para el año 2040, China, India y el Sudeste de Asia concentrarían el 63,6% del PIB mundial, casi el triple del 22,2% que tenían en 2000, y el conjunto de los PE aumentaría su participación de 49,9% a casi el 80%. Obsérvese que América Latina tendría en 2040 una participación en el PIB mundial mayor que la de Europa y casi igual a la suma de Europa y Japón. Está claro que estas proyecciones tienen un sesgo optimista. Simplemente contemplando los problemas ambientales de China o de la India resulta casi inimaginable pensar que ambos países puedan sumar en 2040 un PIB de 160 billones de dólares PPP, casi cuatro veces el PIB mundial del año 2000. Pero todo parece indicar que, más allá de los números, la megatendencia descrita por Fogel es correcta. El mundo ha iniciado un cambio de alcance civilizatorio que luce irreversible y el eje del poder económico mundial se ha empezado a desplazar desde el Atlántico hacia el Pacífico.

Cuadro 1. *El regreso de Oriente, un cambio de civilizaciones. Población y PIB, 2000-2040*

	2000				2040			
	Población	PIB	PIB	PIB p/h	Población	PIB	PIB	PIB p/h
	M (%)	B US\$	%	K US\$	M (%)	B US\$	%	K US\$
EEUU	282 (4,6)	9,6	21,4	34,0	392 (4,6)	41,9	13,5	106,9
UE	378 (6,2)	9,3	20,7	24,6	376 (4,4)	15,0	4,9	39,9
India	1003(16,5)	2,4	5,3	2,4	1522 (18,0)	36,5	11,9	24,0
China	1369(22,5)	5,0	11,1	3,7	1455 (17,2)	123,7	40,1	85,0
Japón	127 (2,1)	3,5	7,8	27,6	108 (1,3)	5,3	1,7	49,1
SEAsia	381 (6,3)	2,6	5,8	6,8	516 (6,1)	35,6	11,6	69,0
LATAM	530 (8,7)	4,1	9,1	7,7	735 (8,7)	19,7	6,4	26,8
Resto	2016(33,2)	8,3	18,5	4,1	3371 (39,8)	30,1	9,9	8,9
PD	787 (12,9)	22,4	49,9	28,5	876 (10,3)	62,2	20,2	71,0
PE	5299(87,1)	22,4	50,1	4,2	7599 (89,7)	245,6	79,8	32,3
Mundo	6086 (100)	44,8	100,0	7,4	8475 (100)	307,8	100,0	36,3

Notas: (*) Sudeste de Asia: Indonesia, Corea, Malasia, Singapur, Taiwán, Tailandia. (**) En el trabajo de Fogel, LATAM está incluida en el resto del mundo y lo que figura en el cuadro es una proyección propia. Fuente: basado en Fogel (2007 y 2009).

En cuanto al impacto sobre las materias primas, hasta hace poco eran cuatro los canales de transmisión desde la megatendencia del crecimiento de Asia y los PE hacia estos mercados, a saber: el consumo propio, impulsado por la escasez asiática de materias primas; el efecto de Asia sobre el crecimiento de otras regiones, en especial Sudamérica y África, cuyo comercio con China está llegando a ser más importante que con los EE.UU.; los límites ambientales al aumento de la producción agroalimentaria, en particular en China e India¹²; en fin, el conocido impacto de la suba del precio del petróleo -inducida por Asia- sobre los precios de los granos vía los programas de biocombustibles. A partir de la Gran Recesión se ha generado un quinto canal, muy importante de cara al futuro. Muchos países de Asia, con China a la cabeza, están aceptando que no les conviene depender tanto de la exportación teniendo un mercado interno tan amplio por desarrollar. Por ello, y también por presiones externas, sociales y políticas, están promoviendo el consumo y modificando gradualmente sus políticas cambiarias, permitiendo una mayor apreciación de sus monedas y el aumento de los salarios en dólares. Desde el punto de vista de la demanda de alimentos, este ajuste será adicional a la megatendencia estudiada por el autor (J. J. Llach y M. M. Harriague, 2008 y J. J. Llach, 2012). Las tendencias descritas no garantizan altos precios de los agroalimentos -ya que ellos dependerán también de variables impredecibles como el clima y los cambios técnicos¹³-, pero sí que el tamaño de sus mercados continuará creciendo.

1.2. Oportunidades y desafíos para la Argentina

Esta megatendencia de crecimiento de Asia y de los PE ha abierto una gran oportunidad para la Argentina, especialmente en el sector de agroalimentos y otros bienes básicos. Pero al mismo tiempo plantea amenazas y desafíos para otros sectores -sobre todo para la industria manufacturera- y para el país en su conjunto. La clientela potencial de la Argentina de hoy es más importante que la que dio lugar a su integración al mundo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En valores comparables y dólares constantes, el mercado potencial por habitante argentino era entonces de 230.000 dólares y llega hoy a 412.500 dólares¹⁴.

¹² Earth Policy-Lester BROWN y J. M. DEAN y M. E. LOVELY (2008).

¹³ UBS (2009).

¹⁴ J. J. LLACH (2012).

Otros dos rasgos realzan aún más la ventaja de la situación actual. Uno es que la demanda de Asia y los PE no se agota -como en 1900- en algunos productos de la Pampa Húmeda (carnes, cueros, lanas y algunos granos), sino que alcanza a todos los productos básicos, desde mineros hasta forestales, desde pesqueros hasta frutícolas. Por la misma razón, la ventaja que se presenta no se limita a la Pampa Húmeda, sino que se extiende a todo el país. No se trata así solo de una oportunidad económica, sino también de afianzamiento del federalismo y, como veremos, del desarrollo social que lo acompañaría.

La Argentina no está aprovechando bien la oportunidad. La Argentina está aprovechando muy parcialmente esta oportunidad, y así se lo constata claramente cuando se compara el desarrollo del sector agroalimentario argentino de las últimas décadas -salvo el caso de la soja- con los de Brasil o Uruguay. Esta diferencia se debe claramente al sesgo contra el sector agroalimentario de las políticas argentinas en comparación con las de sus vecinos, no solo por los elevados impuestos a las exportaciones, sino, aun peor, por las restricciones cuantitativas y otros controles que pesan sobre la producción y las exportaciones. Se argumenta que estas políticas son necesarias por razones productivas, en esencia, para proteger a la industria manufacturera; por razones sociales, para reducir el precio interno de los alimentos; y por razones fiscales. Hay un cuarto objetivo, inconfesable, y es concentrar en la Nación las rentas fiscales, y junto a ellas también el poder político.

Aquí propondremos otros caminos para alcanzar los mismos objetivos porque los costos para el país de las políticas vigentes son enormes, ya que la Argentina está dejando de producir algo más de 21.000 millones de dólares, de los cuales se exportarían casi 15.000¹⁵. Es virtualmente imposible que otros sectores puedan dar un salto productivo de esta magnitud, y hacerlo a un costo tan bajo como el del agro y las agroindustrias. Es ilustrativa al respecto la comparación de lo ocurrido desde el pico anterior a la crisis, en 1998, hasta

¹⁵ J. J. LLACH y M.M. HARRIAGUE (2010). Se trata de una actualización de las estimaciones allí presentadas. Adicionalmente, la pérdida de valor de stock ganadero ascendía en 2009 a 6391 millones de dólares. La producción perdida de agroalimentos equivalía a un 33,7% del total producido por el agro y las agroindustrias en 2009 y a un 16,6% de lo producido por la industria manufacturera no agroindustrial. En lo concerniente a las exportaciones, la pérdida estimada equivalía al 21% del total exportado en 2009, al 30% del aumento estimado del total exportado entre 2001 y 2010, al 29,5% del total de exportaciones agropecuarias y agroindustriales del 2008 y al 139% de las importaciones de bienes de capital del 2009.

hoy en la Argentina y en Brasil, período durante el que la Argentina volvió a optar por un sistema de tipos de cambio efectivos múltiples con retenciones a las exportaciones. El PIB por habitante, la industria manufacturera y varios otros indicadores sectoriales tuvieron mejor o igual desempeño en Brasil, y lo propio ocurrió con su participación en las exportaciones globales, mostrando así que hay caminos para compatibilizar el desarrollo del agro y el de la industria, sin que el crecimiento de uno sea expensas del otro, o al menos que no lo sea en proporción desmedida.

2. Bajos continuos y nudos gordianos

El malgasto que nuestro país está haciendo de la gran oportunidad descrita se manifiesta en las crecientes dudas acerca de la sostenibilidad del crecimiento rápido de la Argentina¹⁶. Más aún, ya es un hecho que la Argentina no podrá volver a desarrollarse rápidamente sin cambios importantes en la política económica. Las razones de esta falencia deben buscarse no solo en la economía, sino también en la sociedad y en la política. En efecto, este pobre desempeño es la punta del hilo de una madeja que enreda profundos desacuerdos¹⁷. Por ejemplo, hay acuerdo *nominal* en la necesidad de armonizar el desarrollo sostenido del sector agroalimentario y de productos básicos con el de los sectores urbanos, en especial el de la industria manufacturera, para la que el rápido crecimiento de los países emergentes aparece a veces más como un desafío o aun una amenaza que como una oportunidad. Pero el acuerdo no es profundo ni llega a los instrumentos necesarios para lograrlo -una deuda de los políticos- y tampoco hay precisión acerca de cuáles deberían ser esos instrumentos -una deuda de los técnicos-. Se trata de

¹⁶ Las dudas sobre la sostenibilidad de la Argentina surgen principalmente del nivel del gasto público consolidado -muy dependiente de la cotización de la soja y sus subproductos- y de las distorsiones de precios relativos, principalmente el tipo de cambio y las tarifas de la energía y los transportes. En cuanto a la velocidad del crecimiento surgen conclusiones distintas según se utilicen los datos oficiales del PIB, cuyo crecimiento está claramente sobreestimado, o estimaciones alternativas. Tomando el periodo 1998-2012 -es decir, comparando con el pico anterior a la crisis de 2001-2002-, puede verse que el PIB per cápita de la Argentina creció 2,4% anual (oficial) o 1,3% (alternativo), Brasil 2,0%, Chile 3,0% y Uruguay 2,6%, una comparación ciertamente muy distante de la idea de un “milagro argentino”. Los datos fueron tomados de la última actualización disponible en el proyecto sucesor de la tarea del gran historiador económico Angus Maddison (<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>).

¹⁷ Analizados en J. J. LLACH (2010a).

un desacuerdo que se arrastra desde la Crisis del 29 y la Segunda Guerra¹⁸. Estos desacuerdos o indefiniciones instrumentales sobre el perfil productivo no son los únicos. Hay otros cuatro que se destacan por su importancia. Ellos son los referidos al rol del Estado en la economía, tanto en lo instrumental como en lo sustantivo, por ejemplo, su participación en la propiedad de empresas; los vinculados a la “cuestión social”, en especial, los de distribución del ingreso y algunas políticas sociales; los atinentes al federalismo, más allá de un consenso declamado y genérico sobre la necesidad de afianzarlo; en fin, los que tienen que ver con la educación, porque pese a los consensos logrados durante el tratamiento de leyes importantes -las de Educación Técnico-Profesional, Educación Nacional y Financiamiento Educativo- no se observan los avances necesarios para lograr los objetivos que esas mismas leyes establecieron.

Hasta hace pocos años estos desacuerdos se desenvolvían en el marco de ciertos acuerdos básicos, implícitos, trabajosamente alcanzados a partir de la restauración democrática y que limitaban desbordes del pasado. Entre ellos se destacaban un mayor respeto por la solvencia fiscal, el rechazo a la inflación y la convicción de que el país no debía cerrarse en demasía a la economía global. Se estaban así dejando atrás factores principalísimos del casi incesante retraso económico de la Argentina iniciado en la década del treinta del siglo pasado y que, no casualmente, se había detenido a partir de comienzos de los noventa¹⁹. Ahora, lamentablemente, han vuelto a aparecer el déficit fiscal, para peor financiado con emisión monetaria, la inflación y un drástico cierre de la economía. Se está poniendo en riesgo así el hecho de que desde 2001-2002 la Argentina ha transitado el período más largo de los últimos 35 años sin caer en una crisis económica intensa y casi siempre acompañada por un cataclismo político. Así ocurrió, casi matemáticamente cada cinco años, en 1975, 1981-82, 1985, 1989-90, 1995 y 2001-02. Esta volatilidad ha sido uno de los factores determinantes del retraso mencionado y su costo ha sido muy alto para el país, ya que su producto por habitante podría ser hoy sustancialmente superior con solo haber tenido ciclos econó-

¹⁸ Este desacuerdo se manifestó claramente en el aun irresuelto conflicto gobierno-campo que explotó en 2008 y en su trámite legislativo, y qué mejor símbolo de estas “dudas existenciales” que el empate en la votación del Senado y el dramatismo del desempate por parte del vicepresidente Julio Cobos.

¹⁹ M. LAGOS, J. J. LLACH ET AL. (2011).

micos de pareja magnitud a países comparables²⁰. Pareciera ignorarse que las virtudes económicas abandonadas fueron cruciales para atravesar la crisis iniciada en 2008 con costos relativamente bajos y, de persistirse en este enfoque, es altísimo el riesgo de volver a la destructiva volatilidad del pasado.

2.1. Bajos continuos

Presentamos ahora un esquema de los principales desacuerdos que la Argentina debería superar para encontrar un sendero de desarrollo más permanente y sostenible, subrayando al respecto el rol crucial del federalismo. Los hemos denominado bajos continuos y nudos gordianos²¹ y pueden verse en el gráfico 1.

En la parte superior se representan los cuatro principales nudos que traban el desarrollo de la Argentina. En el cuadro central se destaca la (vieja) carencia de una estrategia de desarrollo. Las flechas realzan las complejas interacciones de los nudos que, a su vez, se apoyan en otras tres grandes cuestiones también irresueltas, que juegan el papel de bajos continuos en tanto están siempre presentes, aun cuando con variable intensidad, e impiden o al menos dificultan desatarlos. Ellas son la fragilidad institucional, las pujas distributivas y los constantes cambios, a veces drásticos, en los roles del Estado y del mercado. Nudos gordianos y bajos continuos interactúan circularmente y casi siempre de modo negativo en nuestro país. Por eso requieren respuestas conjuntas desde el punto de vista práctico, el de la política, cuyo

²⁰ Una estimación preliminar del autor indica que, en tal caso, en vez de tener un PIB per cápita de 17.000 dólares de paridad (2011), podría tener aproximadamente 28.000 dólares. En tal caso, su rango global en esta variable pasaría del 52 al 33 entre 180 países; el nivel de vida sería igual que en Israel, mayor que en Portugal, la República Checa y Rusia y estaría menos del 10% por debajo del de Corea y Nueva Zelanda; en fin, nuestro actual nivel de vida sería apenas 13,4% menor al de España e Italia; 19,1% menor que el de Japón y estaría 21,3% por debajo de Francia. Otra Argentina, sin la menor duda, pero que no pudo ser.

²¹ Cuenta la leyenda que en Gordión -la actual Anatolia- habitaba Gordias, campesino, según algunos, y rey de su tierra, Frigia, según otros. Tenía gran habilidad para hacer nudos, y los aplicaba para unir sus bueyes al tiro de la ocasión. Llegó a hacerlo tan bien que ya no podían desatarse. Se generó así una leyenda según la cual quien desatara esos nudos sería premiado por los dioses conquistando el Oriente. Ese fue Alejandro Magno, aunque en verdad no los desató, sino que los cortó con su espada. Cuando muchos siglos después apareció la idea del pensamiento lateral, se consideró que la solución de Alejandro también era una aplicación de él. La clave era resolver el problema, y no tomar literalmente su formulación.

éxito sería tanto mayor cuanto más integrales fueran. Destacaremos aquí lo que será el núcleo del análisis que sigue, a saber, la especial interacción de la cuestión federal con las instituciones políticas y, a través de estas, con los otros bajos continuos.

Gráfico 1



Para no agobiar al lector daré solo algunos ejemplos de esta interacción circular entre los nudos gordianos y sus bajos continuos. Una primera mirada conjunta nos da un indicio claro. Con políticas que dieran respuestas satisfactorias a los cuatro nudos gordianos se crearía un clima propicio para mejorar la calidad institucional y para apaciguar la puja distributiva. Las razones lucen obvias. La fragilidad institucional de la Argentina y el incumplimiento sistemático de la Constitución tienen como una de sus causas principales la crónica insatisfacción de las pujas distributivas, porque ellas son el suelo más fértil para que liderazgos o caudillismos autoritarios encuentren el apoyo popular necesario para construir poder acometiendo contra las instituciones y con políticas populistas que comprometen el futu-

ro. A la inversa, si por la vía de acuerdos políticos con apoyo social, se lograra fortalecer a las instituciones, los actores políticos y sociales se verían constreñidos a no buscar atajos y a negociar soluciones y, además, las políticas llevadas a cabo para responder a los otros nudos gordianos tendrían mayor solidez y capacidad de perdurar. Contrario sensu, el incumplimiento de la Constitución, en especial en lo que concierne a la independencia de los tres poderes del Estado y a su buen funcionamiento constitucional, otorga liviandad y transitoriedad a las soluciones que puedan alcanzarse para los otros nudos gordianos. Todo lo que se decide o firma es liviano y puede dejarse de lado en cualquier momento. Esta interacción de los bajos continuos de la fragilidad institucional y la puja distributiva es crítica, y ella podría actuar en circularidad positiva -sonando la melodía al unísono con la viola da gamba y el contrabajo en un buen conjunto barroco o con los bajos en uno de rock- cuanto más integrales fueran las respuestas que se dieran a ambas y a los nudos con los que se relacionan.

¿Qué papel juega en esto el federalismo? Su funcionamiento acorde a la letra y al espíritu de la Constitución mejoraría el desempeño institucional en tanto alejaría los riesgos que emergen, como está a la vista tanto hoy como en el pasado, cada vez que los “príncipes nacionales” de turno se apropian de recursos en origen pertenecientes a las provincias para construir liderazgos hegemónicos o con vocación de tales y muy propensos al desconocimiento de los otros poderes del Estado, el Legislativo y el Judicial. Como veremos más adelante, este mal funcionamiento de las instituciones comporta también serios riesgos para el desarrollo humano y social.

Aunque la indefinición de la frontera entre el Estado y el mercado corre por carriles algo más independientes, está asociada, casi por definición, a la fragilidad institucional. Ninguno de los países que progresan realiza tan frecuentemente cambios drásticos en la frontera Estado-mercado, en especial, en lo que concierne a la propiedad y a la gestión de empresas. La Argentina los tuvo en 1973, en 1976, tibiamente en 1983, de 1989 en adelante, en 2001-2002 y de nuevo desde mediados de esta década, con decisiones variopintas -estatización de YPF, de empresas de servicios públicos y de Ciccone o el fútbol para todos- que volvieron a hacer borrosa esta frontera. Casi todos esos casos coincidieron con cambios políticos e institucionales importantes, algunos de ellos indudablemente positivos, como el retorno a la democracia en 1973 y en 1983. Pero quizás en ningún

país del mundo se ha visto un cambio tan drástico, de 180 grados, como el realizado por el mismo partido político, el peronismo, entre 1989-1999 y 2003-2013. Tales rectificaciones de la frontera Estado-mercado se realizan en buena medida por razones ideológicas, pero también como intentos de resolver las pujas distributivas, por ejemplo, para dar o quitar poder a los sindicatos, o para manejar a discreción las tarifas de los servicios públicos. Se pierden de vista los objetivos centrales, que son los de prestar con eficiencia servicios públicos imprescindibles y *hacerlos accesibles a todos*. Un marco como el descripto resulta obviamente negativo para la inversión en general y para el desarrollo económico integral y sostenible.

2.2. *Nudos gordianos*

Como muestra el gráfico 1, nuestros cuatro nudos gordianos son (1) la coparticipación, los impuestos y el desarrollo regional; (2) el desarrollo integrado y sostenible, el perfil productivo y la integración al mundo; (3) la pobreza, la distribución del ingreso y su especial incidencia en las provincias del Norte y en el GBA²² y (4) la cuestión de la educación, la ciencia y la tecnología. Darles adecuada respuesta ayudará en gran medida a ir resolviendo los bajos continuos, lo que es condición necesaria para que la Argentina pueda aprovechar la oportunidad histórica de desarrollo integral que se le ofrece. Como los bajos continuos, cada nudo interactúa con los tres restantes, lo que revela la complejidad del problema. Este puede verse como una situación de “mal equilibrio” en sentido económico, en tanto limita el crecimiento. Y también como una típica situación política en la que una y otra vez se intentan soluciones individuales para uno u otro de los nudos, basadas en coaliciones políticas temporarias que, al no dar respuesta a los otros nudos, también resultan efímeras.

Veamos solo ejemplos de estas interacciones, dejando el resto abierto a la imaginación del lector. El sistema impositivo y la coparticipación influyen sobre el estilo de desarrollo, y también este sobre aquellos. En el primer caso, gravámenes como las retenciones, el Impuesto a los Débitos Bancarios y los

²² M. CRISTINI ET AL. (2010) presentan un análisis de *cohesión social*, cuya medición incluye indicadores de desigualdad pero también de capital social y calidad de la vida política, y que aparece muy correlacionado con el PIB por habitante.

Ingresos Brutos en etapas intermedias distorsionan la asignación de recursos y limitan el crecimiento económico. En el segundo caso, si el modelo de desarrollo se basa en impuestos unitarios y distorsivos, limita el crecimiento de las provincias; lo contrario ocurre con caminos tributarios distintos, como los que aquí se proponen.

Otro ejemplo muy claro y actual es el de la coparticipación en relación con la pobreza. Además de restringir el desarrollo económico del Interior, el sistema fiscal unitario vigente desde principios de siglo limita seriamente la capacidad de las provincias para llevar adelante políticas de combate estructural a la pobreza por medio de la educación, la nutrición y la salud. Como se vio en el capítulo II, la moneda de cambio que da el Estado nacional son las transferencias discrecionales a provincias y municipios reñidas de por sí con la equidad regional, las obras públicas no siempre justificadas y los programas sociales de fuerte componente de clientelismo político. A su turno, estas clientelas presionan al gobierno nacional para obtener mayores beneficios, perpetuando la apropiación centralista de la renta y, lo que es más importante, tanto gobernadores como intendentes ven limitada su autonomía política por la fuerte dependencia financiera con el Tesoro Nacional.

Un tercer caso que merece especial mención es el de la educación, la ciencia y la tecnología, que podría graficarse junto con la pobreza y la distribución del ingreso, pero hemos preferido mencionar separadamente por su importancia crucial tanto para el crecimiento integrado y sostenible y el perfil productivo, como para el desarrollo de las provincias y para la reducción estructural de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso. Es bien sabido que una clave central para el desarrollo sostenido es aumentar significativamente la cantidad y la calidad de la inversión en educación en todos sus niveles, en ciencia y en tecnología, cuestión por cierto muy vinculada a un buen funcionamiento del federalismo. Ello ayudaría, por ejemplo, a que en cada provincia argentina se desarrollaran cadenas de valor, *clusters* o racimos productivos que llegaran hasta la elaboración de productos diferenciados, con calidad y marca internacional. Como se ampliará luego, se generaría así un perfil productivo y exportador menos dependiente de las commodities y con mayor generación de empleo calificado. Cuyo, con el vino, ha mostrado que esto es posible. Por esta vía, se atacan la pobreza y el desempleo de modo estructural, y se logra una distribución del ingreso más equitativa. Por cierto, estos últimos efectos se producen análogamente cuando aumenta la

cantidad y calidad de educación adquirida por los estudiantes y trabajadores, cualquiera que sea la actividad posterior en que las apliquen y, obviamente, dado que buena parte de la educación está en manos de las provincias, para que esto sea posible se requiere un sistema de coparticipación sustancialmente distinto del vigente.

3. La devolución de poder y recursos a las provincias y municipios y sus efectos políticos, regionales, económicos y sociales

3.1. Desatando los nudos gordianos

La Argentina carece desde hace muchas décadas de algo así como un plan estratégico, una agenda de desarrollo, políticas de Estado de mediano plazo o como quiera llamárselo dado que de todo eso carecemos. No hacen falta para alcanzarlos ceremonias con pompa, bandera y banda en el Salón Blanco de la Casa Rosada o en el Congreso y, más aun, ellas podrían resultar contraproducentes por poco creíbles. Tampoco sería conveniente evocar las trilladas referencias al Pacto de la Moncloa u otros análogos ni sería bueno recurrir a la desgastada figura de las “reformas estructurales” de las que, al impulso sobre todo de los organismos internacionales, se usó y abusó en la década del noventa²³. Sin acuerdos operativos sobre políticas de Estado que vayan a las raíces de los problemas será muy difícil encaminar al país y a sus regiones en un sendero de desarrollo integral y sostenido, construir una sociedad más equitativa y mejorar duraderamente su calidad institucional. Y esto requiere respuestas coordinadas y simultáneas a los nudos que nos atan y a los bajos continuos en los que se apoyan.

²³ Por cierto, el descarte y la demonización indiscriminados de tales reformas, tan a la moda en lo que va de este siglo, es poco serio y desecha lo malo junto a lo regular o a lo bueno. Como casi toda obra humana las reformas impulsadas desde los organismos internacionales tuvieron lados positivos y negativos. Entre los primeros se destacan la insistencia en la sostenibilidad de las políticas económicas; las políticas protransparencia y anticorrupción; reformas del Estado orientadas a la prestación de más y mejores servicios y a la eliminación de subsidios y privilegios sin justificación alguna; entes reguladores y apoderar a las comunidades mediante políticas de descentralización (*empowerment*). Entre los aspectos negativos, el principal fue sin dudas la marcada despreocupación por los costos sociales de algunas de esas reformas, que se manifestó, por ejemplo, en no aconsejar aperturas graduales de las economías y en no diseñar seguros de desempleo o políticas asistenciales en tiempo y forma; en la escasa importancia otorgada al apoyo a las pymes y a los microemprendimientos, a la ciencia, la tecnología y la innovación o al desarrollo regional y a la inversión en educación.

En el gráfico V.2 se esquematizan los principales lineamientos aquí sugeridos como puntos de partida para desatar los nudos gordianos. Ellos se exponen en las secciones siguientes divididos en tres grupos. Los dos primeros integran lo que podemos llamar la agenda federal y social propiamente dicha. El tercero se dedica a la agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa que, como veremos, tiene no solo puntos en común, sino también interacciones muy relevantes con la agenda federal y ambas se necesitan mutuamente para cumplir sus objetivos.

- a) *La propuesta principal* es la devolución de poderes y recursos a las provincias y municipios, a nuestro juicio la única solución de fondo para lograr un federalismo genuino, si es que tal cosa es posible.
- b) *Propuestas alternativas y complementarias.* Estas se dividen a su vez en dos grupos. El primero propone la creación de un Fondo para el Desarrollo Humano complementario de las normas de coparticipación federal e integrado por dos componentes, uno de Financiamiento Educativo y otro de Convergencia. Por otro lado, se propone la universalización de la asignación universal por hijo orientada a la nutrición y se sugieren otras políticas sociales.

Gráfico 2



- c) *Agenda para el desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa.* Ella incluye un nuevo sistema de incentivos que elimine gradualmente los impuestos distorsivos; respuestas al desafío de agregar cada vez más valor en las agroindustrias, sobre todo aguas abajo de las cadenas productivas, impulsando al mismo tiempo el desarrollo local; incentivos para hacer compatible el crecimiento con la biodiversidad productiva y, algo fundamental, políticas específicamente orientadas al desarrollo manufacturero.

3.2. La propuesta central: devolver el poder y los recursos a las provincias y a los municipios

Hay dos enfoques bien distintos en las múltiples propuestas que se han formulado para reformar nuestro sistema de coparticipación. Los primeros son de naturaleza conservadora y apuntan a hacer más prolijo el sistema sin tocar las raíces de este árbol de la coparticipación que tan malos frutos ha dado. Los segundos, incluido el nuestro, se basan, en cambio, en devolver el poder y los recursos a las provincias y a los municipios mediante un cambio sustancial en las potestades tributarias de unos y otros. Es bueno mostrar los rasgos principales de ambos enfoques antes de formular la propuesta del libro.

3.2.1. Propuestas conservadoras y federalistas para reformar la coparticipación

Se observa un cierto cansancio en el debate argentino sobre el federalismo fiscal, sin perjuicio de la continuidad del Seminario sobre Federalismo Fiscal nacido hace 16 años en la Universidad Nacional de La Plata y organizado hoy por un número creciente de instituciones (IAE- Universidad Austral, CIPPEC, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba y la Universidad Torcuato Di Tella), de actividades como las organizadas por la Red de Acción Política (RAP)²⁴ y del surgi-

²⁴ Ver RAP y PNUD de Argentina (2009), en el que se presenta una colección de 41 ensayos breves de políticos académicos, principalmente argentinos, con diagnósticos y propuestas sobre el régimen federal y su vinculación con los partidos políticos.

miento de nuevos actores sociales preocupados sobre el tema, señaladamente AAPRESID²⁵. Aun así, es bueno recordar aquí, brevemente al menos, algunas de las muchas propuestas de reforma de nuestro régimen fiscal federal que se han formulado en los últimos tres lustros. Ellas se han desarrollado y se desarrollan primordialmente en el campo académico mientras que las pocas originadas en el ámbito político²⁶ tienen ya unos diez años de antigüedad. No es casual, sino otra muestra de la tendencia hegemónica inherente a la centralización fiscal, el hecho de que en la última década, con la abundancia relativa de recursos fiscales, las propuestas sobre coparticipación originadas en la política casi desaparecieran de la escena.

Mostramos ahora los hilos conductores de dos tipos principales de propuestas, las pesimistas o *conservadoras*, que postulan que el nuevo régimen de coparticipación debe centrarse en adaptar la legislación a la realidad y, por otro lado, las que impulsan reformas más amplias del sistema fiscal federal, a las que llamamos optimistas o *federalistas*.

3.2.1.1. Propuestas conservadoras. Argumentan que no es posible o conveniente hacer cambios importantes del federalismo fiscal argentino, por lo que hay que limitarse a reformas parciales pero factibles.

La descentralización fiscal, inaplicable o inconveniente. Se supone que un régimen fiscal muy descentralizado no es conveniente, o bien no es posible, por la heterogeneidad de las regiones del país y las persistentes luchas entre provincias²⁷. Hay incluso autores que proponen un sistema aún más centralizado que el actual, aunque dando más participación a las provincias

²⁵ La Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID) ha realizado ya veintiún congresos, Desde hace varios años, el seminario allí realizado y llamado *¿Quo vadis Argentina?* se dedica a la cuestión federal.

²⁶ Hasta hace unos diez años hubo propuestas de los senadores Leopoldo Bravo (San Juan), Luis Molinari Romero (Córdoba), Ramón Ortega (Tucumán), Bernardo Quinzio y Pedro Maranguello (San Luis) (A. M. Gacio, 2003), Juan Carlos Romero (Salta) cuando era gobernador de esa provincia, del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba y un anteproyecto de la Comisión Federal de Impuestos. Más recientemente, el gobernador de Salta Juan Manuel Urtubey formuló una propuesta de Fondo de Convergencia que se menciona en el capítulo V.

²⁷ Entre otros autores que adoptan esta línea se encuentran O. CETRÁNGOLO y J. P. JIMÉNEZ (2004), O. CETRÁNGOLO (2005), M. LOUSTEAU (2004) y V. S. GROPPA (2007).

en las decisiones federales²⁸. Se cuestiona la utilidad de más correspondencia fiscal porque no evitaría el accionar descuidado de las autoridades subnacionales y la Nación debería seguir respondiendo a las demandas sociales insatisfechas a nivel local.

El rol del Organismo Fiscal Federal (OFF). Las propuestas conservadoras también destacan el rol que debería tener el Organismo Fiscal Federal, establecido por la Constitución de 1994 y todavía no creado²⁹. Se subraya sobre todo la coordinación fiscal Nación-provincias y, yendo muy lejos, atribuyen al OFF facultades para establecer límites al gasto o normas de responsabilidad fiscal³⁰.

Pocos cambios en el sistema impositivo. Hay también en estas propuestas conservadorismo tributario, salvo que algunos sí proponen que todos los impuestos patrimoniales sean para las provincias y que los impuestos nacionales sean fiscalizados por ellas, incentivándolas con estímulos monetarios según los resultados de la recaudación.

Reformas para mejorar la coparticipación. a) *Masa coparticipable.* Integrar la masa con todos los impuestos de la Ley 23.548 y los que se creen en el futuro, manteniendo la Nación la exclusividad sobre los impuestos al comercio exterior y las nóminas salariales. Recientemente se ha puesto algún énfasis en la coparticipación plena del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y solo algunos autores plantean también que se reintegre a la masa coparticipable el 15% detráido para financiar la reforma previsional. b) *Criterios y coeficientes de coparticipación.* Hay propuestas de cambiar

28 Por ejemplo, V. S. GROPPA (2007), quien afirma, además, que la compleja realidad del país hace que el federalismo no pase de ser un mero enunciado que se ha transformado en un argumento para las pujas regionalistas y para la creciente desarticulación del esquema fiscal argentino.

29 Artículo 75, inciso 2: "Un organismo fiscal tendrá a su cargo el control, la fiscalización y la ejecución de todo lo establecido en este inciso -referido a la cuestión federal, nota JLL- según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición". Análisis y propuestas del OFF nonato pueden leerse en A. M. GACIO (2003) y C. CORAZZA et al. (sin fecha).

30 Tal es el caso de V. S. GROPPA (2007), quien propone que los gastos de las provincias sean determinados sobre la base de estándares consensuados y en lo posible basados en indicadores objetivos revisables cada cinco años. Si una provincia desea gastar más allá de lo permitido por el OFF, deberá financiarse con recursos propios. En materia de inversión pública, Groppa propone que el OFF elabore un plan anual de inversiones sujeto a la aprobación del Congreso Nacional, que sería la base de las asignaciones destinadas a la inversión. El autor no toma en cuenta en este último punto la existencia de una Ley de Inversión Pública votada por unanimidad por el Congreso en 1994, que contiene propuestas parecidas, pero que no se cumple en casi ninguno de sus mandatos.

la distribución de recursos entre la Nación y las provincias sobre la base de criterios como el gasto necesario de ella, determinado por el OFF, tarea, ciertamente, de gran complejidad. Casi todos los autores proponen cambiar los coeficientes de distribución secundaria (entre provincias) sobre la base de indicadores como la población -criterio proporcional-; la inversa de la capacidad tributaria y de la riqueza -criterios distributivos-, y las “brechas de prestación” respecto a algún estándar nacional, por ejemplo, salud, educación o -con mayor dificultad de medición -seguridad y justicia -un criterio distributivo o de igualdad fiscal-^{31 32}.

Responsabilidad fiscal. Se muestran divididas las opiniones sobre el uso de indicadores de responsabilidad fiscal como criterio para la coparticipación secundaria³³.

Simplificación del sistema. Algunos proponen simplificar el sistema eliminando todos o la mayor parte de los añadidos que se le han ido haciendo a lo largo del tiempo, como las afectaciones específicas y fondos como el anti cíclico o el Fondo de Desarrollo Regional. La opinión está más dividida respecto de los aportes del Tesoro Nacional.

Municipios. Las propuestas conservadoras mencionan muy poco a los municipios.

³¹ El enfoque de la “brecha de servicios” fue introducido inicialmente en Canadá dado que uno de los objetivos centrales de su federalismo fiscal es igualar la calidad de los bienes y servicios públicos en todos los estados integrantes de la federación. J. A. VEGA y E. A. RUSSO (2004) han formulado una propuesta de este tipo para la Argentina.

³² Otros autores proponen partir de los actuales coeficientes e iniciar una larga marcha al reparto según indicadores objetivos incrementándolos el primer año 10% según población y 90% según los coeficientes medios básicos; 20% y 80% en el segundo año y así sucesivamente hasta llegar al 100% según población en el décimo año (L. Di GRESIA, M. GARRIGA y A. PORTO, 2004), propuesta por cierto polémica en tanto culmina con la utilización de un solo criterio, y proporcional, como es la población. Los coeficientes marginales solo se aplicarían ante aumentos de la recaudación fijando también un mínimo de recursos para las provincias.

³³ Por ejemplo, J. A. VEGA y E. A. RUSSO (2004) se muestran partidarios de incluirlos con indicadores como ingresos corrientes sobre gastos corrientes, deuda sobre ingresos totales o recursos propios sobre transferencias de la Nación. Di Gresia, Garriga y Porto, en cambio, otorgan mucha importancia al tema, sugiriendo, inclusive, imponer a cada nivel de gobierno una restricción presupuestaria fuerte, pero consideran que no deben incluirse como criterios de coparticipación cuestiones tales como el control del endeudamiento requieren soluciones, pero por otras vías.

3.2.1.2. *Propuestas federalistas*

Su rasgo central es aumentar la correspondencia o coherencia fiscal mediante el aumento de las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales, lo que conlleva una reforma tributaria generalmente de envergadura. El principal problema con estas ideas es su aparentemente poca factibilidad política. Algo similar ocurre con la idea de complementar o reemplazar el sistema de provincias por uno de regiones o regionalización³⁴, que tendría la dificultad adicional de agregar un nivel de gobierno, a la italiana, en un sistema ya de por sí complejo.

Enfoque institucionalista y de incentivos. Calando hondo se argumenta que debe partirse de un cambio en los incentivos y en las reglas del sistema, por ejemplo, con un cambio en las instituciones de gobierno, para reducir los costos de transacción entre los agentes políticos y dar lugar a una nueva estructura federal, más descentralizada y con más instancias de elaboración de acuerdos y de control³⁵. Esto requiere imponer restricciones fuertes a los gobiernos locales mediante una mayor correspondencia fiscal³⁶ con descentralización de potestades tributarias y la sustitución de los más distorsivos³⁷. En particular, permitir a las provincias aplicar una sobretasa al Impuesto a las Ganancias de las personas físicas; aumentar la imposición a los bienes personales y patrimoniales; trasladar a ellas, total o parcialmente, los impuestos al consumo y, en fin, reemplazar el Impuesto a los Ingresos

Brutos por alguna variante del IVA. Se agrega la necesidad de limitar los rescates de las provincias por parte de la Nación, controlando el endeudamiento provincial³⁸, y de la obligación de las provincias de crear un Fondo

³⁴ Ver, por ejemplo, J. R. VANOSI (2000).

³⁵ E. REZK (2013) ha caracterizado a este tipo de enfoques como *finanzas federales*, en oposición a los regímenes de *federalismo fiscal*, muchos de los cuales tienen escasa autonomía de los gobiernos subnacionales y la consecuente fisiónomía de una relación principal-agente. Una línea análoga, más moderada, es la que presenta A. Porto (1990).

³⁶ Por ejemplo, M. IARCZYOWER, J. SANGUINETTI y M. TOMMASI (2000). En el trabajo del Foro de Instituciones Fiscales (1999) sobre consensos básicos sobre relaciones fiscales federales y coparticipación predomina, a tono con la época, este tipo de enfoque.

³⁷ Técnicamente, la correspondencia fiscal marginal sería del 100%, en tanto todo el aumento de lo recaudado en una provincia con impuestos de todo tipo sería de su propiedad.

³⁸ En una primera etapa (semáforo verde), con situaciones financieras holgadas, las provincias tendrían libertad para tomar nueva deuda y el rol de una Comisión Técnica (CT) se limitaría a proveer información a los mercados y los ciudadanos. En la segunda etapa (semáforo amarillo), la Asamblea

Anti-cíclico que sólo podría usarse en las fases contractivas de la actividad económica y al que cada una de ellas aportaría según lo dispuesto por el *Organismo Fiscal Federal*. En este se impulsa cierta descentralización del poder mediante la formación en su seno de un órgano político, la Asamblea Fiscal Federal (AFF), y uno técnico, la Comisión Técnica (CT), en los que las provincias tendrían incidencia. Respecto de la *coparticipación* se sugieren esquemas de transferencias en función del aporte de cada cual a la masa coparticipada, de su capacidad tributaria y de la diferencia entre su capacidad tributaria y el promedio del país. Esto último genera incentivos para incrementar la recaudación propia y acercarla al nivel potencial, y tiene a la vez un sesgo progresivo al compensar a las provincias de menos recursos. En cuanto a la *seguridad social*, los autores proponen que las necesidades de financiamiento sean estimadas por la CT y que, sobre la base de esos cálculos, los fondos sean extraídos directamente de los fondos coparticipables, redistribuyendo el monto restante de acuerdo con el criterio general mencionado³⁹. Tampoco estas propuestas otorgan relevancia a los municipios.

Énfasis en la reforma tributaria y en un aumento drástico de la correspondencia fiscal. Estas propuestas son relativamente minoritarias, entre otras razones porque también lo son a nivel político: casi no existe gobernador o líder provincial que reclame más poder tributario. Este tipo de propuestas apuntan a aumentar la coherencia o correspondencia fiscal y, al mismo tiempo, a mejorar la eficiencia del sistema tributario eliminando impuestos distorsivos como el de Ingresos Brutos. Una de ellas se centra en un cambio drástico del sistema tributario y de la estructura de los impuestos provinciales. En estos se reemplazan Ingresos Brutos, sellos y la propia coparticipación tal como se la conoce hoy, por una nueva recaudación provincial propia⁴⁰. En el caso del IVA habría un IVA nacional del 11% y un IVA provincial del 10%. El Impuesto a las Ganancias de las empresas sería para la Nación y tendría una alícuota del 33% y una devolución del 100% en caso de inversión. Ganancias de las personas pasaría a las provincias con es-

podría condicionar la emisión de nueva deuda al cumplimiento de ciertos requisitos -establecidos por la CT- que redujeran el riesgo de *default*. En la etapa más crítica (semáforo rojo), la provincia en cuestión no podría emitir nueva deuda.

³⁹ Sugieren, también, que los cambios en los gastos por modificaciones en la legislación de la seguridad social sean financiados por la jurisdicción que haya impulsado la modificación.

⁴⁰ Por ejemplo, J. ÁVILA (2002).

estructura progresiva y una alícuota media del 11,4%. Los impuestos internos se dividirían en una etapa mayorista que recaudaría la Nación en fábricas y destilerías y una minorista que recaudaría las provincias en la venta al por menor. En cuanto a la nueva coparticipación se montaría sobre dos nuevas instituciones: un nuevo sistema de transferencias entre provincias y un fideicomiso federal⁴¹. Se crea por otro lado un Fideicomiso Federal, integrado por la Nación como veedora y por las provincias aportantes y recipientes de las transferencias, que supervisaría el giro regular y automático de los fondos, velaría por evitar una presión tributaria excesiva y por asegurar que los cambios socioeconómicos de las provincias se vieran reflejados en los montos de las transferencias⁴². Otra alternativa, más reciente⁴³, sostiene que la descentralización tributaria es condición esencial para restaurar el federalismo en nuestro país⁴⁴, aunque afirma también que la descentralización no implicaría necesariamente ceder más impuestos a las provincias. La clave sería otra, a saber, la redefinición de la estructura de la presión tributaria consolidada sobre el sector rural, decisiva para el desarrollo de las economías regionales. Y la clave es la eliminación de las retenciones

41 El nuevo sistema de transferencias sería así: *Transferencias a provincia X = (Gasto provincial per cápita de X-Recaudación potencial per cápita de X) x Población de la provincia X*. Se agrega que las provincias pobres sigan recibiendo las transferencias por décadas, pero que las más ricas lo hagan por poco tiempo. No queda del todo claro, sin embargo, el mecanismo de generación y transmisión de las transferencias y sus componentes verticales (Nación o Fideicomiso a provincias) u horizontales, directamente entre provincias.

42 Drásticamente, se propone que, si las provincias no cumplieran con los giros, podrían ser expulsadas del Fideicomiso, perdiendo la posibilidad de recaudar los nuevos impuestos. En fin, si la presión tributaria en una provincia fuera excesiva, podría ser castigada por el FF obligándola a realizar un aporte mayor o a recibir una transferencia menor.

43 Elaborada por Horacio Piffano quien, junto con Horacio Núñez Miñana y Alberto Porto, son los economistas que más han contribuido al estudio del federalismo fiscal y a las propuestas superadoras de sus problemas (por ejemplo, H. Núñez Miñana y A. Porto, ya en 1983). En J. J. LLACH, C. V de FLOOD, M. M. HARRIAGUE, L. LLACH y H. PIFFANO (2001) ya habíamos presentado una propuesta desarrollada luego en J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2005 y 2010), que incluía una reducción de la alícuota a la mitad; la creación de un impuesto provincial a las ventas minoristas de bienes de consumo; la transferencia a las provincias del Impuesto a las Ganancias de las personas y a los Bienes Personales; la eliminación del monotributo; el reemplazo del sistema de coparticipación federal por un Fondo Federal para la Equidad Social y Regional; la sanción o revisión de las leyes provinciales de coparticipación con municipios; la creación de dos fondos, uno de capital humano integrado por el 40% del aumento de la recaudación provincial y el otro de ahorro público o anti-cíclico; un régimen de transparencia fiscal; la organización del Organismo Fiscal Federal y un régimen de transición. Una síntesis de las otras propuestas de Piffano puede encontrarse en el libro electrónico localizado en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911> (2004). Sus contribuciones posteriores se encuentran en Piffano (2005; 2007 a, b y c y 2010).

44 H. PIFFANO (2010).

a las exportaciones agropecuarias, dando así lugar a la recuperación del Impuesto Inmobiliario como herramienta crucial de las finanzas provinciales, lo que debería armonizarse mediante un acuerdo Nación-provincias sobre el Impuesto a los Bienes Personales. También se propone la creación de un impuesto provincial al ingreso de las personas físicas, que debería compatibilizarse con el similar impuesto nacional, que se mantendría. Además, Piffano ha propuesto el reemplazo parcial del IVA por un impuesto provincial a las ventas minoristas aplicable a contribuyentes grandes y medianos y un impuesto simplificado similar al “Módulos” de España, con alícuota plana y con diferenciación sectorial y regional, para pequeños contribuyentes. Entre ambos absorberían el Impuesto a los Ingresos Brutos. En fin, en cuanto a la coparticipación, el autor propone reemplazarla por un sistema de transferencias horizontales de nivelación, desde las provincias de mayores recursos a las más pobres, para compensar asimetrías, pero sin afectar los incentivos a la responsabilidad fiscal.

3.2.2. Dos objetivos centrales de un buen régimen federal y de federalismo fiscal para la Argentina del siglo XXI

Se mostró en el capítulo III que, si bien ha habido cierta convergencia entre los niveles de vida de algunas de las provincias a lo largo de los últimos sesenta años de vigencia de regímenes de coparticipación federal de impuestos, los resultados han estado muy lejos de las expectativas iniciales y de los mandatos constitucionales. Para lograr la meta planteada en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución de “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, es necesario ordenar el nuevo régimen en torno a los dos objetivos y propuestas centrales que se enuncian aquí y serán desarrollados más adelante. Quedará claro que le cabe un rol central a las políticas de Estado, federales y coordinadas por la Nación, dando así un mentís a quienes cuestionan el federalismo con el argumento de que impide desarrollar políticas de alcance nacional para combatir con éxito la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

- a) *La inversión en recursos humanos*⁴⁵. Aunque la convergencia es un fenómeno complejo, y como también se vio en el capítulo III, hay bastante consenso en la literatura en el sentido de que la inversión en capital humano es una de las claves para lograrla. Si bien las provincias argentinas -y en proporción mucho menor pero creciente también los municipios- concentran cerca de dos tercios de la inversión pública en desarrollo humano (educación, salud, nutrición, etcétera), el actual sistema de distribución entre Nación y provincias y, en menor medida también entre provincias, concentra muchos recursos en la Nación, dificultando así seriamente a las provincias y a los municipios contar con los necesarios para mejorar en cantidad y en calidad su inversión pública en desarrollo humano. Si bien mediante las “transferencias discrecionales” la Nación distribuye a las provincias parte de los ingresos previamente centralizados, el grueso no se dirige -ni puede dirigirse, por sus condicionalidades- a los núcleos clave de la inversión en desarrollo humano, como desarrollo infantil, nutrición, atención primaria de la salud, retención escolar, adquisición de competencias laborales o institutos tecnológicos terciarios.
- b) *Crecimiento, inversión, competitividad y desarrollo regional*. Sabido es, sin embargo, que los frutos de las inversiones en capital humano se recogen a mediano y largo plazo y, mientras tanto y como se ha visto al comienzo de este capítulo, la Argentina está aprovechando de manera muy limitada la oportunidad que el mundo le ofrece. Por ello ahora, después de varios años de un crecimiento muy rápido, se hace patente la necesidad de un nuevo salto de la inversión para lograr, de aquí en más, un crecimiento satisfactorio y sostenible. A ello se agrega el agotamiento de la etapa del “tipo de cambio alto” cuya prolongación por vía monetaria es sumamente compleja y difícil en un contexto de alta inflación. Más allá de cuál sea la trayectoria del tipo de cambio real, la Argentina debe buscar un *aumento estructural de su competitividad* recurriendo al menos a los siguientes tres instrumentos. Primero, la ya mencionada inversión en recursos humanos. Segundo, la inversión en infraestructura -especialmente de energía y transportes, pero también cada vez más de

⁴⁵ Pese a sus diferentes matices originados en las teorías que los desarrollaron, usamos aquí indistintamente los conceptos recursos humanos y capital humano así como desarrollo humano al hacer referencia a su dinámica.

telecomunicaciones- en las agroindustrias, en la industria manufacturera y en los servicios. Tercero, un cambio gradual pero sostenido del sistema impositivo de tal modo de reemplazar los impuestos distorsivos que incrementan los costos de producir o bajan los precios de los productores por otros neutrales y, al menos, igualmente equitativos. Otro modo de ver la misma cuestión es registrar que la Argentina se caracteriza por sindicatos fuertes y una puja distributiva que se acentúa marcadamente en tiempos de crecimiento y desempleo en baja, como los recientes, lo que lleva a un aumento significativo de los salarios en dólares que comprometen *prima facie* la competitividad.

Hay por cierto un remedio, y es un aumento sostenido de la inversión que dé lugar a incrementos de productividad capaces de mantener el costo laboral unitario en moneda extranjera en niveles análogos a los de los competidores externos.

3.2.3. Principales requisitos de un buen régimen de federalismo fiscal

A partir de las conclusiones alcanzadas en los cuatro capítulos precedentes⁴⁶ es posible enumerar los principales requisitos de un buen régimen federal, fiscal y político.

La coherencia o correspondencia fiscal como antídoto necesario de los proyectos hegemónicos y de sus negativas consecuencias políticas, económicas y sociales. Hemos visto en los capítulos anteriores que la coherencia o correspondencia fiscal en la Argentina, directamente asociada a las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales, es la menor entre todos los países estudiados, federales o no, y que los principales problemas que acarrea este centralismo tributario no son económicos, sino políticos. Se ha visto reiteradamente en la historia argentina la propensión a incurrir en liderazgos hegemónicos, que se potencian con la centralización de rentas en el gobierno central que permite conseguir (“comprar”) de modo extorsivo las voluntades de gobernantes y políticos de provincias y municipios. Esto es frecuentemente ignorado en nuestras ciencias sociales cuando se subraya que

⁴⁶ Estas consideraciones se apoyan también en la bibliografía citada y no analizada aquí por razones de espacio, en particular en los trabajos de Horacio Piffano y Alberto Porto citados en la bibliografía.

es preferible un régimen fiscal centralizado para asegurar mejores políticas macroeconómicas o sociales.

Centralismo fiscal, hegemonía y volatilidad. La experiencia argentina muestra que, más tarde o más temprano, según sea el marco externo, las políticas macro nacionales han empeorado como consecuencia del centralismo fiscal. Pese a su predominio en la mayor parte de nuestra historia, un factor principal del retraso de la Argentina desde mediados del siglo XX ha sido la volatilidad macroeconómica, vinculada a su vez a violentos cambios de rumbo impulsados por gobiernos de muy distintos signos, pero unidos en su vocación hegemónica⁴⁷. Esto contribuyó a afianzar una mentalidad cortoplacista y también dio por tierra con todos o parte de los logros sociales a veces conseguidos al inicio de cada etapa. La hegemonía se procura construir casi siempre transitando un camino que, cualquiera que sea su signo ideológico, tiende a persistir y profundizar las trayectorias iniciales, lo que lleva a extremos políticos y económicos en los que la situación social es simplemente la que resulta del extremo político-económico adoptado. El centralismo fiscal, pues, no solo no ha impulsado mejores resultados macroeconómicos y sociales, sino que con frecuencia ha contribuido a empeorarlos. Una simple mirada a nuestra historia de los últimos cincuenta años nos muestra seis proyectos con vocación hegemónica, potenciados casi siempre por el centralismo fiscal, que buscaron perpetuarse en el poder y que construyeron para ello políticas económicas y sociales de muy distintos signos, pero con el denominador común de ser insostenibles. Tal lo que ocurrió con la Revolución Argentina, con una opresión que desató gravísimas convulsiones políticas cuyas secuelas aún vivimos y que terminó con un desorden macroeconómico y una inflación muy alta. Siguió otro gobierno con giro cercano a los 180 grados, el de Cámpora-Perón-Isabel Perón, también de clara vocación hegemónica, con gran violencia generada por la guerrilla y por su represión -ambas en un gobierno democrático, cabe destacarlo- y que trató de resolver el problema económico heredado de manera drástica pero muy endeble culminando, es cierto que en medio de un cambio desfavorable de las circunstancias externas, en el Rodrigazo y la megainflación⁴⁸. Luego, el trágico y también hegemónico

⁴⁷ M. LAGOS, J. J. LLACH y otros (2011) y M. LAGOS y J. J. LLACH (2013, por venir).

⁴⁸ Así llamamos a la inflación mayor al 100% anual que, a partir del Rodrigazo duró 14 años (1975-1988) y culminó en la hiperinflación de 1989-1990. Ver J. J. LLACH (1988).

proceso militar iniciado en 1976 que, con un nuevo giro de 180 grados, pone en marcha una represión basada en el terrorismo de Estado, un plan de estabilización insostenible, una inconsistente apertura de la economía y un endeudamiento externo mayormente dirigido al gasto improductivo. Culmina también de manera económicamente explosiva -acentuada por la Guerra de Malvinas- lo que, afortunadamente, da lugar a la restauración democrática y al inicio del cuarto episodio de esta dramática historia. Sin embargo, pese a su indiscutible superioridad ética y política, el gobierno de Alfonsín también aspira a la hegemonía -“tercer movimiento histórico” y exploración de una reforma constitucional- gira otra vez drásticamente, no acierta a resolver la herencia inflacionaria y culmina en un abandono anticipado del poder en medio de la hiperinflación. Sigue Menem que, luego de vacilaciones iniciales, gira otra vez 180 grados, realiza con Cavallo como ministro de Economía un amplísimo programa de privatización y desregulación, abre la economía tanto como lo era hasta 1929 y pone en práctica el más ambicioso programa de estabilización hasta entonces, la convertibilidad. Los aciertos iniciales y el amplio apoyo popular lo impulsan a aspirar a la hegemonía con un proyecto de reforma constitucional con reelección que, pacto de Olivos con Alfonsín mediante, resulta aprobada. Sigue una política fiscal insostenible en un contexto externo que empeora primero en 1995 (“efecto tequila”) y, luego de la breve bonanza de 1996 y 1997, se deteriora de nuevo desde 1998 recibiendo el golpe de gracia con la devaluación de Brasil en 1999. Ignorando que el “modelo” se hacía insostenible, Menem busca una solución equivocada en la fallida dolarización mientras pone en marcha el proyecto de la re-reelección. El gobierno de la Alianza con la presidencia de De la Rúa, prolonga la convertibilidad que ya era insostenible en el peor contexto externo en muchas décadas que enfrentaba la Argentina, con el precio global del dólar muy alto y las commodities argentinas a precios bajísimos, todo lo cual impide siquiera soñar con hegemonía alguna. Luego de la terrible crisis de 2001-2002 y de una transición con tres fugaces presidentes, la gestión de Duhalde realiza en algunos aspectos giros también dramáticos. Su transitoriedad tampoco le da tiempo para soñar con hegemonías. El giro llega a los 180 grados gradualmente durante la presidencia de Néstor Kirchner y más contundentemente durante ambas presidencias de Cristina Fernández con rasgos hasta ese momento inéditos. El primero es que el giro de 180 grados lo da el mismo partido político gobernante en la década anterior, renegando de los “malditos noventa”, pese a que la mayoría de los integrantes de los gobiernos de los

Kirchner, empezando por Néstor y Cristina, habían participado de los gobiernos de Menem o los habían apoyado. El segundo rasgo es que, como se vio en el capítulo II, el centralismo fiscal se lleva más lejos. Y el tercero es que, sobre estas bases, se acomete contra el Poder Judicial y contra la libertad de prensa, contra los otros contrapesos institucionales de la Constitución. Esta saga nacional refleja nítidamente nuestra propensión a los proyectos hegemónicos en los que un federalismo genuino es el principal antídoto para evitarlos o, al menos, moderarlos.

Reformas del sistema tributario. No habrá mejora relevante de la correspondencia fiscal sin transferir a las provincias algunas de las bases tributarias de las que hoy dispone la Nación mediante una reforma impositiva. Esa no es la única razón de su necesidad porque, tal como se ha visto en el capítulo II, el sistema actual tampoco es progresivo y contiene además muchos elementos perjudiciales para la competitividad, la productividad y el desarrollo sostenible que, de no modificarse, impedirán el desarrollo de la nueva etapa que necesita la economía, con un gran énfasis en la inversión en capital humano y físico⁴⁹.

Mejoras en el sistema de coparticipación. Es preciso mejorar el esquema de coparticipación y establecer criterios objetivos -o al menos más objetivos que los actuales- de distribución de los impuestos nacionales tanto entre las provincias y la Nación -coparticipación primaria- como entre las provincias -coparticipación secundaria-. Un criterio que puede utilizarse en este sentido es apuntar a igualar la calidad de los servicios públicos prestados, complementado por algún sesgo redistributivo más pronunciado en función de las necesidades básicas insatisfechas de las provincias y también de las regiones dentro de cada provincia⁵⁰.

Organismo Fiscal Federal (OFF), coordinación, adaptabilidad, transparencia. Ya es hora de poner en marcha este organismo, mandado por la Constitución de 1994 y todavía incumplido, para cumplir las funciones que siguen:

⁴⁹ Estas ideas fueron desarrolladas inicialmente en J. J. LLACH et al. (2001) y en J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2005 y 2010).

⁵⁰ Pueden ser útiles los criterios de distribución secundaria de la Ley de Financiamiento Educativo, principalmente proporcionales, pero con un 20% de criterios distributivos que a nuestro juicio deberían tener mayor participación siempre y cuando se focalizaran, por ejemplo, entre los departamentos con mayores necesidades básicas insatisfechas.

- a) *Coordinación Nación-provincias-municipios.* Mejorar sustancialmente la coordinación entre la Nación, las provincias y los municipios, no solo en cuanto a las tareas hoy en manos de la Comisión Federal de Impuestos o el endeudamiento - cuestión esta que debería ser revisada-, sino más aún en el reverdecido conflicto en torno a las misiones y funciones propias de cada uno de los tres niveles de gobierno.
- b) *Estabilidad y adaptabilidad.* El nuevo régimen federal fiscal debería combinar flexibilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias y rigidez para evitar acuerdos políticos extrarrégimen que lo desnaturalicen. Por ello el nuevo sistema debería tener un adecuado estatus legal.
- c) *Transparencia.* El OFF debería ser también la central de información sobre el federalismo, y obligar de un modo más efectivo la publicación sistemática y oportuna de la información fiscal de la Nación, las provincias y los municipios y también de la evolución económica, de los niveles de vida y de la calidad de los servicios públicos en cada jurisdicción.

Responsabilidad fiscal y fondos anticíclicos. El buen funcionamiento del nuevo sistema fiscal no será posible sin el fortalecimiento del alicaído Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal⁵¹, incluyendo la creación y el adecuado funcionamiento de fondos anticíclicos en los tres niveles de gobierno⁵². Las crecientes dudas sobre la sostenibilidad fiscal solo podrán disiparse con mecanismos de este tipo.

El renacer de lo local y la jerarquización de los municipios. En línea con lo que se observa en todo el mundo por el renacer de lo local debe darse a los municipios un rol importante en el nuevo régimen fiscal federal, basado en otorgarles potestades tributarias, en consonancia con la autonomía que les concedió la Constitución de 1994; en redefinir sus misiones y funciones, dándoles *de jure* al menos algunas de las responsabilidades que están asumiendo *de facto* en seguridad, asistencia social o inclusive educación; en impedir el relacionamiento fiscal directo de la Nación con los municipios,

⁵¹ Ver la sección 3.4 del capítulo II. Una perspectiva latinoamericana comparada puede verse en V. GREMBI y A. MANOEL (2012).

⁵² Se trata de un caso más de incumplimiento de la ley. En efecto, tal fondo fue creado por la Ley 25175, del 25 de agosto de 1999, pero posteriores legislaciones autorizaron para casi todos los años transcurridos que los recursos obligados no se integraran a él. Ver <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>.

muy dudosamente constitucional; en fin, en la obligación de los municipios de no disfrazar impuestos con el cobro de tasas excesivas respecto de los servicios prestados.

La enumeración precedente evidencia la naturaleza ciclópea de las tareas necesarias para establecer por primera vez en la historia argentina un régimen fiscal y político genuinamente federal. Por ello, en las propuestas que siguen se presentan distintas opciones de modo de quitar validez a las excusas de “imposibilidad” que tan frecuentemente se esgrimen para paralizar al federalismo y mantener postrados a los gobiernos subnacionales y a sus comunidades.

3.2.4. *La propuesta revolucionaria de devolución de potestades*

La propuesta se construye con los siguientes objetivos y criterios⁵³: a) *Política*: dar lugar a la construcción de un país más diverso, plural y con menor riesgo de proyectos hegemónicos. *Sociedad*: permitir un desarrollo regional más equilibrado y la mejora en calidad y calidad de la inversión en capital humano⁵⁴. *Economía*: sentar las bases para un mayor y mejor desarrollo económico, más centrado en la agregación de valor. b) Se mantiene la esencia de la coparticipación, en tanto la propuesta contienen un sistema de redistribución de rentas fiscales desde las jurisdicciones más ricas a las menos ricas, y este sistema es más equitativo y de mejor calidad que el actual. c) Se otorgan mayores potestades tributarias a las provincias y a los municipios, aumentando así la bajísima coherencia o correspondencia fiscal. d) Se transfieren gradual y sostenidamente recursos desde la Nación a las provincias y municipios, creando así las mencionadas condiciones para aumentar la inversión en capital humano y lograr mayor convergencia de niveles de vida entre provincias. e) Esta transferencia de recursos es en parte efectiva y en parte potencial porque la Nación cede a las provincias bases tributarias con altos niveles de evasión -el caso más claro es el Impuesto a las Ganancias de

⁵³ Además de los trabajos mencionados antes pueden encontrarse los antecedentes también en J. J. LLACH (2003).

⁵⁴ El hecho de que el país tenga un grado más alto de cohesión social que sus pares latinoamericanos (O. CETRÁNGOLO y A. GOLDSCHMIT, 2012) lo hace un buen candidato para una política de devolución de potestades tributarias.

las personas- y aumentan los incentivos para recaudar de provincias y municipios, premiando de tal modo a los administradores fiscales más eficientes y honestos. f) En ningún caso se reducen los niveles vigentes de recursos recibidos por cada provincia, ya que de lo contrario la propuesta sería políticamente imposible.

f) La propuesta es fiscalmente viable en tanto no modifica *per se* los resultados financieros de ninguna de las jurisdicciones⁵⁵.

3.2.4.1. La coparticipación de recursos indebidamente centralizados

Un primer paso seguramente necesario para empezar a construir un sistema fiscal más federal es coparticipar dos recursos cuya naturaleza actual no coparticipada ha dejado de tener fundamento. El primero es el 15% de la masa coparticipable que se transfirió a partir de 1994 al sistema de seguridad social para compensar la pérdida de recursos originada con la creación del sistema previsional de capitalización. Han transcurrido ya cuatro años de su estatización y el 15% de la masa coparticipable continua sin coparticiparse. El segundo caso es el del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, del que solo se coparticipa el 30%. La justificación que esto pudo haber tenido en la emergencia económica prevaleciente en su origen ha dejado de tener validez hace ya muchos años.

⁵⁵ Ver los trabajos citados en la nota 47. También, en perspectiva latinoamericana comparada, J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ ET AL. (2012) y, para la Argentina, J. NOGUÉS ET AL. (2007, 2009) y H. PIFFANO (2010 y 2013). A los fines de este estudio se realizó un nuevo análisis de factibilidad con las cifras del año 2011 cuya información puede obtenerse consultando el sitio escribiendo a jllach@iae.edu.ar. La factibilidad incluyó los siguientes ejercicios de diseño del sistema y de estimación del mismo.

1. *Sin modificar las potestades tributarias*, limitándose a cambiar la distribución en 4 años de los derechos de exportación -que se transforman en pagos a cuenta del Impuesto a las Ganancias; del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, que pasa a distribuirse con el criterio general de la coparticipación y en fin, del 15% de la masa coparticipable, que vuelve a integrarse en ella.
2. *Redistribuyendo las potestades tributarias entre la Nación, las provincias y los municipios*, de acuerdo con lo indicado en el texto. La factibilidad económico-fiscal y política de las tres propuestas pasa por mostrar que ellas pueden hacerse de modo compatible con el crecimiento económico y con las restricciones fiscales de la Nación, las provincias y los municipios y, por otro lado, que no implican pérdida de recursos para ninguna jurisdicción subnacional en el punto de partida, ya que, en caso contrario, no serían políticamente viables. Es cierto que el increíblemente rápido e intenso aumento del gasto público consolidado de Nación, provincias y municipios en los últimos años -desde el 36,6% del PIB en 2008 al 46,9% en 2012, o sea ¡10 puntos del PIB en cuatro años!- obligará a cuantificar nuevamente su factibilidad al momento de aplicarse la propuesta. Pero esto no la invalida porque, dada su naturaleza gradual, ella se vuelve factible simplemente estirando los plazos de su implementación.

La justicia indudable de estas devoluciones no impide mencionar que ellas no solucionan muchos de los problemas de nuestro sistema federal. Mejoraría si la coherencia o correspondencia fiscal en las 24 jurisdicciones, pero subsistirían cuestiones pendientes tales como su escasa responsabilidad para recaudar, los comportamientos fiscales poco responsables a que ello da lugar, los impuestos distorsivos o la escasa convergencia entre provincias. Es desde todo punto de vista recomendable, pues, que estas devoluciones se ejecuten como parte de una reforma más profunda de nuestro régimen federal, como las que aquí se proponen.

3.2.4.2. La reforma tributaria

Los impuestos nacionales. Se aplican dos criterios. Por un lado, se mantienen en la Nación aquellos impuestos que afectan de manera más directa la rentabilidad de las empresas, para evitar “guerras fiscales” entre provincias y dejar eventualmente para regímenes especiales la promoción regional que deseara implementarse. En segundo lugar, permanecen también en la Nación los impuestos que afectan bienes públicos que son de orden nacional al menos en parte, como el medioambiente (caso del Impuesto a los Combustibles) o la salud (como los gravámenes sobre el tabaco o el alcohol).

Se mantienen como recursos exclusivos de la Nación:

- Aportes y contribuciones sociales, incluyendo el monotributo previsional.
- Impuestos al comercio a exterior.

Pasan a ser recursos exclusivos de la Nación:

- El IVA, con una alícuota reducida al 10%, salvo en el caso de los alimentos que se reduce tanto como sea posible sin generar acumulación crónica de créditos fiscales.
- El Impuesto a las Ganancias de las empresas, permitiendo gradualmente el ajuste por inflación y estudiando su transformación parcial en un impuesto a las utilidades distribuidas.

- Los impuestos internos, por las razones antes mencionadas.

Eliminaciones o modificaciones de impuestos nacionales:

- *Retenciones a las exportaciones.* Se mantienen, pero aceptando gradualmente hasta el 100% como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, con efectos positivos sobre la producción iguales a los que tendría su eliminación, pero fortaleciendo la recaudación de Ganancias. Se mantiene en la transición el Fondo Federal Solidario, integrado con el 30% de las retenciones al complejo sojero.
- *15% de la masa coparticipable destinado al sistema de seguridad social.* Retorna gradualmente a integrar los fondos coparticipables.
- *Créditos y Débitos Bancarios.* Se coparticipan como cualquier otro impuesto y se facilita y generaliza su imputación como pago a cuenta de cualquier impuesto nacional, de tal modo que queda solo como un instrumento recaudador de otros tributos.
- *Coparticipación de las utilidades del Banco Central.* En consonancia con lo mandado por el artículo 75, inciso 6, de la Constitución (“Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”), deben considerarse distintas alternativas para coparticipar las utilidades del Banco Central⁵⁶.

Los impuestos provinciales. El principio central es que las provincias cobren los impuestos que gravan los ingresos, el consumo y la riqueza de las personas, por ser estas jurisdicciones las que prestan los servicios de salud, educación, justicia y seguridad dirigidos a los ciudadanos y sus familias. De este modo se da lugar a que las provincias puedan hacer políticas de equidad, de combate a la pobreza y de capital humano en sintonía fina, más integradas entre sí y con mayor impacto redistributivo potencial. Subyace también la lógica de que las provincias están, o pueden estar si se lo proponen, mejor informadas que la Afip respecto de los niveles de vida de sus ciudadanos.

⁵⁶ Esta coparticipación existe en Suiza y alcanza a los 2/3 de las utilidades del Banco Federal después de deducir una renta del 6% sobre el capital invertido. Es polémico para el caso argentino el incluir o no allí las utilidades originadas en el cobro del impuesto inflacionario dado que podría internar a las provincias en el peligroso camino de alentar la inflación. Ver distintas alternativas en R. FREDIANI (2008).

Se mantienen como recursos de las provincias:

- El Impuesto a los Ingresos Brutos, limitado gradualmente solo a la última venta y armonizado con el nuevo impuesto a las ventas finales (IVF)⁵⁷.
- El Impuesto Inmobiliario Rural, aunque es recomendable que una parte de su recaudación tenga una coparticipación especial más alta con los municipios.
- El Impuesto de Sellos también podría reducirse gradualmente, pero no es esencial a la propuesta.

Nuevos impuestos provinciales:

- Ganancias de las personas y monotributo impositivo⁵⁸.
- Bienes Personales⁵⁹.
- Impuesto a las Ventas Finales (IVF), con alícuota aproximada del 10% y 2% para alimentos que absorbe gradualmente el Impuesto a los Ingresos Brutos y reemplaza la sustancial rebaja de la alícuota del IVA, cuya recaudación pasa toda a la Nación. Cabe subrayar que solo se grava la venta de los bienes de uso final de tal modo de impedir la cascada entre imposición a los insumos y a los productos que el IVA vino a resolver en todo el mundo. Lo más aconsejable sería que se gravaran solo los bienes de consumo final, no los bienes de capital, pero bien podría quedar esta herramienta en manos de las provincias como eventual y natural incentivo a la inversión en ellas.

Renta de los recursos naturales. Si bien es un tema conflictivo no puede dejar de mencionarse que en el caso de recursos naturales muy abundantes, como puede ser el de petróleo y gas no convencional de Vaca Muerta, en Neuquén, sería más equitativo considerar una distribución distinta de la ac-

⁵⁷ H. PIFFANO (2007b) muestra la superioridad de la combinación IVA federal e Impuesto a las Ventas provincial respecto de la de un IVA federal y uno IVA provincial.

⁵⁸ Es recomendable la revisión del monotributo ya que ha dado lugar a evidentes excesos y aun a la legitimación de la evasión. Parece preferible que las direcciones de rentas provinciales hagan una determinación de oficio del monto a pagar por ganancias, que podría ser recurrida por el contribuyente mostrando la realidad de su base imponible.

⁵⁹ Incluyendo impuestos a la transferencia gratuita de bienes como el recientemente legislado en la provincia de Buenos Aires.

tual. Si bien esta surge de la devolución de dichos recursos a las provincias surgida de la reforma constitucional de 1994, en los hechos, la Nación ha estado cobrando los impuestos a las exportaciones que terminan apropiándose de la mayor parte de la renta petrolera. Vale la pena mirar el caso de Brasil, cuyo Congreso ha votado recientemente una ley que redistribuye la renta de los nuevos recursos petroleros entre todos los estados, proyecto objetado por la presidenta Dilma Rouseff quien ha enviado otro proyecto que está avanzando y que propone invertir toda esa renta en educación. *La Argentina debería evaluar seriamente la posibilidad de seguir un camino similar.*

Los impuestos y tasas municipales. Se acepta la interpretación amplia del concepto de autonomía establecido en la Constitución de 1994, lo que permite que los municipios cobren impuestos⁶⁰. Subyace al respecto la idea de que son los municipios los que están o pueden estar mejor informados en cuanto a los niveles de actividad económica y de ingresos del amplio sector de pequeñas y medianas empresas, trabajos profesionales, comercios y servicios en general. La propuesta también implica una mayor captación de recursos por parte de los municipios de tal modo que ellos estén en mejores condiciones de responder a una tendencia -que luce irreversible- de crecientes demandas de sus ciudadanos en cuestiones como la educación, la seguridad o la asistencia social que no están entre sus misiones y funciones.

Impuestos

- Inmobiliario urbano.
- Automotor.
- El IVF de los pequeños establecimientos industriales, comerciales y de servicios cuya recaudación (para simplificar) podría suponerse igual a la actual de la tasa de seguridad e higiene.

Tasas. En el marco de la Comisión Federal de Impuestos o del Organismo Fiscal Federal, se establecerían valores testigo máximos del costo de los servicios típicamente prestados por los municipios, y por lo tanto, máximos también para las tasas que podrían cobrar por ellos.

⁶⁰ Es interesante al respecto el reciente trabajo de E. REZK (2013b).

3.2.4.3. La nueva coparticipación federal: el Fondo Federal para la Equidad Regional y Social (FERS)

Todos los países federales, del más rico al más pobre, tiene algún sistema de redistribución solidaria de recursos, desde las jurisdicciones más ricas a las más pobres o menos ricas, generalmente intermediado por el Estado nacional⁶¹. Nuestras propuestas no solo mantienen el componente solidario de la coparticipación actual, sino que lo mejoran significativamente. Esta es una cuestión vital, porque frecuentemente se alega, en contra del federalismo, que se desentiende de lo social, lo que no se observa en absoluto en países federales como Alemania, Austria o Canadá, que tienen políticas socio-federales que también podrían seguirse en la Argentina, como argumentamos de aquí en adelante. En nuestro enfoque, cada provincia podrá realizar una política de capital humano y social más integral, al poder financiar los bienes públicos con impuestos cobrados en mayor proporción que antes a sus propios ciudadanos. En segundo lugar, ello podrá mejorarse si se ataca a fondo la evasión en el Impuesto a las Ganancias de las personas que cobrarán las provincias. Tercero, y muy importante, se incluye en la propuesta no solo un reemplazo para el sistema vigente, que es el FERS, sino también un Fondo de Capital Humano que se explica más adelante y que apunta directamente a la convergencia entre los niveles de vida de las distintas provincias.

En lo que se refiere al FERS, cada provincia, según su capacidad contributiva, recibe recursos de él o los aporta. Una fórmula posible es: $A = GP + BP + IVF - CF$. A son los aportes netos -o retiros si el valor de A es negativo- que realizaría cada provincia al FERS una vez puesto en marcha. GP , BP e IVF indican la magnitud de la recaudación de ganancias personales, bienes personales y el Impuesto a las Ventas Finales (hoy IVA) originados dentro de los límites de cada provincia y expresan las diferencias en la capacidad contributiva de cada una de ellas⁶². Por su parte, CF es lo que cada provincia esté recibiendo por coparticipación federal -incluyendo leyes es-

⁶¹ Recordar el caso especial de los EE.UU., mencionado en el capítulo 1, por ser el único país federal que no coparticipa impuestos, sino que transfiere los (cuantiosos) recursos mediante transferencias parcialmente condicionadas (*block grants*).

⁶² En el caso del IVF lo que debería computarse es aproximadamente la mitad de lo recaudado hoy por IVA, ya que la Nación mantiene un IVA del 10%, que no transfiere.

peciales- al momento de ponerse en práctica la reforma⁶³. ¿Cuál es el sentido de esta fórmula? En primer lugar, ella asegura que ninguna provincia tendrá menos recursos que los que recibe actualmente por coparticipación y leyes especiales, condición esencial para la viabilidad política de la propuesta: lo que deje de percibir por la vieja coparticipación federal le será compensado, ya sea por el nuevo FERS y por lo que recaudará de los tres impuestos cedidos total (ganancias, bienes personales) o parcialmente (IVA-IVF) por la Nación. En segundo lugar, el resultado de la fórmula no es otra cosa que la explicitación de lo que ocurre actualmente pese a estar oculto en el laberinto de la coparticipación federal. En efecto, todos los recursos tributarios -coparticipables o no- se originan en las distintas provincias y en la CABA, no en otro lado. Si se hace la reforma, eso es lo que aparecerá en los términos *GP*, *BP* e *IVF* de la fórmula de cada provincia, es decir, lo que ella genera actualmente en concepto de ganancias de las personas, bienes personales y la mitad del IVA (asimilable a su generación potencial de IVF). La diferencia entre $(GP+BP+IVF)$ y la *CF*, es decir, *A*, no es otra cosa que el exceso o defecto entre lo que cada provincia contribuye o puede contribuir y lo que recibe. Si $(GP+BP+IVF) = CF$, ello indica que lo que la provincia recibe hoy es, en verdad, lo que ella misma genera; en otras palabras, es una provincia que puede “vivir con lo suyo”, tal como ocurre hoy aunque ello no se note. Si $(GP+BP+IVF) > CF$, la provincia genera y tiene más capacidad de generar recursos que los que recibe hoy por coparticipación y, por lo tanto, debe seguir haciendo lo mismo que hace hasta ahora dando al FERS lo que hoy aporta a la coparticipación federal en términos netos, aunque de manera oculta, no transparente. En fin, si $(GP+BP+IVF) < CF$, estamos en presencia de una provincia que recibe por *CF* en términos netos, es decir, más de lo que ella genera por estos tres impuestos, y que así debe seguir ocurriendo en el futuro. En tercer lugar, el FERS y su fórmula no hacen sino explicitar la naturaleza horizontal, entre provincias, de las transferencias de la coparticipación federal, dado que aun lo que aporta “la Nación” se ha generado en alguna de ellas. Sin embargo, según el momento y las circunstancias en que se aplicará la reforma es probable que la Nación tenga que realizar transito-

⁶³ Es polémico si deben incluirse allí, o no, las transferencias discrecionales. Como exponemos más adelante, en nuestra opinión el grueso de las mismas debería aplicarse al Fondo para el Desarrollo Humano (FDH) haciendo así más equitativo el sistema de coparticipación federal, tal como se expone más adelante. Obsérvese que una parte muy significativa de las transferencias discrecionales seguirían siendo recibidas por las mismas provincias que son hoy receptoras dado que todas ellas recibirían recursos del FDH.

riamente algunos aportes hasta que las provincias se beneficien plenamente de la recaudación de las bases tributarias a ellas cedidas⁶⁴.

De lo anterior se deduce que los valores de A (los aportes netos) son altos y positivos en las jurisdicciones de mayores ingresos, van decreciendo a medida que decrece su capacidad contributiva o riqueza, se anula en las de ingresos medios y se hace negativa en las provincias de menores niveles de ingresos, que resultan así receptoras netas. De hecho, en nuestro trabajo recién citado se mostró que, de la aplicación de la fórmula, resultaba que la CABA y la provincia de Buenos Aires debían realizar aportes muy importantes al FERS. Por otro lado, en este orden, Mendoza, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Neuquén aportaban muy poco o recibían muy poco, es decir, viven hoy y seguirían viviendo básicamente de sus propios recursos. En fin, las otras 17 provincias eran, son y seguirían siendo por un tiempo fuertemente receptoras de recursos de la coparticipación o del FERS, que es exactamente lo que ocurre ahora.

El buen funcionamiento del FERS requiere adecuar en el tiempo los valores de A . Por un lado, revisando periódicamente la capacidad contributiva de cada provincia en ganancias personales, bienes personales y el Impuesto a las Ventas Finales. De este modo, los aportes y retiros reflejarán la realidad económica de cada provincia, sin premiar en exceso a las que están creciendo más rápido y sin castigar a las menos dinámicas. Obsérvese de paso que esta actualización a la realidad económica de las provincias es otra de las ventajas del FERS respecto de la coparticipación federal, que carece de mecanismos de este tipo. Por otro lado, deberían ajustarse por inflación los valores de CF respecto del año base, porque si estos quedaran congelados se perjudicarían las provincias de menores ingresos⁶⁵. Por cierto, los aportes y retiros del FERS deben hacerse llegado el caso con la misma automaticidad diaria -“goteo” en el Banco de la Nación- con la que hoy se asigna la coparticipación federal.

Una propuesta como la aquí esbozada aumenta de manera sustancial la coherencia o correspondencia fiscal tanto de las provincias como de los municipios, tal como puede verse en los cuadros A3 y A4 del anexo estadístico⁶⁶.

⁶⁴ J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2005).

⁶⁵ Aunque pueden considerarse distintas fórmulas al respecto, una forma práctica de hacerlo puede ser ajustar ambas variables por el PIB nominal.

⁶⁶ No publicados en el libro, pueden consultarse en www.iae.edu.ar/GESE, solapa Federales y Unitarios.

3.2.4.4. *Coparticipación municipal*

Parte esencial de la reforma es que las provincias se comprometan a adecuar sus regímenes de coparticipación municipal al nuevo sistema, cediendo proporcionalmente a los municipios los mayores ingresos que pudieran surgir del nuevo sistema. Se trata de una tarea sencilla, en tanto todas las provincias establecen porcentuales de coparticipación de los municipios en los recursos de origen nacional o coparticipados. En el caso de Jujuy (que tiene solo un régimen transitorio) y La Rioja (que carece de régimen) el compromiso debe incluir la sanción de leyes permanentes al respecto.

3.3. *Propuestas alternativas y complementarias*

Los diecisiete años de incumplimiento de la Constitución de 1994, que obligaba a dictar una ley de coparticipación para 1996, deja bien clara la enorme dificultad de esta empresa. Aunque no lo compartimos, hay quienes alegan lo mismo respecto de nuestras propuestas de devolución de poder y recursos a las provincias y municipios. Habida cuenta de esto, ofrecemos aquí proyectos a la vez alternativos y complementarios que persiguen dos objetivos. Por un lado, afianzar la posición de quienes, contra el “conservadorismo unitario” reinante, pensamos que es posible lograr un mejor sistema de federalismo fiscal. Por otro lado, dar herramientas que permitan acelerar el proceso de convergencia de los niveles de vida de las distintas provincias que, como se vio en el capítulo III, ha sido muy escaso en los últimos sesenta años.

Subyace a estas propuestas adicionales la convicción de que *la Argentina debe aprovechar la oportunidad que el mundo le brinda mucho más eficazmente que hasta ahora, para lo cual es necesario que la parte principal de los recursos directa o indirectamente originados en la bonanza de los precios internacionales de nuestros productos sea apropiada principalmente por las provincias para ser invertida en el desarrollo humano de sus pueblos y en un desarrollo regional y local en general no basado exclusivamente en la producción de materias primas.*

3.3.1. *El Fondo para el Desarrollo Humano (FDH)*

Se propone crear un Fondo para el Desarrollo Humano integrado por dos componentes: (1) el de educación y (2) el de convergencia. El objetivo general del FDH es cumplir con lo establecido en la Constitución (art. 75,2, CN): “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

3.3.1.1. *El Fondo para la Educación (FE)*

Las políticas desarrolladas y los acuerdos alcanzados hasta ahora en materia de educación son insuficientes para volver a otorgarle el papel que debe desempeñar en la eliminación de la pobreza, la reducción de la desigualdad y el logro de un desarrollo económico y social rápido y sostenible.

En contraste con esta lamentable realidad, la ventaja educativa que la Argentina siempre tuvo respecto de los países latinoamericanos se ha ido erosionando rápidamente y solo se mantiene, en menor medida que antes, en cuanto a los niveles de escolarización. En materia de calidad de los aprendizajes en pruebas internacionales estandarizadas, el deterioro es preocupante. En la educación primaria, comparando los resultados de las pruebas PERCE y SERCE⁶⁷ de la Unesco, tomadas a mediados de los noventa y de la década pasada para tercero y sexto grados se observa que la Argentina es, junto a Brasil, el país que más empeoró su posición relativa, tanto en Lengua como en Matemática y en el promedio de ambas disciplinas. En el primer caso, la Argentina cayó del segundo al quinto lugar considerando solo los países que participaron en ambas pruebas y se ubica séptima en el SERCE, detrás de Cuba, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Colombia si se consideran todos los países participantes en esta prueba. En el caso de Matemática, la

⁶⁷ PERCE es el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo y SERCE es el Segundo. Actualmente está en curso el tercero, llamado TERCE.

Argentina bajó del segundo al cuarto lugar entre los países que participaron en ambas pruebas, pero está sexto en el SERCE, detrás de los mismos países mencionados antes, salvo Colombia. La prueba PISA⁶⁸ de la OCDE, por su parte, evalúa a los estudiantes de 15 años, comenzó a tomarse en el año 2000 y la Argentina participó ese año, el 2006 y el 2009, y declinó hacerlo en 2003. En 2012 se ha tomado la quinta prueba, pero todavía no hay resultados. Ha ido creciendo el número de países participantes, desde 40 en 2000 hasta 66 en 2009. El desempeño de la Argentina en PISA ha sido tan poco satisfactorio como en las pruebas de la Unesco. Comparando con los demás países latinoamericanos participantes entre 2000 y 2009, la Argentina cayó del rango 2 (entre 5 participantes) al 6 (entre 8) en Lengua, del 1 al 4 en Matemática y del 3 al 6 en Ciencias y fue la nación que más cayó. Chile y Uruguay han tenido bastante mejor desempeño ya que lograron mejoras (Chile) o mantenerse en un rango latinoamericano elevado (Uruguay). Por su parte, Brasil decayó bastante menos que la Argentina, pero se mantuvo en niveles de aprendizajes menores que los de Chile o Uruguay.

Las Leyes de Educación Técnica, Financiamiento Educativo y Educación Nacional votadas entre 2005 y 2006 fueron importantes como puntos de partida, pero todavía es mucho lo que resta por hacer, especialmente en materia de retención escolar, graduación a tiempo, equidad y calidad educativa. La educación es la clave para lograr un país sin pobreza, con mayor integración social y más equitativo y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo con crecientes contenidos de capital humano, ciencia y tecnología que incentiva a producir y exportar bienes y servicios calificados y no el capital humano mismo, como ha ocurrido tan frecuentemente en la Argentina durante los últimos cincuenta años⁶⁹. El objetivo “social” no solo no se contrapone con el objetivo “económico”: se trata de un mismo proceso.

Se tropieza, sin embargo, con un serio problema. Constatamos cómo, a pesar de leyes razonables y de la voluntad de muchos gobernadores de poner el sistema educativo a la altura de la sociedad del conocimiento del siglo XXI, se enfrentan serias dificultades al respecto, tanto financieras como de otra índole. Las provincias no solo tienen a su cargo la educación

⁶⁸ PISA es el *Programme for International Student Assessment* de la OCDE.

⁶⁹ En J. J. Llach y colaboradores (2006) se analiza ampliamente la inequidad del sistema de educación básica en la Argentina y se desarrollan propuestas al respecto.

inicial, primaria y media, sino también los institutos terciarios, tanto de formación docente como tecnológicos, cuyo desarrollo es imprescindible. Y tanto ellas como los municipios de mayor tamaño también podrían aspirar a la creación de los *colegios comunitarios* para permitir que cientos de miles de jóvenes accedan a los estudios terciarios que hoy les están vedados y cuya ausencia da lugar a migraciones tempranas a las ciudades con una alta tasa de fracaso y complejas problemáticas personales y sociales. *El desafío es muy concreto. Para lograr el pleno acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento es imprescindible federalizar ampliamente la distribución de la renta fiscal, y de allí la propuesta de un Fondo para el Desarrollo Humano con sentido regional, provincial y local. Las circunstancias actuales de valorización internacional de la producción argentina dan una gran oportunidad para ello, que todavía “tiene aire”, pero que no será eterna y se está aprovechando mediocrementemente.*

La meta de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) de aumentar gradualmente la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta llegar en 2010 al 6% del PIB se cumplió “razonablemente”⁷⁰. Como se mostró en el capítulo III, cabe aclararlo, el aumento de la inversión educativa es un logro de la democracia argentina, no del actual gobierno. Hay que lamentar que no se le haya dado continuidad al vencimiento de la LFE en 2010 y no alcanza como reemplazo lo establecido en el artículo noveno de la Ley de Educación Nacional de 2006: “Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB)”. Nada se dice allí de las obligaciones específicas de cada provincia, ni de las de la Nación, como si lo hacia la LFE. Es cierto que esto ha sido ratificado en las Leyes de Presupuesto de 2012 en adelante, a partir de 2013⁷¹ con un curioso agregado que establece que debe asegurarse “el reparto automático de los recursos a los municipios para

⁷⁰ Usando mediciones más realistas del PIB que las del Indec -diferencia que resulta de la crónica subestimación de la inflación por parte de la institución oficial- la meta del año 2010 no fue cumplida. Para 2011 y 2012 no hay cifras de inversión educativa oficiales publicadas pero es probable que, sobre todo en 2012, haya ocurrido lo mismo. Es verdaderamente increíble que no haya un monitoreo sistemático oficial de esta cuestión. Ver J. J. LLACH (2013).

⁷¹ No hubo Ley de Presupuesto en 2011.

cubrir gastos ligados a la finalidad educación”, cláusula que será positiva o negativa según su aplicación⁷².

De todos modos el dictado de una nueva ley en la materia es necesario si no se quiere arriesgar la inversión en educación. Hay ahora menos reaseguros del cumplimiento de las metas, por ejemplo, por la desaparición de los recursos coparticipables de las provincias como garantía de cumplimiento. Por otro lado, más allá de lo financiero, no se cumplió con ninguna de las metas educativas de la LFE, otra razón principal para lamentar su discontinuidad. Más importante aún es que las metas propiamente educativas quedaron incumplidas en gran medida. La escolarización de 12 a 24 años aumentó apenas, de 60,5% a 61,7% entre 2001 y 2010. La graduación a tiempo en la escuela media subió entre 2003 y 2010 tan solo del 39% al 44%. A los 15 años de edad, solo un 52% de los chicos comprenden cabalmente lo que leen. En concordancia, la prioridad de los más pobres está mucho más presente en el relato que en la realidad y la participación de la educación básica en el financiamiento educativo cayó del 38% al 32% entre 2003 y 2010, principalmente por el aumento de la educación superior. El aumento de los salarios docentes -cerca de un 30% en términos reales desde 2005- puede estimarse que absorbió cerca de un 75% de los recursos. Sin dudas, esta mejora es condición imprescindible no solo para la jerarquización de la profesión, sino también para el logro de las metas de escolarización y calidad educativa. Pero su participación en el total fue excesiva y, además, estas mejoras salariales no han tenido hasta el momento contraprestación en el logro de otros objetivos establecidos en las leyes -pero condicionados a la negociación colectiva- como que los mejores docentes enseñen en las escuelas y zonas más necesitadas o permitir que ellos puedan llegar a la máxima jerarquía salarial sin dejar el aula. Si se logró algo, pero no lo suficiente, en cuanto a una mayor concentración de las horas cátedra de los profesores de la enseñanza media en una o a lo sumo dos escuelas para acentuar así su compromiso con el proyecto educativo institucional (PEI).

Una nueva ley, que ya no sería tan solo de financiamiento, sino de equidad o justicia y calidad de la educación, es, pues, necesaria tanto para

⁷² Como se ha dicho antes, es cierto que los municipios se han ido involucrando cada vez más en tareas educativas tales como jardines de infantes, cursos especiales en materias tales como segunda lengua o tecnologías o formación profesional. Pero sorprende que se haga semejante agregado en un párrafo al pasar cuando la Ley de Financiamiento nada dice al respecto.

asegurar el cumplimiento de las metas de inversión de recursos como para vincularlas a renovadas metas propiamente educativas. El Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 contiene metas y algunos instrumentos útiles a los fines aquí planteados, pero, a nuestro juicio, las primeras son demasiado modestas como para responder a los tremendos desafíos que enfrenta la educación argentina y los medios propuestos son insuficientes. Por ello, se mencionan a continuación temas cuya inclusión en el nuevo proyecto consideramos esenciales.

- 1) Incorporar a la Nación como garante del incremento de los fondos coparticipables, dado que en la ley vigente solo se obliga en tal sentido a las provincias⁷³. Los aportes relativos de la Nación y de las provincias pueden ser análogos a los de la ley vigente, que también ha funcionado bien en este aspecto. Pero debería aumentarse el componente distributivo de la asignación de recursos, ya que hasta ahora es en gran medida devolutivo en tanto se realiza en un 80% por matrícula, 10% por ruralidad y solo un 10% por la población no escolarizada.
- 2) Aumentar gradualmente la obligación de inversión hasta el 7,0% del PIB en 2020, pero estableciendo que no menos dos tercios del aumento de los recursos totales deberán invertirse en las políticas educativas mencionadas más adelante. El aumento del 6% al 7% es necesario, al menos por un tiempo, para que la Argentina pueda recuperar las posiciones perdidas aun en el contexto de América Latina. Una más rápida puesta en marcha de los yacimientos de gas y petróleo no convencionales lo haría posible y sería muy bueno en tal sentido que la Argentina siguiera el camino de Brasil, que acaba de votar una ley destinando el 75% de los recursos fiscales originados en los hidrocarburos a la educación, y el 25%, a la salud. Pocas cosas pueden tener más sentido económico y social que transformar recursos no renovables en capital humano duradero para las próximas generaciones. Un ejemplo relevante de esta mayor necesidad de recursos es el de la doble jornada.

⁷³ En el proyecto original de la Ley de Financiamiento Educativo, originado en el Ministerio de Educación de la Nación y al que tuve la oportunidad de asesorar, la garantía de fondos de coparticipables alcanzaba tanto a los de la Nación como a los de las provincias. En la ley votada, la garantía de la Nación desapareció, muy probablemente al pasar el proyecto por el Ministerio de Economía.

La Ley de Financiamiento Educativo estableció una meta de 30% de alumnos en escuelas de doble jornada en la educación básica para el año 2010, y hasta el momento el progreso ha sido nulo, pues se mantiene en alrededor de un 7%. Debería proponerse lograr en 2020 que el 100% de las escuelas fueran de doble jornada, o al menos de jornada extendida, para posibilitar a todos los estudiantes acceder a la segunda lengua, las tecnologías, la expresión artística, el deporte y la recreación, entre otras disciplinas, acceso que hoy está limitado a los chicos de mayores recursos económicos. Debe tenerse en cuenta que esta exclusión no solo limita la adquisición de conocimientos o habilidades específicas.

También constriñe el desarrollo integral de la personalidad de muchos chicos, y sus habilidades no cognitivas, al no darles la oportunidad de encontrarse con las actividades que les permitirían un desarrollo más pleno. Análogas consideraciones sobre los recursos y la extensión de la jornada surgen de la necesidad de mejorar los vínculos entre educación y trabajo, todavía muy débiles en la Argentina.

Quedó claro una vez más en los últimos años que más dinero no garantiza mejores resultados educativos. Pero sin más y mejor financiamiento tampoco habrá más educación inicial, ni más chicos con doble jornada, ni competencias laborales de los jóvenes. Decididamente no alcanza para ello el 6% del PIB. Por eso, es digno de consideración el proyecto de la presidenta de Brasil, Dilma Rouseff, de invertir en la educación la mayor parte de las rentas de las nuevas reservas de petróleo y gas, sin compromiso de su explotación racional. La idea es clara: lograr un desarrollo sostenible mediante la transformación de los recursos no renovables en capital humano, que posibilite una sociedad más justa e inclusiva.

- 3) Para revertir el retraso de la educación argentina, el aumento de la inversión debe tener resultados susceptibles de ser medidos, y medirse efectivamente. Además de los puntos ya mencionados o incluidos en los numerales que siguen, tales resultados deberían incluir la universalización del nivel inicial; el aumento del número de escuelas de doble jornada; la reducción de la repitencia en la escuela primaria y de ella y de la deserción en la enseñanza secundaria; el aumento de la graduación a tiempo, tanto en la escuela primaria como en la media; avances anua-

les en el cumplimiento de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria; progresos en las pruebas de evaluación de la calidad, y medidas correctivas si no los hubiera; avances en la prioridad otorgada a la atención de las zonas más necesitadas, incluido el ejercicio allí de los docentes más experimentados; desarrollo sostenido de las nuevas modalidades establecidas a partir de la Ley de Educación Nacional, que atienden diversas necesidades especiales y concentración de horas cátedra en la enseñanza media. Por cierto, todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires deberían llevar un registro anual de todos los indicadores mencionados.

- 4) El Ministerio de Educación debería contar con una unidad técnica específicamente destinada a la evaluación del cumplimiento de las metas financieras y educativas de la nueva ley y publicar un informe anual con los resultados de dicha evaluación.
- 5) Esta tarea debería ser apoyada, tanto en la Nación como en cada una de las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por consejos de evaluación del cumplimiento de las leyes educativas vigentes y de sus resultados. Ellos estarían integrados por representantes de los tres poderes del Estado, las comunidades educativas y la sociedad civil, incluidos naturalmente los gremios docentes, y también producirían un informe anual. El objetivo es poner la educación en un lugar central de las agendas cotidianas para así lograr un mayor compromiso de la sociedad, de los medios de comunicación y de los poderes públicos con el seguimiento continuo y sistemático de la situación educativa, siempre ensalzada como importante en los discursos, pero no en las agendas cotidianas porque nunca parece urgente.
- 6) Para garantizar que en el uso de los recursos se dé efectiva prioridad a Zonas de Atención Educativa Prioritaria, deberían formularse políticas específicas y auditadas. En particular, la universalización de la escolaridad -sobre todo en las salas de 4 y 5 años y en la enseñanza media-, la extensión de la jornada escolar y la incorporación de la segunda lengua y las tecnologías deberían realizarse primero en dichas zonas, luego en las restantes. No se trata de “focalizar” la inversión en un sector social, sino de darle la prioridad que necesita y merece. Lo propio cabe decir de las políticas de mejores maestros en escuelas más necesitadas y de concentración de horas cátedra. Ellas han tenido buenos resultados en otros

países, como Francia o Chile, y aunque a veces son descalificadas como “discriminatorias”, son en verdad todo lo contrario. La discriminación y la segregación existen hoy, y se manifiestan en el hecho tremendamente injusto de que, en promedio, las escuelas a las que asisten los chicos más necesitados son las de peor calidad. Esta es una de las principales razones por las que el sistema educativo no está cumpliendo hoy una característica que sí tuvo en mayor medida en el pasado, la de achicar las brechas sociales.

- 7) Para las escuelas que empeoren sus rendimientos o que no logren mejorarlos, las jurisdicciones deberían diseñar políticas especiales de mejora escolar, centradas en la dotación de recursos adecuados, en la capacitación de directivos y docentes y en el fortalecimiento de las comunidades educativas⁷⁴.
- 8) En consonancia con lo mencionado en los puntos 2, 3 y 4, debería establecerse la obligatoriedad de realizar al menos cada dos años pruebas censales de evaluación en las etapas intermedia y final de los ciclos educativos primario y secundario. La sociedad tiene el derecho de conocer cómo evoluciona la calidad de los aprendizajes de los educandos y las autoridades necesitan de dicha información para poder diseñar políticas escuela por escuela. El objetivo de estas pruebas debe ser esencialmente pedagógico y didáctico, permitiendo a las escuelas identificar sus fortalezas y debilidades y *diseñando desde la escuela programas de capacitación acordes*. Podría incluso legislarse que, por un período determinado, los resultados solo sean conocidos por las autoridades educativas y por la comunidad de cada escuela, a las que se debería informar también de su posición relativa en el distrito escolar, el departamento, la provincia, el país y, cuando haya información, el mundo. Se evitaría así que la evaluación se convirtiera en una cuestión sobre todo competitiva y

⁷⁴ Hasta hace un par de años los programas de mejora escolar tenían mayor vigencia en el accionar de organizaciones de la sociedad civil que en el propio Estado. Tal es el caso de los proyectos Escuelas del Bicentenario (la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y otras empresas), Escuelas del Futuro (Universidad de San Andrés), los Programas de Apoyo a Escuelas de la Fundación Cimientos o el programa Escuelas por el Cambio de la Fundación Compromiso. Hay que lamentar que los dos primeros hayan perdido el vigor inicial. Recién a partir de los acuerdos del Consejo Federal de Educación para la enseñanza media de fines del 2009, se ha establecido que las escuelas de ese nivel deberán presentar proyectos de mejora institucional. Es de esperar que esta normativa se cumpla, y lo antes posible, por su importancia crucial para la mejora de la calidad educativa.

se permitiría, en cambio, que su función principal fuera la de transformarse en un instrumento que hiciera posible dar adecuada respuesta a las debilidades y oportunidades de mejora observadas⁷⁵. Aprovechando la experiencia argentina al respecto⁷⁶, estas evaluaciones deberían estar a cargo de un órgano público no estatal, encargado del desarrollo y de la evaluación de la calidad educativa, integrado por representantes de los poderes públicos y de las comunidades educativas pero con mayoría de expertos independientes en su gestión. También es menester ampliar sustancialmente el concepto de “calidad” de la educación, añadiendo de modo sistemático a la imprescindible evaluación de los aprendizajes en Matemática, Ciencia y Lengua, los de las Ciencias Sociales, los referidos a los valores éticos y, pese a su mayor dificultad, también los de las habilidades no cognitivas.

- 9) Una de las falencias de la educación argentina, aun en su mejor época, ha sido su marcada distancia respecto del mundo del trabajo y de la empresa, vínculo que sí se daba en las escuelas técnicas, las normales y las comerciales, pero no en el bachillerato. Ante el aumento sostenido de la escolarización secundaria y la reciente obligatoriedad de este nivel, se hace más necesario que antes volver a modelos que respondan a esta necesidad. Son muchos los estudiantes que, por diversas razones, no continuarán realizando estudios superiores después de graduarse en la enseñanza media⁷⁷. Por ello, en todas las escuelas secundarias con doble

⁷⁵ Después de haber sido insólitamente suspendidas en 2002, las pruebas del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa se han realizado solo por muestra y brindando información -paradójicamente- de muy baja calidad. Este procedimiento impide conocer lo esencial, la marcha de cada escuela. Recién en 2010 se realizó la primera prueba censal en ¡diez años!, en este caso en el último año de la enseñanza media.

⁷⁶ En el año 2001, como producto de nuestra gestión en el Ministerio de Educación de la Nación, fue creado el IDECE (Instituto para el Desarrollo y Evaluación de la Calidad Educativa, Decreto 165/2001), con características análogas a las que aquí se mencionan y que lamentablemente fue eliminado durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Era un organismo desconcentrado, responsable de relevar la información del sistema educativo y de evaluar su funcionamiento. Su directorio estaba integrado por representantes del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y contaba con un comité científico, al cual fueron convocadas personalidades de prestigio en el ámbito de la evaluación y la investigación educativa. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires trabaja actualmente en un proyecto análogo.

⁷⁷ Son muchos los jóvenes que sienten que la escuela “no les sirve”. La realidad es que el título de la enseñanza secundaria es un “carné de no exclusión”. Sin él, se está haciendo cada vez más difícil conseguir un trabajo en el sector formal. Sin embargo, el título no es todavía un “carné de inclusión”, ya que los conocimientos y habilidades adquiridos son insuficientes a ese fin.

jornada, tanto las existentes como las que se incorporen sucesivamente, se debería lograr que todos los alumnos adquirieran al menos una competencia laboral. Este sería un instrumento muy fuerte de lucha contra la exclusión social, y también un atractivo para que los jóvenes concurrieran a la escuela media y permanecieran en ella. En esta misma línea de trabajo deben ser jerarquizados en su calidad efectiva y su imagen social, los centros de formación profesional y los institutos tecnológicos terciarios, de importancia central en otros países como Alemania o Australia, respectivamente, pero todavía cenicientas de la educación en la Argentina y en buena parte de América Latina.

- 10) La nueva ley no tendría plazo de vigencia preestablecido, salvo para la meta financiera, que podría revisarse en 2020, y eventualmente reducirse si los logros alcanzados así lo aconsejaran.

3.3.1.2. *El Fondo de Convergencia (FC)* ⁷⁸

Su objetivo es aumentar la escasísima velocidad de convergencia de niveles de vida entre las provincias argentinas (mostrada en el capítulo III), configurando un promedio digno y con escasa dispersión, análogamente a lo que se logra en países federales avanzados, como Canadá. Para que ello ocurra, es necesaria una mejora cualitativa y cuantitativa de la inversión en capital humano y es por esta razón que el primer componente del Fondo de Desarrollo Humano (FDH) es el Fondo para la Educación.

En cuanto al Fondo de Convergencia, aproximadamente la mitad de sus recursos también deberían invertirse en desarrollo humano -educación, programas de formación profesional y empleo, nutrición, salud y promoción social- y el resto en obras de infraestructura. Los fondos deberían ser recibidos: a) por las provincias que tengan un PIB por habitante inferior al promedio; b) por aquellas regiones con niveles de NBI superiores al promedio nacional, aunque estén ubicadas en provincias con ingresos por habitante también superiores al promedio nacional. El caso más relevante de la cláusula b) es

⁷⁸ La primera propuesta de este tipo para la Argentina fue desarrollada por D. R. ASHUR ET AL. (2009) con el apoyo del gobernador de Salta, Juan Manuel Urtubey. El trabajo de N. ARGANARAZ ET AL. (2010) presenta un esquema análogo.

el de muchos partidos del Gran Buenos Aires para los que habría que empezar a recorrer el camino actualizando gradualmente los valores del Fondo del Conurbano cuya inversión en el GBA está limitada, como se sabe, a 650 millones de pesos en marcado contraste con los 15.000 millones que le corresponderían aplicando la fórmula original de un 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

El FC podría integrarse con un porcentaje del aumento de la recaudación de impuestos nacionales, coparticipados o no, y con un porcentaje similar de la reducción de subsidios a la energía y los transportes. Para participar en el FC las provincias deberían emparejar con recursos propios los fondos recibidos. Sería más que conveniente que los recursos asignados al FC fueran reemplazando gradualmente a las transferencias discrecionales del PEN, sin que en ningún momento se redujera el monto que cada provincia estaba recibiendo al inicio por tal concepto. Debería tenerse en cuenta, también, un mayor desarrollo de los proyectos de I+D, con financiamiento privado y público, con vistas al desarrollo del valor agregado aguas abajo en las cadenas.

3.3.1.3. Aspectos comunes a los fondos, financiamiento y coordinación

a) *Financiamiento.* Los dos componentes del Fondo para el Desarrollo Humano tienen aspectos comunes -empezando por sus objetivos- que hacen necesaria su coordinación. Desde el punto de vista financiero, parece aconsejable mantener para el financiamiento de la educación el esquema vigente en la Ley de Financiamiento Educativo, dado que ha funcionado razonablemente bien; allí contribuyen la Nación con un 40% y las provincias con un 60% de los aumentos obligados de recursos. Para el Fondo de Convergencia, la Nación podría aportar un porcentaje algo mayor. La diferencia se justifica por dos razones. Por un lado, ello limitaría las transferencias discrecionales a provincias, que colocan a estas en situación de subordinación del poder central, cualquiera que este sea. En fin, dada la fragilidad de la situación fiscal argentina de hoy, el financiamiento de estas propuestas solo será viable si la Argentina adopta una estrategia de desarrollo rápido sostenida en el tiempo⁷⁹.

⁷⁹ En J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2010) se muestra la factibilidad fiscal de estas propuestas para escenarios de crecimiento de al menos 4%.

- b) *Coordinación*. Por otro lado, dado su objetivo más amplio y de naturaleza constitucional, que es el de igualar las oportunidades de los habitantes en todo el territorio nacional, surge lógico este esquema de financiamiento. En fin, también sería aconsejable que determinados porcentajes de los aportes de las provincias y la Nación al nuevo financiamiento educativo fueran reconocidos al mismo tiempo como aportes al Fondo de Convergencia.

3.3.1.4. Mejoras en la política nutricional

“Nutrición 10, hambre 0”⁸⁰ una política nutricional universal. La Argentina debe dar respuesta urgente al desafío de erradicar la desnutrición, y también la malnutrición. Ella es necesaria de por sí, porque no es aceptable que haya tantos chicos en esa condición en el país, pero lo sería aún más en un contexto de gradual eliminación de las retenciones y restricciones a las exportaciones tal como el que se propone aquí. Reconocer la existencia del conflicto entre exportación y consumo interno o “mesa de los argentinos” es la primera condición para diseñar y proponer políticas que apunten a resolverlo, algo que es perfectamente posible. Hay una notable coincidencia entre las fuentes en cuanto al impacto máximo que se produciría como consecuencia de la eliminación de las REX y los DEX⁸¹. Para neutralizar íntegramente este impacto debería llevarse la alícuota del IVA de alimentos a un 2,14% y su costo fiscal sería de 0,57% del PIB⁸². Puede demostrarse que dicho costo es sustancialmente menor que las ganancias fiscales de una política de desarrollo integral como la aquí sugerida⁸³.

⁸⁰ Existe actualmente en la Argentina una red (<http://ni0hcero.nutrired.org/index.php>) de más de 1000 organizaciones sociales cuyo nombre se originó en las propuestas del autor principal de este libro.

⁸¹ Se considera que estos impactos son máximos en tanto suponen el traslado pleno de los aumentos de precios de las materias primas a la venta final, que podría ser menor en la medida en que se permita la máxima competencia posible en el sector de consumo masivo, y se la defiende desde el ente regulador. Las estimaciones de impacto máximo son coincidentes: J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2010) las estiman en un 14,1%; J. NOGUÉS, A. PORTO ET AL. (2007) llegan a un valor de 14,5% y M. CRISTINI ET AL. (2009) lo estiman en 14,3%.

⁸² A valores del año 2009. Este costo es adicional al de la unificación de la alícuota en el 10,5% (0,05% del PIB en 2009). Por cierto, esta rebaja no debería llevarse más allá del valor que resultara aproximadamente neutral respecto de una acumulación de créditos fiscales IVA no recuperables.

⁸³ En J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2010) se muestra que las ganancias fiscales netas de las políticas agroalimentarias propuestas ascienden en promedio a 1,8% del PIB. También hay que tener en cuenta que la política de eliminación de las REX y los DEX es gradual, y por lo tanto también lo

El rol de la asignación universal por hijo (AUH). Aunque, como es sabido, a fines del 2009 se amplió el alcance del universo de personas elegibles para el subsidio por hijo hay que lamentar que esta ampliación no llevara al sistema a la universalidad⁸⁴. *Nuestra propuesta es que dicha asignación sea efectivamente universal* y el modo adecuado de presentarla es como una generalización del salario familiar, institución que tiene ya más de seis décadas de excelente funcionamiento. Este enfoque tiene otras dos ventajas. La primera es que se garantiza que llegue a todos los menores de 18 años, los discapacitados y los chicos por nacer. En segundo lugar, al transformarla en un derecho universal de cobro automático se erradica o se reduce en gran medida el clientelismo. El costo total de la universalización de la asignación por hijo es de menos de 1% del PIB, que puede compararse con el 3,8% que se invertirán en 2013 en subsidios, al menos la mitad de los cuales se dirigen a personas de ingresos medios y altos. Los problemas de malnutrición que se observan en la Argentina no son solo de cantidad de alimentos (por ejemplo, de calorías), sino, aun en mayor medida, de calidad⁸⁵. Por ello, para complementar o sustituir parcialmente la rebaja del IVA sería muy recomendable instrumentar una política de descuentos selectivos de alimentos, dejando de lado la “monotonía alimentaria” y dando prioridad a los más nutritivos y no incluidos en las dietas habituales, por ejemplo, harinas y lácteos reforzados (por ejemplo con hierro o calcio), frutas o verduras. El vehículo ideal para hacerlo es la AUH, acreditándola en una tarjeta de compras con la que podría accederse a los descuentos. Este uso podría ser opcional u obligatorio. La ventaja de esta última alternativa es que permitiría reemplazar gradualmente a los comedores escolares -salvo para los refuerzos de desayuno o merienda, según el turno que se curse- y así recuperar la comensalía familiar, que tiene un valor en sí misma⁸⁶. Cabe recordar que un programa análogo existe desde hace varias décadas en los EE.UU. y alcanza hoy a cerca del 15% de la población⁸⁷.

es la necesidad de la rebaja del IVA. Esto da la oportunidad de ir monitoreando la evolución de los precios, y negociando con los oferentes el efectivo traslado a los mismos de las rebajas del IVA sobre los alimentos.

⁸⁴ Ver Universidad Católica Argentina (2013). Todavía están excluidos del beneficio los trabajadores ocupados informales que ganan igual o más que un salario mínimo. Ver <http://www.anses.gob.ar/asignaciln-universal/asignaciln-universal-hijo-i44>.

⁸⁵ S. BRITOS et al, 2005, 2008 y 2009; J. J. LLACH y S. BRITOS, 2009.

⁸⁶ Existen tarjetas alimentarias en funcionamiento, al menos, en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Formosa y Santa Fe y en muchos municipios de la provincia de Buenos Aires.

⁸⁷ <http://blogs.wsj.com/economics/2013/04/05/some-i5-of-u-s-receives-food-stamps/>.

3.3.1.5. Distribución del ingreso

Excede los alcances de este libro el tratamiento de este tema que, sin embargo, consideramos vital para el desarrollo sostenible de la Argentina. Pero no caben dudas de que la equidad de la distribución del ingreso mejoraría significativamente con políticas coordinadas entre los tres niveles de gobierno, ya que incluyen aspectos tan diversos como el desarrollo de la economía (macro) y reducción del desempleo, el combate a la informalidad, la mejora cuantitativa y cualitativa de la educación, la salud y la nutrición, la convergencia entre regiones, el acceso a una vivienda digna, un aumento significativo de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, sobre todo de las personas, una reducción de los impuestos al consumo, en particular el IVA sobre los alimentos y, en fin, un desarrollo significativo del sistema financiero y del mercado de capitales tendiente a democratizar el acceso al crédito, medidas que, casi todas, se tratan en este capítulo.

3.3.2. La agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa

Pese a que existe hoy mayor acuerdo que en el pasado respecto de la necesidad de superar las antinomias Estado versus mercado, políticas activas versus la deserción del Estado, economía cerrada versus economía abierta y agro versus industria manufacturera⁸⁸, hay todavía un largo camino por recorrer porque se trata de acuerdos implícitos y no existe nada parecido a una agenda común de desarrollo que, a nuestro juicio, es necesaria por varias razones.

Sin rumbo. Desde hace muchas décadas la Argentina carece en la realidad de un camino estable para el desarrollo y la integración al mundo.

Volatilidad. Los reiterados cambios de estrategia han sido causa importante de la violencia de los ciclos económicos, determinantes a su vez de un crecimiento muy magro a largo plazo⁸⁹.

Agro “versus” industria. Ha sido clave en esta carencia la dificultad de armonizar el desarrollo del agro, las agroindustrias y las otras industrias ma-

⁸⁸ J. J. LLACH (2010a).

⁸⁹ Ver la nota 20 de este capítulo y también M. LAGOS, J. J. LLACH y colaboradores (2011).

nufactureras. Cada vez que se ha tratado de desarrollar un sector a expensas del otro, el sistema fue inestable y un nuevo ciclo recomenzó. Sin embargo, parafraseando al Pellegrini de “sin industria no hay Nación”, hoy puede decirse que sin rol protagónico del agro y de las agroindustrias tampoco habrá Nación, es decir, no habrá una sociedad con capacidad suficiente de progresar y de albergar el progreso de todos sus habitantes. Por cierto, tampoco habrá agro ni agroindustrias exitosas si la Nación y los demás sectores no se realizan, porque en tal caso difícilmente sea posible llegar a acuerdos que permitan el pleno desarrollo del sector agroalimentario y de los otros productos básicos. Es un desafío formidable, que la Argentina no ha sabido resolver desde hace casi setenta años.

El desafío de agregar más valor en las cadenas agroindustriales. Todavía subsiste en sectores de la sociedad argentina la idea de que “el campo” tiene poco valor agregado. Lo cierto es que tanto el sector agropecuario como las agroindustrias agregan mucho valor a los recursos naturales, pero principalmente “aguas arriba” en las cadenas productivas, es decir, en los eslabonamientos hacia atrás demandantes de insumos, servicios profesionales, tecnologías y bienes de capital. En cambio, son pocas las cadenas de valor que llegan hasta la etapa final de elaboración. Una de las claves para armonizar el desarrollo del agro, las agroindustrias y las manufacturas y para potenciar el desarrollo regional es agregar más valor “aguas abajo” en las cadenas.

Biodiversidad productiva. Otra clave es lograr un desarrollo agropecuario lo más diversificado posible y respetuoso de la biodiversidad productiva, que hoy en día muestra más bien un retroceso frente al avance de la “sojización”.

Los desafíos de la industria manufacturera. Las formidables perspectivas que el desarrollo de los países emergentes ofrecen al agro, las agroindustrias y otros productos básicos, son en buena medida desafíos o aun amenazas para la industria manufacturera. Es bien sabido que no resulta nada fácil competir con las fábricas asiáticas, que proliferan día a día, que tienen colas de trabajadores esperando ser incorporados con salarios inicialmente muy bajos y cuyos gobiernos tienen por sistema evitar hasta el límite posible la apreciación de las monedas domésticas. También es cierto que el desarrollo industrial argentino no se podrá basar sosteniblemente en mano de obra barata, dado que su abundancia nunca fue una característica de nuestro mercado laboral, ni siquiera en comparación con algunos vecinos latinoamericanos como Brasil.

Un mal sistema de incentivos a la producción y las exportaciones. Hay dos rasgos muy negativos del actual esquema de incentivos a la producción y a las exportaciones. El primero es que el sistema impositivo de la Argentina se diferencia notoriamente del prevaleciente tanto en países desarrollados como emergentes, como en parte se ha visto en el capítulo II⁹⁰. La principal diferencia es la elevada incidencia de impuestos distorsivos -es decir, los que directamente suben los costos o bajan los precios de los productos- que desalientan así la inversión, la producción y el crecimiento. Ellos alcanzaron en 2012 -última información disponible- a 6,80% del PIB o 8,79% si se incluye el impuesto inflacionario, también fuertemente distorsivo, equivalentes a 46.400 o 35.800 millones de dólares, respectivamente. Dado que, en un marco de estabilidad macroeconómica, es altamente improbable que la moneda nacional vuelva a estar tan depreciada como a principios de siglo, la reducción de los impuestos distorsivos, junto a las otras políticas aquí sugeridas, tendrán cada vez mayor importancia para mejorar la competitividad sistémica.

El corazón de esta agenda es procurar un desarrollo integrado en lo productivo -dando cabida a todos los sectores- en lo regional, en lo social y en la economía global, y sus ejes centrales son dos. El primero, una política “microeconómica” de aumento sostenido de la competitividad y de la productividad centrada en atraer las inversiones productivas, dando la necesaria seguridad; mejorar el sistema de incentivos, y desarrollar una muy activa política de acceso creciente del país a la sociedad del conocimiento, tanto en educación y capacitación como en ciencia y tecnología. El segundo, una política “macroeconómica” conducente a un tipo de cambio real tan alto (moneda nacional depreciada) como sea posible con baja inflación, evitando o al menos moderando la volatilidad y la apreciación de la moneda. Como se verá en lo que sigue, estos ejes tendrían también efectos sociales positivos por la creación de empleos.

3.3.2.1. La inserción externa

Por su destino histórico y geográfico y el potencial que el mismo representa, la Argentina debe acentuar su integración al mundo a partir del

⁹⁰ Ver también J. J. LLACH y M. M. HARRIAGUE (2005).

fortalecimiento y la profundización del Mercosur -o si fuera posible, mejor aún de la Unasur si esta se concentrara en estos temas en vez de ser un centro político-testimonial- para que incorpore cronogramas claros de: (1) reducción de las asimetrías fiscales, financieras y laborales; (2) creciente coordinación macroeconómica; (3) planes sostenidos en el tiempo de modernización y convergencia gradual de los sectores sensibles; (4) desarrollo también gradual pero sostenido de acuerdos de libre comercio con otros países y bloques regionales, incluyendo la Unión Europea; (5) concreción de la unión aduanera. Todo parece indicar que caminos alternativos de inserción externa serían más problemáticos para la Argentina.

3.3.2.2. *Hacia un nuevo sistema de incentivos a la producción y a las exportaciones*

El hilo conductor es adoptar un sistema de incentivos comparable al vigente en los países que compiten con la Argentina⁹¹.

- * *Eliminación gradual de todos los impuestos distorsivos*, ya mencionados. Lógicamente, esta eliminación debe alcanzar también a las restricciones cuantitativas a la producción y a las exportaciones. Deberían exceptuarse, en cambio, los diferenciales arancelarios que coadyuven a la agregación de valor, tratados más adelante. Una política de este tipo es factible, y también es la principal herramienta para recuperar competitividad, atenuando y compensando la tendencia a la apreciación del peso que hoy se observa. Los reintegros a las exportaciones deberían mantenerse al máximo nivel compatible con la OMC.
- * *Reducción gradual de los subsidios a los consumos energéticos*, con genuino diseño de una tarifa social. Esta política debería formar parte de un plan estratégico para el sector de energía y combustibles, tanto para amenguar su impacto negativo en el balance comercial como para recuperar al menos en parte la ventaja competitiva perdida al respecto. Hoy está muy claro que los yacimientos de gas y petróleo no convencionales abren por completo esta posibilidad.

⁹¹ J.J. LLACH (2010 b) y J. J. LLACH y M. Marcela HARRIAGUE (2010).

3.3.2.3. Un crecimiento agropecuario y agroindustrial compatible con la biodiversidad

La demanda global empujará a la Argentina a especializarse cada vez más en la soja que, junto con la carne aviar, es el alimento que mayor demanda excedente global tendrá en los próximos lustros⁹². La excesiva especialización en un bien agropecuario no es una buena estrategia de desarrollo por los riesgos que se corren de variaciones violentas de los precios; cambios tecnológicos que pueden generar sustitutos o hacer perder ventajas competitivas; la emergencia de plagas específicas y, por último pero muy importante, su impacto negativo en la sustentabilidad ambiental, para la que la rotación de cultivos desempeña un papel muy relevante⁹³. Para que sea posible un desarrollo armónico de las distintas actividades se requieren políticas públicas adecuadas, que incluyan aspectos crediticios y asistencia técnica (INTA y empresas) y, por cierto, también incentivos que devuelvan rentabilidad a los muchos cultivos que la han perdido, al menos en relación con la soja.

3.3.2.4. El desafío de las agroindustrias: más valor agregado in situ, diferenciación de productos, racimos productivos y desarrollo local

El futuro desarrollo de las economías regionales y locales se verá notoriamente favorecido con una redistribución de la renta fiscal del tipo de la aquí propuesta. Como se dijo antes, para ello es clave que la renta originada en la demanda agroalimentaria y de otros bienes básicos sea apropiada principalmente a nivel local para ser invertida en el desarrollo humano de las regiones, las provincias, el campo y las ciudades. Para lograr esto el mejor camino es, sin dudas, el cambio sustancial de las potestades tributarias de la Nación, las provincias y los municipios propuesto en este libro. Uno de los efectos laterales de la propuesta es que el Impuesto Inmobiliario rural provincial podría cobrarse sobre valuaciones fiscales más realistas, allegando así más recursos a provincias y municipios, pero alentando la producción en

⁹² J. J. LLACH y M. Marcela HARRIAGUE (2010) y J. J. LLACH (2012).

⁹³ G. OLIVERIO (2013).

vez de desalentarla⁹⁴. Con el actual nivel de retenciones y trabas a la producción esto es imposible. En conjunción con las demás propuestas que integran esta agenda, una reforma impositiva de este tipo daría lugar a procesos de *desarrollo local* que, como es sabido y mostramos en el capítulo I, son una de las características centrales del desarrollo económico y social contemporáneo en los países más exitosos. Al respecto también debe tenerse en cuenta que los efectos negativos de los impuestos a las exportaciones se manifiestan más intensamente cuanto más “marginal” es la región productora, y por lo tanto, más necesita un desarrollo local endógeno, que surja desde ella misma. Mientras la rentabilidad de los productores de las zonas núcleo de cada cultivo puede continuar siendo positiva y significativa con retenciones, esta puede ser muy baja o nula en las zonas agrónomicamente menos productivas, que son por lo general las más alejadas de los centros y las más pobres. Se las despoja así de variadas alternativas de producción.

El desarrollo local debe apoyarse además en la configuración de *clusters* o racimos productivos basados en los recursos naturales u otros, ya que ello no excluye, por cierto, actividades manufactureras no agroindustriales, como se menciona más adelante. Tal como lo analizó hace muchos años Joseph Ramos⁹⁵, América del Sur tiene una dotación de factores en espejo y complementaria de la de Asia: muchos recursos naturales en relación con la población aquí, lo opuesto allá. Por ello es muy poco probable, si no imposible, que una estrategia de desarrollo exitosa para Sudamérica y para la Argentina, pueda ser la imitación de Asia. La complementariedad entre ambos continentes es la que fundamenta el inmenso potencial de desarrollo que ofrece a Sudamérica el crecimiento de Asia y los demás países emergentes. La alternativa inteligente en nuestro caso, argumenta Ramos, no es ni la de especializarse en recursos naturales solamente, ni la de buscar una industrialización basada en la baratura de la mano de obra, que nunca lo será tanto como en Asia u otros países emergentes. La estrategia adecuada es desarrollar racimos productivos *a partir* de los recursos naturales (RRNN), mirando lo que han hecho países como Finlandia que, al margen del desa-

⁹⁴ Un sistema de este tipo fue propuesto hace casi 25 años en J. J. LLACH y J. FERNÁNDEZ POL (1985). J. NOGUÉS y A. PORTO (2007) estiman que un Impuesto a la Renta Potencial a la Tierra -que no es otra cosa que un inmobiliario sobre valuaciones fiscales realistas- podría recaudar aproximadamente 5000 millones de dólares.

⁹⁵ J. RAMOS (s/f, 1999 y 2006).

rollo de industrias como Nokia, a partir de la sola disponibilidad inicial de bosques, empezó primero con los aserraderos y la carpintería; luego con la industria papelera, llegando a fabricar todos los insumos y maquinarias para ella, en paralelo con la industria del mueble, desarrollada en tan alto grado que hizo de su capacidad de diseño una marca mundial. Las ventajas de un desarrollo en *clusters* respecto de otro que se limite a los recursos naturales residen en que el primero requiere para su desarrollo mucho *capital humano en red*, es decir, genera conjuntos de empresas interconectadas e intensivas en recursos humanos. Una sociedad en la que ocupen un lugar central los racimos productivos basados en RRNN tendrá mayor potencial de crear empleos de calidad y mostrará una mayor integración social y una mayor movilidad que otra recostada principalmente sobre los RRNN con menos agregación de valor aguas abajo en las cadenas.

El grueso del importante valor agregado por el agro y las agroindustrias se encuentra hoy aguas arriba en sus cadenas. Pero, para lograr una mayor diversificación productiva y exportadora y generar más empleos de calidad, es necesario desarrollar los *clusters* y aumentar el valor agregado aguas abajo, si es posible *in situ*, logrando, por ejemplo, una presencia mucho más relevante con bienes finales en los supermercados y centros comerciales del mundo. Hay ejemplos que muestran la posibilidad de hacerlo, como el desarrollo de la vitivinicultura cuyana, desde una economía regional atrapada sin salida a una marca de clase mundial; el desarrollo del complejo oleaginoso como principal agroindustria argentina de escala y clase mundial, y también casos menos conocidos como la fabricación de productos oleaginosos diferenciados. Sin embargo, es muy frecuente que las trabas a la producción y la carencia de promoción adecuada limiten su desarrollo y reduzcan su escala. Algunos instrumentos que pueden contribuir a este objetivo son los que siguen.

* *La mencionada propuesta de eliminación de los impuestos distorsivos* tendría un impacto muy favorable para las economías regionales y la agregación de valor, como el aumento de la oferta de bienes básicos y la superación de los “ruidos tributarios” que se les oponen, por ejemplo, los Impuestos de Sellos, el retorno del Impuesto a los Ingresos Brutos en cascada y las tasas municipales de seguridad e higiene y otras que son impuestos disfrazados.

* *La inversión en educación, ciencia y tecnología*, ya analizada.

* *Menores costos de capital*, tratados más adelante.

* *El establecimiento o mantenimiento de diferenciales arancelarios entre las materias primas y los productos elaborados para todas las cadenas agroindustriales*, del tipo de los vigentes en la cadena oleaginosa, evidentemente exitosa, para favorecer su industrialización. Cadenas como la láctea, la de los granos, la de las carnes de todo tipo, la forestal, la frutal, la hortícola, la minera y otras tienen un amplio margen pendiente de agregación de valor. Esta política se justifica, además, porque los países importadores tienen aranceles escalados por valor agregado, lo que dificulta la penetración de productos como los aquí propuestos.

* *Uso pleno de los subsidios a la investigación y desarrollo y a las regiones desfavorecidas permitidos por la OMC*, vinculándolos al Fondo de Convergencia como ya se mencionó.

3.3.2.5. *El desarrollo sostenible de la industria manufacturera*

Queda dicho que la gran oportunidad que ofrece el mundo a la producción de bienes básicos y agroalimentos plantea al mismo tiempo nuevos desafíos y aun amenazas para la industria manufacturera. El primer desafío, y no solo para la Argentina, sino también para muchos otros PD y PE, surge de los bajos costos laborales y la gran eficiencia productiva de los países asiáticos. El segundo está dado por la enfermedad holandesa, cuyo riesgo sería mayor al aumentarse los incentivos a la producción agropecuaria y agroindustrial, como aquí se propone. Esta enfermedad, que en verdad debería ser llamada española por haber sido la España del Siglo de Oro la primera en padecerla en escala relevante, surge de la apreciación de la moneda doméstica resultante de un gran salto exportador, vinculado en la mayoría de los casos a la abundancia de los recursos naturales⁹⁶, y que afecta negativamente la competitividad de otros sectores, principalmente de la industria manufacturera. Por su dotación de factores productivos, en especial el trabajo, la Argentina no es como Asia hoy, ni como África mañana, y tampoco como Brasil. No será posible para nuestro país desarrollarse de modo sostenible o insertarse exitosamente en el mundo haciendo eje en industrias intensivas en mano de obra barata. En este marco, las propuestas presentadas tienden a una

⁹⁶ J. J. LLACH (2010b).

industria manufacturera capaz de pagar salarios medios, análogos a los que hoy permiten un buen crecimiento industrial a países como los de Europa Oriental. Para ello es necesario aumentar la productividad y la competitividad propendiendo al aumento cualitativo y cuantitativo de los principales factores productivos que necesita la industria, a saber, los recursos humanos, el capital y la tecnología. Si bien el país no se caracteriza por la abundancia de capital, tampoco está afectado por su escasez, como lo muestran los aproximadamente 170.000 millones de dólares de activos del sector privado no empresarial ni financiero invertidos en el exterior. Cada vez que se crean adecuadas condiciones de confianza el problema que surge es el contrario, a saber, cómo frenar excesivas entradas de capitales. El país debe facilitar la inversión privada, y también la pública en aquellos sectores que, pese a mostrar beneficios sociales netos, no atraerán al sector privado. La infraestructura necesita indudablemente un nuevo salto adelante, muy evidente en lo que se refiere a la energía, pero también relevante en transportes, agua, servicios sanitarios y preservación del medioambiente. Sobre la base de las consideraciones anteriores surgen diversos caminos a transitar para permitir a la industria manufacturera responder a los desafíos y amenazas descriptos.

* *Abaratar el costo del capital y aumentar su oferta* mediante instrumentos como los que siguen. 1) Reglas de juego previsible para la inversión, grave carencia de la Argentina de hoy, incluyendo naturalmente las limitaciones de todo tipo a la inversión que surgen del cepo cambiario. 2) Recuperación de la solvencia fiscal (ver más adelante). 3) Permitir la devolución automática del IVA sobre la inversión y/o la amortización acelerada de los bienes de capital, al menos por un tiempo, dado que la Argentina necesita un aumento rápido de la productividad para recuperar competitividad. 4) Un marco de este tipo facilitaría el aprovechar la mayor oferta de divisas de bajo costo para financiar las importaciones de bienes de capital y abaratar la inversión en maquinaria y equipo. 5) Recuperar la credibilidad interna y externa del país -normalizando también la relación con el Club de Paris- para maximizar el acceso al financiamiento de proveedores y a inversores de capital de riesgo. 6) Desarrollar los instrumentos necesarios para lograr financiamiento abundante y barato de la producción y de la inversión, lo que requiere una baja importante de la inflación y el desarrollo de instrumentos de ahorro y crédito de mediano y largo plazo en pesos, tanto nominales como ajustados. 7) La Argentina es uno de los pocos países de tamaño medio o grande,

desarrollados o no, que carece de un buen sistema de financiamiento público o público-privado del comercio exterior y de la inversión, incluyendo la proyección externa de las empresas argentinas. Junto al desarrollo del sistema financiero podría ayudar al respecto la transformación del Banco Nación y del BICE en entidades mixtas de capital abierto y con cotización bursátil⁹⁷.

* *Una buena macroeconomía capaz de moderar la apreciación cambiaria.* Como se ha dicho, para evitar errores del pasado, la Argentina debería mantener un tipo de cambio tan alto (moneda depreciada) como el que sea posible con una inflación baja. Para ello son decisivos los siguientes instrumentos: i) Una política de superávit fiscal estructural, idealmente mediante la constitución de un fondo de ahorro público, que permitiría que la Tesorería reemplazara al menos parcialmente al BCRA en la compra de divisas. Esta política tendría dos efectos muy importantes. Por un lado, una caída sustancial del riesgo país, llevándolo a los 200 puntos básicos de 1997 o 2007, abaratando así el capital para todo el sector privado. Por otro lado, una menor inflación, clave para al menos moderar la apreciación de la moneda. El fondo de ahorro también permitiría compensar aumentos invisibles y muy significativos de los pasivos del Estado a mediano y largo plazo como los resultantes de la eliminación del componente de capitalización del sistema previsional. 2) Al incrementar la inversión y las importaciones de bienes de capital, el nuevo sistema de incentivos incrementará la demanda de divisas. 3) Lo propio ocurrirá con las importaciones de energía ya que, aun corrigiendo sus precios actuales, ellas pueden ser crecientes por varios años, hasta que los nuevos incentivos generen mayor inversión en explotación y explotación de petróleo y gas. 4) Perfeccionar los mecanismos de limitación de las entradas de capitales de corto plazo, que son casi siempre fuente de desequilibrios en la economía.

* *Los recursos humanos.* Propuestas como la del Fondo de Desarrollo Humano permitirán aumentar cuantitativa y cualitativamente la disponibilidad de recursos humanos para la producción.

* *Las negociaciones salariales.* 1) Deberían crearse marcos institucionales de negociación que permitieran hacerla compatible con la competitividad de la industria manufacturera y los demás sectores productivos. 2) Un

⁹⁷ J. J. Llach y D. Braun, 2002.

escenario de inflación decreciente ayudaría, sin dudas, a lograr acuerdos de precios y salarios alineados en tal sentido.

* *Inversión en I + D.* Junto a un aumento cuantitativo y cualitativo de la inversión en capital físico y humano, un desarrollo sustentable debe otorgar un papel más protagónico a la ciencia, la tecnología y la innovación productiva, cruciales también para el desarrollo regional centrado en los *clusters* y la agregación de valor. Se trata de un área en la que ha habido progresos en los últimos años, incluida la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Pero todavía se está muy lejos de la meta. Por ejemplo, en 2010 la Argentina invirtió 0,62% del PIB en I+D, cuando la meta debería ser como mínimo la de Brasil, que es el doble. Para ello se requiere un esfuerzo adicional del sector público y también del sector privado, cuya participación en el financiamiento de la I+D es muy baja en la comparación internacional.

1) Para lograrlo, sería conveniente que toda la inversión en I+D recibiera el mismo tratamiento que la inversión en capital físico en cuanto a la devolución automática del IVA, la amortización acelerada e, inclusive, la inversión en recursos humanos, considerándola como tal a los fines del IVA, al menos en parte. 2) También podrían usarse tanto como sea posible los subsidios a la I+D admitidos por la OMC.

* *Desarrollo de otras industrias y de las pymes.* 1) Las políticas propuestas permitirán un mayor crecimiento de las industrias elaboradoras de materias primas. Y tal como se ha visto en este siglo con el caso de la maquinaria agrícola -o con el caso de Finlandia antes mencionado-, ello favorecerá también la formación de *clusters* de producción de los insumos, bienes de capital y servicios de las industrias en expansión. 2) Un capítulo aparte es el de los llamados “sectores sensibles”, es decir, aquellos que por utilizar mano de obra poco calificada tienen una fuerte competencia de Asia u otras regiones emergentes. Entran aquí ramas como las de calzados, algunos textiles, confecciones, muebles, juguetes y parte de la metalmecánica. La política adecuada para ellos es financiar programas de reconversión con cronogramas adecuados, de tal modo que apunten hacia la elaboración de productos diferenciados, de calidad y marca y capaces de integrarse al mundo, dejando de lado gradualmente las políticas erráticas de apertura-cierre de la economía aplicadas desde hace mucho tiempo. 3) Respecto de las pymes, debería con-

siderarse una reforma del Impuesto a las Ganancias que estableciera escalas progresivas análogas a las vigentes para las personas.

3.3.2.6. El desarrollo de los servicios

El sector servicios del país genera el 70% del PIB, tres cuartas partes del empleo y cerca del 20% de las exportaciones. A favor de las leyes de Engel y de la evolución de las elasticidades ingreso del consumo, la demanda de servicios tiende a crecer más que el ingreso y por eso el aumento del peso de este sector es y seguirá siendo por bastante tiempo el estado natural de las cosas. Sin embargo, los servicios suelen ocupar un lugar demasiado modesto en las agendas sobre la estrategia de desarrollo. Pese a no ser el tema central del trabajo, puede afirmarse que el desarrollo de este sector estratégico se vería favorecido por políticas como las que se han expuesto aquí acerca del desarrollo del capital humano -vital para el crecimiento de los servicios- y del abaratamiento de los costos del capital.

Pese a ser tan numerosas las propuestas mencionadas hasta aquí no agotan la agenda pendiente para el desarrollo sostenible de la Argentina. Ella debería incluir también otras cuestiones, algunas de las cuales gozan de bastante consenso entre las fuerzas políticas y las organizaciones de la sociedad civil, como la modernización del Estado, para recrear la carrera de la función pública y lograr una mayor transparencia y medición de resultados; reformas impositivas para dar mayor progresividad efectiva al sistema; en materia de servicios públicos, el planeamiento estratégico, la mejora de los entes reguladores, la defensa de los consumidores, el servicio universal e incentivos adecuados y pautas claras y creíbles sobre la propiedad y la gestión de las empresas; en materia de medioambiente, mejorar los entes reguladores y el poder de policía ambiental; y en lo concerniente a pymes, racionalizar y facilitar las políticas de apoyo a las pymes y microemprendimientos, incluyendo naturalmente a las microfinanzas⁹⁸.

⁹⁸ Todas estas propuestas, junto a las opiniones sobre ellas de los partidos políticos más votados y de diez organizaciones de la sociedad civil, están desarrolladas en J. J. LLACH (2010a).

3.4. *Ser federales, punto de apoyo imprescindible para una Argentina mejor*

Decidirse de una buena vez por todas a ser un país federal es clave principal y punto de apoyo imprescindible para encontrar el hilo conductor de la agenda cuya realización necesita la Argentina y, al mismo tiempo, para lograr una consolidación de las instituciones representativas y republicanas imprescindibles para tales logros⁹⁹.

La dificultad de la empresa es enorme, como lo atestigua tristemente nuestra historia, que no es de fracasos rotundos, pero tampoco de éxitos posibles. Ella está aún hoy signada por los sesenta años de guerras civiles, entre 1820 y 1880; por el fracaso del proyecto de Roca de incluir cabalmente al Interior en la Nación, junto al Litoral y a Buenos Aires, en lo político, en lo económico y en lo social¹⁰⁰; por los proyectos más o menos hegemónicos que siguieron, tanto en democracia, con Yrigoyen, Perón, Alfonsín, Menem y los Kirchner o con los gobiernos fraudulentos o militares; en fin, también está signada por proyectos políticos distintos y constructivos, sin clara vocación hegemónica, tales como los de Alvear y Frondizi.

Aunque en diferentes grados y con distintas tonalidades, todos ellos hablaron de integración nacional y se conmovieron hasta las lágrimas por “el Interior”, deplorable expresión porteña que ignora la riqueza de los matices del país. Aunque por cierto muy diversos en la mayoría de los órdenes, ellos no fueron tan distintos en la cuestión federal y utilizaron tres instrumentos principales en sus políticas hacia las provincias: la coparticipación homeopáticamente gradual de los impuestos nacionales, las ciertamente bienvenidas obras públicas nacionales y variados regímenes de promoción. Los tres tuvieron aciertos, errores y omisiones. La coparticipación de impuestos, ahora mismo con 17 años de incumplimiento de la nueva ley mandada por la Constitución de 1994, carece todavía de los criterios objetivos establecidos en el famoso e incumplido inciso 2 del artículo 75 para equiparar los

⁹⁹ La república y la democracia son siempre perfectibles pero, tal como ocurre con la economía mixta basada en el capitalismo, hasta ahora no se ha descubierto ni, mucho menos, puesto en práctica nada superador. Por eso, son tan preocupantes los escarceos (o algo más) de reformas constitucionales ignotas con las que se nos amenaza periódicamente.

¹⁰⁰ No puede dejar de mencionarse que la doctrina de las “potestades tributarias concurrentes” que se empezó a pergeñar a partir de la crisis de 1890 fue un arrebato de poder a las provincias que dañó el corazón de un proyecto, por otro lado, federal como el de Roca.

niveles de vida en todo el territorio nacional y, en contraste, a ello se ha agregado en este siglo una dosis insoportable de discrecionalidad. Las obras nacionales han hecho lo suyo, pero nada mejoró los sesgos centralistas de la intercomunicación ferroviaria ni aprovechó sus indudables fortalezas ni la reemplazó por una red de autopistas y todavía es necesario pasar por Buenos Aires para volar entre buena parte de las ciudades importantes de las provincias. Tampoco ha habido un programa efectivo para distribuir más equitativamente el gasto nacional entre las provincias, como también manda la Constitución. Los regímenes de promoción, en fin, tuvieron escasos logros en cuanto a asentar de manera estable y sostenible nuevos núcleos productivos en nuestro vasto territorio.

Sería sesgado, sin embargo, desconocer logros tales como la descentralización de la provisión de bienes públicos en consonancia con la Constitución vigente, pero casi siempre sin adecuada provisión de recursos las provincias o los municipios; el desarrollo en buena medida espontáneo de nuevas economías regionales al impulso de la favorable coyuntura externa para las producciones primarias o del turismo en muchos puntos del Interior o la devolución aun imperfecta a las provincias de las rentas (regalías) de los recursos naturales, que tuvo sin embargo el efecto de acentuar las desigualdades regionales.

Pero ningún gobierno nacional ni, cabe decirlo, ninguna coalición de provincias, propuso ni realizó una devolución o recuperación cabal de las potestades tributarias de las provincias y los municipios, instrumento crucial de redistribución del poder en un sentido federal. Mientras esto no se lleve a la práctica, junto a criterios objetivos y equitativos de distribución de los recursos comunes entre provincias y municipios, estaremos sometidos a la hegemonía. Y, como hemos desarrollado en el punto 3.2.3 de este capítulo, los proyectos políticos hegemónicos, con su incorregible propensión a internarse en caminos que profundizan los errores han llevado siempre al péndulo político y a la volatilidad macroeconómica, entre otras razones, porque una vez que se transitan esos caminos parece hasta insensato plantear siquiera la discusión de la necesidad de políticas de mediano y largo plazo. Vivimos para la semana, a lo sumo para el mes o el trimestre y siempre para las próximas elecciones. No hay horizontes más lejanos y este *síndrome del retraso argentino* no se corregirá sin un federalismo genuino¹⁰¹.

¹⁰¹ Por eso mismo, pueden pasar rápidamente al olvido frases como esta: “Si mañana salimos de esta Convención Constituyente con una definición de federalismo *light*, de cubrir solamente las apa-

La pregunta más difícil de contestar es la factibilidad de un proyecto genuinamente federal. Se ha mostrado en este libro que los obstáculos no son principalmente económicos, sino políticos. Por ello, hemos ofrecido una diversidad de alternativas que amplían los grados de libertad de quienes deberían tomar las decisiones y muestran que el federalismo es posible. Hay por delante una tarea difícil, pero no imposible y cuyo resultado sería nada menos que un país mucho más integrado en su economía y en su sociedad a lo largo y a lo ancho de su vasta y generosa geografía.

riencias en el sentido de que hemos federalizado muchas cosas, no le vamos a poder echar la culpa a nadie, ni a Menem ni a Cavallo, porque no son convencionales constituyentes. Los que sí somos convencionales constituyentes somos nosotros... (aplausos) y somos nosotros los que de una buena vez por todas tenemos que fijar reglas de juego diferentes. Nadie nos va a regalar lo que no seamos capaces de defender para las provincias, y vamos a ser responsables ante la historia por haber estado en un momento único para discutir y debatir madura y seriamente -sin consignas ni panfletos, pero con medidas instrumentales- esta cuestión del federalismo” (Cristina Fernández de Kirchner, Convención Constituyente de 1994, citada por Pablo MENDELEVICH, La Nación, 3 de febrero de 2013)

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PROVINCIALES EN LA ARGENTINA. 1959 - 2010 ¿CONVERGENTE O DIVERGENTE?

Por ALBERTO PORTO¹

1. Introducción

La estructura del gasto público, definida como la participación de cada tipo de gasto en el total, es un asunto de interés teórico y empírico en el estudio de las finanzas de los gobiernos subnacionales. En este trabajo se aborda el tema para los gobiernos provinciales en la Argentina para un periodo largo: 1959 a 2010. La pregunta central es si las políticas presupuestarias (gastos) de los gobiernos provinciales convergen a lo largo del tiempo. ¿La canasta o “mix” de bienes en cada provincia es similar o existen diferencias?, si existen diferencias ¿Se han mantenido a lo largo del tiempo o se han modificado?, ¿Cuáles son las diferencias -distancias- de las canastas entre las provincias?, ¿Se han ampliado o han disminuido?, ¿Cómo puede explicarse la evolución?

En economía de los gobiernos locales la distribución territorial de las variables fiscales ocupa un lugar central -a diferencia de los desarrollos de Samuelson (1954, 1955) que no consideran el territorio. Oates (1972) supone que los bienes públicos locales, en caso de proveerse centralmente, lo serán sobre una base uniforme, igual en cada jurisdicción, debido a problemas informativos. En cambio, un modelo descentralizado, con o sin movilidad de personas y factores, permite obtener ganancias de bienestar al adaptarse la oferta a la demanda en las distintas jurisdicciones. Hay una presunción de diferentes canastas en las distintas jurisdicciones si es que, *ceteris paribus*, difieren los ingresos y/o las preferencias de las personas.

¹ Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas. Se agradece la efectiva y valiosa colaboración de Natalia Porto y Noelia Garbero.

En el modelo de Tiebout (1956) el trabajo es el factor móvil que busca la localidad con el paquete de gastos e impuestos que maximiza su utilidad. Suponiendo ingresos iguales, en la medida que las preferencias difieran en la población, tenderán a formarse comunidades homogéneas, distintas entre sí en su política fiscal. Las personas con preferencias intensivas en bienes públicos locales formarán una comunidad distinta de la integrada por las personas con preferencias intensivas en el bien privado. En este caso, en equilibrio, existirán diferentes políticas fiscales en las jurisdicciones, que se mantendrán a lo largo del tiempo. Las presentaciones simples de estos modelos se realizan con un bien público y un bien privado, pero se pueden extender considerando un cierto nivel de gasto público, observando la diferente estructura del gasto (distintas canastas).

En Tiebout la formación de comunidades homogéneas en cuanto a las canastas de gastos se logra por la vía de la movilidad de las personas - el “voto con los pies”. En el modelo de competencia interjurisdiccional, á la Oates y Schwab (1988) el capital es móvil y el trabajo es no-móvil. En este caso las canastas de gastos para las familias pueden diferir también al interior de las jurisdicciones debido a que no existe un mecanismo para la formación de comunidades homogéneas. El rendimiento neto del capital, en cambio, es el mismo en todas las jurisdicciones -que, en caso de ser gravado, debe serlo en base al principio del beneficio.

En este trabajo se cuantifica la evolución de la estructura de los gastos provinciales en la Argentina, para el periodo 1959-2010, y se indagan preliminarmente algunos de los factores que pueden explicar el resultado.

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección 2 se desarrolla un modelo simple de estructura de gastos con la finalidad de fijar las ideas del trabajo. La cuantificación para las provincias argentinas, para 1959-2010, es el objetivo de la sección 3. Los resultados se comentan en la sección 4 y en la sección 5 se concluye.

La principal conclusión es que la estructura de los gastos se ha hecho más similar a lo largo del tiempo y que para entender la evolución de las variables fiscales provinciales -en el caso de este trabajo, la estructura de los gastos- es necesario centrarse en el impacto de las políticas nacionales².

² Un factor que adicionalmente conduce a la convergencia de las canastas de bienes es la interdependencia de gastos entre las jurisdicciones. En la función de utilidad de la jurisdicción *i* entra como argumento la estructura de gasto de la jurisdicción *j* y viceversa. De esa forma, la probabilidad de que

2. Modelo Simple

Supóngase un tamaño dado del presupuesto que se normaliza a la unidad. La estructura del gasto es

$$\sum_{i=1}^s g_i = 1, \quad g_i = \frac{G_i}{G}$$

Siendo G_i el gasto en la finalidad i y G el gasto total.

El gobierno elige la estructura del presupuesto que maximiza el beneficio (económico y/o político) dado por $B(g_1, \dots, g_s, X)$ sujeto a $\sum_{i=1}^s g_i = 1$, o sea,

$$L = B(g_1, \dots, g_s, X) - \lambda \left(\sum_{i=1}^s g_i - 1 \right)$$

donde X es un vector de variables exógenas. Para simplificar se supone que el beneficio de cada tipo de gasto es independiente de los otros gastos (derivada segunda cruzada igual a cero) y que el beneficio marginal es positivo y decreciente.

Las CPO son,

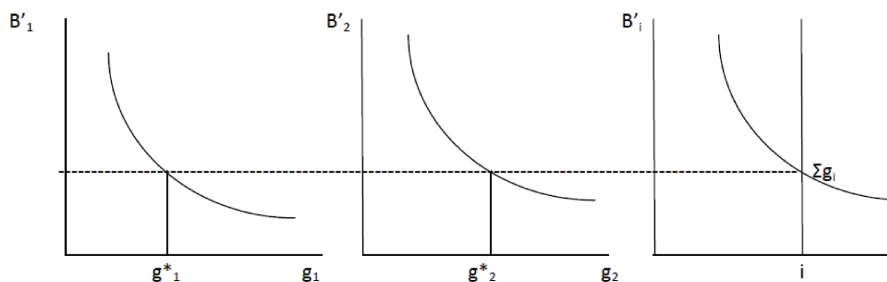
$$\frac{\partial B}{\partial g_i} - \lambda = 0, \quad i = 1, \dots, s$$

$$\sum_{i=1}^s g_i - 1 = 0$$

un estado adopte un nuevo programa es alta si otros estados, que se consideran un punto de comparación, lo han adoptado. Las jurisdicciones emulan a sus vecinos económicos (Case, Rosen and Hines Jr, 1993). Algo similar ocurre con la política tributaria (Besley y Case, 1995). La globalización con sus efectos de eficiencia y compensación (Garrett y Mitchell, 2001; Garret y Nikerson, 2001; Dreher, Sturm y Ursprung, 2006) puede jugar un rol en la determinación de la estructura comparada de los gastos. En estos modelos la estructura de los gastos se determina endógenamente. En otros enfoques se estudia el impacto de una estructura dada de gastos sobre distintas variables económicas, p. ej. la convergencia económico-social entre las jurisdicciones (Aschauer, 1989; Barro, 1990, Devarajan, Swaroop and Zou, 1996; Sanz y Velázquez, 2001).

La estructura presupuestaria debe ser tal que el beneficio marginal sea igual para todo tipo de gastos. En la Figura 1 se presenta la situación para el caso de dos tipos de bienes.

Figura 1- Estructura Presupuestaria



Cada jurisdicción elige la estructura presupuestaria que maximiza el beneficio. El equilibrio puede ser diferente en cada comunidad debido a diferencias en las funciones de beneficio. El modelo plantea la elección de un gobierno á la Oates. En este trabajo la atención se centra en la comparación de la evolución de las estructuras de gastos provinciales y de algunas políticas nacionales que pueden haberlas afectado.

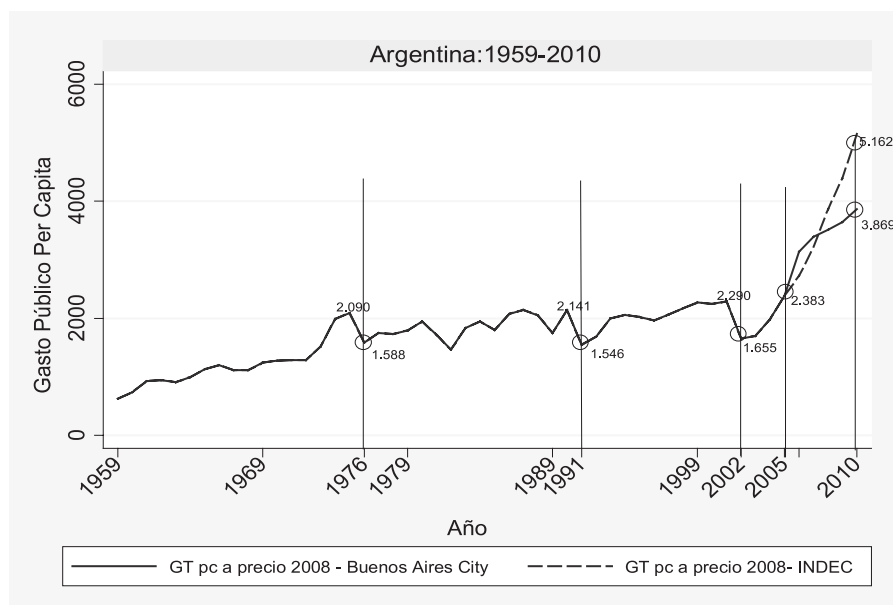
3. Cuantificaciones

3.1. Gasto total per capita. 1959-2010

A modo de introducción al análisis cuantitativo en la Figura 2 se presenta la evolución del gasto total per capita (GPpc) del conjunto de provincias para el periodo 1959-2010, en millones de pesos del 2008. El GPpc presenta 4 periodos marcados de crecimiento. El primero muestra un crecimiento estable que va desde 1959 hasta el año 1975, cuando se produce una fuerte caída (1976, como consecuencia de la crisis económica). El segundo periodo, comprendido entre 1976 hasta 1990 presenta un crecimiento más fluctuante, con varios episodios de caída del gasto que culmina en 1991 con un nivel similar al de 1976. El tercer periodo de crecimiento comienza en 1992 y termina, junto con la convertibilidad, en el año 2001. En el periodo final, el gasto público también aumenta con una tasa de crecimiento mayor. La tasa de crecimiento anual acumulativa a lo largo de todo el periodo fue del 4,49%.

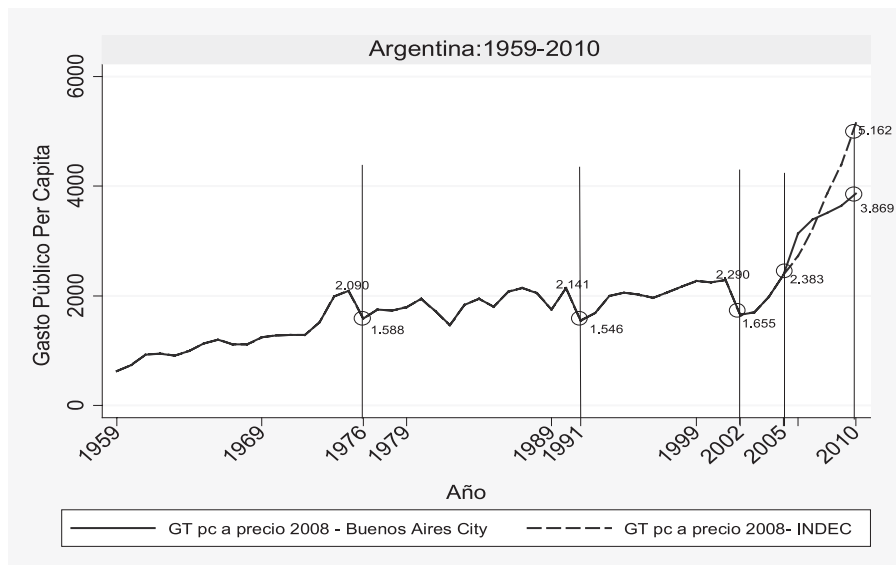
El coeficiente de variación del gasto total per cápita, considerando todas las jurisdicciones se muestra en la Figura 3. Si bien hay fluctuaciones año a año, se observa una clara tendencia a la dispersión de los gastos totales per cápita hasta fines de los ochenta. Luego de una abrupta caída hasta 1994, la tendencia a la dispersión reaparece, sin alcanzar el pico de fines de los ochenta. Esta evolución está determinada, en gran medida, por la distribución entre provincias de las transferencias nacionales (Porto, 2005).

Figura 2 - Evolución del Gasto Público per Cápita (en millones de \$ 2008)



Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

Figura 3 - Coeficiente de variación del Gasto Público per Cápita

Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

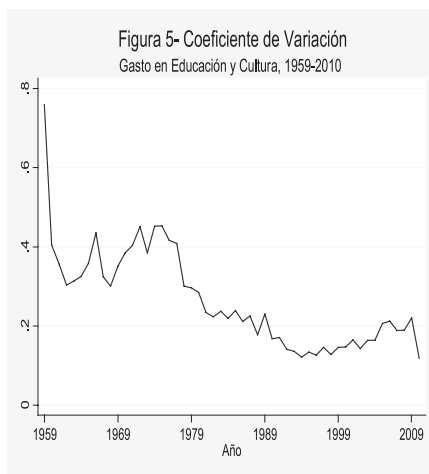
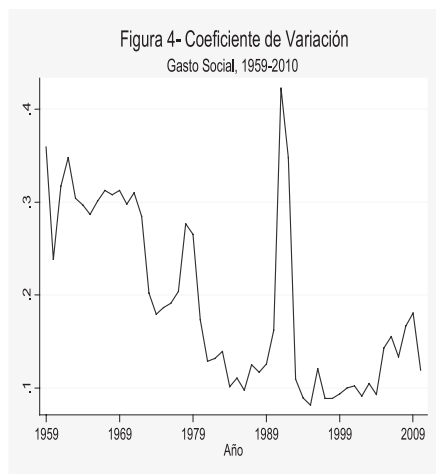
3.2. Evolución de la estructura de los gastos provinciales. 1959-2010

La evolución comparada de la estructura de gastos provinciales en la Argentina, para 1959-2010, se estudia utilizando tres medidas de uso frecuente: el coeficiente de variación de los distintos tipos de gasto; el índice de diferencia o distancia, considerando para cada año el grado de disimilitud de los gastos por función y por provincia; y la estimación lineal de la convergencia de los distintos tipos de gastos per cápita entre las provincias.

3.2.1. En primer lugar se calcula el coeficiente de variación de las estructuras de gastos considerando todas las provincias. Si en todas las provincias las estructuras fueran iguales el coeficiente sería igual a cero. El coeficiente aumenta su valor a medida que la dispersión de las estructuras aumenta. Los resultados se vuelcan en las Figuras 4 a 12.

En general, a lo largo del periodo, el coeficiente de variación disminuye. Las mayores divergencias (mayor valor del coeficiente) se registran en los

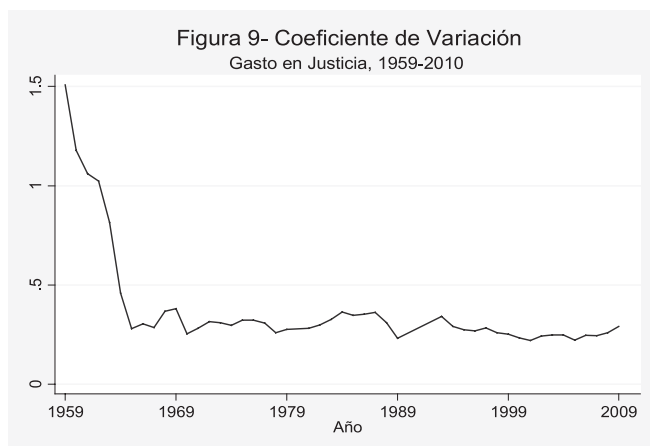
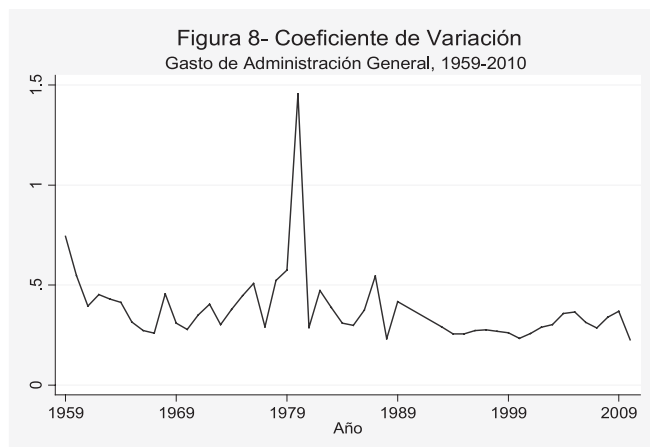
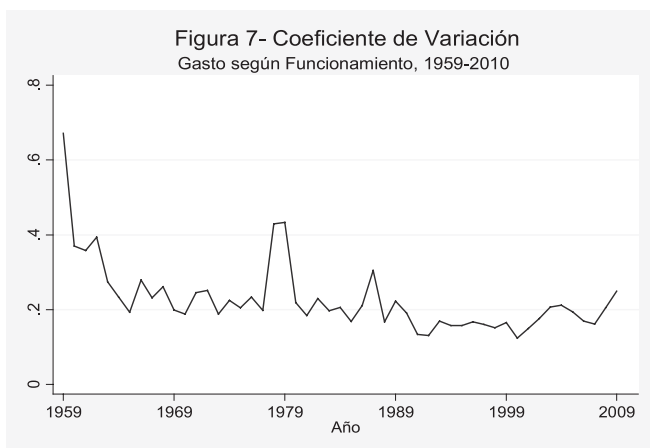
gastos de capital y en los servicios de la deuda pública. La mayor disminución corresponde a los denominados “gastos sociales”³ (salud y educación y cultura).

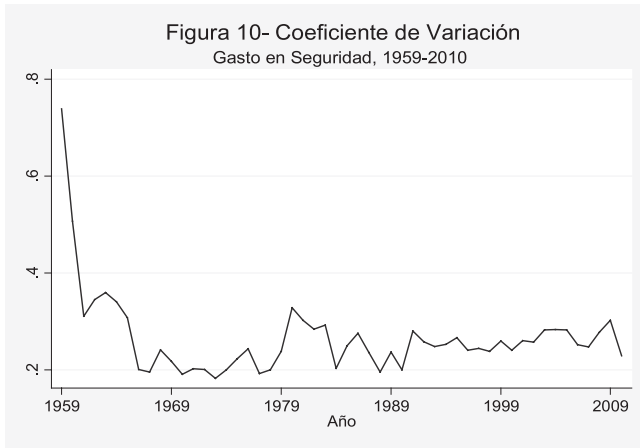


Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

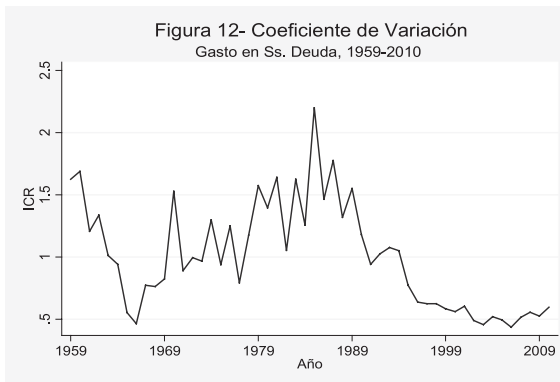
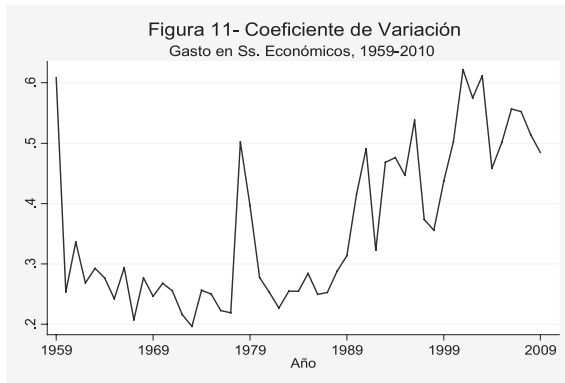
³ Si bien el término “gasto social” se ha generalizado, especialmente en el mundo de funcionarios, políticos y consultores, es inapropiado ya que lleva a pensar que el resto de los gastos públicos son “antisociales”. Algo similar ocurre en otras áreas, p.ej. la de precios y tarifas de servicios públicos.





Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.



Fuente: elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: a partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

3.2.2. Un segundo indicador de la evolución de las estructuras de gastos es el de dispersión o “diferencia” entre las provincias. Es un índice de distancia que considera simultáneamente las diferencias entre las finalidades de gasto para todas las provincias. El cálculo se realiza con la expresión⁴,

$$ID_t = \frac{1}{s} \sum_{f=1}^s \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left| \frac{G_{fit} / \sum_{f=1}^s G_{fit}}{\sum_{i=1}^n G_{fit} / \sum_{f=1}^s \sum_{i=1}^n G_{fit}} - 1 \right| \right] \quad (1)$$

donde:

G_{fit} : es el Gasto Público en la función f de la provincia i en el año t .

S : cantidad de funciones de Gasto Público, igual a 4 (Funcionamiento, Social, Servicios Económicos y Deuda Pública).

N : número de provincias e igual a 24.

T : años 1959 a 2010.

Figura 13 - Índice de Distancia del Gasto Público per Cápita



Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

⁴ Ver Sanz y Velázquez (2001)

La evolución de este indicador (ver Anexo y Figura 13) muestra que la distancia entre provincias ha disminuido a lo largo del tiempo, revelando que las estructuras de gastos son más similares. Es el mismo resultado que el obtenido con el coeficiente de variación.

3.2.3. Convergencia absoluta (convergencia β) de los distintos tipos de gastos per cápita. Se utiliza la expresión lineal usual,

$$TCA_j = (lgp_{jtf} - lgp_{jto})/T = \alpha + \beta lgp_{jto} + u_j$$

En donde TCA_j es la tasa de crecimiento anual promedio del Gasto Público, lgp_{toj} es el logaritmo del GPpc en el periodo inicial (año 1959), lgp_{jtf} es el logaritmo del GPpc en el periodo final (año 2009), T es el número de años entre el periodo inicial y el periodo final, y u_j son factores no observables.

Tabla 1 - Estimaciones de convergencia absoluta β . Gasto Público per Cápita

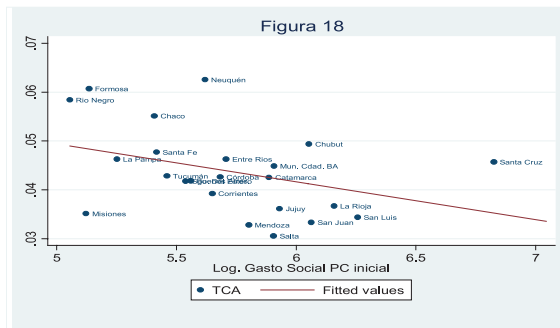
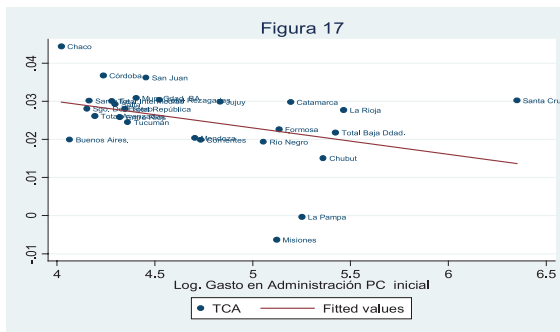
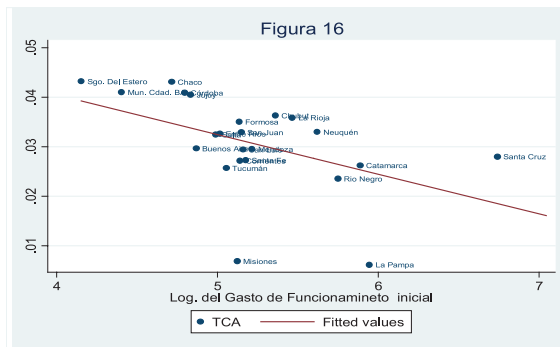
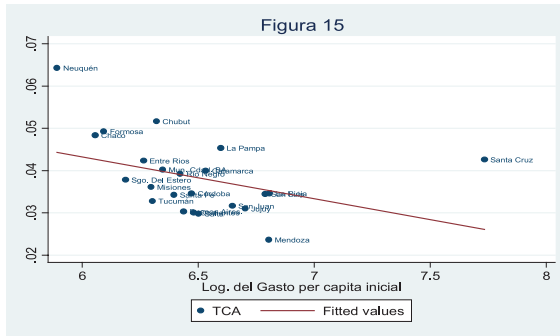
VARIABLES	Tasa de crecimiento anual promedio					
	Gasto Total	Gasto en Funcionamiento	Gasto en Administración	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Betha	-0.00968*	-0.00801**	-0.00700*	-0.00774*	-0.0115***	-0.00244
	(0.00485)	(0.00312)	(0.00416)	(0.00407)	(0.00318)	(0.00319)
Constante	0.100***	0.0725***	0.0577***	0.0881***	0.0983***	0.0433**
	(0.0315)	(0.0164)	(0.0199)	(0.0233)	(0.0158)	(0.0155)
Observaciones	23	23	21	23	21	18
R ²	0.257	0.246	0.161	0.162	0.407	0.036

Errores estandar en parentesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

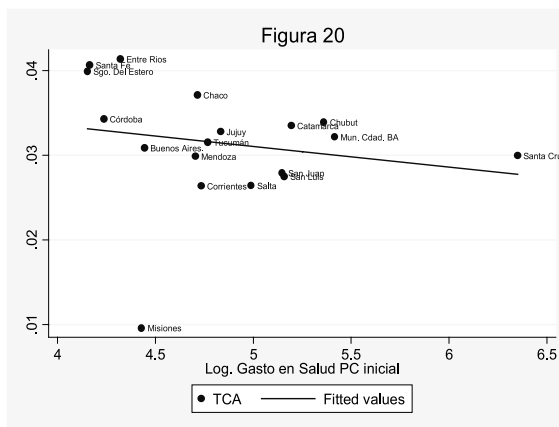
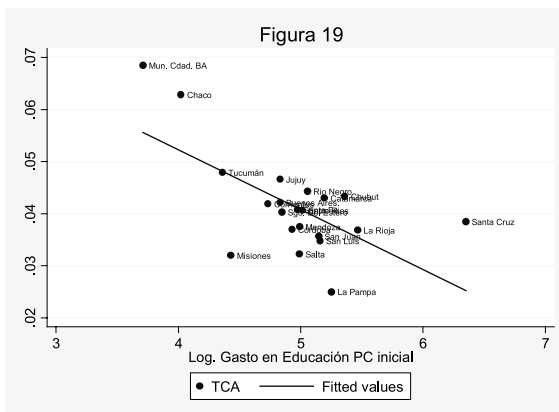
Fuente: Elaboración propia.

Los valores negativos de los coeficientes (Tabla 1) indican que las provincias que tenían los valores más bajos del gasto per capita (total y por funciones) han tenido una tasa de crecimiento mayor que las que exhibían los valores más altos. Esta relación negativa (Figuras 15 a 20).



Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.



Fuente: Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

Nota: A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

Los tres indicadores (coeficiente de variación, distancia y convergencia) dan el mismo resultado: en el período 1959-2010 las estructuras de gastos provinciales se han hecho más similares. La pregunta es cómo puede explicarse este fenómeno observado. En lo que sigue se exponen algunos argumentos que apuntan en esa dirección.

4. Comentarios sobre los resultados

La similitud creciente, a lo largo del tiempo, de las estructuras de gastos públicos provinciales es, en gran medida, el resultado de decisiones que no se toman a nivel provincial. Mucho del crecimiento y de los cambios en estructura se deben a políticas nacionales: por un lado, las disposiciones constitucionales y de las leyes de coparticipación de impuestos y, por otro lado, las interferencias unilaterales de la Nación -aceptadas pasivamente por las provincias⁵. Si bien es difícil un análisis detallado, algunos hechos se presentan a continuación.

4.1. La igualación fiscal en las constituciones (1853 y 1994) y las leyes de coparticipación federal de impuestos

El objetivo de “igualación fiscal” ha estado presente en los regímenes de coparticipación de impuestos. Ya en la Constitución Nacional de 1853 se establecieron los Aportes del Tesoro Nacional en el art. 67 inc. 8º (que fija entre las atribuciones del Congreso Nacional “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”).

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación a partir del 1935, la corrección de las disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos explícitos de la política económica. Según la Memoria de la Secretaría de Hacienda de la Nación de 1935, la centralización tributaria y la coparticipación tendieron al logro (entre otros objetivos) de “una distribución igualitaria beneficiando a los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes.” La redistribución era moderada ya que el único ponderador con esa característica era la población.

En una segunda etapa -a partir de 1947- se acentúa el objetivo redistributivo. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de la Ley 12.956 (1946) se expresa que “el 2% se distribuirá inversamente proporcional a la población (...) de modo de favorecer a las Provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas (...)”.

⁵ Ver Porto (2005 y 2012) para la Argentina. Un proceso similar para los Estados Unidos está documentado en Baicker, Clemens y Singhal (2012).

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Ley 14.788 (1958) se expresa que:

...el régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos pueda llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas Provincias en provecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas Provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello (...)

Un nuevo avance se da con la Ley 20.221 (1973), en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de distribuidores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se consagra como uno de los objetivos el:

...reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias de menores recursos, *a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes*⁶.

La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la “igualación” -ahora más amplia que la fiscal- y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994.

...La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, (...) será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Art. 75° inc. 2).

Es interesante observar los cambios en los objetivos de estas disposiciones constitucionales y legales. Al principio el objetivo se centraba en transferir recursos de las provincias ricas a las pobres; en la Ley 20221 se explicita

⁶ Las cursivas no están en el original

el objetivo de garantizar la provisión de los servicios públicos de modo de la igualdad de tratamiento a lo largo del territorio; en la Constitución de 1994 se extiende el objetivo de igualdad territorial en cuanto a grado de desarrollo y calidad de vida. Un hecho adicional a notar es que las leyes de coparticipación iniciales fijaban los objetivos de las transferencias pero no avanzaban en cuanto a condicionar los montos a determinados tipos de gastos. La introducción de condicionalidades en las leyes es una forma de interferencia nacional.

4.2. Mandatos nacionales con impacto en los presupuestos provinciales

Existe una larga lista de interferencias nacionales -tanto del lado de los gastos como de los impuestos- que impactaron significativamente en las finanzas provinciales. En esta sección se ejemplifica especialmente con el gasto en educación por ser el de mayor importancia cuantitativa⁷.

Hacia fines de los años setenta se profundizó la tendencia, que se registraba desde años anteriores, de incrementar la participación de las provincias en la provisión del bien educación (pre-primaria, primaria y secundaria). Hasta ese momento el gobierno nacional había dejado la atención de los crecimientos de la demanda en manos de los gobiernos provinciales, pero por distintas razones prestaba servicios en varias provincias, en forma complementaria o sustitutiva de la provincial. Una característica de este proceso fue que la mayor participación provincial en la provisión se compensaba con mayor participación de las provincias en la distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos.

Unos pocos datos revelan la magnitud de este proceso. En 1950 el gobierno nacional atendía el 42,8% de los alumnos en escuelas primarias y las provincias el 49,3%; en 1970 los porcentajes fueron, respectivamente, 29,9% y 55%. La participación en alumnos secundarios del gobierno nacional disminuyó del 62,6% en 1960 al 47,3% en 1970, en tanto que la de las provincias fue del 11% y 19,6% respectivamente. En educación pre-primaria el gobierno nacional pasó de atender el 64,4% de los alumnos en

⁷ Como un antecedente importante del lado del gasto puede mencionarse la política nacional de equiparar los salarios de todos los empleados públicos provinciales y municipales con los nacionales en los años 1971/72.

1950 a 21% en 1970; las provincias, que prácticamente no brindaban el servicio en 1950, participaron con el 47,4% en 1970. Procesos similares, con distinta intensidad, se verificaron en otros servicios. La distribución primaria de la coparticipación acompañó financieramente ese proceso duplicándose la participación provincial entre 1950 y 1970.

A fines de los años setenta el gobierno nacional transfirió a las provincias las escuelas primarias que tenía a su cargo. Las provincias debieron enfrentar no solo los incrementos de la demanda -como lo venían haciendo- sino también el hacerse cargo de los servicios transferidos. La participación del gobierno nacional fue del 3,7 en educación primaria y 3,3% en pre-primaria; la de las provincias pasó a 55% y 66,8%, respectivamente (1979). Una novedad de este proceso fue que la transferencia se realizó sin la contrapartida financiera. El impacto sobre las finanzas provinciales fue muy significativo: la transferencia representó un incremento del gasto de 0,83% del PIB⁸. Este incremento de gastos fue equivalente a 8,16% de la coparticipación correspondiente a las provincias (cálculos de 1981). En oportunidad de tratarse en el Congreso Nacional al ley 23548 (aún vigente) las provincias reclamaron y obtuvieron el 56,66% de participación que resultaba del 48,5% de la Ley 20221/73 más el 8,16% por la transferencia de servicios⁹. Las cuentas provinciales reflejaron el impacto de las transferencia: el gasto provincial (incluyendo la CABA) pasó del 6,6% del PIB en 1976-77 al 7,9% en 1980 (7,5% promedio simple de 1979-81).

Una política similar se aplicó en 1992 para las escuelas secundarias. La nación dejó de participar en la provisión (sólo 0,2% en 1994) en tanto que las provincias aumentaron la suya al 79,2% de los alumnos. Esta transferencia, como la de 1978-80, se realizó sin contrapartida de fondos y el impacto sobre los gastos provinciales fue de 0,69% del PIB. El gasto provincial pasó del 7,6% del PIB en 1991 al 8,2% en 1992.

Una vez completada la transferencia, el avance nacional continuó con la fijación central de las políticas educativas y su financiamiento. La ley de financiamiento educativo (26075/06) estableció un sendero de crecimiento del gasto educativo consolidado a partir de la situación en 2005, hasta alcanzar el

⁸ Sin incluir los aportes para ferrocarriles y vialidad. Cálculos de Nuñez Miñana y Porto (1981)

⁹ Para más detalles ver la Introducción de Porto (1990).

6% del PIB en 2010. Con esa finalidad fijó la magnitud del gasto del conjunto de provincias y la CABA y la obligación para cada provincia de establecer una asignación específica a partir del monto consolidado. Fijó como una de las prioridades el mejoramiento de los salarios docentes y quedó a cargo de la fijación central de las pautas para la fijación del salario mínimo (junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación y los gremios docentes). Es un paso a la uniformidad entre provincias de la remuneración del factor en el que es intensiva la actividad. En efecto en las provincias no se limita a los salarios docentes sino que se traslada al salario de todos los agentes públicos.

La ley nacional de responsabilidad fiscal (No 25917/04) es un claro ejemplo de centralismo en las decisiones fiscales. La ley establece pautas que (teóricamente) deberían cumplir los tres niveles de gobierno sin tener en cuenta las características particulares de cada provincia. A modo de ejemplo, se limita la expansión de los gastos de cada provincia a la evolución del producto interno bruto de todo el país, sin tener en cuenta que las diferencias en las estructuras productivas provinciales pueden llevar a tasas de variación del producto bruto geográfico muy diferentes. En la ley de financiamiento educativo (No 26075/05) se establece que si el objetivo de incremento del gasto en educación afecta el cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal, el organismo de control los “considerará especialmente”, o sea, son disposiciones que también tienden a alterar la estructura de los gastos y a crear incentivos para la contabilidad creativa.

Resumiendo. La política nacional pasó de congelar la oferta de sus servicios educativos y dejar los crecimientos de la demanda a cargo de las provincias; a transferir los servicios que quedaron a su cargo de educación pre-primaria y primaria; a transferir los de educación media; y, finalmente, entre otras, a fijar políticas uniformes en cuanto a crecimiento del gasto total, y niveles salariales.

5. Conclusiones

Las disposiciones constitucionales y legales y las interferencias del gobierno nacional han contribuido a la disminución de las diferencias entre provincias de las estructuras de gastos documentadas en este trabajo.

Una conclusión importante que se deriva del trabajo es que las cuentas públicas provinciales no revelan la real responsabilidad de los gastos -pese

a que es usual encontrar el argumento de la responsabilidad provincial en funcionarios y políticos nacionales. En muchos casos las provincias no han sido mas que meras ejecutoras de políticas y decisiones nacionales. Es reconocido en la literatura que un tema es la descentralización de la ejecución y otra distinta -que es la que determina si el gobierno es descentralizado o centralizado- es la toma de decisiones a nivel subnacional. En el teorema de la descentralización de Oates, las ganancias de bienestar de la descentralización fiscal resultan de la posibilidad de adaptar la oferta a la demanda de bienes en las distintas jurisdicciones *versus* la provisión centralizada uniforme en todas las jurisdicciones. En el caso de la estructura de los gastos de las provincias argentinas, la tendencia a la uniformidad documentada en este trabajo -y las pérdidas de bienestar que conlleva- se deben *no* a la provisión directa *sino* a las interferencias nacionales en las decisiones provinciales.

El federalismo argentino ha transitado largamente la vía de la descentralización de la ejecución, pero se ha apartado en forma creciente en lo relativo a las decisiones fiscales. Esto no ha ocurrido solo con los gastos, como se ha mostrado, sino también con el financiamiento, llevando a las provincias a la situación de “financiera y políticamente dependientes”. Para entender la evolución de las variables fiscales provinciales (gasto, su composición y su financiamiento) es necesario centrarse en el impacto de las políticas nacionales.

Quedan varias líneas de investigación para avanzar en el conocimiento del tema. Por un lado, verificar si la similitud de las estructuras de gastos públicos se corresponde con un proceso similar del lado de la cantidad y calidad de los servicios prestados (educación, salud, seguridad, justicia, etc) o si se trata solo de un resultado financiero. En segundo lugar, considerar las interdependencias entre los gastos provinciales e incorporar los nuevos personajes que surgen de la globalización, la revolución tecnológica y la revolución informática.¹⁰

En los dos casos anteriores, la estructura de gastos es endógena; otra vía de análisis es utilizarla como determinante de la convergencia económica y social de las provincias dado que los diferentes tipos de gastos pueden tener efectos diferentes.

¹⁰ Es el tema de un trabajo en curso con Natalia Porto y Noelia Garbero.

REFERENCIAS

- ALBERDI, J.B., "El Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853", Ed. Raigal, Buenos Aires, 1954.
- ASCHAUER, D., "Is government spending productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989, pp177-200.
- BAICKER, K., J., CLEMENS and M., SINGHAL, "The rise of states: U.S. fiscal decentralization in the postwar period", *Journal of Public Economics*, 96, 2012, pp. 1079-1091.
- BARRO, R.J., "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*. 98, 1990, 103-125.
- BESLEY, T. and A., CASE, "Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition", *American Economic Review*, Vol. 85, 1, 1995, pp.25-45.
- CASE, A.C., H.S., ROSEN and J.R., HINES, "Budget spillovers and fiscal policy interdependence. Evidence from States", *Journal of Public Economics*, Vol. 52, 1993, pp. 285-307.
- DEVARAJAN, S, V., SWAROOP and Heng-fu, ZOU, "The composition of public expenditures and growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, 1996, pp. 313-344.
- DREHER A., J.E., STURM and H.W., URSPRUNG, "The impact of globalization on the composition of government expenditures: evidence from panel data", *CESifo Working Paper* No 1755, 2006.
- GARRETT, G., and D., MITCHELL, "Globalization, government spending and taxation in the OECD", *European Journal of Political Research*, 39, 2001, pp. 145-177.
- GARRETT, G., and D., NICKERSON, "Globalization, democratization and government spending in middle income countries", mimeo, Yale University, 2001.
- OATES, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace and Jovanovich, New York, 1972, 256 pgs.
- PORTO, A., "Federalismo Fiscal" ponencia en la *Jornada sobre el Orden Económico Constitucional*, 1993; reproducida en A. Porto: *Federalismo Fiscal en la práctica. Aplicaciones al caso argentino y ejercicios teóricos*", Edulp, La Plata, 2009.
- PORTO, A., "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales", *Anales de la Reunión Anual 2005 de la Asociación Argentina de Economía Política*, Vol. XL, La Plata, 2005, 23 pgs.

SAMUELSON, P.A., “The pure theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, No 4, 1954.

SAMUELSON, P.A., “Diagramatic exposition of a pure theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, No 4, 1955.

SANZ, I. and F.J. VELÁZQUEZ, “The composition of public expenditures and growth: different models of government expenditures distribution by functions”, *European Economic Group*, Documento No. 115, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

SHANNON, J., “Federalism’s “Invisible regulator” -Interjurisdictional competition”, en D.A.Kenyon and J. Kincaid (eds 1991): *Competition among states and local governments*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1991.

TIEBOUT, Ch. M , “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, October, 156.

ANEXO

Año	Coef. de Variación del G. per Capita	Coef. de Variación del G. en Funcionamiento	Coef. de Variación del G. Social	Coef. de Variación del G. en Educación	Coef. de Variación del G. en Salud	Coef. de Variación del G. en Ss Económicos	Coef. de Variación del G. en Ss de Deuda	Índice de distancia del Gasto Público
1959	0,53	0,82	0,60	0,86	0,98	0,75	1,79	0,44
1960	0,62	0,95	0,64	0,76	1,03	0,80	1,76	0,45
1961	0,65	0,93	0,66	0,57	0,62	0,79	1,70	0,45
1962	0,57	1,14	0,56	0,40	0,62	0,82	1,56	0,49
1963	0,71	0,98	0,68	0,54	0,71	0,89	1,26	0,44
1964	0,68	0,85	0,65	0,75	0,68	0,75	1,21	0,38
1965	0,67	0,72	0,73	0,76	0,84	0,68	0,71	0,28
1966	0,56	0,79	0,51	0,55	0,67	0,74	0,69	0,39
1967	0,47	0,64	0,48	0,48	0,64	0,49	1,15	0,35
1968	0,66	1,06	0,51	0,54	0,72	0,57	1,38	0,34
1969	0,68	0,85	0,67	0,57	0,69	0,70	1,17	0,37
1970	0,64	0,91	0,73	0,56	0,65	0,63	1,92	0,53
1971	0,68	1,03	0,55	0,45	0,70	0,70	1,28	0,44
1972	0,68	0,93	0,55	0,48	0,68	0,87	1,21	0,40
1973	0,63	0,77	0,49	0,47	0,56	0,83	1,12	0,37
1974	0,58	0,86	0,47	0,51	0,63	0,69	1,04	0,35
1975	0,63	0,66	0,77	0,51	0,55	0,64	0,91	0,31
1976	0,56	0,81	0,53	0,66	0,55	0,60	1,88	0,37
1977	0,57	0,79	0,46	0,58	0,56	0,65	1,25	0,35
1978	0,61	0,97	0,54	0,39	0,67	0,99	1,27	0,66
1979	0,57	0,97	0,52	0,33	0,71	0,82	1,60	0,81
1980	0,58	0,66	0,44	0,25	0,79	0,89	2,48	0,47
1981	0,70	0,77	0,84	0,35	0,69	0,69	1,71	0,46
1982	0,66	0,76	0,69	0,47	0,59	0,77	1,01	0,33
1983	0,79	1,18	0,79	0,48	0,71	0,80	1,63	0,44
1984	0,65	0,88	0,60	0,49	0,52	0,68	2,00	0,48
1985	0,81	0,96	0,94	0,57	0,85	0,65	2,74	0,52
1986	0,85	1,28	0,85	0,66	0,68	0,78	1,64	0,36
1987	0,84	1,06	0,99	0,61	0,58	0,70	1,87	0,43
1988	0,77	0,89	0,93	0,69	0,64	0,52	1,35	0,36
1989	0,62	0,77	0,68	0,68	0,59	0,56	1,77	0,38
1990	0,62	0,78	0,61	0,61	sd	0,75	1,14	0,38
1991	0,60	0,77	0,60	0,58	sd	0,76	1,14	0,42
1992	0,58	0,77	0,55	0,52	sd	0,63	1,19	0,35
1993	0,49	0,58	0,47	0,58	0,51	0,72	1,47	0,43
1994	0,55	0,61	0,53	0,53	0,67	0,82	1,43	0,37
1995	0,57	0,64	0,56	0,55	0,70	0,86	1,03	0,33
1996	0,58	0,53	0,57	0,51	0,62	1,03	0,88	0,32
1997	0,60	0,56	0,58	0,51	0,65	0,94	0,71	0,31
1998	0,61	0,57	0,61	0,54	0,66	0,88	0,72	0,32
1999	0,59	0,54	0,62	0,47	0,64	0,83	0,74	0,35
2000	0,58	0,52	0,58	0,42	0,57	1,06	0,68	0,39
2001	0,61	0,54	0,62	0,43	0,61	1,14	0,69	0,38
2002	0,66	0,65	0,64	0,49	0,63	1,16	0,47	0,35
2003	0,75	0,60	0,70	0,53	0,71	1,75	0,43	0,32
2004	0,68	0,54	0,68	0,51	0,69	1,22	0,41	0,30
2005	0,63	0,55	0,60	0,47	0,63	1,01	0,52	0,34
2006	0,67	0,55	0,60	0,46	0,64	1,31	0,38	0,33
2007	0,77	0,64	0,67	0,49	0,68	1,45	0,57	0,36
2008	0,77	0,79	0,72	0,58	0,67	1,35	0,65	0,35
2009	0,70	0,84	0,71	0,58	0,69	0,98	1,06	0,34
2010	0,64	sd	0,62	0,49	0,63	sd	1,09	sd

OPCIONES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL ACTUAL ESCENARIO FEDERAL¹

Por HORACIO L. P. PIFFANO

1. Contenido de esta nota

En esta nota se pasa revista en primer lugar a las “dos bibliotecas” identificables en la teoría del federalismo fiscal, en cuanto al diagnóstico y las propuestas normativas que surgen del mismo, para seguidamente mostrar la realidad fiscal de nuestro federalismo y su comparativa con el que se observa del escenario internacional.

Seguidamente comentaremos las opciones y restricciones tributarias que enfrentan los gobiernos subnacionales, tanto las referidas a la imposición indirecta como directa. Y en esta categorización, la relaciones de sustitución y/o complementariedad que plantea la existencia de concurrencia de fuentes en la imposición en ambos tipos de tributos. Una especial consideración habrá de plantear el tema de las retenciones y el Impuesto Inmobiliario Rural (IIR), como aspecto bastante central del actual dilema tributario subnacional, más allá de la evidente y muy conocida superposición de la imposición sobre las transacciones domésticas IVA-Ingresos Brutos (IIB).

Luego se hace un repaso de las conocidas asimetrías regionales y el rol que debería cumplir en parte el sistema de coparticipación. Finalmente, las conclusiones del análisis previo y nuestras recomendaciones.

2. Las dos bibliotecas sobre teoría del federalismo fiscal y las implicancias políticas del diseño federal

En la literatura sobre Federalismo Fiscal se registran dos importantes corrientes doctrinarias, la del enfoque normativo tradicional, identificada por

¹ Córdoba, 12 de Mayo de 2014. En base a Piffano (2014) y desarrollos previos de los temas de federalismo fiscal, Piffano (2005) y Piffano (2013b).

la gran figura de Richard Musgrave, y la variante más moderna del enfoque positivo (escuela del Public Choice), identificada con la figura del Nobel 1986 James Buchanan, corriente que ha dado nacimiento a una nueva calificación identificable como la “teoría del federalismo fiscal de segunda generación” (Oates y Zodrow).²

El enfoque normativo tradicional, separa sus recomendaciones sobre asignación de potestades por el lado del gasto y por el lado de su financiamiento, e induce a un resultado estructural fiscal claramente superavitario a nivel federal y deficitario a nivel subnacional. De hecho esto implica la necesidad de un sistema importante de transferencias verticales. Pero un aspecto importante de los seguidores de esta biblioteca, es su vaticinio respecto a dos fenómenos - a su criterio “negativos” - de la competencia tributaria horizontal: la de la “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*), aduciendo la tendencia a reducir la presión tributaria (PT) y, por tanto, debilitar la capacidad de financiamiento o generar la subprovisión de bienes públicos, y la de generar el “empobrecimiento de los fiscos más débiles” (*beggar the neighbor*), acentuando las relocalizaciones de inversiones hacia las regiones ricas.

Muchas de las recomendaciones del enfoque normativo pueden atribuirse también a cuestiones de administración tributaria - o sea, sobre la inviabilidad de muchos impuestos de poder ser administrables por gobiernos subnacionales, especialmente en las transacciones “cruzando fronteras sin aduanas” - el “*cross border trade problem*” - más que a política tributaria, pero a mi criterio no muy felices respecto a los dos fenómenos antes señalados.

En efecto, la literatura “moderna” sobre “*tax competition*” - que fuera la que se apartara de la competencia virtuosa del sistema federal, al señalar los dos fenómenos antes citados - en los últimos años parece dar señales de un cambio, pasando de su condena de una “competencia dañina” a la de una “beneficiosa dependiendo del destino del gasto público”, conclusión a la que se arribaba cuando se advierte que todo inversor no solo computa la incidencia de la presión tributaria (PT), sino asimismo la del gasto público como un bien complementario necesario y determinante importante de las decisiones de inversión. En efecto, se aduce que los bienes públicos “*productivity enhancing*” - complementarios a la inversión privada - son relevantes en las

2 Para desarrollos de los temas de federalismo fiscal ver PIFFANO (2005) y PIFFANO (2013b).

decisiones de inversión; o sea, no solo cuenta el lado de los impuestos, sino en realidad el “residuo fiscal neto”, que computa también la necesaria existencia de bienes públicos complementarios de la inversión privada, como el transporte, las comunicaciones, los puertos, la seguridad jurídica, etc.

En cuanto a la competencia desigual entre desiguales, los países con similares asimetrías regionales han buscado la manera de resolverlos mediante transferencias de nivelación que no generen o, en todo caso minimicen, la carga excedente, es decir, no destruyan la actividad productiva en las regiones con mejores ventajas en recursos naturales.

El enfoque positivo, por su lado, enfatiza la necesidad de no separar la decisión de gasto con la de su financiamiento; es decir, la noción wick-selliana de la “correspondencia fiscal” (o el principio de “*accountability*”). Los conocidos teoremas como el de la “teoría de los clubes” (Buchanan), el “voto con los pies” (Tiebout) o el “teorema de la descentralización” (Oates), plantean la incidencia “beneficiosa”, desde el punto de vista de la asignación de recursos, si los votantes tienen razonablemente identificado el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos. Un principio que va más allá de un tema “técnico-financiero” por su función de restringir la aparición o el control de gobiernos Leviatánicos (Brennan-Buchanan).

Las asimetrías regionales, por su parte, plantean un tema a mi entender no suficientemente enfatizado o reiterado en la literatura y que hemos intentado aclarar oportunamente. Se trata de la incidencia de las transferencias de nivelación, que no obstante su intencionalidad desde el ángulo de la equidad, puede no lograr su objetivo de largo plazo desde el punto de vista de la eficiencia y, sorprendentemente, tampoco respecto a la propia equidad. Me refiero a la distorsión inevitable de corto plazo que producen sobre el costo de oportunidad de los factores variables (transables o móviles espacialmente, como el capital y el trabajo), para finalmente en el largo plazo capitalizarse en el valor del factor fijo tierra. El conocido teorema de Stolper-Samuelson explica cómo un impuesto termina incidiendo sobre los factores fijos que son empleados con tecnologías intensivas en alguno de ellos en la producción de los bienes gravados. Por asimetría de incidencia ocurre lo mismo para todo impuesto negativo o subsidio. En economías abiertas a nivel regional como las provincias dentro de la federación, la movilidad de los factores trabajo y capital tenderán a igualar sus precios relativos en términos reales al tiempo de concentrar su incidencia en la renta del factor fijo tierra, aumentándola en

la provincia receptora del subsidio y reduciéndola en la provincia aportadora de su financiamiento.

Finalmente, resaltar las implicancias que plantea el diseño sobre potestades fiscales y tributarias en particular, en el modelo de agencia en las democracias representativas, con la consabida existencia de las asimetrías de información entre ciudadanos y gobernantes, y de las corporaciones privadas - e inclusive públicas - formales e informales - operando por fuera de la estructura institucional formal que prevé la Constitución. Se trata de un mercado político que como es conocido muestra agudas imperfecciones, lejos de los esperables equilibrios walrasianos-pareto-eficientes, para conducirnos finalmente a los equilibrios de Nash. En este aspecto hemos resaltado la importancia de sostener o asegurar lo que denominamos “la trilogía democracia-república-federalismo”, como modelo de control a las aspiraciones “lavietánicas” usuales de muchos gobernantes, que bajo la carátula de “gobierno benevolente” explotan la aludida asimetría de información, generalmente con mucha habilidad en el manejo de agenda e imposición de reglas, en beneficio propio y no necesariamente del principal.

3. La realidad fiscal de nuestro federalismo y el escenario internacional

La característica de la estructura fiscal federal de nuestro país en la reciente década, muestra una PT mayor al 30%, con una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno - nacional y subnacional - donde la Nación domina el ejercicio efectivo de la potestad tributaria, a diferencia del gasto, y el consecuente desequilibrio estructural, como indican las últimas columnas del **Cuadro 1** para el año 2006, la mediana de los últimos 12 años.

El excedente de un 60% de correspondencia fiscal del gobierno nacional, debe cubrir el déficit estructural de los gobiernos subnacionales que solo financian con recursos propios algo menos del 40%.

Los **Cuadros 2a y 2b** dan cuenta de **la evolución** de nuestro “federalismo tributario” en el primero y su comparativa en América Latina en el segundo.

Cuadro 1

Los números de la Argentina Federal según la mediana del ciclo de doce años del nuevo milenio.

Resultado Financiero por Niveles de Gobierno - Año 2006 - En % del PIB y en % del Total									
Recursos Propios	% del PIB	Transf. a Prov.	Recursos Netos	Gastos	Resultado Financiero	Recursos Propios (% del Total)	Nivel	Gastos (% del Total)	Corresp Fiscal
Nación	25,3	6,46	18,84	15,11	3,73	81,3%	N	50,9%	160%
Provincias y Municipios	5,82	6,46	12,28	14,57	-2,29	18,7%	PyM	49,1%	38%
Total	31,12	0	31,12	29,68	1,44				

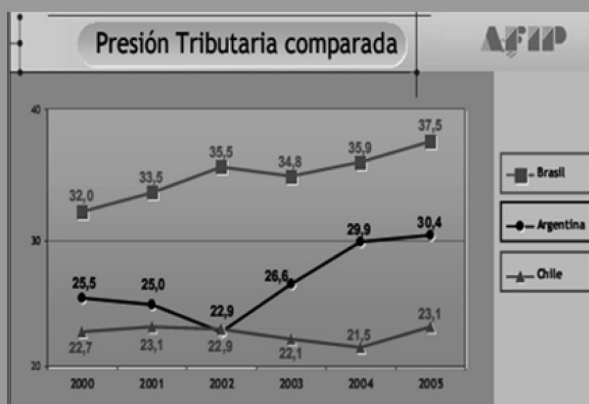
Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

- Una PT mayor al 30% y una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno en el ejercicio de la potestad tributaria
- El "Superávit Estructural" del Gobierno Nacional (60%) y el consecuente "Déficit Estructural" de los gobiernos subnacionales con recursos propios de algo menos del 40%

Cuadro 2a

La historia de la Presión Tributaria Consolidada

PRESION TRIBUTARIA HISTORICA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	18,45	21,60	21,98	21,90	20,71	20,01	20,85	21,21	21,37

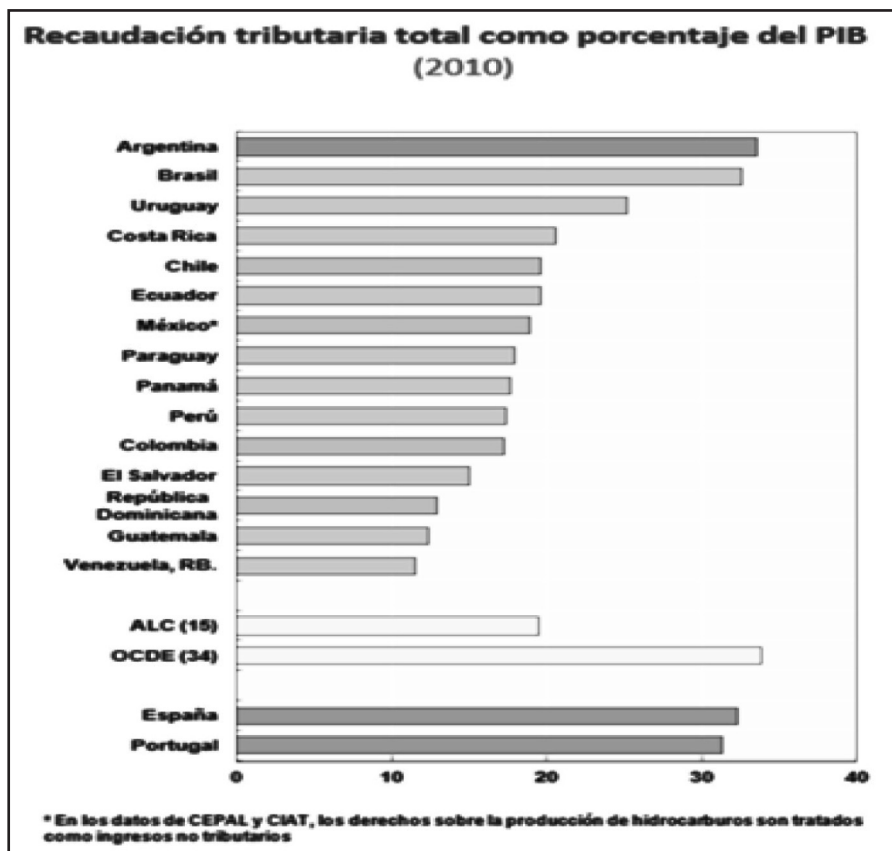


Argentina
 Año 2009: 32,2
 Año 2010: 34,7
 Año 2011: 35,9
 Año 2012: 38,6
 Año 2013: 39,1

Brasil
 2012: 36,3

Fuente: AFIP, IARAL y ALI.

Cuadro 2b



En ellos se observa:

- la tendencia histórica de la PT Consolidada previa al *default* del 2001 y su salto posterior superior al 50%;
- el comportamiento más cercano al de un país unitario como Chile antes de ese hecho histórico y su acercamiento en primer lugar, y superando luego, al país federal más grande de América Latina como Brasil.

La pregunta es ¿por qué? La respuesta es conocida: la pérdida del crédito internacional y la necesidad de vivir con lo nuestro luego del default de comienzos del milenio. Una “gran empresa-país” como Argentina que perdió la posibilidad de mantener un pasivo como fuente de financiamiento normal de su activo y un “proceso inevitable” de desendeudamiento.

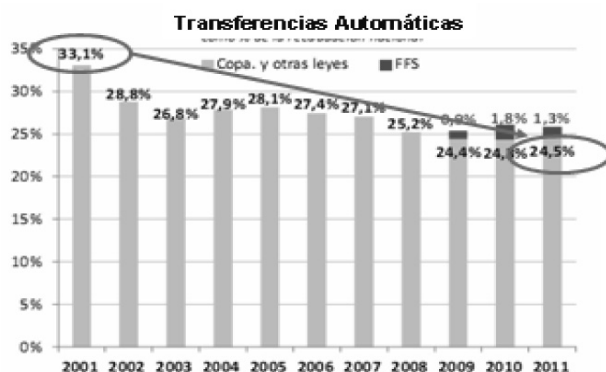
La historia más reciente se puede observar en el **Cuadro 3**. La recaudación tributaria consolidada total pasó de 23,4% del PBI en 2003 a 35,9% en

2011, sin incluir el impuesto inflacionario, estimado en 2,1% del PBI, o algo más según algunas estimaciones más recientes (2,5%), y apropiado íntegramente por la Nación. Un hecho relevante y comentado en los estudios sobre PT es que “el ajuste por inflación” - vedado para el sector privado - no se ha eliminado para los gobiernos, que aumentan sus bases tributarias actualizando valores de viviendas, tierras y automotores, por ejemplo.

Cuadro 3

LA HISTORIA MÁS RECIENTE DE LA PT

- La recaudación tributaria consolidada total pasó de **23,4% del PBI en 2003 a 34,6% en 2011** (sin incluir el impuesto inflacionario, estimado en 2,1% del PBI y apropiado íntegramente por la Nación).
- La proporción de la recaudación nacional sobre la total pasó de **83,7% al 85,5%**; los gobiernos subnacionales (24 jurisdicciones y 2.400 municipios) solamente el **14,5%**



- La apropiación del producto por parte del gobierno nacional coincide con la reducción de las transferencias automáticas y el aumento de las transferencias direccionales. ¿Vuelve el escenario de los ATN de los 70? El Gasto Nacional directo en Provincias y Municipios, una modalidad creciente

Con respecto a la proporción de la recaudación nacional sobre la total pasó de 83,7% a 85,5%, los gobiernos subnacionales (24 jurisdicciones y alrededor de 2.400-2.500 municipios) solamente el 14,5%.

La apropiación del producto por parte del gobierno nacional coincide con la reducción de las transferencias automáticas - que registra un porcentual inferior al mínimo 34% sobre los recursos totales recaudados por la Nación que exige el Art.7 de la Ley N° 23.548 - y el aumento de las transferencias discrecionales. ¿Vuelve el escenario de los ATN de los 70? Las políticas fiscales del gobierno nacional gastando en proyectos provinciales y cada vez más en gobiernos municipales, se han expandido como manera usual y directa de sustituir a las políticas provinciales, con fines claramente políticos de captación de voluntades en el Congreso.

El **Cuadro 4**, complementario del anterior, muestra la “descentralización del ajuste” y las proyecciones según recientes estudios. La bonanza fiscal se diluye desde la crisis 2009 en adelante: del superávit fiscal se pasa al déficit fiscal consolidado. Los subsidios energéticos liderando el desarreglo fiscal y comercial.

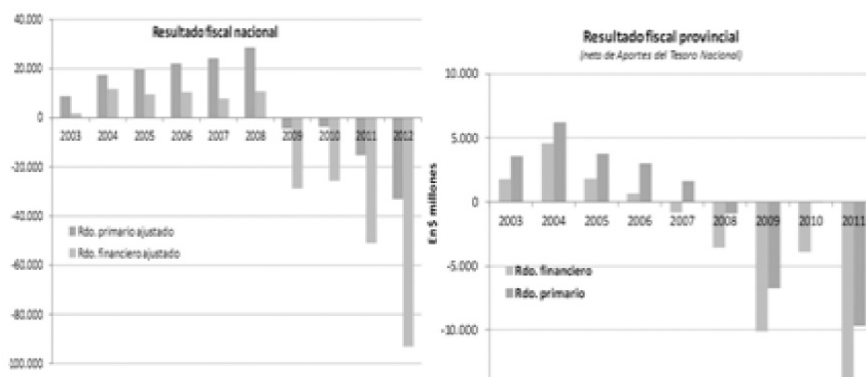
El déficit energético de u\$s 2.700 millones en 2012 pasa a u\$s 6.700 millones en 2013 y subiría a u\$s 10.000 millones en 2014, dependiendo en gran medida del consumo y nivel de actividad del proceso de ajuste en marcha. Proyecciones 2013-2014 realizadas a mediados del año pasado (2013), anticipaban un superávit comercial acumulado de u\$s 38.000 millones y una caída de reservas del BCRA de u\$s 22.300 millones: algo anda mal con la salida de capitales y la pregunta es ¿Hasta cuando la economía soportará el cepo comercial-cambiarío?

El Gobierno Nacional pretende zafar del ajuste - manteniendo o incrementando aún más el gasto - y en lo que puede lo descentraliza a las Provincias: esto enfrenta el dilema del casi nulo espacio tributario provincial. El doble problema para las Provincias: las retenciones y el avance nacional en la imposición directa, sobre ingresos y patrimonios, aspecto que comentamos luego.

Cuadro 4

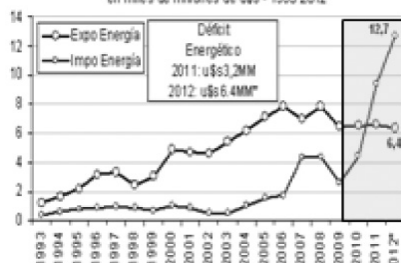
La Descentralización del Ajuste y las Proyecciones

- La bonanza fiscal se diluye desde la crisis 2009 en adelante: del superávit fiscal al déficit fiscal consolidado
- Los subsidios energéticos liderando el desarreglo fiscal y el cambiario



Exportaciones e importaciones de Energía

en miles de millones de u\$s - 1993-2012



Fuente: Econométrica SA en base al INDEC * Proyección Econométrica SA

- El déficit energético de u\$s 2.700 Mill. en 2012 pasó a u\$s 6.700 Mill. en 2013 y puede que supere los u\$s 10.00 millones en 2014
- Proyecciones en 2013-2014 anticipaban un superávit comercial acumulado de u\$s 38.000 millones pero una caída de reservas del BCRA de u\$s 22.300 millones
- La descentralización del ajuste y el doble problema de las Provincias: las retenciones y el avance nacional en la imposición directa (ingresos y patrim.)

El siguiente **Cuadro 5**, muestra el “Índice de Descentralización Fiscal”. El cuadro informa la situación de Argentina en su comparativa con el escenario internacional a través de un coeficiente combinado de gasto y recursos

propios. Los países federales identificados con un asterisco, muestra a la Argentina como uno de los países menos descentralizados de la muestra. Solamente tres están por debajo.

Cuadro 5

ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL				
País (año)	Participación del gasto subnacional [1]	Participación de los recursos subnacionales [2]	Primer índice de correspondencia Fiscal [3] = ([1]+[2]) / 100	Número de orden [4]
CANADA*	38,7	49,2	28,88	1
SUIZA*	32,5	39,5	20,74	2
DINAMARCA	55,1	28,2	15,54	3
EE.UU.*	39,7	33,4	13,24	4
SUECIA	40,2	32,4	13,11	5
FINLANDIA	45,3	25,3	11,44	6
INDIA*	39,1	27,4	10,79	7
BRASIL*	34,2	28,5	9,75	8
ALEMANIA*	41,3	22,3	9,21	9
AUSTRALIA*	47,1	18,9	8,90	10
ARGENTINA*	45,0	18,4	8,28	11
AUSTRIA*	29,4	24,2	7,14	12
NORUEGA	33,4	19,1	4,42	13
COLOMBIA*	32,4	19,4	4,39	14
ECUADOR	28,9	19,1	5,52	15
RUMANIA	23,0	19,8	4,55	16
REINO UNIDO	29,1	10,7	3,11	17
ESPAÑA	21,2	12,3	2,41	18
HUNGRÍA	22,2	8,8	1,95	19
FRANCIA	17,8	9,2	1,44	20
MÉJICO*	9,9	15,4	1,52	21
LUXEMBURGO	18,7	4,2	1,14	22
ZIMBABWE	24,2	3,7	0,90	23
NVA. ZELANDA	13,1	4,3	0,83	24
BÉLGICA	14,1	5,0	0,71	25
TAILANDIA	7,7	5,0	0,39	26
HOLANDA	29,9	0,8	0,24	27
CHILE	4,2	3,3	0,22	28
KENYA	5,7	3,4	0,21	29
PARAGUAY	4,9	2,4	0,12	30

* Países federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Levin, J. (1990), empleando datos de los años 1989 y Piffano, H., 1998.

Argentina es el grupo de países federales de menor "descentralización fiscal"

Por su parte, el Cuadro 6 muestra el "Índice de Correspondencia Fiscal", otro indicador donde se muestra el grado de autonomía con que cuentan los gobiernos subnacionales para el diseño de su política fiscal. La Argentina

con una clara posición casi extrema de reducida capacidad de financiamiento propio de los gobiernos subnacionales.

Cuadro 6

ÍNDICE DE CORRESPONDENCIA FISCAL		
País (año)	Índice de correspondencia fiscal [1]	Número de orden [2]
KENYA (1994)	1,23	1
PARAGUAY (1993)	0,93	2
CHILE (1996)	0,92	3
ZIMBABWE (1991)	0,88	4
NVA. ZELANDA (1997)	0,87	5
SUECIA (1997)	0,84	6
FINLANDIA (1996)	0,82	7
EE.UU. (1996)	0,75	8
TAILANDIA (1996)	0,75	9
AUSTRIA (1996)	0,74	10
SUIZA (1995)	0,73	11
ALEMANIA (1997)	0,71	12
MÉXICO (1996)	0,70	13
FRANCIA (1997)	0,67	14
POLONIA (1997)	0,66	15
CANADÁ (1991)	0,66	16
AUSTRALIA (1997)	0,66	17
LUXEMBURGO (1996)	0,66	18
RUMANIA (1996)	0,65	19
NORUEGA (1996)	0,62	20
BRASIL (1994)	0,59	21
DINAMARCA (1995)	0,58	22
HUNGRÍA (1997)	0,56	23
INDIA (1995)	0,52	24
BÉLGICA (1995)	0,49	25
COLOMBIA (1986)	0,45	26
ARGENTINA (1996)	0,39	27
HOLANDA (1997)	0,36	28
ESPAÑA (1995)	0,36	29
REINO UNIDO (1995)	0,26	30

[1]: Cociente entre los recursos propios de los Gobiernos Subnacionales y el gasto subnacional.
Fuente: Elaboración propia en base a IMF (1998).

Gobiernos subnacionales de Argentina en el grupo de países de menor "correspondencia fiscal"

Cuadro 7

IMPORTANCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LOS 80 Y DE ARGENTINA EN LOS 90 Y 2000

País (año)	Participación de los recursos subnacionales [1]	Número de orden [2]
* CANADÁ (1986)	67,40	1
* SUIZA (1980)	61,10	2
* EE.UU. (1986)	54,60	3
DINAMARCA (s/d)	52,20	4
FINLANDIA (1986)	46,70	5
* AUSTRALIA (s/d)	46,40	6
* ALEMANIA (s/d)	42,60	7
* ARGENTINA (1) (1996)	40,70	8
SUECIA (s/d)	37,10	9
* AUSTRIA (1986)	36,50	10
HOLANDA (s/d)	32,60	11
NORUEGA (1986)	31,00	12
REINO UNIDO (1986)	27,90	13
LUXEMBURGO (1985)	18,80	14
ESPAÑA (1986) **	18,80	15
* ARGENTINA (2) (1996)	18,40	16
* ARGENTINA (3) (2012)	14,50	17
BÉLGICA (1986)	14,60	18

[1]: Porcentaje de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en el total de recursos del sector público total. (1) El FMI computa a los recursos de coparticipación como propios de los gobiernos subnacionales, sin destacar que se trata del producido de impuestos nacionales. (2) Recursos subnacionales propios sin coparticipación. (3) Nueva situación de (2).

* País federal. ** En proceso de descentralización regional. (s/d): Sin dato indicado por Soderström. El autor cita que son datos extraídos de OECD (1989).

Fuente: Elaboración propia en base a Soderström (1990) y IMF.

**Argentina en el grupo de países federales con
menor participación de los recursos subnacionales**

Obsérvese luego, a través del **Cuadro 7**, lo ocurrido con respecto a la importancia de los gobiernos subnacionales de varios países en los años 80 y de Argentina en los 90 y en el 2000. El cuadro muestra tres situaciones diferentes para nuestro país:

- (i) Una - la correspondiente a 1996 - con un coeficiente sesgado por la metodología que aplicara entonces el FMI de incluir como “recurso propio” a las transferencias del sistema de coparticipación. Como dirían los gobernadores, “una porción significativa del 85% que recauda la Nación nos pertenece en realidad a nosotros” (sorprende semejante elucubración “filosófica-constitucional”).
- (ii) La segunda correspondiente a 1996 pero corregida eliminando dichas transferencias.
- (iii) La tercera correspondiente al año 2000, que ubica a la Argentina junto con Bélgica en la cola extrema de la muestra.

Los indicadores fiscales municipales comparados para el año 2000, que muestra ahora el **Cuadro 8**, permiten corroborar que el tema de la estructura tributaria de característica centralista, no solo se limita a la relación Nación-Provincia; ella se repite también entre estos dos niveles y el nivel municipal de gobierno.

La participación del gasto municipal en Argentina se diferencia notoriamente de la muestra de países federales, ubicándose en el extremo inferior. Incluso es superada por gobiernos unitarios donde esa descentralización podría ser imaginada como que debería ser aún inferior.

Como resultado casi obvio de esa menor gravitación de los bienes públicos locales, aparece un interesante coeficiente de correspondencia fiscal, como el de Bélgica, que casualmente es similar a la Argentina en su muy bajo índice de recursos propios subnacionales en el total de los recursos consolidados, según se viera en el **Cuadro 7**.

Cuadro 8

INDICADORES FISCALES MUNICIPALES COMPARADOS			
AÑO 2000			
Nº de orden	Países	Gastos municipales como % del PBI (1)	Recursos propios / recursos totales municipales (2)
<i>Países federales</i>			
1	Suiza	25,9	s/d
2	Canadá	9,9	s/d
3	Austria	9,4	0,17
4	EE.UU.	9,0	s/d
5	Alemania	7,4	0,22
6	Bélgica	6,6	0,44
7	Brasil	5,6	s/d
8	Colombia	2,5	s/d
9	Australia	2,6	s/d
10	Argentina	2,4	0,48
<i>Países unitarios</i>			
1	Dinamarca	30,6	0,45
2	Suecia	23,9	0,54
3	Italia	23,5	0,28
4	Finlandia	17,3	s/d
5	Holanda	15,2	0,07
6	España	14,3	0,32
7	Irlanda	11,7	0,26
8	Unión Europea	11,0	s/d
9	Francia	9,8	0,52
10	Reino Unido	9,5	0,13
11	Portugal	5,7	0,32
12	Luxemburgo	5,7	0,32
13	Chile	2,8	s/d
14	Bolivia	2,2	s/d
15	Grecia	2,2	0,30
Fuente: Decia (2002) para la UE y Banco Mundial (2000) para Argentina, Chile y Bolivia.			
Argentina en el grupo de países federales con menor participación de los Municipios en el gasto total y un índice de correspondencia fiscal alto en consecuencia			

Finalmente, es posible efectuar una calificación del Grado de Autonomía reconocida a los Gobiernos Subnacionales en un conjunto relevante de países, como muestra el **Cuadro 9**. El cuadro muestra la síntesis a la que arri-

bamos en nuestro e-book del 2005 sobre federalismo fiscal luego de analizar los datos previos y otros no presentados aquí, donde se califican a los países en tres grupos, mediante una graduación de la centralización y/o de la descentralización o autonomía subnacional. La Argentina junto con México y Australia se ubican en el Grado 3 de Mínima descentralización o mínima autonomía subnacional, similar a la de países unitarios como Noruega, China, Reino Unido y Holanda.

Cuadro 9

CALIFICACIÓN DEL GRADO DE AUTONOMÍA RECONOCIDA A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES		
Grado 1 (Máxima)	Grado 2 (Media)	Grado 3 (Mínima)
<i>Países federales</i>		
Suiza	Bélgica	Australia
Estados Unidos	Austria	México
Canadá	Brasil	Argentina
Alemania		
<i>Países unitarios</i>		
Suecia	Japón	Noruega
Finlandia	Hungría	República Checa
Dinamarca	Nueva Zelanda	Reino Unido
	España	Holanda
<u>Fuente:</u> Piffano (2005).		
Argentina con menor autonomía subnacional		

Como dato diferencial o contraste, obsérvese a países federales y también unitarios con gobiernos subnacionales gozando de una importante autonomía.

4. El diseño tributario subnacional: las opciones y las restricciones a la descentralización

En el **Cuadro 10** hemos listado los impuestos que se han imaginado para operar a nivel subnacional. Los indirectos y los directos, **remarcando los tres más importantes actualmente en vigencia: IIB (Ingresos Brutos), Inmobiliario y Automotores.**

En esta revisión sintética hemos de dedicarnos a efectuar algunas consideraciones respecto a tres tipos de impuestos, a saber: **la imposición a las transacciones, la imposición a los ingresos y la imposición patrimonial.**³

Cuadro 10

Las opciones tributarias de los gobiernos subnacionales	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impuesto a los Ingresos Brutos</u> • Impuesto a la Ventas Bi - étápico Mayorista-Minorista • Impuesto a las Ventas Minoristas • IVA Subnacional del tipo Destino Pago Diferido • Impuesto de Patentes o por Módulos para Pequeños Contribuyentes • Impuesto al Cash - Flow o Flujo Neto Empresario • Impuesto a los Consumos Especificos (Internos) • Impuesto al Uso de los Combustibles 	} INDIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Físicas o el "FLAT TAX" • Impuesto a las Ganancias de Capital (¿ FLAT TAX Empresas?) • <u>Impuesto Inmobiliario</u> • <u>Impuesto Automotor</u> • Impuesto (¿ o Alicuota Adicional?) a los Bienes Personales • Impuesto a las Transacciones Financieras • Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes 	} DIRECTOS

³ Un análisis detallado se puede consultar en PIFFANO (2005) y PIFFANO (2013b).

Durante los años 90 hubo un importante debate sobre las virtudes y defectos de esa amplia variedad de posibles impuestos provinciales. En los Pactos Fiscales I (1992) y II (1993), se produjo, con el primero, una importante modificación en la asignación de recursos entre los niveles de gobierno. Corresponde a la aparición de la “pre-coparticipación”, es decir, el acuerdo por el cual surgiera una “súper-provincia”: el Sistema de Seguridad Social. La deuda inducida por el sistema previsional y el flujo incremental al que este hecho jurídico condujera, implicó la necesidad de la afectación específica de los siguientes recursos de la masa coparticipable: 15% del total de la masa a coparticipar, 11% de lo recaudado por el IVA, el 50% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias y el 100% de lo recaudado por el Impuesto a la Riqueza - hoy Bienes Personales -. El segundo pacto, tuvo la intención de sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIB) por el Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM), objetivo finalmente frustrado.

Luego, la Reforma constitucional de 1994, donde se “blanquea” el sistema de las “Leyes Convenio”, que a nuestro criterio eran violatorias de la constitución que rigiera al momento de la primer ley (1935) y las posteriores dictadas con anterioridad a 1994.

Finalmente, lo que no se llegó a “blanquear” en 1994: lo dispuesto por el ex Art. 67, inc. 2 y actual Art. 75, inc. 2., a saber: las limitaciones para el gobierno nacional en el campo de la imposición directa. Recordemos las tres condicionantes para la creación de impuestos directos por el Congreso Nacional: 1) por tiempo determinado, 2) en forma proporcional a la población, y 3) por razones de utilidad general, defensa y seguridad (o sea por evidentes emergencias).

Pero previamente, repasemos cual ha sido la evolución reciente de la estructura de la imposición en nuestro país, pues como suele afirmarse: “la única verdad es la realidad”. El **Cuadro 11** muestra que la Nación aumenta su participación en la presión tributaria (PT) un **112%** en el período **1990 y 2008**. En él se observa al **Impuesto a las Ganancias** asumiendo sorpresivamente su rol en la última década, con un notorio aumento de su incidencia como **porcentaje del PIB**, pasando del **0,5% al 5,6%** (o sea un incremento del **1200 por ciento**; con una mayor participación del **IGPF** (personas físicas), aunque manteniendo la preeminencia del **IGPJ** (sociedades) (**70%**).

Los nuevos invitados: el **Impuesto a las Transacciones Financieras y las Retenciones**, ambos sumados pasaron del **1,5% al inicio de los 90**

(1,3% Retenciones), al 5,4% en 2008 (Retenciones 3,5% y Transacciones Financieras 1,9%).

Cuadro 11

"La única verdad es la realidad": la evolución de la estructura de la imposición en Argentina en las dos últimas décadas

- El Impuesto Nacional a las Ganancias asume un rol impensado en la última década
- Los nuevos Nacionales: Impuesto a la Transacción Financiera y las Retenciones
- Las provincias cada vez menos; y sus impuestos patrimoniales los menos

Evolución de la Estructura Tributaria en Argentina - 1990 a 2005 y 2008 - En % del PIB										
Concepto	1990	1995	2000	2005	2008	Participación 1990	Participación 2005	Participación 2008	Variación 2005/1990	Variación 2008/1990
Imposición a los Ingresos y Activos	1,6	2,9	4,9	7,9	7,5	11%	28%	25%	4,9	4,7
Imposición al Ingreso (Ganancias)	0,5	2,5	3,8	5,3	5,6	3%	19%	18%	3%	11,2
Personas Físicas	0,0	0,8	1,4	1,5	1,7	0%	5%	6%	-	-
Sociedades	0,5	1,7	2,4	3,8	3,9	3%	14%	13%	7,6	7,8
Patrimoniales	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0%	1%	1%	-	-
Imp a la Ganancia Min Presunta	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	2%	1%	0%	0,7	0,3
Imp a las Transac Financieras	0,2	0,0	0,0	1,8	1,9	2%	6%	6%	6,0	6,5
Otros	0,5	0,2	0,7	0,3	0,0	3%	1%	0%	0,6	0,0
Impuestos a los Consumos	5,3	8,5	9,2	9,0	9,5	36%	32%	31%	1,7	1,8
IVA	2,3	6,8	6,7	6,9	7,8	16%	25%	25%	3,0	3,4
Internos al Consumo	0,8	1,0	1,2	1,0	1,6	5%	4%	5%	1,3	2,0
Impuestos a la Energía	1,7	0,8	1,3	1,2	0,1	11%	4%	0%	0,1	0,1
Impuestos al Comercio Exterior	1,5	0,8	0,7	3,0	4,4	10%	11%	14%	2,0	2,9
Importaciones	3,0	0,8	0,7	0,7	0,9	20%	3%	3%	0,2	0,3
Exportaciones	1,2	0,0	0,0	2,3	3,5	8%	8%	12%	1,9	2,9
Seguridad Social	3,7	4,7	3,4	3,1	5,1	25%	11%	17%	0,8	1,4
Otros	0,4	0,4	0,1	0,7	0,0	3%	3%	0%	1,8	0,0
Total Nacional	12,5	17,3	18,3	23,7	26,5	84%	85%	86%	1,9	2,1
Deducciones y/o reintegros	2,2	3,6	3,8	4,1	2,3				1,8	1,9
Impuestos Provinciales	2,2	3,6	3,8	4,1	4,4	16%	15%	14%	1,8	2,6
Sobre bienes y servicios (IIB)	1,2	2	2,2	2,7	3,2				2,2	2,6
Sobre el patrimonio (I-PA)	0,8	1,3	1,1	1,0	1,0				1,3	1,2
Otros	0,2	0,3	0,5	0,4	0,2				1,3	0,8
Total Consolidado	14,8	20,9	22,1	27,8	30,7				1,9	2,1

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Hacienda y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Cuadro 12

La imposición patrimonial en Argentina y en el mundo

La imposición patrimonial no es un personaje importante en el mundo, pero la Argentina puede compararse con los que más la explotan... "a nivel Nacional"!

La imposición patrimonial en Argentina - 2008 y en países de la OECD - 2004			
País	1 - Impuestos al patrimonio en % del PIB	Impuestos totales en % del PIB	Relación 1/2
Argentina	3,20	30,66	10%
Francia	4,43	43,40	10%
Canadá	3,77	33,50	11%
Reino Unido	3,30	36,00	9%
Estados Unidos	3,06	25,50	12%
Bélgica	2,98	45,00	7%
Australia	2,91	31,30	9%
España	2,67	34,80	8%
Suiza	2,59	29,20	9%
Nueva Zelanda	1,89	35,60	5%
Dinamarca	1,85	46,80	4%
Holanda	1,78	37,50	5%
Suecia	1,54	50,40	3%
Italia	1,51	41,10	4%
Alemania	0,81	34,70	2%
Portugal	0,55	34,50	2%

Fuente: CEPAL (2008).

Impuesto Inmobiliario como Porcentaje de los Impuestos al Patrimonio en América Latina				
País	Año Fiscal	1- Impuesto Inmobiliario en % del PIB	2- Imposición al Patrimonio en % del PIB	Relación 1/2
Argentina	2006	0,44	3,20	13,84
Bolivia	2006	0,60	1,72	35,02
Brasil	2006	0,62	2,78	18,75
Chile	2006	0,48	1,70	28,24
Colombia	2006	0,68	1,80	36,54
Guatemala	2004	0,16	0,16	97,6
Honduras	2005	0,31	-	-
México	2004	0,27	-	-
Panamá	2006	0,26	-	-
Paraguay	2006	0,27	-	-
Perú	2005	0,16	0,22	68,66
Dominicana	2006	0,13	0,6	22,11
Estadísticos:				
	Meda	0,37	1,54	40,08
	Mediana	0,33	1,71	31,63
	Desvío &	0,18	1,13	28,71
	Coef. de var.	50,37	73,83	71,61
	Valor mínimo	0,13	0,16	13,84
	Valor máximo	0,68	3,20	97,6
	N de observ. v.	12	6	6

Fuente: CEPAL (2008).

• El avance nacional: Imp. a los Bs. Personales + Imp. a las Trans. Financ.

• Imposición Patrimonial más alta de A. L. Impuesto Inmobiliario el menor de A. L.

Las **provincias** a pesar de haber aumentado su participación en la **PT** en un **91% entre 1990 y 2008**, es notoria la menor participación en los **impuestos patrimoniales**, que según el diseño constitucional se supone deberían constituir la fuente principal de recursos subnacionales; sólo aumentaron del **0,8% del PIB en 1990 al 1% en 2008 (25%)**.

En efecto, si bien la imposición patrimonial no es un personaje importante en el mundo, la Argentina puede compararse con los que más la explotan...“a nivel Nacional”! Obsérvese la parte izquierda del **Cuadro 12**, la comparativa de **Argentina** con el **3,2% del PIB** y los **países ricos de la OECD** con guarismos similares o cercanos.

A la inversa, en el cuadro de la derecha puede observarse que la participación del **Inmobiliario Total (Urbano y Rural)** de Argentina en la imposición patrimonial total es de solamente el **13,84%**, **la más baja de todos los países de América Latina**.

El avance del nivel nacional en una base supuestamente limitada por la constitución (Bienes Personales, Impuesto a las Transacciones Financieras) da cuenta de esa distorsión del esquema federal actual. Las retenciones, por su lado, anulando la posibilidad de mayor espacio tributario del Inmobiliario Rural.

Permítaseme una aclaración especial respecto al Impuesto a las Transacciones Financieras. En los reportes fiscales de entes internacionales como el FMI, la CEPAL o la OECD, es categorizado como impuesto directo “patrimonial”, y claramente lo es. El impuesto aparenta gravar “transacciones financieras”, pero económicamente analizado “grava la liquidez” custodiada en una institución financiera. Tan cierto es, que los bancos por ejemplo suelen en muchos caso pagar un “alquiler”, pues ciertos depósitos, como las “*Money Market Account*” en los EE.UU. o las Cajas de Ahorro en Argentina, que generan un interés. En otros casos como las cuentas corrientes en Argentina no devengan interés pero “en principio” brindan seguridad de un eventual robo.⁴ Los bancos cobran en cambio por esa seguridad un costo de mantenimiento por el gasto administrativo al que deben incurrir. Esta imposición patrimonial se ve alarmanamente acentuada por el otro impuesto en vigencia: “el impuesto inflacionario”, que aunque no legislado obviamente como tal, grava también el

⁴ En Argentina ha ocurrido que a pesar de la legislación constitucional y reglamentaria que asegura los derechos de propiedad de los depositantes, y no obstante, leyes en apariencia absurdamente innecesarias como la “Ley de Intangibilidad de los Depósitos”, pueda que esa seguridad quede frustrada.

Cuadro 13

Inmobiliario Urbano y Rural: América Latina un laboratorio de experiencias

Competencias Tributarias en el Impuesto Inmobiliario en América Latina					Competencias Tributarias en el Impuesto Inmobiliario en América Latina				
País	Nivel de Gobierno que legisla	Determinación Administrativa (catastro- valuación)	Fiscalización	Recaudación	País	Nivel de Gobierno que legisla	Determinación Administrativa (catastro- valuación)	Fiscalización	Recaudación
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	México	Estatal / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Bolivia	Nacional	Municipal	Nacional / Municipal	Municipal	Nicaragua	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Brasil					Panamamá	Nacional	Nacional	Provincial	Nacional
Urbano	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Paraguay	Nacional	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal
Rural	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Perú	Nacional	Nacional	Municipal / Distrital	Municipal / Distrital
Chile	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	República Dominicana	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Colombia	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Uruguay	Departamental	Nacional / Departamental	Departamental	Departamental
Costa Rica	Nacional	Municipal	Municipal	Municipal	Urbano	Departamental	Nacional / Departamental	Departamental	Departamental
Ecuador					Rural	Nacional	Departamental	Departamental	Departamental
Urbano	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Venezuela	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Rural	Nacional / Municipal	Municipal	Municipal	Municipal					
Guatemala	Nacional	Nacional / Municipal	Municipal	Nacional / Municipal					
Honduras	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal					

Fuente: <http://www.lincolninst.edu/public/>

- Las opciones: Provincial, Municipal, Nacional. Diferencia entre Urbano y Rural
- Las mayoría competencias compartidas: Provincial/Estadual y Municipal. Las municipios en la gestión de cobro del Inmobiliario Urbano
- El Inmobiliario Rural solo en pocos casos a nivel nacional

patrimonio líquido de personas y empresas. En este caso es más gravoso que los anteriores, pues grava el patrimonio líquido en moneda nacional, esté o no esté depositado en los bancos. Las estimaciones económicas de la incidencia de este impuesto en la actualidad, como ya se indicara, se la ha calculado entre el 2,1% y 2,5% del PIB según varias fuentes.⁵

El avance nacional en la imposición patrimonial genera una evidente estrechez en la estructura tributaria provincial. Veamos algunos números para el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA). En la tabla y gráfico del **Cuadro 13** se observa la evolución reciente de la estructura básica de las fuentes de ingresos tributarios en el caso de la PBA.

La **insignificancia del Impuesto Inmobiliario Total** (línea roja) y la **caída de su participación**; los **saltos espasmódicos del Inmobiliario Rural (IIR)** (línea azul), gráfico que no registra el nuevo salto espasmódico reciente (con un **aumento como mínimo del 87%** luego de la revaluación de parcelas en 2012) y posterior **Inmobiliario Complementario de 2013 que lo eleva en muchos casos en un 300%**. Es conocido asimismo los saltos de los **IIR** por reevaluaciones en provincias como **Entre Ríos y Córdoba**, por ejemplo. Finalmente, el **predominio absoluto del IIB** (línea verde)

La moraleja es que la PBA no encuentra espacio tributario propio para poder resolver razonablemente su ecuación fiscal. El costo político para los gobiernos provinciales al haberse descentralizado el ajuste es notorio, ante las menores transferencias del régimen automático en términos reales. El “impuesto inflacionario” y el **efecto Olivera-Tanzi** está funcionando una vez más, a pesar de los “ajustes por inflación” de las aludidas bases tributarias patrimoniales. Y el resto de las provincias enfrentan situaciones similares.

Veamos cual es la situación comparada de los **Inmobiliarios Urbano y Rural en América Latina**, que ofrece un laboratorio de experiencias. El **Cuadro 14** informa al respecto.

En el cuadro se puede observar cual es la situación de las opciones diferentes (Municipal, Provincial, Nacional) en el ejercicio del poder tributario en los Inmobiliarios Urbano y Rural en países de América Latina.

La mayoría registra competencias compartidas: Provincial/Estadual y Municipal. Los **municipios** aparecen en muchos casos en la **gestión de cobro del Inmobiliario Urbano. El Inmobiliario Rural** aparece mayormente

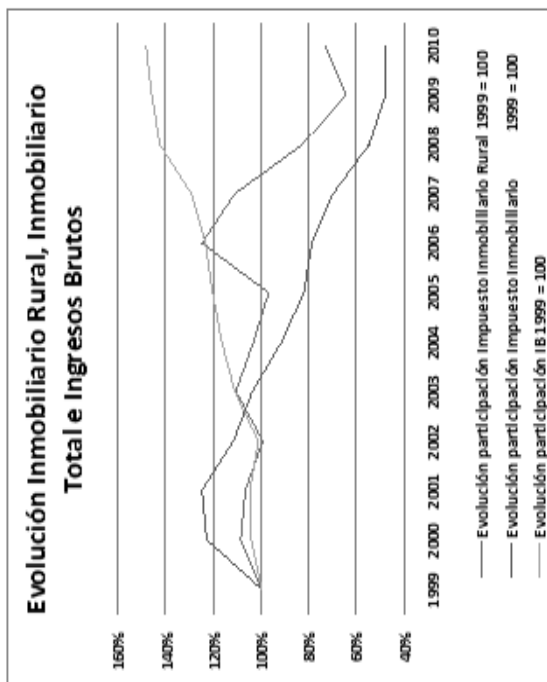
⁵ Para desarrollos más completos de este tema se sugiere Piffano (2013b), Capítulo 9.

Cuadro 14

La estrechez de la estructura tributaria provincial -El caso de la Provincia de Buenos Aires-

Composición del recaudado en la Provincia de Bs. As			
AÑO	IIB	Impuesto Inmobiliario Rural	Resto
1999	50.85%	3.05%	46.11%
2000	53.05%	3.30%	43.65%
2001	53.28%	3.24%	43.48%
2002	51.49%	3.03%	45.49%
2003	56.50%	3.37%	40.13%
2004	59.23%	3.14%	37.64%
2005	61.14%	2.95%	35.90%
2006	62.75%	3.80%	33.45%
2007	66.71%	3.38%	30.91%
2008	72.43%	2.52%	25.05%
2009	74.21%	1.96%	23.83%
2010	75.50%	2.23%	22.28%

Fuente: ARBA



• Insignificancia del Impuesto Inmobiliario Total (línea roja) y los saltos espasmódicos del Inmobiliario Rural (IIR) (línea azul). Predomina el IIB (línea verde)

• La PBA no encuentra espacio tributario propio para poder resolver razonablemente su ecuación fiscal. Y el resto de las provincias enfrentan situaciones similares

en cabeza del gobierno provincial o estadual; solo en pocos casos a nivel nacional, como en Brasil. Permítaseme ahora una sección especial dedicada al **Inmobiliario Rural**. Se trata del impuesto destinado muy específicamente a gravar la renta de la tierra.

En su diseño suele afirmarse con razón, que desde el ángulo de la eficiencia este impuesto debiera gravar únicamente a la tierra - o su renta lo que es similar - no así a las inversiones de capital (mejoras). Ello posibilita evitar la doble imposición que en el caso contrario ocurre cuando luego, el Impuesto a las Ganancias grava al rendimiento de ese capital.

En el **Cuadro 15** se muestra el diagrama del efecto que produce la imposición a la venta bruta, donde confluyen el **IIB** y “su hermano mayor” las **Retenciones**.

Cuadro 15

Las opciones tributarias de los gobiernos subnacionales	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impuesto a los Ingresos Brutos</u> • Impuesto a la Ventas Bi - etápico Mayorista-Minorista • Impuesto a las Ventas Minoristas • IVA Subnacional del tipo Destino Pago Diferido • Impuesto de Patentes o por Módulos para Pequeños Contribuyentes • Impuesto al Cash - Flow o Flujo Neto Empresario • Impuesto a los Consumos Especificos (Internos) • Impuesto al Uso de los Combustibles 	} INDIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Físicas o el “FLAT TAX” • Impuesto a las Ganancias de Capital (¿ FLAT TAX Empresas?) • <u>Impuesto Inmobiliario</u> • <u>Impuesto Automotor</u> • Impuesto (¿o Alicuota Adicional?) a los Bienes Personales • Impuesto a las Transacciones Financieras • Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes 	} DIRECTOS

En efecto, las retenciones no son solo un recurso aduanero. Se trata de un “Impuesto a la Producción” o al “Ingreso Bruto”. Grava un *commodity* que no permite traslación de la carga; reduce la renta de la tierra y, por tanto, su valor; lo hace agregando su carga excedente, reduciendo la producción y consecuentemente los beneficios intramarginales que se lograrían en ausencia del impuesto, generando asimismo otra carga excedente debido a un subsidio de costo mayor al beneficio que genera a la demanda doméstica subsidiada.

Téngase presente que estamos indicando la existencia de un subsidio a la “demanda doméstica”, no necesariamente a los consumidores. En el caso de la soja, por ejemplo, nos referimos a la industria aceitera y a la industria del biodiesel.

Analicemos ahora a través del **Cuadro 16** cómo se mide la incidencia de los impuestos que gravan directamente la renta de la tierra y los que gravan la actividad rural.

Las dos figuras intentan explicar la diferencia entre un impuesto a la tierra (gráfico de la izquierda) y otro que grava a la actividad rural (gráfico de la derecha). Tener en cuenta que en el eje de abscisas se miden “hectáreas” no nivel de producción. A su vez, las curvas de demanda derivada de la tierra indican la retribución de los factores variables trabajo y capital.

La Renta de la Tierra (Factor “Fijo”) surge como residual de la Renta Total menos el Costo de Oportunidad de los Factores “Variables” Trabajo y Capital, y el correspondiente excedente, según indica las expresiones al pie de los gráficos.

Todos los impuestos sobre el sector rural gravan la renta de la tierra y afectan su valor (efecto “amortización” de la imposición). Pero algunos generan importantes pérdidas de renta agraria: pierden los propietarios y también los Gobiernos (por menor recaudación, además de la carga excedente).

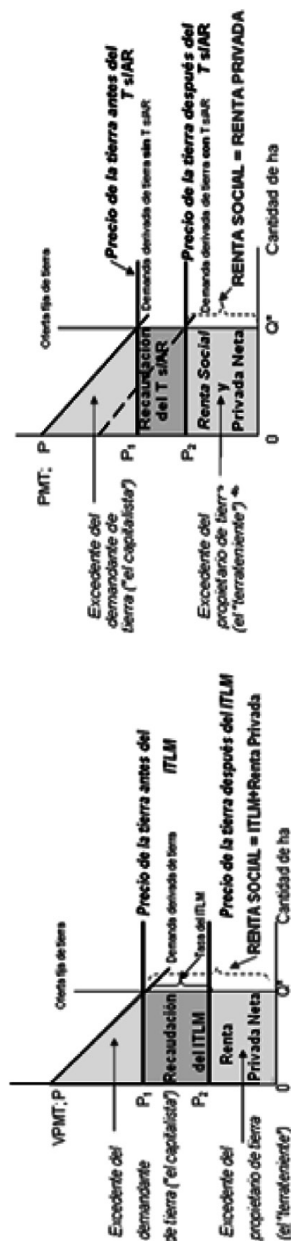
La presión tributaria sectorial (**PTS**) - sobre la actividad rural - debe por tanto incluir **todo impuesto que supere la PT general aplicable a las actividades del resto de los sectores** (por efecto de la movilidad de los factores variables trabajo y capital) **y por los impuestos que graven específicamente al sector rural** (caso de las retenciones).

Cuadro 16

EL DISEÑO TRIBUTARIO FEDERAL El Impuesto Inmobiliario Rural vs Imp. s/la Actividad Rural

¿Cómo es la incidencia de la presión tributaria en la actividad rural?

- Todos los impuestos sobre el sector rural gravan la renta de la tierra y afectan su valor (efecto "amortización" de la imposición)
- Pero algunos generan importantes pérdidas de renta agraria: pierden los propietarios y también los Gobiernos en particular los Subnacionales (por carga excedente y externalidades pecuniarias sobre otras fuentes)



Impuesto a los insumos, trabajo y capital

$$V_0 = R/i$$

$$V_1 = R/i - T_R/i$$

Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras

$$R = IT - CT = P \cdot Q (1 - r) (1 - t_p) - (w \cdot L + i \cdot K) (1 + t_c)$$

- La Renta de la Tierra (Factor "Fijo" como residual de la Renta Total menos el Costo de Oportunidad de los Factores "Variables" Trabajo y Capital.

Veamos ahora la incidencia final de la actual PTS sobre la actividad rural. El **Cuadro 17** muestra los resultados de estimaciones sobre la PTS del sector en estudios que han empleado diferentes metodologías, a saber: las mediciones en base a datos de cuentas nacionales, las basadas en microsimulaciones sobre datos reales y las simulaciones correspondientes a modelos teóricos.

Los resultados son coincidentes en cuanto al nivel de la Presión Tributaria Sectorial (PTS), que en los años más recientes oscila entre un 80% a 90%, aproximadamente. De ese total cerca del 50% al 60% son asignables a la incidencia de las retenciones (hay diferencias de alícuotas como se sabe según el tipo de *commodity*).

Anticipándonos al próximo cuadro, según la curva de Laffer, la alícuota que maximizaría el rendimiento de las retenciones sería aproximadamente del 33%, la que arrojaría por sí sola una PTS del 55% [Piffano (2010)].

Cuadro 17

EL DISEÑO TRIBUTARIO FEDERAL		
La PT s/el Sector Rural y las Retenciones		
La Presión Tributaria sobre el Sector Rural		
Computando el efecto de "impuesto a la producción" de las retenciones		
Fuente	Método	Presión Tributaria
Piffano y D'Amore (2007)	Cuentas Nacionales	50% (1997) - 80% (2005)
Piffano y Sturzenegger (2009)	Microsimulaciones reales	76% - 86% (2008)
Arbolave (2008)	Microsimulaciones reales	83% - 87% (2008)
CREA (2012)	Microsimulaciones reales	76% - 92% (2006/7)
Piffano (2010)	Microsimulación Modelo Teórico Productivo Simple	58% solo Retenciones
Curva de Laffer: La alícuota que maximiza rendimiento de las retenciones es el 33%, que arrojaría una PT del 55% [Piffano (2010)]		

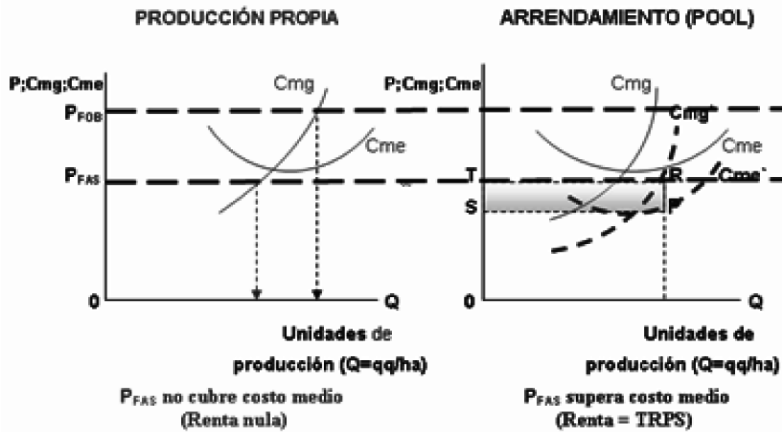
Un aspecto relevante de los estudios de PTS en el de la incidencia en materia distributiva. Los impuestos a la producción, como las retenciones, inciden en los pequeños productores y/o pequeños terratenientes, como se muestra en el **Cuadro 18**.

Cuadro 18

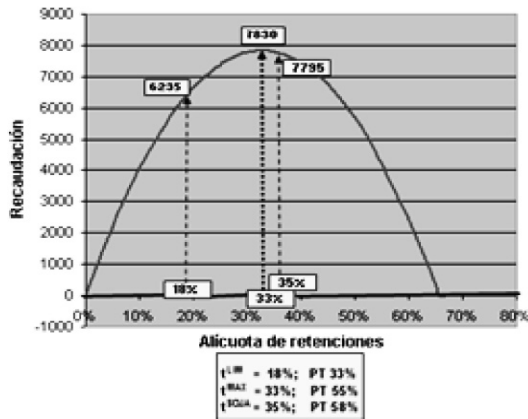
EL DISEÑO TRIBUTARIO FEDERAL La incidencia de las retenciones

La incidencia distributiva de las retenciones entre propietarios

- Los impuestos a la producción como las retenciones inciden en los pequeños productores y/o pequeños terratenientes
- Una exagerada PT por retenciones perjudica al Estado (efecto Laffer)



Recaudación de Aduanas por Retenciones
Curva de Laffer



- Los gobiernos provinciales ven reducido enormemente el margen de posible imposición - *espacio tributario* - con el IIR
- La “mesa de los argentinos” termina siendo perjudicada también (casos Trigo y Carne, dos ejemplos contundentes)

Los dos diagramas de la izquierda muestran las diferencias entre un productor chico y otro grande, como un *pool* de siembra. El primero puede no alcanzar el *break-even-point*; el segundo obtener una renta de la tierra positiva, por diversificación de riesgos (clima y tipo de cereal u oleaginoso o actividad ganadera) y difusión de costos o rendimientos a escala, lo cual genera un margen de renta que permite el pago de un arrendamiento al pequeño terrateniente que le alquila el campo.

Pero asimismo, como se anticipara antes, una exagerada PTS por retenciones perjudica al Estado (efecto Laffer). El diagrama de Laffer de la derecha corresponde al modelo teórico productivo simple elaborado en uno de nuestros estudios ya citados.

Los gobiernos provinciales por lo tanto ven reducido enormemente el margen de posible imposición - espacio tributario - con el IIR intentando gravar la renta de la tierra. El salto tributario reciente implica lamentablemente un escenario de generalizada liquidación del capital de trabajo y un sendero inevitable hacia la quiebra de los productores pymes.

La “mesa de los argentinos” - paradójicamente para los gobernantes y lamentablemente para los ciudadanos - termina siendo perjudicada también (los ejemplos del trigo y la carne constituyen evidencias incontrastables).

Explicemos: la carne que tradicionalmente ha sido y es exportada por nuestro país contiene un componente de partes (cortes) del animal que demandan los mercados externos y que no son similares a los cortes que demanda el consumidor doméstico. Por ello, reducir la producción de carne implica reducir no solo las exportaciones de los cortes “no demandados internamente”, sino reducir también la producción de los cortes “demandados internamente”. Es decir, que si las retenciones no existieran y, por tanto, no redujeran la producción de animales, se producirían más kilos de carne que indefectiblemente deben ser colocados en el mercado doméstico, por lo que el precio local sería menor, no superior como se analiza sin tener en cuenta este mercado diferenciado o fraccionado. No obstante, es probable que el faenamiento de los frigoríficos pueda adaptarse mejor o más racionalmente al sistema de cortes y no de reses completas, de manera de poder facilitar aún más la comercialización de ventas externas e internas.

En materia de granos los análisis simplificados suelen cometer errores asimismo sobre la incidencia de retenciones y cuotas. La situación del mer-

cado del trigo es un ejemplo contundente. La constante caída de áreas sembradas, menor producción y enorme concentración de ganancias en el sector comercializador del producto (cerealeras exportadoras) en el corto plazo, y el agotamiento del cereal con efectos altamente costosos en la cadena en el largo plazo, son su incidencia real. La combinación de retenciones y la asignación discrecional de los ROEs (Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior) han habilitado prácticas oligopólicas del sector comercializador, con fuertes transferencias desde los bolsillos de los productores.

Por lo indicado, cabe resaltar que un aspecto de relevancia de la política aplicada en la última década en materia de retenciones, ha sido la deliberada intención gubernamental de hacer no rentable a la mayor cantidad de opciones agropecuarias diferentes a la soja. En efecto, aún cuando las retenciones a las exportaciones de soja son las de mayor tasa, en tanto las restantes parten de una alícuota al menos menor en un 10%, el empleo de ellas o de las cuotas para exportar en los demás casos, ha impedido por intervalos las exportaciones a través del régimen de los ROEs, reduciendo finalmente el volumen anual de las mismas. Un sistema que introduce un escenario de incertidumbre en materia de precios, reduce naturalmente el precio doméstico del *commodity*, e induce a las ya señaladas prácticas oligopólicas de los intermediarios en la comercialización, no ausente de probables actos de corrupción en la regulación. La intención ha sido sin duda alguna priorizar la explotación de soja, bajo un precio internacional alto y sostenido, asegurando en el corto plazo por tanto una muy atractiva recaudación al Gobierno y ganancias de algunas personas o empresas.

El alto precio internacional de la soja no genera mayores problemas a la demanda interna de poroto de soja, salvo el de la industria aceitera y del biodiesel. Estas dos actividades han tenido asimismo vaivenes: desde la política de subsidio implícito del insumo básico (el poroto de soja) y el de las retenciones más recientes, como en el caso más difundido del biodiesel. Política que ha acarreado acciones de reacción de los gobiernos europeos, con planteos ante la OMC y fijación de aranceles de importación. Como consecuencia, a nivel nacional, el quiebre de actividades industriales en especial de pequeñas y medianas empresas.

5. Una revisión sintética final de los efectos económicos de las retenciones: sus justificaciones y su crítica

1) *En el orden fiscal*

Las retenciones, sobre una actividad de alta productividad, generan una importante recaudación, con bajos costos administrativos y evasión. El dinero calma los nervios de los gobernantes, pero ¿a qué costo? La Carga Excedente (CE) generada por la caída en la producción, se refiere a su incidencia sobre las “explotaciones marginales” (en calidad de suelos y tamaños de las explotaciones). La otra CE se refiere al costo del subsidio, superior al beneficio generado al sector subsidiado.

Las retenciones asimismo generan una importante reducción del *tax - room* que le queda al resto de la imposición, en particular subnacional (IIR), que se ve extremadamente acotada. En efecto, el rendimiento de las otras fuentes tributarias nacionales y subnacionales (Ganancias, IVA, IIB, etc.) sufren una importante “externalidad pecuniaria” negativa. Los resultados de estudios utilizando modelos de Equilibrio General Computado (EGC) - IERAL, E&R, UNLP - son claros sobre esos efectos.

2) *En lo productivo*

La mirada “a lo Diamand - Ferrer” (de la estructura productiva “des-equilibrada”), descuida la diferencia de los efectos de corto vs. de largo plazo y la diferencia conceptual entre “productividad media” y “productividad marginal” que es relevante diferenciar. Ligado a esta visión, el fenómeno de la “*dutch - disease*” por la apreciación cambiaria: nuevamente la confusión entre los problemas de corto vs. de largo plazo y entre recursos no renovables vs. recursos renovables, como se aclara enseguida.

La concepción “a lo Krugman” de las “economías externas dinámicas mayores de otros sectores”; ¿mayores a la CAI? Los modelos de EGC, deben demostrar esos diferenciales, lo cual no ha sido el caso aún, sino todo lo contrario; nuevamente el tema del corto vs. el largo plazo.

Al respecto, trabajos empíricos como los de Porto, Piffano y Di Gresia (2007), Nogués-Porto (2007), Vidal-Sturzenegger, F. (2009), Di Gresia

(2009), y Anchorena (2010), concluyen en encontrar impactos netos positivos - tanto para los fiscos como para la actividad agregada nacional - al emplear modelos de EGC, donde obviamente quedan reflejadas las reacciones directas e indirectas sobre el sector y los demás sectores de la economía; los resultados arrojan aportes netos positivos, no negativos.

La “*dutch - disease*” referida a recursos “no renovables” no es trasladable de manera directa o equivalente al caso de los recursos renovables. La apreciación del TC Real transitoria de corto plazo vs. la permanente o de largo plazo, plantean una problemática diferente. En el largo plazo, con movilidad de los factores variables, no se podrá evitar la igualación de las productividades “marginales” de los factores variables en todos los sectores. Sin embargo, en la actividad rural, necesariamente existirá un límite al empleo de ellos con la “tierra fija”, y consecuentemente con rendimientos decrecientes de los factores variables en su uso intensivo. Los diferenciales de productividades medias entre sectores subsistirán no obstante, como ocurre en todos los países, dadas las respectivas ventajas relativas en materia de la disponibilidad y calidad de sus recursos. Más aún, si el cambio tecnológico que se produzca en el sector rural superara al del sector industrial, esa diferencia de productividad promedio seguirá necesariamente en aumento.

Pero un supuesto distraído o descuidado implícitamente en los planteos anti-rurales y/o las propuestas de equilibrar rentas entre sectores, es que “*el resto del mundo no cambia ni cambiaría en respuesta al proteccionismo nacional*”; proteccionismo que habrá de ser exigido de manera creciente por los sectores subsidiados si el cambio tecnológico diferencial **se acentúa** como se señalara. Pero el resto del mundo explotará sus ventajas relativas y adoptará políticas tendientes a neutralizar las artificialmente mejoradas condiciones de competitividad de los sectores de menores ventajas relativas del país. Dadas sus ventajas relativas para esos países en las actividades subsidiadas de la Argentina, el costo social de una política de neutralización en ellos será mucho menor que el costo del aliento artificial del país no competitivo. Por otra parte, el retraso del sector competitivo castigado en Argentina, alentará a los países competidores a ganar mercados (alentando mejoras tecnológicas a mayor ritmo aún que en nuestro país). Los casos de la evolución de la actividad agropecuaria de nuestros vecinos respecto a la nuestra, es apabullante y desde el punto de vista nacional, alarmante.

Finalmente, la volatilidad de los precios internacionales y el *pass - through* (corto vs. largo plazo): sería el **único motivo del empleo “transitorio” de las retenciones, al evitar el “pass through”, de precios internacionales volátiles, con desequilibrios o shocks de muy corto plazo en la estructura productiva.**

3) *En el orden a la equidad*

El precio de los alimentos y el argumento de los “bienes-salario” resulta ser un argumento tradicional, pero desconoce que la menor imposición al consumo, o la reducción del precio de los bienes destinados al consumo, el tema de la “característica distributiva” de los bienes (Feldstein): la caída de los precios de los bienes de consumo no solo beneficia a los asalariados pobres, sino también a los no pobres y a los ricos. El ejemplo estudiado por FIEL de la alícuota diferencial del IVA del 10,5% (equivalente a un 58% de Gasto Tributario) beneficiaba al 4º y 5º quintil en Argentina, o sea al 40% más rico del país.

En cuanto a la incidencia sobre el sector de la producción, recordemos una vez más a Stolper - Samuelson, que explicaron la incidencia de los impuestos a la producción cuando existen factores fijos, a diferencia de la existencia de factores variables: la incidencia no afecta a los factores variables trabajo y capital, sino al factor fijo tierra.

Por todo lo dicho, de imaginar un subsidio a los consumidores de alimentos debe evitarse encararlo a través del productor (es decir, a través de la oferta). La solución es un subsidio a la demanda: el bono alimentario es una experiencia que debería explorarse (el caso del “*food stamp*” en EE.UU. debiera ser consultado).

4) *En el orden regional y social*

La política sobre la actividad rural analizada, provoca que la cadena agroindustrial y las economías regionales sean afectadas “en el margen”, es decir, sobre las explotaciones de menores ventajas relativas en calidad de suelos y/o por mayores distancias a los puertos de embarque. De allí que las retenciones generan salidas de producción de los predios chicos y medianos, de los más alejados de los puntos de exportación, e inducen a la concentración productiva y a las migraciones hacia los conurbanos.

Finalmente, una incidencia olvidada al no plantearse la siguiente pregunta: ¿Y el empleo en las actividades diferentes a la actividad rural, localizadas en pueblos ubicados en esas tierras marginales de las economías regionales, que ven reducir su actividad y eventualmente tener que cerrar sus negocios? Una clara explicación de las migraciones -no solamente de “peones rurales” sino de trabajadores del resto de actividades- y el consiguiente crecimiento de los conurbanos.

5) *La imposición a la tierra y los derechos de propiedad*

Los Art. 14, 17, y 28 de la Constitución Nacional, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y el límite del 33% fijado en su doctrina respecto a una eventual confiscación, son las referencias obligadas cuando de derecho de propiedad se trata.

La reciente Jurisprudencia de la CSJ (2009) ha señalado no obstante que el límite del 33% está sujeto a situaciones “*variables en el tiempo y en las circunstancias*”, declaración que plantea un escenario de incertidumbre no menor hacia futuro.

El intento denunciado ya varias veces de “no judicializar” la política económica, parece una señal de poca fuerza. Toda política implica definir objetivos, instrumentos y restricciones ¿es posible abstraer a la Justicia de incidir en la política si habrá de tener que fijar límites cuantitativos a la PT? Como acotar la incertidumbre de lo expresado respecto al 33% “sujeto a los tiempos y las circunstancias”, o en todo caso, definir “el más o el menos de ese porcentaje”, ¿cómo medirlo? Al respecto, sugerimos a la Justicia **dos posibles benchmarks**:

- a) **Las comparaciones entre la PT Global y las Sectoriales**, fijando una distancia límite entre el promedio y los desvíos; y definir de esta manera hasta qué porcentaje puede aceptarse que un sector transfiera rentas a otro, al ser más gravado que el otro, evitando el primero ser castigado con una permanente confiscación.
- b) **Las comparaciones internaciones en el valor de la tierra**. La comparación de los valores de predios de similar aptitud en el mundo, resulta ser otra posibilidad. Aquí la distancia entre valores de los campos implica nuevamente plantear un límite, teniendo en cuenta asimismo las

características institucionales de los países a comparar. Deberían ser, por cierto, aquellos que protegen los derechos de propiedad.

Cabe alertar asimismo sobre otro **tema descuidado** por la Justicia en lo relativo a la imposición al sector rural y el derecho de propiedad, es de no considerar la **PT “consolidada” y su relación con el valor de la tierra**, antes comentado.⁶

6) *Una referencia sobre la imposición rural y la cuestión del federalismo*

La imposición al sector rural, ligada a las características de las economías regionales de nuestro país, plantea un conjunto de “paradojas federales”.⁷ En nuestros trabajos hemos destacado básicamente tres paradojas, en las cuales la PT Sectorial resulta incidida particularmente por las Retenciones.

Paradoja Federal 1: ¿Quién pierde y quien gana? Las Provincias ganadoras y las provincias perdedoras. Las provincias aportantes “en valores absolutos” por las retenciones son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos (85%), pero las provincias “incididas indirectamente” por una menor coparticipación per cápita en la menor recaudación tributaria de impuestos como el Impuesto a las Ganancias (antes y después del D. 206/09) son: Catamarca, Formosa, La Pampa, San Luis, Santiago del Estero, Salta, Chaco (IEERAL y Econ&Reg). La “incidencia directa” mayor en el caso de las provincias aportantes, por otra parte, - se insiste - opera sobre las tierras marginales, no en la zona núcleo (de la PBA-Córdoba-Santa Fe).

Paradoja Federal 2: ¿Provincias ricas o Provincias de los pobres? Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe: concentran la mayor proporción de personas en condiciones de indigencia, pobreza, mortandad infantil (> 50%) y desempleo (66%). El efecto migratorio desde el castigado Interior “intensivo en pobres” hacia los conurbanos explican esta realidad. Las imprudentes y descuidadas políticas inmigratorias desde países vecinos constituyen un agravante de este fenómeno.

⁶ Existen otros aspectos tributarios adicionales a considerar, no comentados en esta presentación, como ser la normativa sobre la declaración jurada de los impuestos a las Ganancias –sin ajuste por inflación- y Mínima Presunta, y la manera de estimar los aumentos patrimoniales mediante la valuación (y/o las revaluaciones) del valor de la tierra y el valor del stock de animales.

⁷ Detalles de las paradojas se pueden analizar en PIFFANO (2013b), Capítulo 10.

Paradoja Federal 3: ¿Federalismo competitivo “*beggar the neighbor*” o derrames positivos? La **Ha. rica de Argentina (zona núcleo)** en el **2000 y en 2005** valía **8,9 y 8,4 veces más** que la **Ha. promedio en Uruguay**. En **2009, se redujo a 4,2 veces** (Piffano, 2010). Imaginar la suerte que hubieran tenido las provincias argentinas bajo el *enforcement* de las reglas tributarias uruguayas.

7) *La evolución histórica de las retenciones y dos interrogantes: ¿se trata de un problema ideológico? ¿y el pronóstico hacia futuro?*

El gráfico elaborado por Rossignolo mostrado en el **Cuadro 19** indica los años en que las retenciones surgen con cierta importancia para el período 1960-2005.

Del gráfico surge que su aparición no coincide específicamente con determinado tipo de ideología o estamento gobernante, aspecto oportunamente advertido en trabajos de Adolfo Sturzenegger.⁸

Del análisis histórico de las retenciones se pueden observar los “picos” registrados y el amesetamiento de los últimos años. En ese sentido, en el **Cuadro 20** se observa un cambio bastante notorio a partir de la segunda mitad de la década de los 60, que se mantiene en los años 70 hasta el momento de la vuelta del régimen democrático en 1983.

A partir del 2002/2003 en adelante las retenciones alcanzan niveles picos notoriamente superiores a las décadas del 70 y 80, para estabilizarse en una meseta superior.

La demanda mundial de alimentos (China, India en especial) y los biocombustibles y el precio de los *commodities* rurales (un escenario “anti - prebishiano”), son la explicación de este fenómeno de acentuado crecimiento de este tipo de imposición y la pregunta del millón es: en el nuevo escenario mundial ¿las retenciones estarán para quedarse? Nuestros países vecinos, y no tan vecinos, no han adoptado similares medidas: las retenciones están ausentes en casi todas las legislaciones relevantes en términos de países competidores de la Argentina y en América Latina en especial.

⁸ STURZENEGGER (1990; 2007); ver referencias de estos trabajos en PIFFANO (2013b), Capítulo10.

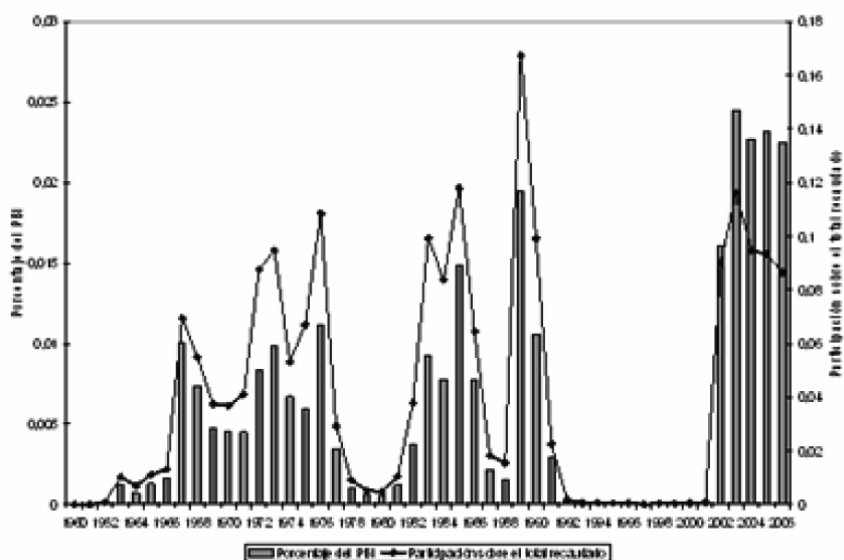
Cuadro 19

EL DISEÑO TRIBUTARIO FEDERAL

Análisis histórico de las retenciones

Las retenciones no es un problema ideológico y el pronóstico hacia futuro es incierto (¿?)

Evolución de los derechos de exportación



Fuente: Rossignolo (2007).

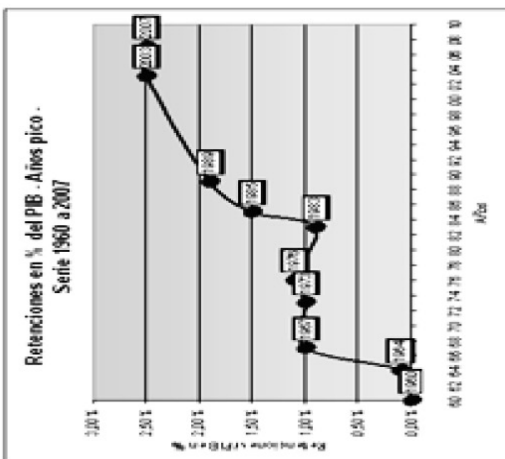
Cuadro 20

EL DISEÑO TRIBUTARIO FEDERAL
Análisis histórico de las retenciones (continuación)

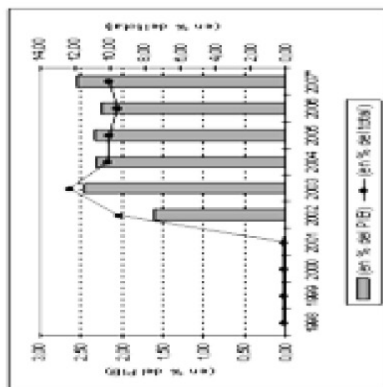
Retenciones: el análisis de los “picos” y el amesetamiento

Años pico	Presidencia	% del PIB
Primer Pico de la serie 1967	Onganía	0,01
Segundo Pico de la serie 1973	Perón	0,9 - 1,0
Tercer Pico de la serie 1976	Videla	0,012
Cuarto Pico de la serie 1983	Alfonsín	0,008
Quinto Pico de la serie 1985	Alfonsín	0,015
Sexto Pico de la Serie 1989	Alfonsín	0,019
Séptimo Pico de la Serie 2003	Duhalde-Kirchner	0,023
Octavo Pico de la Serie 2007	Kirchner	2,5%*

Dato provisionario agregado a la serie.



Recaudación Derechos de Exportación 1991-2007



Fuente: Gómez Sosa y Rossignolo (2008).

Fuente: Elaboración propia en base a Rossignolo (2007).

6. Un repaso de nuestras propuestas en materia de imposición a las transacciones

Un tema al que le hemos dedicado tiempo y escritura, es el de la Imposición a las Ventas. En los años 90 hubo una gran discusión sobre el intento de sustituir al IIB por otro tipo de impuesto a las ventas. Las alternativas fueron expuestas en el **Cuadro 10**. Me dedicaré ahora a mencionar nuestra propuesta. Se trata de Coordinar el IVA Nacional con el IVM Provincial.

Son conocidos los problemas que se la asignan al IVM: gravar consumos intermedios, no gravar algunas ventas finales, y concentrar el riesgo tributario por evasión en la única etapa de la cadena productiva. En el caso del IVA en cambio no se gravan consumos intermedios, siempre se habrán de gravar ventas finales y la contraposición de intereses vendedor-comprador reduce la evasión. Adicionalmente, genera un beneficio financiero al Estado al ir cobrando el impuesto a medida que el VA se va generando, sin tener que esperar al término de las etapas productivas para hacerlo. En la comparación con el IVA, por lo tanto, el IVM pierde por goleada.

Pero la subsistencia conjunta del IVA Federal y el IVM Subnacional resuelven los problemas citados para el IVM, e incluso mejora la *performance* del IVA Nacional. En efecto, la armonización tecnológica e intercambio de información AFIP-Rentas ha de permitir:

- (iv) No gravar consumos intermedios (Facturas “A” exentas)
- (v) Gravar todos los consumos finales (Facturas “B” gravadas)
- (vi) Extender la base del impuesto a los servicios
- (vii) Superar el riesgo de evasión concentrada en la etapa minorista

La disputa Nacional-Subnacional por mayor autonomía o dominio de bases tributarias, termina una vez que el sistema federal y de coparticipación finalmente es acordado (Ley Convenio). A partir de allí la “asociación” entre la AFIP y las Direcciones de Renta provinciales habría de operar. La Nación, especializándose en el cruce de débitos y créditos fiscales, reduciendo la evasión por las facturas apócrifas; las Provincias y Municipios especializándose en evitar el fraude o evasión en la etapa minorista (último eslabón de la cadena). La discriminación de facturas A y B resuelven el problema de gravar

solo ventas finales en el IVM. El cuidado de la evasión a nivel minorista reduciría la “cadena negra hacia arriba” en el IVA nacional.⁹

Asimismo, las ventajas de esa combinación sobre la alternativa de un “IVA Subnacional”, son enormes. A saber:

- (i) Evita tener que distinguir el destino jurisdiccional de las ventas (el gran dilema de IVA Destino Pago Diferido a nivel Provincial)
- (ii) Reduce el costo de administración y cumplimiento tributario
- (iii) Permite la división del trabajo en la labor de fiscalización para el combate de la evasión (AFIP y los Consumos Intermedios; Rentas Provinciales y las Ventas Finales o la cadena negra hacia arriba). La coordinación Nación-Provincias reducirá en gran medida los altos costos que provocaría un IVA Subnacional, como todo impuesto que debe reconocer créditos fiscales y no cuenta con acceso a bajo costo de todos los contribuyentes del país.

Como acotación final, viene al caso advertir sobre “nubes negras en el horizonte de la imposición a las ventas”, pensando en regiones integradas y sin fronteras - como en una federación o en un mercado común del tipo UE - es decir, el conocido “*cross border trade problem* (el problema del comercio cruzando fronteras) - ligado todo esto al crecimiento de las ventas a distancia; y, en especial del *e - commerce*.

7. Las propuestas en materia de la imposición a los Ingresos: el Impuesto Provincial a las Ganancias o el “Flat Tax” en Personas Físicas

La idea de sustituir el IIB por un solo u otro impuesto, aparece como políticamente dificultoso pensando en la capacidad recaudatoria de un impuesto en cascada versus un impuesto que habrá de gravar solamente ventas finales a nivel minorista. En su momento sugerimos entonces de una sustitución mediante una “batería de impuestos”. Dado el nivel de PT global en la actualidad, tal expresión aparece como alarmante o una locura. Pero el tema

⁹ La exigencia del reclamo de la factura ha sido sistemáticamente alentada por la AFIP a las familias, en razón precisamente que las facturas no emitidas en el eslabón final habilitan un comportamiento similar en la cadena hacia arriba, es decir, en las no facturaciones de los eslabones superiores.

es no olvidar al mismo tiempo lo que habrá de dejar de imponerse o gravarse a cambio, particularmente a nivel nacional.

El impuesto provincial a los ingresos o a las ganancias de personas físicas propiciado, tiene el diseño de un “*flat tax*”,¹⁰ es decir, de un mínimo no imponible alto y una tasa plana o proporcional (del 2% en nuestra propuesta original) para todo ingreso que supere ese mínimo.

El impuesto a las ganancias nacional habrá de reconocer el pago de ese impuesto para ser deducido de la base imponible del impuesto nacional, claramente más progresivo.

Las virtudes del nuevo impuesto serían:

- (i) Costo de administración provincial marginalmente reducido, al basarse en los datos requeridos por AFIP para el impuesto nacional. Me refiero a la determinación de la base imponible de ese impuesto.
- (ii) Costo de cumplimiento tributario reducido, dado que el contribuyente solo habrá de transcribir ese dato para luego la Provincia poder modificarlo si quisiera para definir su propia base tributaria con una deducción más alta.
- (iii) Se adapta para poder evolucionar hacia un Impuesto al Gasto, en caso que la provincia decida aumentar los incentivos a la capitalización de ciertas adquisiciones de los contribuyentes.
- (iv) Su diseño de progresividad acotada, desde ya anticipa una menor incidencia negativa sobre los incentivos al ahorro y la inversión.

Existen ejemplos internacionales sobre la operatoria del Flat Tax. A saber:

- (i) Yérsey (1940), Hong Kong (1947) y Guernesey (1960)
- (ii) Letonia (1995), Rusia (2001), Ucrania (2003), Serbia (2003), Eslovaquia (2004), Rumania (2005) y Georgia (2005).
- (iii) Provincia de Alberta (Canadá) (2001).

¹⁰ La propuesta de HALL Y RABUSHKA (1985) para sustituir al actual *Income Tax* en los EE.UU. Ver PIFFANO (2013b), Capítulo 10 para referencias completas.

La lucha doctrinaria-ideológica, y los intereses en juego en la imposición sobre las ganancias de sociedades, han sido crecientes en la era de la globalización.

La puja OCDE/UE vs. EUA y su actual ley FATCA (*“Foreign Account Tax Compliance Act”* o Cumplimiento Fiscal de las Cuentas del Extranjero, de marzo del 2010) generó un debate muy grande en este país. El dilema es hoy día fruto de una lucha entre gobiernos, sectores financieros y empresas multinacionales, que finalmente ha inducido a una fuerte presión por disminuir las tasas del impuesto en sociedades, al tiempo de aumentar la PT sobre personas físicas. Vito Tanzi nos habla de las “termitas fiscales”, aludiendo a este fenómeno que impide gravar al capital en la manera con que se venía gravando en décadas pasadas.

En algunos países con Uruguay surge el **Impuesto a la Renta Dual**, modificando su histórica renuencia a gravar la renta del trabajo; otra tendencia mundial lejos de aquella histórica división entre la “renta ganada” y la “renta no ganada” del Reino Unido en siglos pasados. Hoy la historia ha dado vuelta la página en esa comparación; lo más gravado hoy es la renta del trabajo y no la renta del capital.

8. La propuesta con respecto a la Imposición Patrimonial

La imposición patrimonial, no solamente desde el punto de vista constitucional, sino también por razones económicas (de eficiencia y equidad en un esquema federal), debe constituir una fuente esencialmente subnacional.

La imposición patrimonial tiene una ventaja importante por su posible diseño tendiente a incentivar el cumplimiento tributario, mediante un esquema parcialmente devolutivo, es decir, con aplicación del método del beneficio. Precisamente este es el atributo que destaca el enfoque normativo tradicional de la teoría del federalismo fiscal respecto a las recomendaciones que formula sobre la asignación de las potestades tributarias entre niveles de gobierno.

Dos ejemplos, uno en nuestro país y otro de los EE.UU. El Inmobiliario Rural en la provincia de Córdoba asigna un 30% de su producido al financiamiento de los municipios que deben encarar trabajos en materia de infraestructura, como mejoras de los caminos interiores por ejemplo, que de esa

manera mejoran los rendimientos por menores costos de transporte de las actividades rurales. En los EE.UU. el Inmobiliario Urbano (*Real Estate Tax*) que legislan y administran los gobiernos estatales, cuyo producido es destinado al distrito escolar para la construcción y mantenimiento de las escuelas donde las familias envían sus hijos a estudiar.

La imposición patrimonial, por otro lado, compite fuertemente con las retenciones en la manera de gravar la renta de la tierra, por lo ya descrito, dejando sin espacio tributario a los gobiernos provinciales para ejercer con prudencia su PT sobre el factor fijo tierra. Esto significa que las retenciones ejercen una externalidad pecuniaria altamente significativa sobre el poder tributario de los gobiernos subnacionales. Los estudios de Equilibrio General Computado ya comentados así lo avalan.

Por otra parte, los IIR deben desgravar a las mejoras productivas; de esta manera se *evita la doble imposición sobre el capital*, dado que el rendimiento de las mejoras (inversiones) productivas son gravadas por el Impuesto a las Ganancias. Y aquí permítaseme un consejo al propio sector rural. Mi mensaje al Sector es no insistir “con que el impuesto a las Ganancias alcanza”. Sugiero en este caso *evitar la doble imposición sobre la renta de la tierra*, pues el propietario que explota su propia tierra, pagará dos veces por la renta de la misma; una con el IIR y otra vez con el Impuesto a las Ganancias, pues la utilidad o ganancia del ejercicio habrá de contener la suma de ambas rentas, la del capital y la de la tierra. La progresividad de la alícuota en el caso de personas físicas naturalmente será mayor cuanto mayor sean las rentas computables del ejercicio. En concordancia, tampoco deberían figurar las parcelas del suelo como activo patrimonial a gravar por el impuesto a la Ganancia Mínima y Presunta.

Finalmente, dejar de violar la constitución y devolver la imposición patrimonial a las provincias, sea de manera gradual en el corto plazo mediante la eliminación de las retenciones, por un lado, y un esquema de “Alícuotas Adicionales” provinciales en el actual Impuesto a los Bienes Personales y el traspaso definitivo a mediano plazo del mismo a las Provincias, por el otro. Ya no hay excusas sobre la posibilidad que cada provincia pueda no contar con el dato cuitificado de las propiedades que posea cada persona física o Sociedad, en las distintas jurisdicciones del país. La AFIP deberá de todas maneras contar con ese dato a fin de corroborar el cruce de las ganancias de cada ejercicio con la variación patrimonial de los contribuyentes.

9. La cuestión federal, las asimetrías regionales y la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina

Es hoy altamente evidente la deuda institucional que nuestra dirigencia política registra con respecto al Sistema Tributario Federal y la definición del reparto de los recursos tributarios “finitos” mediante el sistema de coparticipación.

La actitud frente a las disposiciones constitucionales y la evidente debilidad política para encontrar una solución - la reforma de 1994 en la Cláusula Transitoria Sexta la fijó para antes del 31/12/1996 - ha sido reiterada, al extremo de algunos representantes afirmar que las disposiciones del Art. 75°, inc. 2, son imposibles de cumplir. Esta deuda institucional, no ha generado ningún dilema a nuestros representantes que se consideran estar amparados por el Art. 15 de la Ley 23.548, no obstante lo dispuesto por la nueva Constitución que fuera posterior a la sanción de dicha ley.¹¹

La impotencia y las alternativas planteadas en las discusiones políticas, se traduce en algunas “genialidades cuasi-filosóficas”. Permítaseme esta irónica expresión de desaliento, que surge de las opciones pensadas, a saber: coparticipar retenciones; coparticipar totalmente el impuesto al cheque; coparticipar la apropiación fiscal de las reservas del BCRA; y/o coparticipar el impuesto inflacionario. Coparticipar los desatinos, diríamos en sentido general.

Por cierto que la estructura centralista y el reducido “*tax room*” subnacional, induce a reclamos provinciales desesperados, pero finalmente no solo no resolverán el problema sino que lo agravarán aún más.

Siempre estará presente el dilema de la concurrencia de fuentes y la famosa curva de Laffer y, particularmente en el caso argentino, la influencia de las retenciones como “restricción fundamental”, dado el perfil económico de las economías regionales. Estamos frente a límites económicos y jurídicos al ejercicio de la autonomía fiscal subnacional extremadamente severos.

¹¹ El Art. 15 de la Ley 23.548 establece: “La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”. A nuestro criterio, la sanción de la Constitución de 1994 derogó por su jerarquía superior a la Ley 23.548 a partir de 1997, año en el que debió regir una nueva ley convenio..

Cuadro 21

Las asimetrías regionales y las asimetrías tributarias Nación-Provincias																													
EL PBG TOTAL	EL PBG AGROPECUARIO TOTAL																												
<ul style="list-style-type: none"> Las <i>asimetrías regionales</i> en términos del PBG: <ul style="list-style-type: none"> ▪ CABA y PBA: 56% ▪ CABA+PBA+MENDOZA, STA. FE+CÓRDOBA: 78% ▪ RESTO: 22% La “<i>Correspondencia Fiscal Media</i>”: <ul style="list-style-type: none"> ▪ PROMEDIO 30-35% ▪ PBA 45-60% ▪ VARIAS < 10% 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Orden descendente según participación en PBG Agropecuario</th> <th>Provincia</th> <th>PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)</th> <th>% de Participación del Sector Agropecuario Provincial</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Buenos Aires</td> <td>4.324</td> <td>29,5%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Córdoba</td> <td>2.845</td> <td>19,4%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Santa Fe</td> <td>2.594</td> <td>17,7%</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Entre Ríos</td> <td>654</td> <td>4,5%</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Mendoza</td> <td>627</td> <td>4,3%</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: right;">Sub total</td> <td>75,4%</td> </tr> </tbody> </table>	Orden descendente según participación en PBG Agropecuario	Provincia	PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)	% de Participación del Sector Agropecuario Provincial	1	Buenos Aires	4.324	29,5%	2	Córdoba	2.845	19,4%	3	Santa Fe	2.594	17,7%	4	Entre Ríos	654	4,5%	5	Mendoza	627	4,3%	Sub total			75,4%
Orden descendente según participación en PBG Agropecuario	Provincia	PBG Sector Agropecuario 2003 (Mill\$1993)	% de Participación del Sector Agropecuario Provincial																										
1	Buenos Aires	4.324	29,5%																										
2	Córdoba	2.845	19,4%																										
3	Santa Fe	2.594	17,7%																										
4	Entre Ríos	654	4,5%																										
5	Mendoza	627	4,3%																										
Sub total			75,4%																										
Exportaciones - Año 2008 - Monto en Mill. de u\$s																													
Exportaciones Totales																													
Provincia	Total	% Total	Provincia	Total	% Total																								
Buenos Aires	24.959	35,60%	Buenos Aires	10.851	45,40%																								
Santa Fe	15.364	21,90%	Santa Fe	5.268	22,10%																								
Córdoba	9.540	13,60%	Córdoba	3.984	16,70%																								
					84,20%																								

Fuente: Elaboración propia en base a Rocha (2008) - Centro de Estudios de la Producción (CEP) del Ministerio de Industria y Turismo - e índice.

Las asimetrías son fuertes en Argentina, pero en otros países federales también como en Canadá, Australia y Alemania

Este escenario, nos ha movido a expresar que “no será posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal” que genere un marco estable de potestades tributarias reconocidas por nuestra Constitución, elimine la “incertidumbre” como escenario habitual de medidas sacadas de la galera de malos magos, sin poder evitar por

tanto los reiterados ajustes discrecionales espasmódicos, como los vividos muy recientemente, típicos de un país sin reglas.

¿Son las asimetrías regionales imposibles de resolver sin la correspondiente asimetría tributaria Nación-Provincias?

Los números que se muestran en el **Cuadro 21** son elocuentes sobre las notorias asimetrías que plantea nuestro país federal en materia de PBG Total y, en particular, del PBG Agropecuario y las Exportaciones Totales y las del MOA.

Del cuadro se infiere claramente las características y el perfil socioeconómico de las economías regionales, que abarcan el gran espacio territorial de nuestro país, más allá de la concentración poblacional de los grandes centros urbanos de la CABA, el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario y la Córdoba industrial.

Esa característica, sin embargo, no es exclusiva de la Argentina. Otros países federales tienen similar situación, como los casos de Canadá, Alemania y Australia. Y lo han resuelto con esquemas no similares pero en todos los casos razonablemente “institucionalizados”.

Las asimetrías exigen sin dudas ser atendidas mediante el sistema de coparticipación. A este respecto, nuestra propuesta intenta demostrar que las disposiciones del Art. 75°, inc. 2, tienen “solución técnica”. En todo caso la “imposibilidad de llevarlas a cabo” responde a una “restricción de orden política”, impuesta por el *modus operandi* de nuestra clase dirigente: “*pocas reglas y mucha discrecionalidad*”, “*centralismo fiscal y manipulación monárquica de las decisiones*”. Este esquema requiere aparentemente de un “consenso”, es decir, un acuerdo negociado en base a esquemas de poder relativo de los jugadores de turno; un verdadero juego con equilibrios de Nash, sin reglas estables, como manera habitual de regular ese consenso, pero, desde ya, manipulado finalmente por su peso por el nivel central de turno o el club de gobernadores según las circunstancias del momento.¹²

En cuanto a los esquemas de reparto del fondo común para resolver el dilema de las asimetrías - verticales y horizontales - que es posible recoger

¹² En nuestros documentos de trabajo y en los e-books ya citados, analizando el “proceso del federalismo argentino”, se concluye en dos posibles escenarios: el conocido “federalismo coercitivo” y el “federalismo cartelizado”, que aparece en instancia en las que el poder central se ve debilitado, usualmente enfrentando una crisis económico-social importante.

de la literatura y de las opiniones políticas observadas, es especial luego de la reforma constitucional de 1994, deberían poder ser identificadas las alternativas útiles para intentar cambiar la historia del “*proceso del federalismo*” de nuestro país.

Luego del análisis de muchas propuestas - mayormente planteadas en los años 90 -, nuestra conclusión ha sido el enfatizar las opciones usuales que a mi entender **deben ser desechadas**:

- (i) La de los “coeficiente fijos” o “sumas fijas”.
- (ii) La de las que hemos definido como “fórmulas mágicas”; fórmulas definiendo variables y ponderadores - al estilo de la Ley N° 20.221 -, que sugieren racionalidad sin tenerla.

Y, finalmente, la opción de mi propuesta:

- (iii) El enfoque de las “necesidades fiscales” (“*fiscal needs approach*”).

Los coeficientes fijos no tienen racionalidad alguna, violando los criterios “objetivos” de reparto que fija el Art. 75° de la constitución. De hecho los porcentajes de la Ley N° 23.548 fueron frutos del *status quo* que fijara previamente el Acuerdo Transitorio de 1985,¹³ que acordara ese año “mantener” la magnitud de las transferencias que cada provincia había estado recibiendo hasta 1984 por la Ley N° 20.221 y los A.T.N. - que desde los años 70 constituyera “un sistema discrecional del poder central de coparticipar el impuesto inflacionario” -. Solo se introdujeron algunos cambios, como el 2% de recupero relativo para las Provincias de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, la ampliación de la primaria de la provincias debido a los traspasos de los servicios de salud y educación a las mismas y el límite del 1% para los ATN. Tal fue la debilidad por imaginar algo nuevo, que previendo que esa dificultad iba a extenderse hacia el futuro, surgiera el artículo que dispone la prórroga automática de la ley si a su vencimiento diez años después no se hubiera dictado la nueva ley convenio. Más que una actitud prudente, fue una clara declaración que ese acuerdo muy seguramente no se habría de lograr.

Las fórmulas al estilo de la Ley N° 20.221, por su parte, implican una manera sugestiva de estar “racionalizando el reparto”, pero en rigor, no es más ni menos que similar al de los coeficientes fijos. En efecto, “la magia de

¹³ El Art. 1ro. de la Ley 23.548 se caratula con el título de “Régimen Transitorio de Distribución”.

la fórmula” consiste en armar un esquema de variables que, adecuadamente ponderadas en su incidencia final, arrojen resultados atractivos para los representantes. Cuando en los 90 se acercaron propuestas de varias provincias analizamos el resultado de su aplicación.¹⁴ Sin sorpresa pudo demostrarse que cada fórmula arrojaba un resultado positivo (mayor participación) a la provincia de donde provenía la propuesta. En otras palabras el armado de la fórmula conduce a un porcentaje final único que puede ser superior o no al porcentaje de la actual ley.

Por ello, nuestra propuesta consiste en un sistema “racional, equitativo y solidario” al mismo tiempo, al definir el reparto en base a la definición de estándares en materia de gasto y de recursos tributarios propios. Esos estándares tendrían en cuenta economías de escala y capacidades tributarias, generarían incentivos a la eficiencia, pues cada gobernante tendría la posibilidad de mejorar el rendimiento de sus recursos, tanto en cuanto a la eficacia y eficiencia del gasto incurrido como el de su esfuerzo de recaudación. Gobernado el reparto por los estándares, se posibilita el sacar provecho de esas mejoras. La diferencia entre los gastos y recursos propios estimados en base a estándares dará la medida de la transferencia de nivelación que cada jurisdicción habría de recibir.¹⁵

En términos más completos de la reforma sugerida, hemos identificando no obstante cuatro pilares:

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales o el nuevo Sistema Tributario Federal.

Pilar 2: Las reglas macrofiscales.

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o el reparto de los recursos tributarios coparticipados.

Pilar 4: La nueva institucionalidad del sistema fiscal federal

Es decir, el **Pilar 1** es prioritariamente enunciado como reforma necesaria antes de pasar al resto de los pilares.

¹⁴ En Piffano (2005) se encontrará el análisis y resultado de este punto.

¹⁵ Para detalles ver PIFFANO (2005), donde se analizan las alternativas, se explican los sistemas vigentes en Canadá, Australia y Alemania, y se detalla el esquema propuesto. En la Nota 19 del e-book, finalmente, se adelanta una propuesta formal de nueva ley convenio.

Sobre el **Pilar 3 (referido al reparto del fondo común)**, la primaria y la secundaria se determinan por un esquema simultáneo de determinación de necesidades fiscales y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno, teniendo en cuenta:

- (I) El segmento de los gastos operativos para la prestación de los servicios gubernamentales
- (II) El segmento de las inversiones para infraestructura económico y social,
- (III) El gasto referentes al sistema de seguridad social
- (IV) La atención de la deuda pública consolidada al momento de entrar en vigencia el nuevo acuerdo
- (V) Finalmente, el Fondos de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas y el Fondo para Emergencias Provinciales

El sistema propuesto le daría al nuevo Organismo Fiscal Federal que prevé la Constitución un rol superlativo. Ello implicaría extender las funciones la actual Comisión Federal de Impuestos.

Por lo comentado, insistimos, no es verdad que lo dispuesto por el Art. 75, inc. 2 sea imposible de cumplir. Las transferencias verticales y de nivelación que atiendan el principio de solidaridad sin destruir aspectos básicos de eficiencia económica son posibles.

10. Conclusiones

El Sistema Tributario Federal, las Democracias Representativas, el régimen Republicano y Federal, brindan soluciones para cumplir razonablemente los objetivos de eficiencia, equidad y solidaridad para todas las jurisdicciones.

El diseño del Sistema Tributario Federal y la consecuente asignación de potestades tributarias influye muy fuertemente en la definición de los otros aspectos del sistema federal; en la coparticipación: la definición de la masa, el criterio reparto, y las reglas macro-fiscales.

La asignación de espacios tributarios, con o sin descentralización acentuada, debe contemplar la concurrencia de fuentes, las externalidades pecuniarias recíprocas y la coordinación interjurisdiccional (curva de Laffer).

Una mayor descentralización permitiría acotar la masa coparticipable. Argentina podría imitar a países como los citados en los que la masa a coparticipar está limitada a determinados impuestos, no a todos. El afán de los gobernadores por coparticipar todo, responde al reducido espacio tributario propio del que gozan. Su actitud sería diferente en el caso contrario. En nuestra propuesta, junto con la “batería de impuestos” a reconocer y descentralizar, se limita la masa en un porcentaje del IVA y de Ganancias; esto permite el ejercicio de márgenes de autonomía al propio gobierno nacional sin modificar la coparticipación con las provincias.¹⁶ La viabilidad del sistema se puede corroborar mediante simulaciones. Ya lo hemos hecho oportunamente en los años 90.¹⁷

Las Democracias Representativas modernas, la República y el Federalismo, constituyen una trilogía que no admite ausencias de alguna de esas tres patas. La Descentralización y el principio de *accountability* ligado a ella, no es un aspecto menor de nuestras democracias representativas.

En cuanto a nuestras propuestas de Reforma del Sistema Tributario Subnacional, hemos de citar:

- (i) “Sistema Ideal de Imposición a las Ventas”: la combinación del IVA Nacional y el IVM Provincial
- (ii) La alternativa del Flat Tax y su aplicación a nivel provincial para el caso de personas físicas
- (iii) La Imposición Patrimonial - Inmobiliario - Bienes Personales y Retenciones, un combo donde confluyen las “políticas públicas equivalentes” (sustitutas y/o complementarias) y que en el caso argentino han conducido al vaciamiento de las bases tributarias subnacionales. Estas bases de imposición directas deben volver a las Provincias.

¹⁶ La incidencia que no se podrá evitar, sin embargo, es la posible modificación de la base imponible del impuesto y el efecto Laffer.

¹⁷ En PIFFANO (2005), Nota 5 se puede consultar ese ejercicio, el que fuera elaborado ante una inquietud y pedido que me formulara el Prof. Richard Bird en 1995 de “ponerle números” a mi propuesta.

- (iv) Las retenciones, en cambio, que reducen en forma extrema el espacio tributario subnacional en la imposición a la tierra, deben ser eliminadas.

En cuanto a la Propuesta del Nuevo Sistema de Reparto o la Coparticipación, los aportes de la teoría positiva de las decisiones públicas y el enfoque de las necesidades fiscales (“*fiscal needs approach*”), debieran ser la guía y base del criterio de reparto coparticipable.

Finalmente, mi propuesta o desafío para todos quienes participamos de este evento: ¿por qué no consensuar entre nosotros el diseño de un nuevo Sistema Tributario Federal y de la nueva Ley de Coordinación Fiscal y Financiera Federal? Sobre la Ley Convenio, modestamente permítase recordarles mi propuesta de los años 90; ella aparece en la Nota 19 del e-book sobre federalismo fiscal, donde adelantara un proyecto de ley. Sería interesante poder compararlo con los diseños que hayan propuesto o propongan otros colegas.

REFERENCIAS

PIFFANO, H. (2005): “*Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos*”, *e-Book*, Ed. PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Economía (UNLP). www.depeco.econo.unlp.edu.ar/Publicaciones/e-Books.

PIFFANO, H. (2010): “¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”, *Documento de Trabajo N° 78*, Departamento de Economía, UNLP.
www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc78.pdf

PIFFANO, H. (2013a): “La Incidencia de las Políticas Públicas sobre la Actividad Rural, el Escenario Comparado y la Propuesta de Reforma Tributaria”, *Documento de Trabajo N° 96*, Departamento de Economía, UNLP.
www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc96.pdf

PIFFANO, H. (2013b): “Análisis Económico del Derecho Tributario”, *e-Book* editado por PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Economía (UNLP). Versión reducida en libro impreso por Editorial Ley “Tratado de Derecho y Economía” (Varios Autores, con Prólogo de Edmund Phelps) (Director J. V. Sola; 2013).
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27637>.

PIFFANO, H. (2014): “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el nuevo escenario federal”, Departamento de Economía, UNLP. Documento de Trabajo Nro. 103, La Plata.
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab.php>

ALTERNATIVAS INTERNACIONALES EN ÓRGANOS DE REGULACIÓN FISCAL Y OPCIONES PARA EL FEDERALISMO ARGENTINO

Por MIGUEL ANGEL ASENSIO

1. Introducción

A veces pareciera que las instituciones de control o regulación fiscal sólo tuvieran ese papel, separado de otras instancias, como la de una sana coordinación financiera multinivel. Lo propio con respecto a las que están diseñadas para lo último, cuando en rigor también generan impactos regulatorios.

Con tal orientación, en otro trabajo nos hemos referido a la existencia y papel de mecanismos institucionales e instituciones-órgano que desempeñen roles reguladores y racionalizadores en los procesos presupuestarios, por un lado, o en la coordinación fiscal de acciones de distintos niveles de gobierno, por el otro. Podríamos decir que eso también involucra a los más ligados a la denominada *accountability*¹.

En realidad, no hablamos de universos separados. El potenciamiento de uno no pasará desapercibido en el otro. Por ende, ambas instancias están interrelacionadas, pese a no ser equivalentes, del mismo modo en que no existe equivalencia con las instituciones-órgano de tipo esencialmente “vigilador”, de monitoreo o auditoría, aunque son visibles diversos e inevitables puntos de correlación o de contacto.

Aquí expandiremos el análisis de las instituciones intervinientes o que influyen en el ciclo o proceso presupuestario, considerando, sin embargo, que su existencia puede ser imaginada en más de un nivel de gobierno, dado lo cual también pasan a entrecruzarse con la mejora o perfeccionamiento del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en países de tipo federativo.

¹ ASENSIO, Miguel Angel, *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*, Buyatti, Buenos Aires, 2009, Caps. VIII a X, págs. 113 a 148.

Seguimos el siguiente ordenamiento. En primer término fijamos el objetivo de este breve abordaje, lo cual se realiza en esta sección. En la segunda consideraremos las denominadas agencias fiscales independientes. En la tercera profundizamos el análisis de aquéllas que específicamente ocupan un lugar dentro del ciclo presupuestario. En la cuarta nos introducimos en su empleo a nivel subnacional. En la última procedemos a resumir las conclusiones.

2. “Banca Central Fiscal” y agencias fiscales independientes

En la etapa reciente ha emergido una creciente literatura que examina y considera la naturaleza y papel de las denominadas AFI (Agencias Fiscales Independientes), no por ser nuevas, sino por su creciente expansión dentro de los sistemas institucionales de naciones avanzadas y en desarrollo.

Su crecimiento puede ser originado en diversas motivaciones. Una puede radicar en la dicotomía encuadrada dentro del esquema “instituciones versus reglas”, por un lado, hasta una desconfianza en la capacidad de los procesos democráticos en alcanzar una determinada disciplina u orden fiscal, en particular por la tendencia a caer en déficits.

El denominado *déficit-bias* ha ocupado recientemente un lugar cuya importancia parece innecesario destacar, aspecto que plantea las dificultades para articular una política fiscal compatible en términos macroeconómicos y que responda eficazmente a las pulsiones e incentivos que surgen de la relación entre electores y representantes.

También se ha planteado una disyuntiva entre discrecionalidad y disciplina fiscal, encontrándose inconvenientes en términos de resultados alcanzados. La disciplina del mercado tampoco se ha mostrado siempre adecuada y los acontecimientos contemporáneos parecen exhibir no siempre conductas hacia el equilibrio sino comportamientos orientados a la acentuación de los desequilibrios.

Las vías examinadas para atender estos problemas son varias, algunas orientadas a la reforma institucional en sentido amplio, procurando encuadrar el funcionamiento de los incentivos inadecuados -por ejemplo las conductas procíclicas que aumentan los riesgos de desbalances posteriores- por

un lado, o creando entes o autoridades dotadas de razonable independencia para que cumplan un rol pro-disciplinante, por el otro.

En tal sentido, las lecciones que emergen de la política monetaria han tenido un reflejo sobre la política fiscal, llevando a preguntarse a los especialistas sobre si la experiencia de la banca central no podría trasladarse al campo de la política fiscal. Aquí, entonces, surgiría la posibilidad de crear agencias o autoridades con gran independencia que tomaran las disposiciones “que los políticos no se deciden a tomar”, con poderes específicos para ponerlas en vigencia con carácter obligatorio. Estaríamos, como en cierto sentido ocurre en cuestiones monetarias con la banca central independiente, ante una “delegación de la política fiscal”².

La solución apuntada, innegablemente ambiciosa, requiere algún comentario. La existencia de autoridades electivas y representantes legislativos constituye la esencia de los regímenes democráticos. Si bien en algunos de ellos se reconocen desvíos plasmados en la existencia técnica de una suerte de “dictadura electiva”, lo cierto es que es difícil concebir a Parlamentos que abduquen de funciones que en buena medida conforman su *raison d'être*. Luce difícil para el sistema político³.

La otra se expresa amortiguando la primera opción y sugiriendo la existencia de entidades, organismos institucionales, cuerpos, consejos o agencias que cumplan una serie de funciones de asistencia y apoyo tanto a los Parlamentos, en el ámbito político, como a los mismos ciudadanos y votantes, por el otro, optimizando el proceso de la política fiscal y sus requisitos de transparencia. Aquí no hay una delegación en sentido amplio, aceptando empero, la existencia de importantes unidades o cuerpos dotados de una mayor o menor capacidad de influencia sobre las decisiones políticas.

² WYPLOSZ, Charles, “Rules or Institutions?”, Graduate Institute for International Studies, Paper prepared for the April 16, 2002 Meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission, March 2002. También WYPLOSZ, Charles, “Fiscal Policy: Institutions Versus Rules”, *National Institute Economic Review*, N° 191, January 2005.

³ WYPLOSZ, Charles: “Fiscal Policy Councils: Unlovable or just unloved”, *Swedish Economic Policy Review*, N° 15, págs. 173-192, 2008.

Funciones de las Agencias Fiscales

Autoridades Fiscales Independientes	Consejos Fiscales
Objetivos de largo y corto plazo.	Proveer análisis objetivo de las políticas fiscales.
Metas de equilibrio dentro de reglas fiscales.	Proveer proyecciones presupuestarias independientes.
Ajustar planes previos impositivos y de gasto.	Proveer asesoramiento normativo y recomendaciones

Señalados en términos gruesos o de forma primaria los campos de actividad que pueden cubrir los dos tipos de Agencias y dado que previsiblemente las primeras no han tenido aún implantación efectiva en ningún caso nacional, cabría detenerse un poco en los denominados Consejos Fiscales, reseñados en el Cuadro precedente.

3. Órganos, Comités o Consejos y Proceso de la Política Fiscal

Tales Órganos o Consejos Fiscales han sido establecidos de manera visible en un número importante de países tanto industrializados como en vías de desarrollo. Los mismos no contemplan en sus leyes o cartas fundacionales las mismas funciones. Por lo tanto, corresponde agruparlos de manera amplia en tres tipos o categorías.

El primer tipo provee análisis objetivos de los desarrollos fiscales corrientes (actuales o del momento), su contexto macroeconómico, consideraciones de sustentabilidad de largo término y el costeo de iniciativas presupuestarias. El segundo tipo produce proyecciones independientes y estimaciones referidas tanto a las variables presupuestarias como con relación a las variables macroeconómicas relevantes, como el crecimiento del PBI o la tasa de inflación. El tercer tipo, adicionalmente, agrega la posibilidad de producir evaluaciones normativas. En ello se comprende, por ejemplo, la pertinencia de la política fiscal en un dado escenario macroeconómico, o recomendaciones sobre una situación fiscal particular para un año dado dentro de un marco de medio término, previamente definido mediante el proceso político. Dentro de esta tipología, la literatura especializada ha propuesto una variedad de

agencias, considerando incluso algunas funciones excedentes en relación a las consignadas⁴.

Una cuestión particular es la de la relación con la existencia de reglas fiscales. Asumiendo que incluso bajo reglas podría presuponerse la no existencia de estos Organos, también puede operar como alternativa lo que podríamos entender como coexistencia, es decir, imponer reglas fiscales como elemento disciplinador, y además reforzarlo con un Consejo Fiscal.

De todas formas, ello no agota el tema de tareas y funciones expuesto antes en sentido amplio, y puede pensarse en una exposición más detallada de tales mandatos, lo que hacemos siguiendo a Wren-Lewis y Calmfors⁵:

Consejos Fiscales: Enfoque funcional alternativo

Orden	Funciones o Tareas	Veces
1	Realización de proyecciones	10
2	Costeo de iniciativas de Política	4
3	Evaluación de transparencia fiscal	6
4	Evaluación “ex post” de la política fiscal	11
5	Evaluación “ex ante” de la política fiscal	11
6	Complementario de reglas fiscales	9
7	Evaluación de sustentabilidad fiscal	11
8	Recomendaciones normativas	5
9	Análisis de temas más amplios	6

La Tabla anterior, sustentada en once instituciones nacionales de países avanzados⁶, muestra una interesante apertura, por una parte, y un mayor énfasis en ciertos mandatos, por el otro. En tal contexto, la misión de realizar

⁴ Debrun, Xavier; Hauner, David y Kumar, Manmohan S., “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, N° 1, 2009, pp. 44-81.

⁵ CALMFORS, Lars & WREN-LEWIS, Simon, “What Should Fiscal Councils Do?”, *Discussion Paper Series*, Department of Economics, University of Oxford, February 2011, Number 537, p. 35-36. También para una ampliación consúltese a Wren-Lewis, Simón, *Fiscal Councils Webpage*, July 2012, http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon,wren-lewis/fc/Fiscal_Councils.htm.

⁶ Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Hungría, Holanda, Eslovenia, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

tareas de previsión económica y proyecciones, así como las de evaluación de la política fiscal y de la sustentabilidad de las finanzas públicas recogen una mayoría de opciones adoptadas por los países.

La experiencia alcanzada mediante la implementación de estas instituciones-órgano en distintos contextos y bajo distintos mandatos, arroja diversas lecciones, que no son autónomas respecto de sus respectivos entornos. En tal sentido y de una manera sintética, se han destacado o visualizan cuatro observaciones básicas.

En primer lugar, el establecimiento de estos órganos fiscales es una reforma institucional realista que parece haber contribuido a la disciplina fiscal en varios países. Segundo, los Consejos o Juntas Fiscales proveyendo evaluaciones normativas de política fiscal parecen haber sido más efectivos que aquéllos limitados a análisis no normativos. Tercero, la efectividad de cualquier tipo afecta el compromiso gubernamental en torno a la sanidad fiscal: si un cierto grado de compromiso existe, este puede ser impulsado por un CF; si no, el impacto del CF puede ser probablemente limitado. En cuarto lugar, el mandato deseable y establecimiento de un Consejo Fiscal es necesariamente específico de cada país, dependiendo de la naturaleza de los problemas finanzas públicas, la existencia de reglas fiscales, el papel de la legislatura en el proceso presupuestario y los pesos y contrapesos existentes en el proceso político. Siendo estas conclusiones de carácter general, sintetizan de un modo aproximado las lecciones empíricas de su operación⁷.

4. Más sobre un caso particular. Las Oficinas Legislativas de Presupuesto

Quizás tan sólo como muy breve recordatorio conviene focalizar una vez más sobre el papel de las Oficinas Parlamentarias de Presupuesto, que no sólo remiten a países avanzados, sino a experiencias de países en desarrollo⁸.

⁷ DEBRUN, Xavier, HAUNER, David y KUMAR, Manmohan S., *op. cit.*, pág. 66.

⁸ Tal es el caso de Marruecos, entre otros africanos. Véase en tal sentido STRAUSSMANN, Jeffrey & RENONI, Ari, "Establishing a Parliamentary Budget Office as an Element of Good Governance", *Comparative Assessment Parliaments (CAP) Note Series*, Center for International Development (SUNY/CID), 2009, p. 2.

Esto tiene que ver no solamente con el proceso del presupuesto en su fase intracongresional o intraparlamentaria.

Lo último remite obviamente a la relación interpoderes y a las potestades efectivas del Parlamento de cara a un Ejecutivo más o menos poderoso. Su ejemplo emblemático, aunque no el primero en los mismos Estados Unidos y que ya tiene diversas réplicas posteriores a escala internacional, es la CBO (Congressional Budget Office), diseñado como arma legislativa en un circuito presupuestario que desde el año 1921 se desbalanceaba a favor del Ejecutivo.

Pero también cabe no omitir otras instancias que “habitan” el entorno y de nuevo el ejemplo norteamericano puede ser útil, lo propio que sus homólogos en otros países, tal la GAO, cuya denominación presente ha mutado. Ya no es como otrora la *Government Accounting Office* sino que se intitula *Government Accountability Office*, la misma sigla para una finalidad claramente más vasta⁹.

Lo que se procura apuntar, es que la buena operatividad y diseño de estas instituciones-órgano no son neutrales respecto del desenvolvimiento de sistemas políticos con varios niveles de gobierno, pues sus análisis específicos, también pueden ayudar al mejor funcionamiento de los mismos.

En suma, lo apuntado es sustantivo en cuanto a su rol. Ello es aun más claro en el caso de los Senados o Cámaras Altas en las Federaciones, los cuales, como otras instancias, pueden utilizar sus estudios, informes, asistencia técnica o asesoramiento como insumos claves para cumplir más acabadamente su rol constitucional.

⁹ Para el rol del parlamento en el proceso presupuestario en distintos países, remitimos adicionalmente a KRAFCHIK, Warren & WEHNER, Joachim, “The Role of Parliament in the Budget Process”, Budget Information Service, Institute for Democracy in South Africa, *Mimeo*.

Actividades de una Unidad Legislativa de Presupuesto¹⁰

Orden	Función	Caracteres
1	Hacer proyecciones propias	Deben ser objetivos, basados en consultas
2	Hacer estimaciones de base	Deben ser proyecciones, no predicciones.
3	Examinar propuestas del PE	Revisiones técnicas, no políticas, de ellas.
4	Análisis de Mediano Plazo	Alertan sobre consecuencias futuras.
5	Estimar costo de iniciativas	Tanto ejecutivas como legislativas.
6	Hacer opciones de corte	Exponer cortes alternativos de gasto.
7	Ver impacto de regulaciones	Con mandatos, prever costos público-privados
8	Análisis profundos y de LP	Análisis económicos profundos de largo plazo
9	Efecto de propuestas impositivas	Normas tributarias vigentes y propuestas.
10	Producir minutas de política	Explicación breve de propuestas complejas.

5. Relevancia en entornos federativos.

Llegado este punto surgen como posibles dos preguntas. La primera remite a la efectividad del aporte de estas instituciones en el ámbito de contextos federativos, su contribución a una mayor información y transparencia sobre mecanismos y variables ligadas al federalismo fiscal o sobre requerimientos legal-constitucionales, lo que no parece sujeto a duda.

La otra refiere a la pertinencia del tipo de agencias comentadas a nivel subnacional. Por ello entendemos su establecimiento en estados, regiones o provincias en contextos federativos o cuasi-federativos, de forma que asistan en el perfeccionamiento de las políticas fiscales que reduzcan los riesgos de emergencia de lo que antes hemos llamado externalidades financieras negativas en un escenario de carácter plurigubernamental.

¹⁰ ASENSIO, Miguel Angel, Ob. cit., 2009, págs. 153-154 y ASENSIO, M.A. “La institucionalidad presupuestaria y sus transformaciones”, *Documentos del Seminario de Política Fiscal*, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 2010. También Anderson, Barry N., “The Role of an Independent Non Partisan Budget Office”, *Documentos del Seminario de Política Fiscal CEPAL-ILPES*, Santiago de Chile, 2006.

En realidad ya hemos tocado brevemente este punto antes. Se conoce, como lo apuntamos, el antiguo caso del estado de California con respecto a una Oficina Legislativa de Presupuesto¹¹. A ello cabe agregar la Oficina Independiente de Presupuesto de la Ciudad de Nueva York¹². Sin embargo, la mayor información disponible en la etapa reciente permite indicar que los hechos parecen responder por sí mismos al interrogante hecho precedentemente.

Algunas experiencias visibles ya emprendidas se corresponden con el ámbito de Gran Bretaña y los miembros de la Commonwealth. En tal sentido, no sólo en Escocia o en Irlanda del Norte existe una Unidad Parlamentaria de Escrutinio Financiero, al estilo de su antecesora a nivel del Reino Unido, sino que en Australia, se ha creado, primero en el estado de Nueva Gales del Sur, y luego a nivel Federal, una Oficina Legislativa de Presupuesto¹³.

Sin embargo, como antes en el contexto del tratamiento anterior lo manifestáramos, las condiciones de tiempo y lugar pueden influenciar claramente los mandatos funcionales del cual resultan investidas estas Unidades, Oficinas o Agencias. De tal modo, es peculiar el acento puesto en New South Wales por el costeo de las iniciativas pre-electorales planteadas por las distintas corrientes políticas. Peculiaridad, por un lado, y sofisticación, por el otro, entornan tales tareas¹⁴.

Es claro que estas unidades que apuntan a la disciplina y racionalidad de la política fiscal podrían reagruparse en dos nuevos órdenes. Las que se insertan en el proceso presupuestario, por un lado, y las de tipo más general o colateral, por el otro. Ambas contribuyen tanto a nivel nacional como subnacional a mejorar las relaciones financieras intergubernamentales, aunque no siempre se trate de órganos dedicados específicamente a la coordinación fiscal, como otros ya estudiados¹⁵.

11 ASENSIO, M.A., *Instituciones...*, cit., pág. 152.

12 STRAUSSMAN, Jeffrey & RENONI, Ari, op. cit., pág. 5.

13 En esa dirección, véase también WYPLOSZ, Charles, "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", *Working Paper 17884*, NBER (National Bureau of Economic Research), Cambridge, Mass., March 2012.

14 GOVERNMENT OF NEW SOUTH WALES (NSW), Australia, "Legislative Unit for Expenditures", *Mimeo*.

15 Remitimos nuevamente a Asensio, M.A., *Instituciones...*, págs. 55-79. También véase ASENSIO, M.A., "Dimensiones del proceso presupuestario", *Documentos Jornadas de Modernización Gubernamental y Administración Estatal*, FCE/UNL y CGCE, Santa Fe, Argentina, 2008, págs. 1-5.

6. Conclusiones

El recorrido anterior parece sugerir la posibilidad de una nueva sistémica institucional. En todo caso aparece un campo que sin duda merece ulteriores y más detallados y abarcativos estudios que contribuyan a una más extendida, mayor y más específica sistematización, tanto general como referida al esquema federativo.

Sin embargo, ha sido posible descubrir varios trazos gruesos en dos frentes. En uno, aquéllos denotan tanto las posibilidades como las dificultades en concretar la implementación de Órganos Institucionales que otorguen más racionalidad a la política fiscal o presupuestaria de la que puedan derivar mejores resultados y mayor racionalidad económica agregada. En otro, su utilidad para complementar, visibilizar y transparentar la operación institucional de un sistema federal.

La dificultad de conciliar estos objetivos con las atribuciones tradicionales de las instituciones políticas es una parte no menor del espectro a considerar. Ello en tanto no cabe presuponer escenarios donde la presencia de actores “otorgadores de racionalidad” al proceso y a los resultados presupuestarios y económicos, pueda implicar una abdicación del papel de dichos actores y de su propia racionalidad.

Dentro de un camino así delineado, tampoco es imposible que ulteriores estudios y experiencias nos permitan descubrir posibilidades y alternativas que otorguen mayor luminosidad para la implementación de estrategias en un campo que como el fiscal, dada la gigantesca crisis expuesta en las mismas naciones avanzadas, debe ser objeto de nuevas reflexiones y acciones para lograr economías y sociedades más sanas, equilibradas y prósperas.

En el campo federativo, su potencial aptitud racionalizante, su aportación informativa y su capacidad de evaluación, entre otras, muestran posibilidades para el mejoramiento de la arquitectura institucional-fiscal conjunta, en estados federales en general y en el argentino en particular. En este último caso, es obvio que cabría ponderarlas en el marco de las estructuras institucionales preexistentes, con miras a su eventual incorporación, conciliación, combinación, sustitución o transformación.

Apéndice I

Agencias/Consejos Fiscales en el Ambito Internacional¹⁶

Nº	País	Denominación	Sigla	Inicio	Carácter	Tipol
1	Australia	Parliamentary Budget Office		2012	Parlamentaria	F
2	Austria	Government Debt Committe		2002	Adjunto al BC	F
3	Bélgica	Corte Superior de Finanzas	HCF	1989	Ligado al PE	F
4	Bélgica	Oficina Federal de Planeamiento	FPB	1994	Ligada al PE	F
5	Canadá	Parliamentary Budget Office	PBO	2008	Parlamentaria	F
6	Croacia	Consejo de Política Fiscal		2013	Ligado al PE	U
7	Dinamarca	Consejo Económico Danés		1962	Ligado al PE	U
8	Finlandia	Oficina Nacional de Auditoría		2013	Simil Consejo Fiscal	U
9	Francia	Consejo Superior de Finanzas Públicas		2013	Ligado a la Auditoría	U
10	Georgia	Oficina Parlamentaria de Presupuesto		1997	Parlamentaria	U
11	Alemania	Consejo Alemán de Expertos Económicos		1963	Autónomo	F
12	Hungría	Consejo Fiscal		2009	Autónomo	U
13	Irlanda	Consejo Asesor Fiscal	IFAC	2011	Autónomo	U
14	Italia	Parliamentary Budget Office		2014	Parlamentaria	ER
15	Japón	Consejo del Sistema Fiscal		1950	Ligado al PE	U
16	Kenia	Parliamentary Budget Office		2009	Parlamentaria	U
17	México	Centro de Estudios de FP		1999	Parlamentaria	F
18	Holanda	Oficina de Análisis de Política Económica	CPB	1945	Ligada al PE	U
19	Portugal	Consejo de Finanzas Públicas	CFP	2011	Autonomo	U
20	Rumania	Consejo Fiscal		2010	Autónomo	U
21	Serbia	Consejo Fiscal		2011	Autónomo	U
22	Eslovaquia	Consejo de Responsabilidad Presupuestaria	CBR	2011	Autónomo	U
23	Eslovenia	Instituto de Análisis Macroeconómico y Desarrollo	IMA D	1991	Ligado al PE	U
24	Eslovenia	Consejo Fiscal		2009	Ligado al PE	U
25	Sudáfrica	Oficina Parlamentaria de Presupuesto		2014	Parlamentaria	SF
26	Corea del Sur	Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional	NAB O	2003	Parlamentaria	U
27	Suecia	Consejo Sueco de Política Fiscal	FPC	2007	Autónomo	U
28	Reino Unido	Oficina de Responsabilidad Fiscal	OBR	2010	Ligado al PE	U
29	Estados Unidos	Oficina de Presupuesto del Congreso	CBO	1974	Parlamentaria	F

¹⁶ Véase INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Fiscal Councils", *IMF/Working Paper Series*, Washington, D.C., 2013, pág. 13. Nótese que el criterio para calificar a las Agencias/Consejos Fiscales es bastante amplio.

ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA PARCIAL AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES A PROVINCIAS¹

Por MARCELO CAPELLO², NÉSTOR GRIÓN Y GUSTAVO DIARTE

1. Introducción

Una reforma a la organización del federalismo fiscal en Argentina es una de las necesidades institucionales más reconocidas en el debate político y académico, y uno de los temas más estudiados en ámbitos académicos locales. Sin embargo continúa como materia pendiente, inclusive incumpléndose el mandato constitucional que preveía la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos antes de la finalización del año 1996.

La importancia de tal reforma reside en que podría tener impacto no sólo desde el punto de vista fiscal (financiamiento intergubernamental, calidad de los bienes públicos, sustentabilidad fiscal), sino que también podría derivar en efectos económicos generales (economías regionales, incentivos para el crecimiento) y políticos - institucionales (poder político local, calidad de las instituciones republicanas), en todos los casos importantes para el crecimiento económico a largo plazo.

La neutralización de todo intento de reforma se ha debido principalmente a dos razones: 1) Restricciones institucionales existentes para aprobar una nueva ley de coparticipación que la misma Constitución Nacional aprobada en 1994 impuso; 2) Conveniencia para el gobierno nacional de turno por mantener el *status quo*, por cuanto muy posiblemente una reforma conllevaría aumentar la participación de las provincias en el reparto primario, y por la preferencia por el manejo discrecional de los recursos en la relación entre el gobierno central y los subnacionales.

En un sistema federal los diferentes gobiernos se encuentran vinculados de manera horizontal y mantienen una coordinación vertical para el recaudo

¹ Abril 2014.

² Los tres autores son docentes de la FCE-UNC y economistas del IERAL de Fundación Mediterránea

de los recursos y la producción y el suministro de los bienes públicos. La teoría y la experiencia muestran que la descentralización en el gasto posibilita mejoras en la eficiencia ya que las decisiones se toman más cerca de los ciudadanos. Sería ideal que la distribución óptima de potestades tributarias fuera tal que se lograra la correspondencia fiscal en cada unidad de gobierno. Pero esto es de difícil realización debido a las disparidades regionales existentes en los niveles de ingreso, los objetivos redistributivos existentes y las economías de escala en la recaudación de algunos impuestos.

En consecuencia, para atender los desequilibrios fiscales existentes se debe establecer un sistema de transferencias. El sistema de coparticipación es sólo uno de los posibles a la hora de coordinar las relaciones en materia de ingresos entre el poder central y las provincias. Otras alternativas son la separación de fuentes tributarias, la concurrencia de fuentes o la existencia de cuotas suplementarias, así como la posibilidad de otros tipos de transferencias diferentes de la coparticipación. Sin embargo, en Argentina la coordinación fiscal entre niveles de gobierno estuvo históricamente caracterizada por un sistema de coparticipación, donde el gobierno central distribuye total o parcialmente la recaudación de los impuestos nacionales entre las unidades políticas de nivel intermedio.

En nuestro país se puede plantear la existencia de dos tipos de problemas. Por un lado, los inherentes al régimen inicial, que abarcan la poca racionalidad de los coeficientes involucrados (provincias similares reciben transferencias diferentes, valores fijos en el tiempo), problemas en los incentivos involucrados (salvatajes, impuestos distorsivos y derivados de la baja correspondencia fiscal) y la ausencia de mecanismos anticíclicos (gasto procíclico, ausencia de una planificación de mediano plazo en las inversiones en infraestructura). Estos problemas de “diseño” inciden en mayor medida en la calidad del gasto público y repercuten en la estabilidad macroeconómica.

En segundo lugar están los problemas de naturaleza más política, derivados de los significativos cambios en los recursos disponibles a nivel del gobierno central que estuvieron asociados a un aumento en la participación de las transferencias discrecionales a las provincias. Esto fue consecuencia de los nuevos impuestos y de las reformas efectuadas en la seguridad social. A esto hay que sumarle la irrelevancia del presupuesto nacional que podría dotar de mayor racionalidad a estos envíos de fondos (irrelevancia que surge

de la subestimación de ingresos junto a las amplias facultades que cuenta el ejecutivo para reasignar partidas). Estos problemas de “discrecionalidad” deterioran la calidad de las políticas públicas, como consecuencias que las autoridades y funcionarios de gobiernos dedican muchas energías en la búsqueda de ayudas de niveles superiores de gobierno, situación que además de resultar ineficiente, condiciona sus grados de independencia en la toma de decisiones locales.

El propósito de este estudio es exponer con detalle los problemas que afectan al sistema federal argentino y plantear algunas propuestas para su reforma, privilegiando un enfoque práctico, con posibilidades de ser aprobadas en el marco institucional actual. Para ello el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se analizan los problemas estructurales del federalismo argentino, que surgen de un mal tratamiento de los desequilibrios fiscales verticales (producto de la mayor centralización de recursos) y horizontales (resultado de la existencia de provincias con diferentes capacidades económicas) existentes. Se analizan luego otros problemas asociados a la organización del federalismo argentino. En la segunda parte del informe se presentan una serie de propuestas para diseñar un nuevo régimen de federalismo para nuestro país que resulte viable política y fiscalmente.

2. Los problemas de la organización del federalismo fiscal en Argentina

2.1. Principales restricciones a considerar para una reorganización del federalismo fiscal argentino

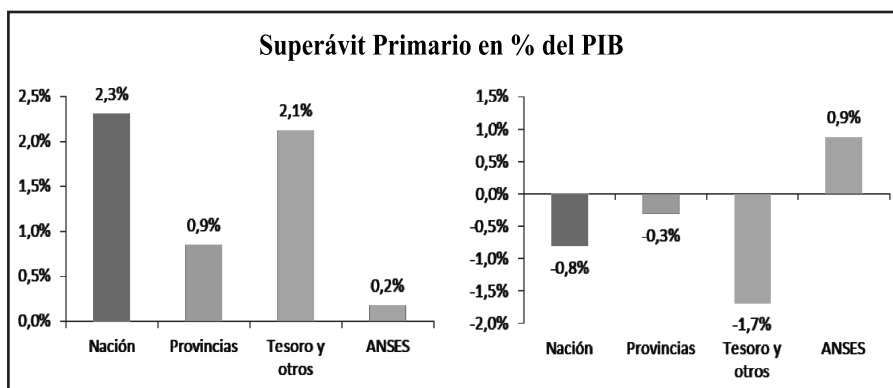
Reformar las relaciones intergubernamentales en Argentina está sujeto a varias restricciones económicas y políticas. Una propuesta en materia de federalismo debe apuntar primero a solucionar los problemas existentes con la organización misma de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno de Argentina³. En otros temas a analizar, se trata de la asignación de responsabilidades de gasto y recaudación entre niveles de gobierno, posibilidades de descentralización de funciones e impuestos hacia los gobiernos subnacionales, la definición del sistema de transferencias, la conformación

³ Aunque aquí se focalizará en la relación Nación – Provincias.

de la masa de impuestos coparticipables, los criterios de distribución de impuestos coparticipables entre Nación y Provincias, y entre éstas, la existencia de otros tipos de transferencias, la definición de las instituciones del federalismo fiscal, sólo para mencionar algunos.

En segundo lugar, la propuesta debe ser viable fiscalmente, es decir, posible de ser aplicada sin desfinanciar peligrosamente a alguno de los niveles de gobierno. Esto es, debe ser posible de ser financiada, estática y dinámicamente. Esta restricción es muy importante para la Argentina actual, por cuanto se ha producido un fuerte desnivel en la participación de la renta federal, a favor de Nación y en desmedro de provincias, en la última década, pero su reversión no debe poner en riesgo de inviabilidad fiscal a ningún nivel gubernamental, en una situación inicial en que ambos niveles de gobierno presentan fuertes desequilibrios fiscales.

A tales efectos se debe considerar la estructura del resultado fiscal existente en 2013 y una década atrás, para tener dimensión de su dinámica en el tiempo. En el año 2003 el Tesoro Nacional y las provincias resultaban superavitarias, mientras la ANSES se hallaba cerca del equilibrio. Sin embargo, mientras para el año 2013 la ANSES presenta aún superávit, el Tesoro Nacional se halla en un claro déficit primario (financiado principalmente por ANSES y el BCRA) y las provincias con un déficit moderado (mejoró en los últimos años aunque por una fuerte suba en la presión tributaria) pero que se halla amenazado en 2014 por los aumentos salariales aprobados para los empleados públicos.



Fuente: IERAL en base a MECON y DNCFP.

En tercer lugar, la reforma debe partir del hecho que existe una muy alta presión tributaria en Argentina, cercana al 40% del PIB (base 1993), récord histórico absoluto, y por ende cualquier propuesta de reforma tributaria y en el sistema de transferencias entre niveles de gobierno debe apuntar no sólo a no aumentar la presión tributaria global, sino también a prever la posibilidad que ésta disminuya en los próximos años, a los efectos de no deteriorar adicionalmente los bajos niveles de competitividad que presenta la economía argentina (pasó del puesto 45° al 104° en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial, entre los años 2000 y 2013).

En cuarto lugar, cualquier reforma al federalismo local debe atender a las características del modelo macroeconómico y a sus efectos sobre el crecimiento regional. Si la economía es más abierta o más cerrada, más o menos competitiva, con mayor o menor tipo de cambio real, con baja o alta injerencia del empleo público, entre otros, resulta en factores que inciden sobre las posibilidades de crecimiento regional y sobre las características fiscales mismas de los gobiernos subnacionales y sus necesidades de asistencia financiera desde el nivel central. Toda reforma fiscal que afecte a las jurisdicciones provinciales debe contemplar las restricciones que el marco económico le impone, o en su defecto proponer reformas también en ese sentido.

2.2. Sistema de transferencias a provincias. Desequilibrio vertical y horizontal

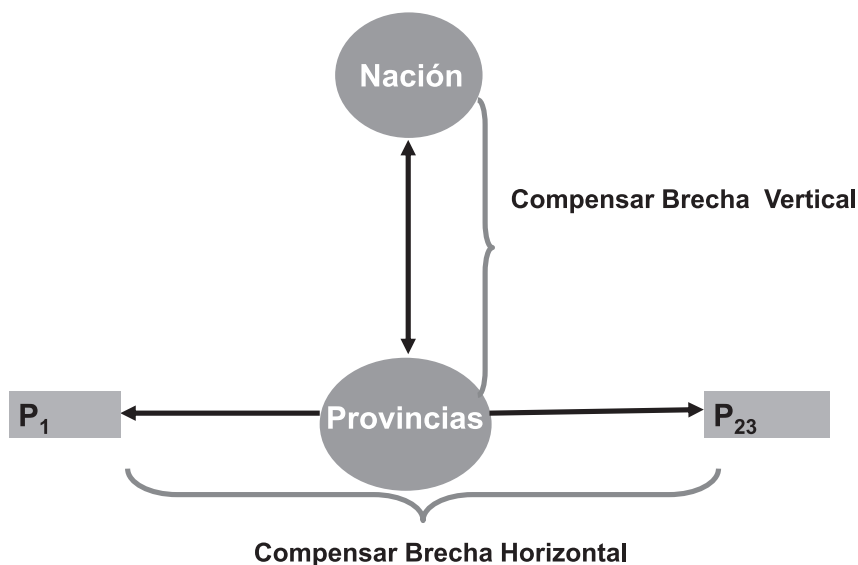
Los sistemas de transferencias fiscales a niveles inferiores de gobierno típicamente intentan compensar una o dos brechas que surgen en la coordinación financiera entre niveles de gobierno:

- **Brecha Fiscal Vertical** (entre distintos niveles de gobierno)
- **Brecha Fiscal Horizontal** (entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno)

La brecha vertical suele surgir por cuanto normalmente se halla más descentralizado el gasto público que las potestades tributarias, lo cual genera un excedente fiscal a nivel central y faltante de recursos en los niveles inferiores de gobierno, en ausencia de compensaciones. La cobertura de esta brecha vertical justifica especialmente sistemas de participación de impuestos devolutivos (no redistributivos), por cuanto suelen utilizarse también con el

fin de armonizar y eficientizar el sistema tributario, reduciendo el número de impuestos vigentes, posibilitando la participación de otros niveles de gobierno en su producido, aprovechando economías de escala en la recaudación y evitando pérdidas de eficiencia por movilidad de factores productivos que siguen ventajas fiscales.

Dos problemas a solucionar con transferencias



La brecha horizontal surge por diferencias en los niveles de ingresos y riquezas entre jurisdicciones subnacionales, lo cual, en ausencia de compensación fiscal, deriva en diferentes capacidades fiscales entre ellas (distintas posibilidades para brindar servicios de calidad a la población a partir del desigual producido potencial de sus impuestos). Para compensar, suelen existir sistemas de transferencias (coparticipación de impuestos u otros) que apuntan a redistribuir recursos fiscales entre jurisdicciones de un mismo nivel, ya sea a partir de sus diferentes capacidades tributarias (capacidad teórica para recaudar), o necesidades fiscales (necesidad teórica de gasto público).

Como se analiza a continuación, la organización actual del federalismo argentino, con piedra angular en la Ley de Coparticipación de Impuestos N° 23.548 y sus numerosas modificaciones, no soluciona adecuadamente ningun-

na de las dos “brechas” fiscales citadas, por lo que se concluye que requiere de importantes reformas.

2.3. El problema del desequilibrio vertical: Concentración de recursos en Nación

La brecha vertical hace referencia a la necesidad de cobertura de recursos que debe garantizar el nivel superior de gobierno (el gobierno nacional) a los niveles inferiores (los gobiernos subnacionales). Por motivos de armonización tributaria, es recomendable la existencia de pocos impuestos, evitando la duplicación de los mismo entre los diferentes niveles de gobierno, pero para que ello sea viable fiscal y legalmente⁴ es necesario que algunos de estos impuestos sean compartidos entre los distintos niveles de gobierno, disminuyendo de esta forma los costos inherentes a la recaudación y fomentando un mayor cumplimiento tributario.

El sistema tributario argentino se caracteriza por una recaudación concentrada en el nivel nacional, siendo sus impuestos de dos tipos: los distribuibles (que conforman la masa coparticipable), y los no distribuibles o no coparticipables, que suelen resultar de uso exclusivo del gobierno central (aunque sobre ellos podría aprobarse una distribución con fines específicos). Además, dentro de la masa coparticipable pueden identificarse dos tipos de distribuciones. En primer lugar, la distribución primaria de recursos, que alude al reparto de la masa coparticipable entre el nivel superior de gobierno (Nación) y las jurisdicciones de nivel intermedio (provincias), y en segundo término, una vez determinada la porción de recursos correspondiente al conjunto de jurisdicciones subnacionales, la distribución entre ellas se realiza de acuerdo a algún criterio establecido por la distribución secundaria.

La distribución primaria de los recursos recaudados entre Nación y Provincias debería responder, en una visión normativa, a la distribución de las potestades tributarias entre niveles de gobierno y a la asignación de funciones y responsabilidades de gasto en cada nivel. Sin embargo, en la práctica la distribución primaria efectiva suele devenir de modificaciones

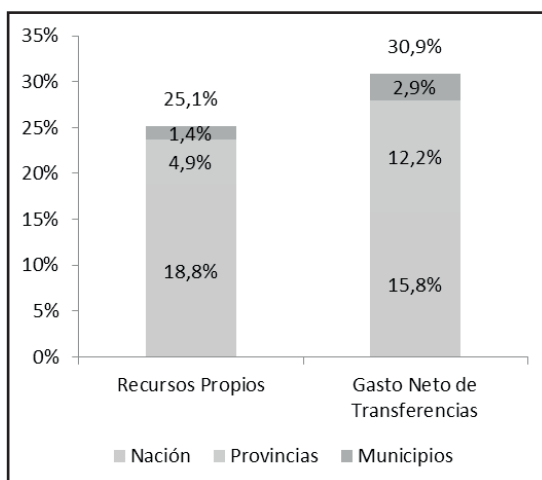
⁴ Esta solución permite que tributos que en Argentina resultan constitucionalmente de potestad exclusiva provincial (sólo transitoriamente permitidos para aplicar al nivel central) o compartidos con la Nación, sean recolectados sólo por el nivel central, pero repartiendo el producido automáticamente entre ambos niveles de gobierno.

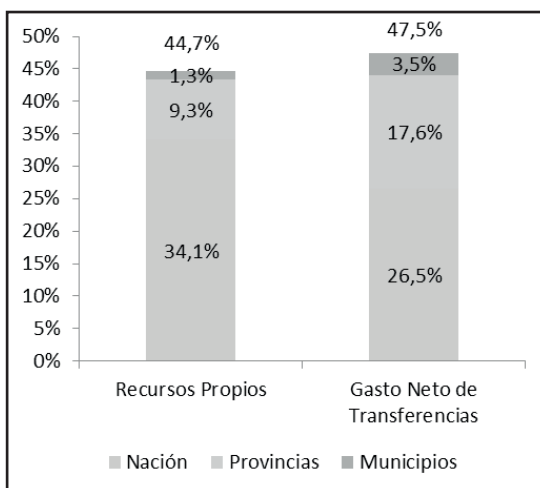
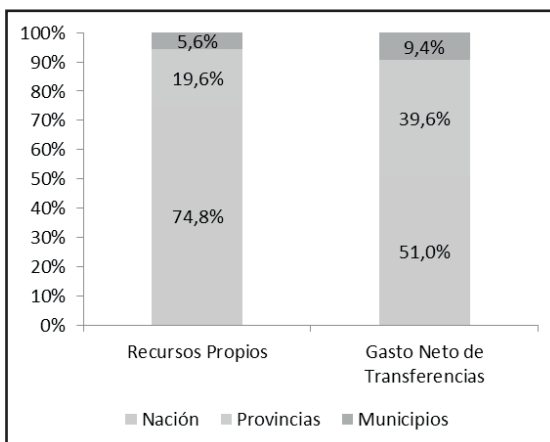
legales determinadas en buena medida por las urgencias de corto plazo y los diferentes poderes de negociación de los niveles de gobierno involucrados, en cada momento de tiempo. La distribución secundaria, por su parte, podría realizarse de acuerdo también a un criterio “devolutivo” (según los montos recaudados en cada jurisdicción, o el origen geográfico de la recaudación nacional), o de acuerdo a un criterio redistributivo determinado. Salvo cuando los sistemas de transferencias son instituidos solamente con fines de armonización tributaria, mayoritariamente suelen responder a criterios redistributivos, atendiendo a las diferentes capacidades o necesidades fiscales por unidad de gobierno.

Como puede observarse en los gráficos que siguen, en la última década se produjo un proceso de re-centralización fiscal en Argentina, luego de varias décadas en sentido contrario. El nivel central de gobierno pasó de participar de un 74,8% a un 76,3% de los recursos tributarios totales a nivel consolidado, a la vez que en el gasto público pasó de participar de un 51,0% a un 55,7% del total, verificándose en ambos casos por ende una caída en la participación de los gobiernos subnacionales, aunque en el caso de los recursos el único nivel que perdió participación relativa fue el municipal.

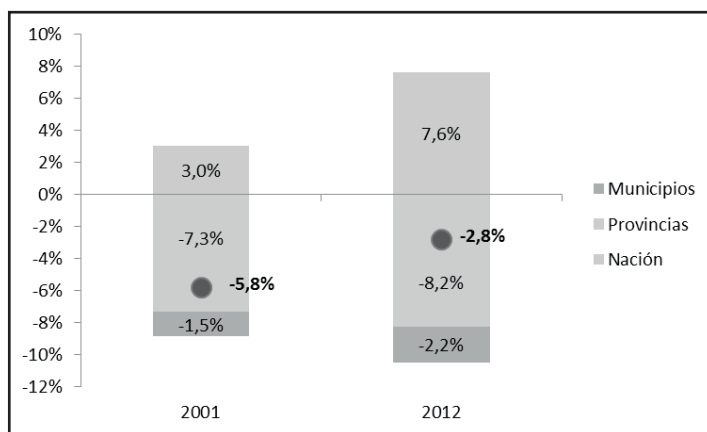
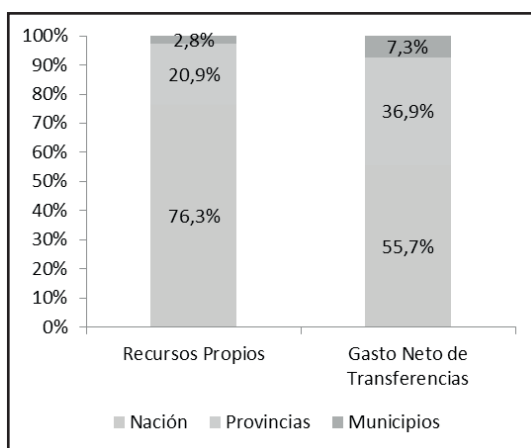
Sistema de transferencias a provincias: Desequilibrio vertical

Año 2001 - En % del PIB



Año 2012 - En % del PIB**Año 2001 - En % del Total**

Año 2012 - En % del Total



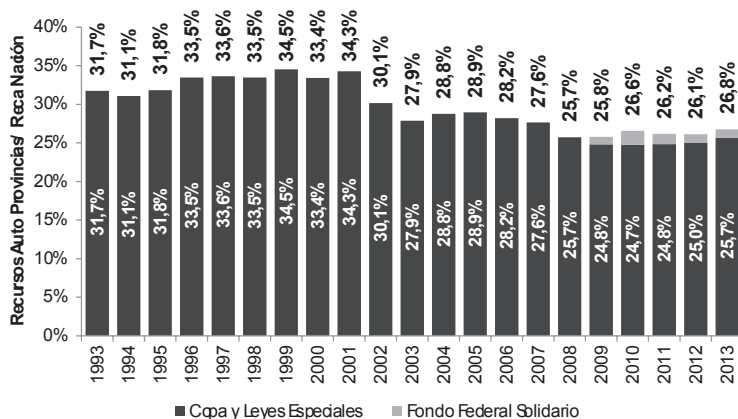
Otro factor que ha conducido a agravar el perjuicio que soportan las provincias con la actual organización del federalismo fiscal argentino es mucho más reciente, y está ligado a las necesidades financieras del Tesoro Nacional para con el cumplimiento de sus obligaciones por deudas. Dado que éste no ha logrado aún reinsertarse en los mercados internacionales de crédito luego del último default, cada vez más tiene que recurrir al uso de fondos acumulados en cuentas especiales del mismo sector público nacional, a través de los denominados préstamos intra sector público, y el uso creciente de la financiación vía emisión de moneda del BCRA, que no está disponible a nivel de provincias.

2.3.1. Concentración de recursos en el nivel nacional

La Constitución Nacional establece como excluyentes del poder central los recursos recaudados vía comercio exterior y los aportes y contribuciones a la seguridad social. Sobre el resto de impuestos, la Ley de Coparticipación N° 23.548 con vigencia desde 1989 prevé que sean coparticipables en su totalidad, salvo que sobre ellos se defina un régimen especial de distribución. Dado que dichos regímenes especiales han resultado numerosos desde aquel año, actualmente se tiene que distribución neta es bastante diferente a la prevista en la ley original.

Si bien la Ley 23.548 se halla actualmente vigente, las múltiples normas que la complementan y/o modifican alteraron sustancialmente el espíritu original de la distribución primaria y secundaria prevista por aquella normativa. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales acordados entre Nación y Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron creando especialmente al calor de diversas crisis económicas y fiscales. Las múltiples modificaciones al régimen original han dado lugar a lo que se conoce como el “Laberinto de la Coparticipación”.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios nacionales totales + impuesto inflacionario

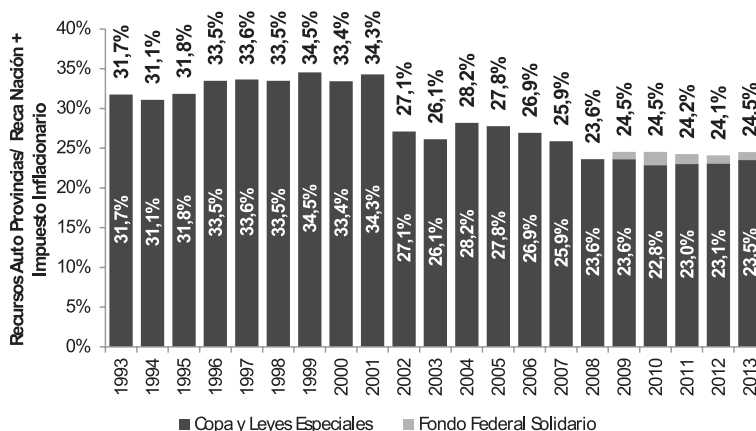


Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

Aun cuando la Ley 23.548 originalmente especificaba que un 56,7% de la masa coparticipable debía transferirse a provincias (distribución primaria), la cantidad de regímenes especiales creados así como los cambios tributarios producidos, que cambian cada año el *mix* entre tributos coparticipados y no coparticipados, incluyendo el problema de externalidades verticales antes descripto, devienen necesario evaluar la cuantía de transferencias automáticas totales recibidas por las provincias (por leyes de coparticipación y otros regímenes especiales) en términos de los recursos tributarios totales del sector público nacional (coparticipables o no).

En tal sentido, la concentración de recursos tributarios nacionales a nivel central y la existencia de numerosos regímenes especiales de distribución, muchos de ellos derivando recursos a la ANSES, ha hecho que la proporción de recursos que fluye hacia las provincias haya pasado de un 31,7% de la recaudación tributaria nacional total en 1993, a 26,8% en 2013, aun incluyendo los recursos del Fondo Federal Solidario (FFS)⁵ entre los recibidos por los gobiernos subnacionales.

**Relación entre transferencias automáticas a provincias
y recursos tributarios nacionales totales**



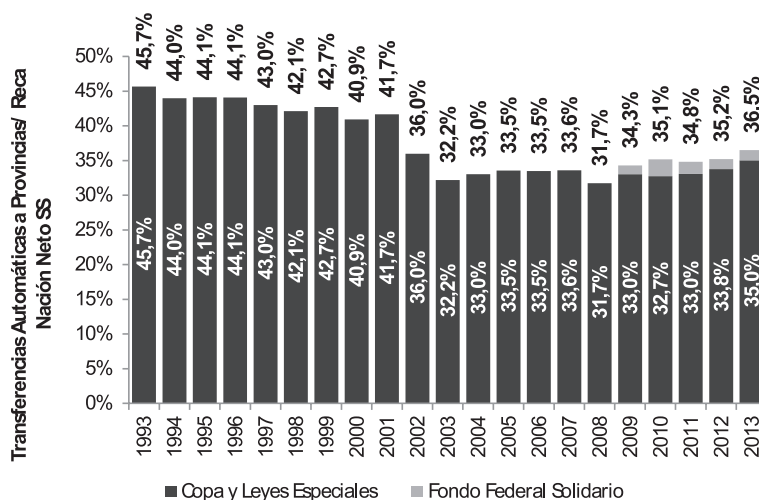
Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

⁵ Fondo Federal Solidario (FFS) fue puesto en funcionamiento en abril de 2009. Está formado a partir de un 30% de los Derechos sobre las Exportaciones de soja y sus derivados.

Si se considera al impuesto inflacionario como un impuesto más aplicado por el poder central para financiar sus erogaciones, entonces la participación de las transferencias a provincias habría pasado del 31,7% en 1993 a 24,5% en 2013, con una caída de alrededor de 7 pp en dicho lapso. Dado que el impuesto inflacionario surge a partir de la emisión de dinero que realiza el BCRA para prestarle al Tesoro Nacional, sin que exista una situación análoga en el caso de las provincias, la inclusión del impuesto inflacionario en el análisis se considera lo más apropiado a los efectos de evaluar la porción relativa de recursos tributarios nacionales que son derivados automáticamente a los gobiernos provinciales vía transferencias.

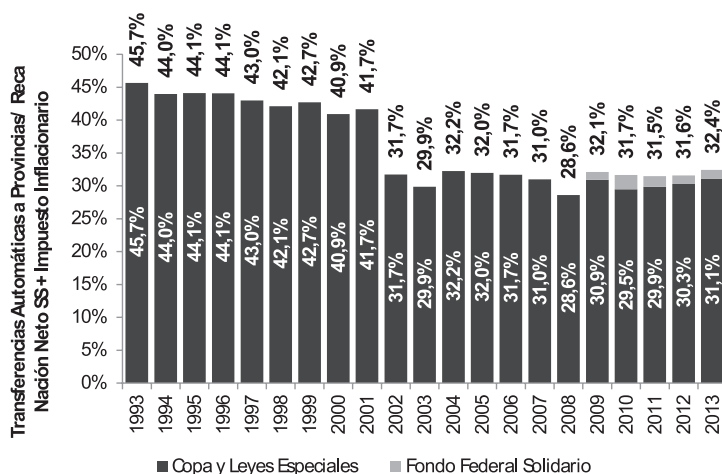
Si se excluyen los recursos de la seguridad social de la recaudación tributaria nacional, se observa que el ratio absoluto mejora, pero aún el valor del cociente en 2013 (36,5%) se halla sustancialmente por debajo del visualizado en 1993 (45,7%), con una caída en la participación de las transferencias automáticas a provincias de alrededor de 9 puntos porcentuales. Incluyendo el impuesto inflacionario en el denominador, la participación de provincias habría caído en cerca de 13 puntos porcentuales entre 1991 y 2013.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios sin aportes y contribuciones a la Seguridad Social



Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios sin aportes y contribuciones a la Seguridad Social + impuesto inflacionario



Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

En cualquier caso, puede observarse que existió una notable caída en la participación provincial en el reparto a partir del año 2002, sin que se recuperase del todo luego, situación que se halla explicada principalmente por la introducción en 2001 y 20012 de sendos tributos nacionales inicialmente no coparticipados con provincias (impuesto a los débitos y créditos bancarios y derechos de exportación), que luego fueron derivados en una baja proporción a los gobiernos subnacionales (en 2013 un 15,0% del primero y un 17,4% del segundo llegó a dichos gobiernos a través de mecanismos especiales de distribución).

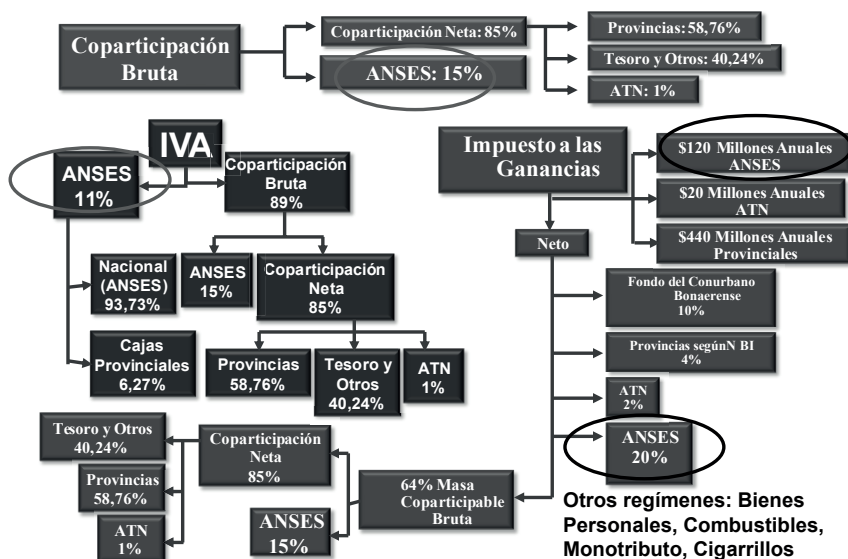
2.3.2. Las detracciones a la coparticipación federal para financiar a la ANSES

Una fuente importante de la caída relativa en la participación de las transferencias automáticas a provincias está dada por las filtraciones del régimen de coparticipación federal de impuestos para financiar al sistema nacional de seguridad social. A causa de los problemas de financiamiento que mostraba el sistema previsional público, y preparando el terreno para las reformas que condujeron luego a un sistema mixto de pensiones, desde el año 1991 (Ley 23.966, que derivó un 11% del IVA para financiar jubilaciones) se

produjo un fuerte desvío de recursos coparticipables hacia el sistema nacional de seguridad social, ampliando lo que se conoce como el “laberinto de la coparticipación”. El evento sobresaliente a este respecto lo constituyó el Pacto Fiscal de agosto de 1992, tras el cual se comenzó a detraer un 15% de los recursos coparticipables para destinarlos a la seguridad social, situación que aún continúa vigente.

En el siguiente esquema gráfico queda patente la complejidad introducida en el reparto del IVA, el Impuesto a las Ganancias y la Coparticipación Bruta, principales fuentes de los ingresos tributarios nacionales transferidos a provincias, debido a las filtraciones destinadas a la seguridad social. A ello cabría adicionar otros regímenes que derivan en transferencias y filtraciones de menor magnitud, como el de Bienes Personales y el de Combustibles, Monotributo y Cigarrillos.

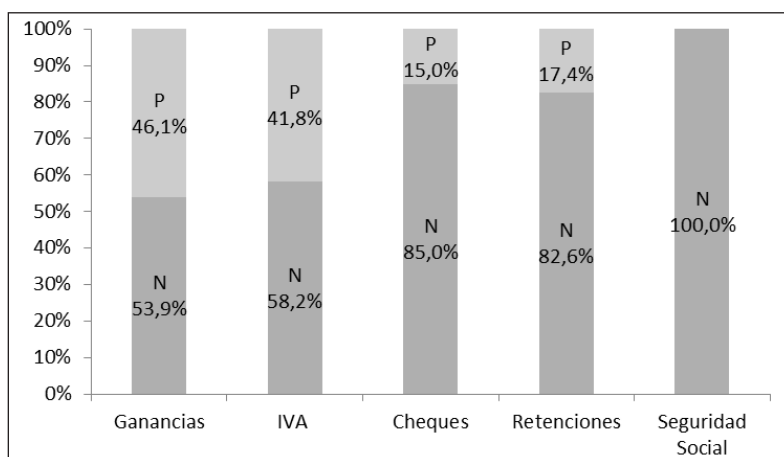
Detracciones de coparticipación para financiar a la Seguridad Social: Coparticipación Bruta, IVA y Ganancias



Nota: Desde 1996 el 10% del impuesto a las Ganancias que se destina al Fondo del Conurbano (Buenos Aires) cuenta con un tope anual de \$650 millones. El excedente sobre dicha cifra se reparte entre todas las provincias, excluida Buenos Aires.

El intrincado esquema planteado por las sucesivas modificaciones a la Ley 23.548 y los regímenes especiales de reparto de recursos impositivos resulta en una distribución prácticamente diferente para cada impuesto importante. En estos, no se cumple la distribución implicada por la Ley 23.548: 56,66% para las provincias y 43,34% para la Nación, sino que actualmente la Nación concentra 53,9% del impuesto a las Ganancias, 58,2% del IVA y 85% del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios. Incluso en los derechos de exportación, que originariamente son planteadas como excluyentes de la Nación, no se cumple esta prescripción (17,4% neto de su producido se dirige actualmente a las provincias y municipios mediante el Fondo Federal Solidario). Los tributos correspondientes al Sistema Nacional de Seguridad Social, por definición, se dirigen a las Instituciones de Seguridad Social, incluidas en el Sector Público Nacional.

Distribución de los distintos impuestos entre Nación y Provincias Año 2013



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La magnitud de los recursos que deriva de este mecanismo de financiamiento de la seguridad social es considerable, que son detraídos de las transferencias que deberían recibir el Tesoro Nacional, los gobiernos provinciales y el fondo ATN, a través del sistema de coparticipación. En las estimaciones en tal sentido que siguen no se incluye el aporte de los impuestos sobre los combustibles, al no formar parte del sistema puro de coparticipación.

En 2013, el Sistema de Seguridad Social habría recibido aproximadamente \$120 mil millones de recursos tributarios, de los cuales cerca de \$70 mil millones corresponden a recursos resignados por el conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que de no existir el esquema actual hubiesen fluido hacia ellas como resultado del régimen de coparticipación federal de impuestos que responde a la Ley 23.548 (el resto de los recursos fue resignado por el Tesoro Nacional y el fondo ATN). El siguiente cuadro detalla cómo ha sido el proceso de financiamiento de la seguridad social en los últimos años. Se aprecia que las detracciones a la coparticipación también reducen los ingresos del Tesoro y del fondo de los ATN, aunque el sector público nacional en su conjunto gana recursos en términos netos, por el efecto positivo sobre ANSES.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar la Seguridad Social En Millones de Pesos

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nación	17.271	21.721	23.374	31.619	42.929	54.302	70.548
Tesoro	-11.816	-14.864	-15.995	-21.642	-29.387	-37.176	-48.301
ATN	-296	-372	-400	-540	-733	-926	-1.203
Seguridad Social	29.383	36.956	39.769	53.801	73.048	92.404	120.053
SNSS (15% de copa bruta)	13.352	16.746	18.154	24.531	32.792	41.264	53.724
Ganancias - Fijo	120	120	120	120	120	120	120
Ganancias (20%)	8.455	10.613	10.994	15.214	21.604	27.572	36.604
IVA	6.264	7.973	8.757	11.685	15.419	19.436	25.117
Adicional s/cigarrillos	447	555	658	786	1.026	1.274	1.392
Monotributo	744	948	1.085	1.465	2.088	2.739	3.096
Total Provincias y Municipios	-17.271	-21.721	-23.374	-31.619	-42.929	-54.302	-70.548

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar la Seguridad Social Estructura

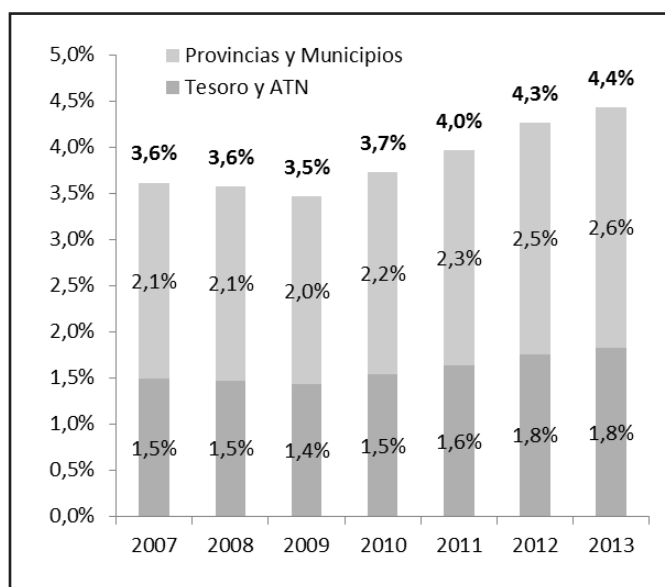
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SNSS (15% de copa bruta)	45,4%	45,3%	45,6%	45,6%	44,9%	44,7%	44,7%
Ganancias - Fijo	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Ganancias (20%)	28,8%	28,7%	27,6%	28,3%	29,6%	29,8%	30,5%
IVA	21,3%	21,6%	22,0%	21,7%	21,1%	21,0%	20,9%
Adicional s/cigarrillos	1,5%	1,5%	1,7%	1,5%	1,4%	1,4%	1,2%
Monotributo	2,5%	2,6%	2,7%	2,7%	2,9%	3,0%	2,6%
Total Seguridad Social	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Cuando se analizan estas cifras en términos del tamaño de la economía, se aprecia que luego de tener una leve caída en 2009 (3,5% del PIB versus los 3,6% de 2007) se inicia una clara tendencia creciente en el peso de las detracciones. En 2013 las detracciones a los impuestos coparticipables destinados a financiar la seguridad social representaron un 4,4% del PIB. Este crecimiento se explica por una mayor presión tributaria efectiva que en parte se debe a mejoras en la fiscalización pero también a una mayor incidencia del impuesto a las ganancias, dado que no se indexa adecuadamente en sus mecanismos de cálculo.⁶

Puede deducirse que lo resignado por provincias en 2013 para financiar la seguridad social nacional, un 2,6% del PIB, resulta equivalente a un 40% de los recursos tributarios propios de las provincias en dicho año.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar La Seguridad Social - En % del PIB



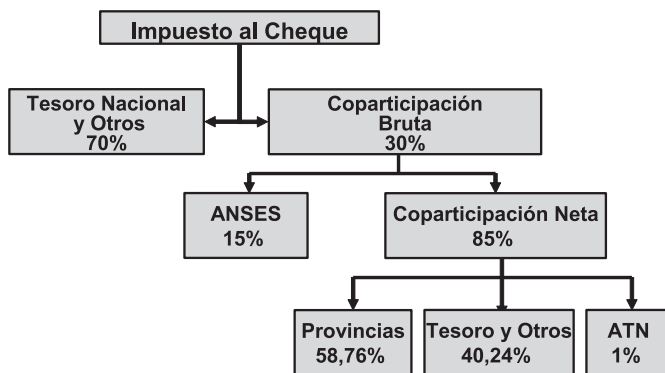
Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

⁶ También pueden existir problemas en la medición del PIB nominal oficial, dados los cuestionamientos a la forma en que se determina la evolución de los precios en la contabilidad nacional.

2.3.3. Otras detracciones a la coparticipación federal

Otros impuestos que no son distribuidos mediante el esquema original de coparticipación son: Débitos y Créditos Bancarios, Juegos, Capital Cooperativas, Radiodifusión y Combustibles. El impuesto al cheque (ICDB) actualmente sólo se coparticipa en un 30%, por lo que las provincias y CABA reciben 15% neto, en lugar del alrededor del 50% que correspondería por ley 23.548 y modificatorias. Como este impuesto, creado en 2001, siempre tuvo un régimen de distribución particular (desde su creación hasta principios de 2002 su producido se destinó íntegramente al Tesoro Nacional y, desde allí comenzó a distribuirse como en la actualidad), ha significado una menor percepción de recursos por parte de las provincias, respecto a si se hubiese coparticipado totalmente desde su regreso al sistema tributario argentino.

Esquema de distribución actual del ICDB



Fuente: IERAL sobre la base de INFOLEG.

Aun cuando se aprobase coparticipar totalmente el impuesto al cheque, podría resultar en una solución no permanente en términos de la puja por los recursos entre Nación y Provincias, dado que se supone que el ICDB es un tributo transitorio, que en algún momento deberá eliminarse o, lo que es más probable (o deseable), convertirse en un pago a cuenta de IVA o Ganancias. Si esto último ocurre, se habrá eliminado el efecto favorable para las provincias de coparticipar el impuesto al cheque, dado que IVA y Ganancias

son impuestos ya coparticipables. Hacia el largo plazo no se concibe que un impuesto como el ICDB no resulte un anticipo o pago a cuenta de otro impuesto, dado que se trata de un tributo sin entidad teórica propia, y su mantenimiento en el tiempo resultará negativo para la competitividad y la eficiencia económica y, por ende, para el crecimiento del PIB.

A su vez, la Ley 24.699 de 1996, en sus artículos 2 y 3, incorpora detracciones a los impuestos a los Combustibles destinadas a financiar la Seguridad Social. Así, se asigna 21% de la recaudación de gravámenes a las naftas, el 100% de los demás impuestos específicos sobre combustibles (gasoil, diesel-oil, kerosene y gas natural comprimido), y el 10% del impuesto a los automotores gasoleros. No se consideró previamente al impuesto a los Combustibles ya que desde que el comienzo del actual régimen de coparticipación es considerado de asignación específica. Más allá de su tratamiento futuro, se cuantifica cuánto pierden las provincias con respecto a una situación en donde su distribución se realiza mediante los criterios de coparticipación.

Impuesto a los combustibles

Impuesto y Distribución	%
Naftas	100,00%
ANSES	21,00%
Tesoro Nacional	22,91%
Provincias	22,91%
Vialidad	13,75%
Obras de infraestructura	6,87%
FEDEI	2,29%
FONAVI (1)	33 18%
Resto Combustibles	100,00%
ANSES	100,00%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Otros Impuestos

Impuesto y Distribución	%
Impuestos al Juego	100,00%
Coparticipación	80,65%
Fondo Bibliotecas Populares	16,13%
Instituto Nacional del Teatro	3,23%
Capital de las Cooperativas	100,00%
Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.	50,00%
Tesoro Nacional	0,00%
Coparticipación	50,00%
Provincias ²	8,33%
Nación - Fondo para Educación y Promoción Cooperativa ²	1,17%
ATN	0,50%
Radiodifusión	100,00%
COMFER	27,00%
IN del Cine y AA	40,00%
IN del Teatro	13,00%
Tesoro Nacional	20,00%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

En el año 2013, según la ley de coparticipación las provincias deberían haber recibido \$18 mil millones en concepto de impuesto a Combustibles pero efectivamente recibieron \$8 mil millones, lo cual implica una detracción de aproximadamente \$10 mil millones. Lo mismo ocurrió con el impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, donde la pérdida de las provincias fue de más de \$24 mil millones. En términos del tamaño de la economía, las pérdidas representan el 0,4% y el 0,9% del PIB, porcentajes que se mantuvieron sin modificaciones respecto de 2012.

Pérdida de provincias En Millones de \$

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	22.862	29.570	32.694	42.781	55.129	70.793	88.929
Combustibles	7.466	9.694	11.593	15.269	18.131	25.785	31.010
IDCB	15.065	19.495	20.561	26.885	36.179	43.931	56.515
Otros (Juegos, Coop. y radiod.)	332	381	539	627	818	1.077	1.404
Provincias (efectivo)	3.724	4.998	5.704	7.673	10.042	13.081	17.057
Combustibles	1.423	2.025	2.554	3.567	4.522	6.366	8.397
IDCB	2.257	2.921	3.081	4.028	5.421	6.583	8.468
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	43	52	69	78	99	133	192
Provincias (según copa)	13.434	17.375	19.211	25.138	32.394	41.598	52.255
Combustibles	4.387	5.696	6.812	8.972	10.654	15.152	18.222
IDCB	8.852	11.455	12.082	15.797	21.259	25.814	33.208
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	195	224	317	369	481	633	825
Provincias (pérdida)	9.710	12.377	13.507	17.465	22.352	28.517	35.198
Combustibles	2.963	3.671	4.258	5.405	6.132	8.786	9.825
IDCB	6.595	8.534	9.001	11.769	15.838	19.231	24.740
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	152	171	248	291	382	500	633
Provincias (pérdida en % del PIB)	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%
Combustibles	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
IDCB	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

2.3.4. El reparto parcial y discrecional de los ATN

El régimen de coparticipación vigente establece la constitución de un fondo para atender ciertas situaciones de crisis financiera a nivel provincial. Más precisamente, la Ley 23.548, en el artículo 5, establece:

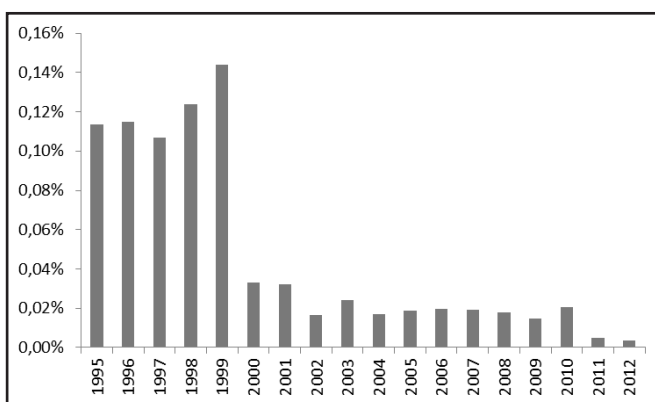
El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación. [...]

Si bien puede ser justificable la existencia de este fondo de emergencia, el hecho de que sea administrado a nivel central sin mayores requerimientos puede resultar en una finalidad totalmente diferente a la concebida originalmente. La experiencia indica que puede terminar significando una herramienta usada con fines políticos y/o de financiamiento para el gobierno central.

En los últimos años, se han derivado recursos para la constitución del fondo de ATN, pero su distribución entre las provincias ha resultado sustancialmente menor a los montos ingresados al mencionado fondo, como lo muestra el gráfico que sigue.

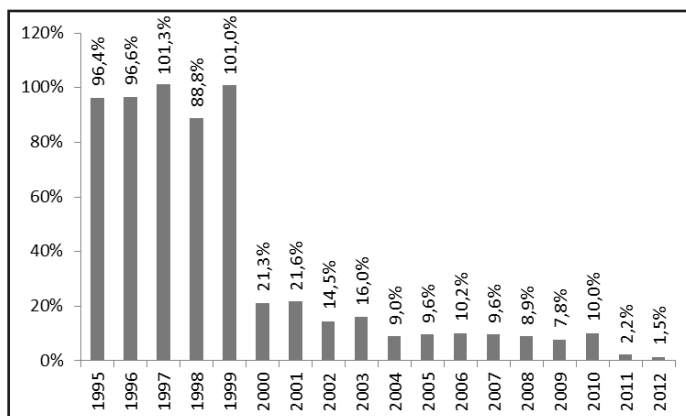
La relación entre los recursos que se destinan al Fondo ATN y la distribución de los mismos se visualiza en el siguiente gráfico. En el 2012 se distribuyeron a provincias solo el 1,5% de lo que aportaron.

**Los ATN distribuidos en el periodo 1995-2012
En % del PIB**



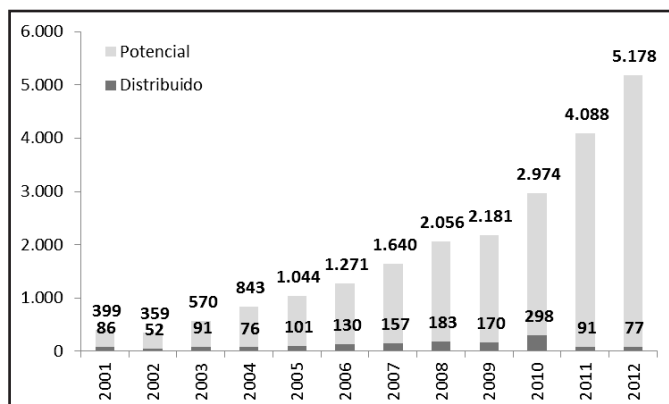
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON y ASAP.

**Los ATN distribuidos en el periodo 1995-2012
En % del total teórico**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON y ASAP.

Reparto parcial de los ATN



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea. Fondo ATN Devengado: MECON, ATN Distribuido: 2001-2007 ASAP, hasta III trim. 2008 E&R y 2008 elaboración propia.

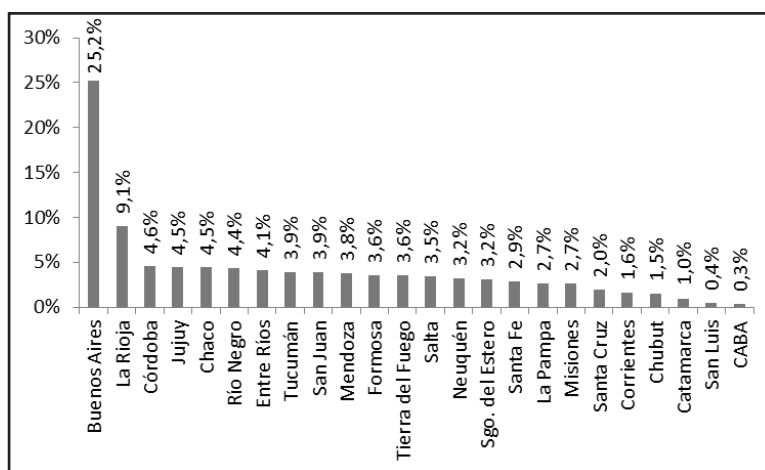
Se debe tener en cuenta, además, que la Resolución Conjunta 50/2008 y 16/2008 de las Secretarías de Hacienda y de Finanzas del Ministerio de Economía dispuso la emisión de un Pagaré del Gobierno Nacional a favor del Tesoro Nacional, a ser suscripto por el Ministerio del Interior por \$7.000 millones, con tasa de interés igual a cero. Aunque no ha sido explicitado, dado el monto involucrado es muy probable que el Ministerio del Interior haya empleado los ATN no distribuidos en los últimos años para financiar al Tesoro. Si este fuera el caso, significaría que las provincias están financiando al gobierno nacional a tasa real negativa (descontada la inflación), en momentos en que sus propios desequilibrios justificarían el uso de fondos ATN para socorrer a las provincias, atendiendo a la finalidad atribuida a los mismos en la ley.

Por otra parte, el gobierno nacional a través del Decreto 660/2010 creó el Programa Federal de Desendeudamiento el cual reprogramó gran parte de la deuda que las provincias tenían con el mismo. La nueva deuda se emitió a 20 años, a una tasa fija del 6% y período de gracia hasta diciembre de 2011, tomando como fecha del canje el 31/05/10. Al monto que las provincias adeudaban a la Nación por BOGAR y BODEN (pagaban 2% anual de interés pero ajustaban por CER, con períodos de pago que iban de 8 a 18 años) se le restaron los ATN no repartidos en los años previos a dicho canje (\$9.808 millones, según fuentes oficiales) y sobre el saldo de la deuda (\$65.522 mi-

llones) se aplicó el nuevo esquema de refinanciación hasta el año 2030, con interés del 6% en pesos, eliminando el ajuste por CER.

El fondo de ATN no sólo presenta el inconveniente de su distribución parcial, sino que además resulta cuestionable el reparto mismo que se ha venido realizando entre provincias. Al no estar reglamentado el uso de este fondo, los recursos pueden resultar distribuidos de manera sumamente arbitraria, condicionando las políticas de financiamiento provincial. Por su parte, cuando los ATN se han usado como en 2010 para compensar deudas provinciales con la Nación, se ha perjudicado a provincias que por no tener deudas con el poder central o resultar de muy baja magnitud, no pidieron recuperar una porción de los ATN no distribuidos en años previos, constituyendo una situación de inequidad y de malos incentivos a futuro.

Distribución de ATN (2007-2011)
En % del Total



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a ASAP e INDEC.

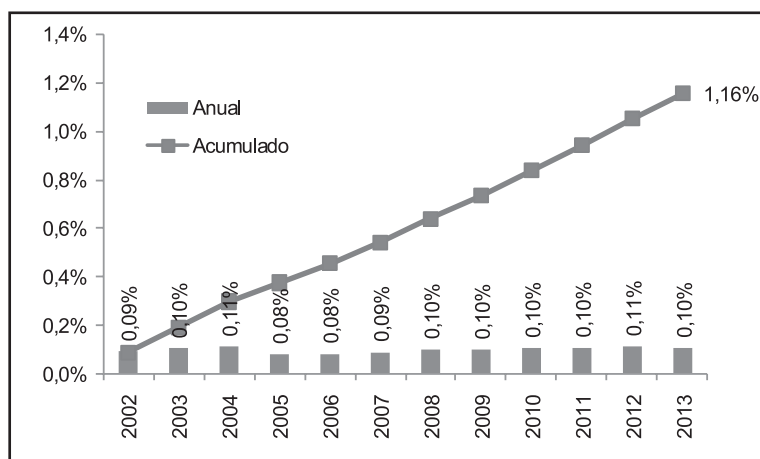
2.3.5. El financiamiento desigual de la AFIP

El Decreto nacional 1.399/2001 dispuso que a partir de 2002 la AFIP se financiara con un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a su cargo. El porcentaje inicial era de 2,75% de los recursos tributarios, y desde 2005 ese valor bajó al 1,90%.

El fuerte crecimiento de la recaudación en los últimos años ha hecho que la AFIP presente resultados superavitarios. Un ejemplo puede hacer más simple el argumento. Supóngase que inicialmente la AFIP está en equilibrio y que el gobierno nacional decide incrementar un impuesto no coparticipable (por ejemplo, Retenciones). Al aumentar la recaudación, mayor es el aporte que deben hacer las provincias a la AFIP. Si a este organismo le surge un excedente, puede prestárselo al gobierno nacional. En resumen, las provincias financian a la Nación⁷.

Es menester notar que dicho monto, que se calcula en base a la recaudación total, se detrae exclusivamente del IVA, previo a ser sometido a coparticipación. Dado que se trata de uno de los principales impuestos coparticipables con las provincias, mientras que los tributos de potestad exclusiva de la Nación no son afectados, este esquema en los hechos implica que el costo de la AFIP recae relativamente con mayor peso sobre las provincias, con relación a lo que estas reciben de AFIP.

Exceso de contribución de provincias por gastos AFIP Total Provincias - En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON e INFOLEG.

Considerando las cifras de 2013, las provincias resignaron \$5.980 millones para financiar a la AFIP, es decir, el 49,9% del financiamiento total del organismo. Sin embargo, debe recordarse que del total de recursos tributarios naciona-

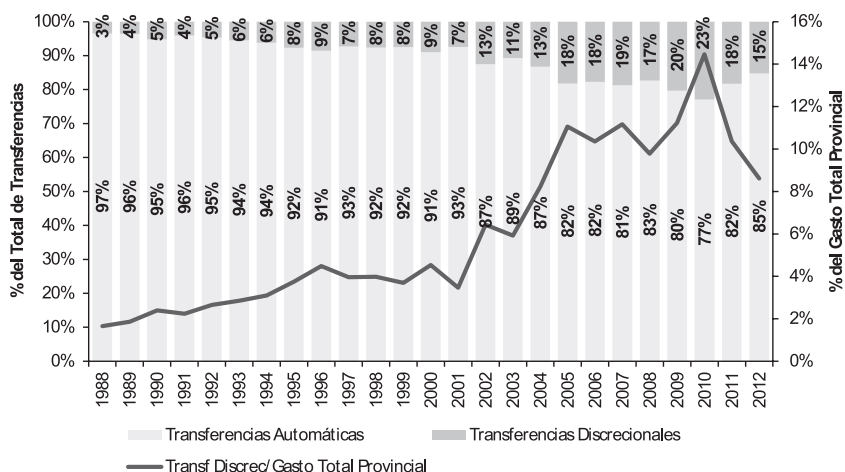
⁷ Por ejemplo, a fines del 2008 el stock de letras en poder de la AFIP era de \$1.600 millones.

les las jurisdicciones provinciales recibieron sólo el 26,0%, resultando evidente el financiamiento excesivo de las provincias para con la AFIP (\$2.880 millones de pérdida, equivale a 0,1% del PIB).⁸ El gráfico que sigue muestra el acumulado de esta contribución excesiva por parte de las provincias en los últimos años.

2.3.6. Creciente importancia de las transferencias discrecionales

El mantenimiento de un sistema de coparticipación federal de impuestos que estaba destinado a ser transitorio junto a numerosas modificaciones al tronco legal original ha creado un amplio margen para las transferencias de tipo más discrecional. Estas últimas han ido ganando participación dentro de los recursos totales de las provincias y municipios. Como se observa en el siguiente gráfico para el caso del consolidado provincial, estas transferencias de carácter discrecional pasaron de representar el 3% del total de transferencias que recibían las provincias en 1989 a un 15% en 2012, alcanzando un máximo del 23% en 2010. También es posible ver que las provincias han generado una mayor dependencia de estas transferencias discrecionales, dado que mientras que en 1989 tan sólo 1,6% del gasto provincial era financiado por estas transferencias, en 2010 dicho guarismo habría ascendido al 14,5%, y ubicándose en torno al 9% para el año 2012.

**Participación de Transferencias Discrecionales
En el Total de Transferencias y en el Total de Gasto Provincial**

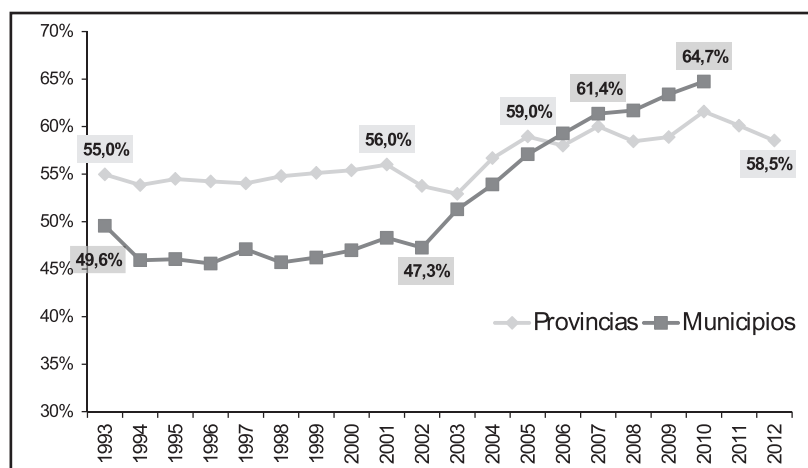


Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

⁸ Además del porcentaje de contribución excesiva cuantificado, es legalmente cuestionable que sea un decreto nacional el que afecta a la Ley 23.548.

En el gráfico que sigue puede observarse que hasta el año 2002 los municipios eran menos dependientes de los envíos nacionales que el conjunto de provincias. En la última década la situación se ha emparejado entre ambos conjuntos de jurisdicciones locales. En la década del noventa, el conjunto de provincias recibía transferencias desde la Nación por el equivalente a un 55% de sus recursos totales, mientras en los municipios dicho guarismo se ubicaba en torno al 46%. En la última década ambos índices mostraron tendencia ascendente, de modo que según los últimos datos disponibles, las transferencias pasaron a representar un 58,5% de los recursos totales provinciales y 65% de los municipales (al año 2010), esto es, existe ahora mayor dependencia de los municipios respecto de los recursos del poder central, que lo que ocurría en la década del noventa.

**Transferencias Totales al Consolidado Provincial y Municipal
en % de sus Recursos Totales**



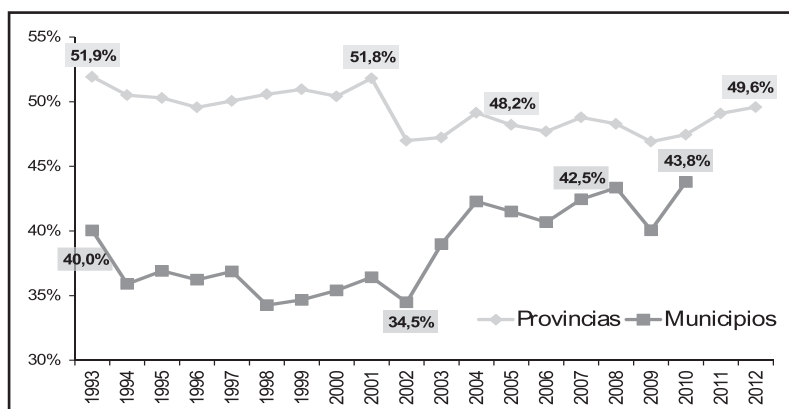
Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

No obstante, existe una diferencia importante entre provincias y municipios: mientras para el conjunto de las primeras se redujo la dependencia en la década del 2000 cuando sólo consideramos las transferencias automáticas, y vuelve a subir desde 2001 con el impacto del FFS, en los municipios ésta aumentó, al igual que ocurrió con los envíos discrecionales en ambos casos. Esto es, los gobiernos provinciales son ahora igual de dependientes de las transferencias automáticas, pero más dependientes de los envíos discrecionales desde la Nación. Para los municipios, la dependencia aumentó respecto

a ambas fuentes de transferencias, y con relación a las discrecionales, estas representan ahora el 21% del total de recursos de los municipios (las reciben desde el gobierno nacional y desde los respectivos gobiernos provinciales). Para las provincias, un 7,6% de sus recursos provienen de las transferencias discrecionales desde la Nación, cuando en los noventa dicho guarismo era de alrededor del 5%.

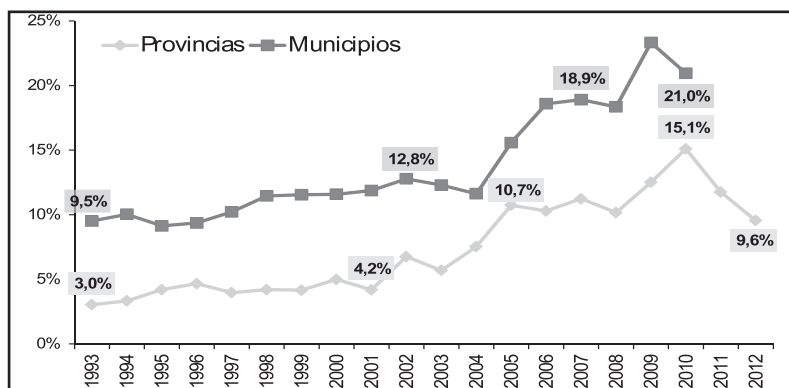
Se debe remarcar, además, que en los últimos dos años baja la dependencia de provincias y municipios respecto de las transferencias nacionales, al ritmo de los crecientes problemas fiscales que muestra el gobierno central.

Transferencias Automáticas al Consolidado Provincial y Municipal en % de los Recursos Totales



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

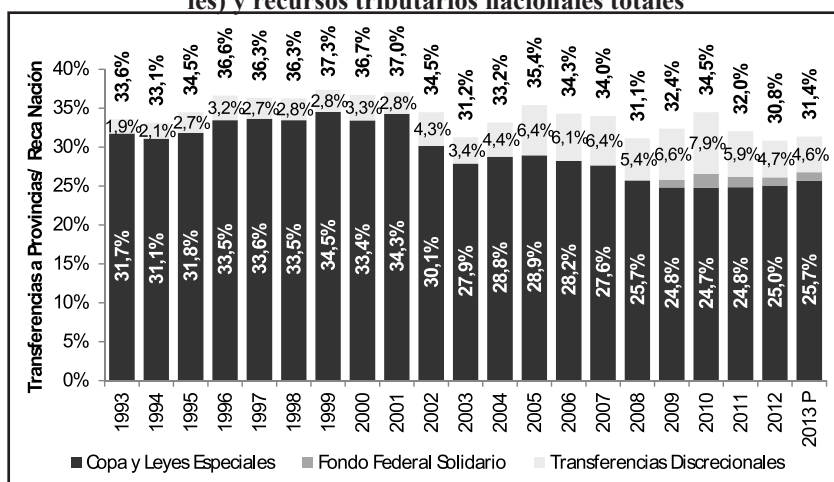
Transferencias Discrecionales al Consolidado Provincial y Municipal en % de los Recursos Totales



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

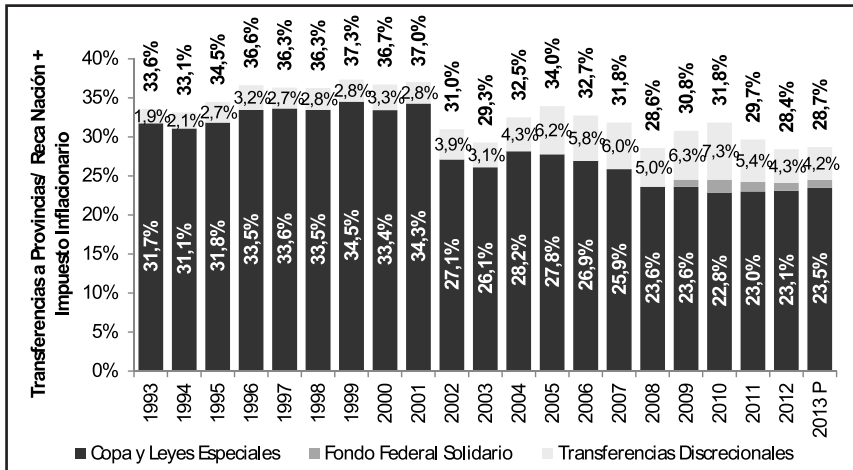
Se tiene entonces que provincias y municipios dependen en la última década en mayor medida de las transferencias discrecionales. En el caso de las provincias, si se suman transferencias discrecionales al monto de transferencias automáticas que recibe el consolidado provincial en relación al total de recursos tributarios nacionales, se observa que el total de provincias en los últimos años recibe un monto levemente inferior al promedio alcanzado en la década del noventa, aunque tal diferencia es menor que cuando sólo se incluían transferencias automáticas.

Relación entre transferencias totales a provincias (automáticas y discrecionales) y recursos tributarios nacionales totales



En la medición más completa, en que se incluyen las transferencias discrecionales recibidas por provincias junto a las automáticas en el numerador, y al impuesto inflacionario como recurso tributario implícito de la Nación en el denominador, se observa en el gráfico que sigue que la participación de provincias vía transferencias en los recursos tributarios nacionales resultaba del 37,0% en 2001, y cayó hasta un mínimo del 28,7% en 2013 (similar a los guarismos de 2012 y 2008), esto es, con una caída de la participación provincial de alrededor de 8 puntos porcentuales en la última década.

Relación entre transferencias totales a provincias (automáticas y discrecionales) y recursos tributarios nacionales totales + impuesto inflacionario

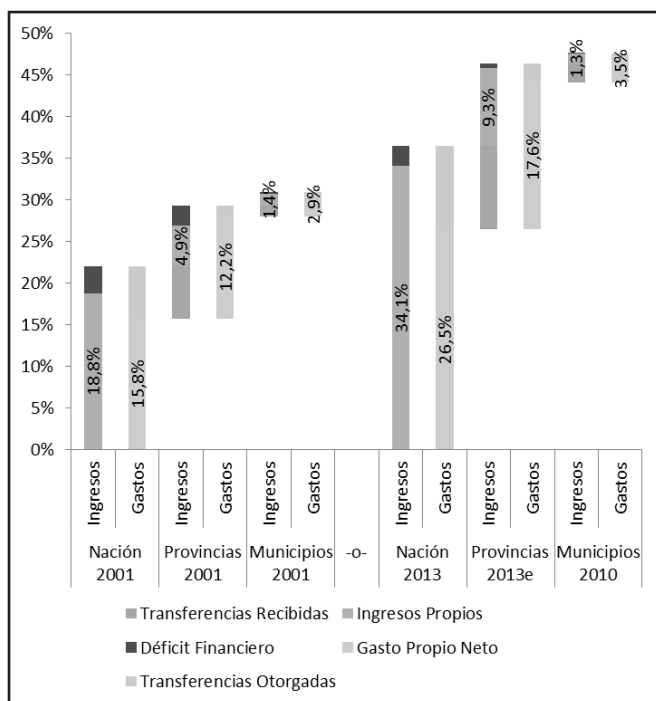


2.3.7. Resumen de cambios en la distribución vertical de ingresos y gastos

Todos los cambios analizados previamente repercutieron en los niveles y en la estructura del sector público argentino. A continuación se muestra de manera gráfica estos cambios entre el año 2000 y el 2013 (2010 para municipios, último dato disponible). Los ingresos propios de la Nación aumentaron cerca de 15 puntos porcentuales, lo cual muestra una creciente presión tributaria, mientras que los fondos obtenidos por déficit financiero se vieron reducidos. Al considerar las provincias, la recaudación propia también creció, pero sólo lo hizo en 5 puntos porcentuales. Además, se produjo un aumento moderado de las transferencias recibidas, mientras que los recursos de déficit financiero disminuyeron. Por su parte, la recaudación propia de los municipios sufrió una caída, y las transferencias recibidas por los mismos aumentaron en una escasa proporción.

En cuanto a los gastos, éstos se expandieron en los tres niveles de gobierno, aunque lo hicieron con mayor intensidad a nivel nacional. Los gastos propios netos ejecutados por la Nación, que en 2001 representaban un 15,8% del PIB, pasaron a ser del 26,5% en 2013, mientras que en las provincias el aumento fue de 5 puntos porcentuales y en los municipios no llegó a un punto porcentual. Además, las transferencias otorgadas por la Nación y las provincias crecieron, pero de manera contenida.

Ingresos y Gastos según nivel de Gobierno En % del PIB

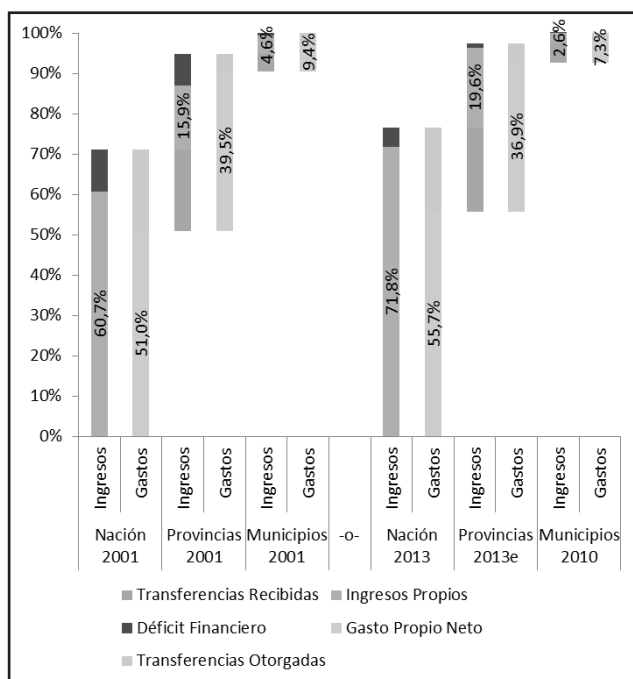


Fuente: IERAL sobre la base a MECON.

Se puede realizar un análisis similar considerando las mismas series pero en porcentaje del gasto total consolidado. En lo que respecta a los ingresos propios, a nivel nacional pasaron de representar el 60,7% en 2001 al 71,8% en 2013, mientras que en las provincias el crecimiento fue desde el 15,9% al 19,6%. En los municipios este ratio sufrió una disminución. Por otra parte, las transferencias recibidas por provincias y municipios se mantuvieron estables en proporción al gasto total consolidado.

Al tomar en cuenta los gastos, es posible ver que el gasto propio de la Nación aumentó aproximadamente 4,7 puntos porcentuales, mientras que en las provincias y los municipios esta serie disminuyó. Las transferencias realizadas por la Nación permanecieron invariables, al igual que las correspondientes a las provincias.

Ingresos y Gastos según nivel de Gobierno En % del total



Fuente: IERAL sobre la base a MECON.

2.4. Desequilibrio horizontal: Un federalismo fiscal escasamente nivelador entre provincias

La segunda brecha que debe resolver un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales es la horizontal, que hace referencia a la necesidad de compensar las diferencias en capacidad o necesidad fiscal que suelen presentar las jurisdicciones subnacionales, dados sus situaciones heterogéneas en materia de desarrollo económico, densidad poblacional, desarrollo humano, capacidad de generar recursos fiscales, etc. Normalmente la existencia de la brecha horizontal requiere de un sistema de transferencias nivelador entre provincias, necesariamente redistributivo en términos regionales. De lo contrario existirán diferentes cantidades y calidades de bienes públicos en cada región, lo cual puede afectar negativamente en la asignación de los recursos

privados entre jurisdicciones locales. Se trata de un caso en que los criterios de equidad pueden conllevar también mayor eficiencia económica.

Además de la ya comentada creciente brecha vertical existente entre niveles de gobierno en Argentina, la organización del federalismo fiscal tampoco ha podido nivelar correctamente la brecha horizontal. Se puede visualizar, por ejemplo, respecto a la disponibilidad de recursos per cápita para financiar erogaciones en los gobiernos provinciales, que da cuenta de una poco razonable nivelación fiscal entre provincias y de problemas de incentivos para el crecimiento regional.

2.4.1. Escasa nivelación entre provincias

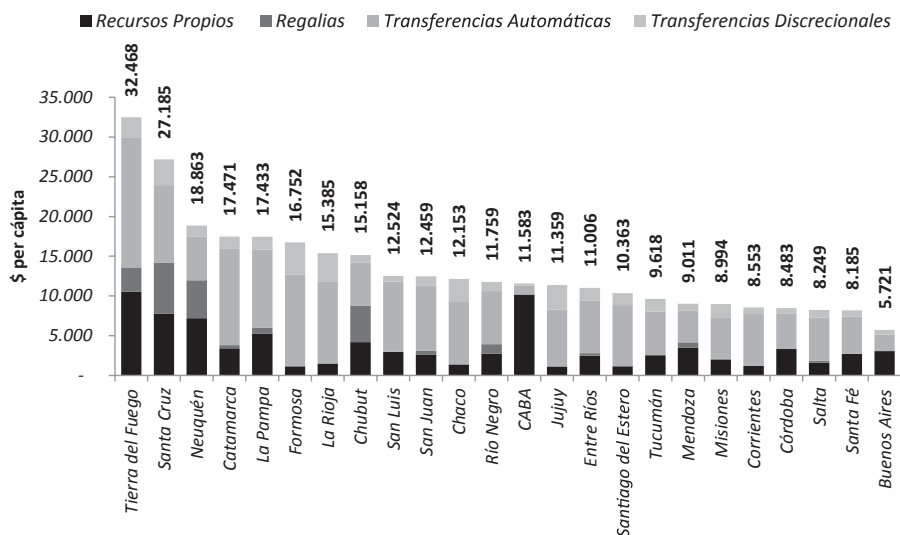
Piffano (1999) reconoce dos fuentes principales de falencia en la distribución secundaria del sistema de coparticipación federal de impuestos: por un lado, la ausencia de un criterio objetivo explícito⁹ detrás de la redistribución entre provincias y, por el otro, los coeficientes fijos de reparto que se han mantenido por más de veinte años, que hacen que el sistema sea demasiado rígido, sin posibilidades de adaptación a las necesidades reales de las diferentes jurisdicciones.

La falta de nivelación en los recursos totales de provincias argentinas puede observarse en el gráfico que sigue, que presenta los ingresos totales per cápita de cada provincia, clasificados en Propios, Regalías, Transferencias Automáticas desde la Nación y Transferencias Discrecionales. Con datos a 2012, los recursos por habitante en Tierra del Fuego (máximo) resultan 5,7 veces superiores a los de la provincia de Buenos Aires (mínimo), y provincias con características o niveles de desarrollo similares entre sí denotan de muy dispares niveles de ingresos por habitante para gastar, ya sean propios o transferidos (Chubut detenta 56% de los recursos totales per cápita que cuenta Santa Cruz; Corrientes un 51% de los de Formosa; Salta un 47% de los de Catamarca).

Esta escasa nivelación entre provincias se observa también al ordenar a las provincias según indicadores sociales, como por ejemplo el % de hogares con NBI, o al agruparlas por sus niveles de ingresos.

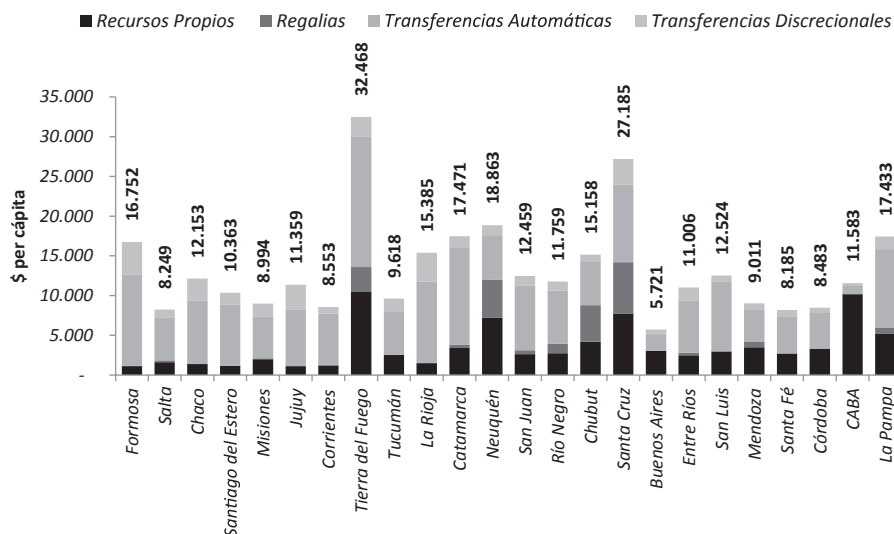
⁹ La Ley 23.548 no explicita los criterios para construir los coeficientes de coparticipación entre provincias.

Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2012



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Ordenado por % de Hogares con NBI \$ per cápita. Año 2012



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
\$ per cápita. Año 2012**

	Recursos		Transferencias		Total
	Propios	Regalias	Automáticas	Discrecionales	
CABA	10.167	-	1.145	271	11.583
Buenos Aires	3.072	-	2.078	571	5.721
Catamarca	3.415	411	12.173	1.472	17.471
Córdoba	3.336	-	4.486	661	8.483
Corrientes	1.207	46	6.466	834	8.553
Chaco	1.388	-	7.966	2.799	12.153
Chubut	4.197	4.598	5.446	918	15.158
Entre Ríos	2.495	307	6.594	1.610	11.006
Formosa	1.126	71	11.459	4.096	16.752
Jujuy	1.117	6	7.135	3.101	11.359
La Pampa	5.241	734	9.875	1.582	17.433
La Rioja	1.507	-	10.254	3.624	15.385
Mendoza	3.497	676	4.019	820	9.011
Misiones	1.995	113	5.211	1.675	8.994
Neuquén	7.194	4.782	5.519	1.367	18.863
Río Negro	2.733	1.203	6.691	1.132	11.759
Salta	1.617	232	5.401	998	8.249
San Juan	2.626	484	8.158	1.191	12.459
San Luis	2.990	-	8.809	725	12.524
Santa Cruz	7.737	6.465	9.754	3.230	27.185
Santa Fé	2.708	-	4.701	776	8.185
Santiago del Estero	1.147	3	7.703	1.511	10.363
Tucumán	2.535	-	5.518	1.564	9.618
Tierra del Fuego	10.532	3.059	16.378	2.498	32.468
Consolidado	3.406	267	4.211	973	8.858

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

A continuación se muestran los resultados anteriores agrupando a las provincias según sus niveles de ingreso y densidad poblacional, clasificación que usa IERAL desde inicios de la década del 2000 (provincias de altos o bajos ingresos, alta o baja densidad poblacional). Se verifica que la distribución de recursos de origen nacional privilegia con elevadas transferencias a jurisdicciones con baja densidad poblacional, sean de altos o bajos ingresos, que parcialmente podría justificarse en mayor necesidad de erogaciones públicas por habitante, ante la menor densidad poblacional.

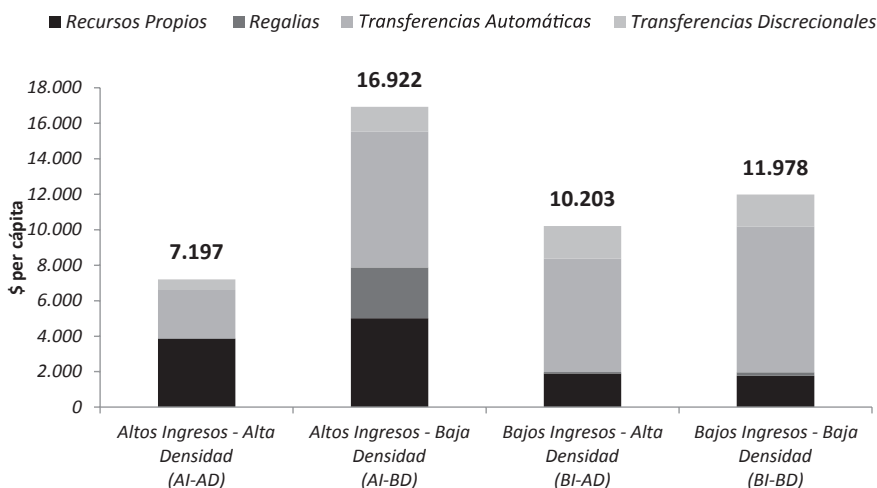
Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2012

	Recursos Propios	Regalias	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Altos Ingresos - Alta Densidad (AI-AD)	3.847	44	2.715	591	7.197
Altos Ingresos - Baja Densidad (AI-BD)	5.0132	.867	7.648	1.393	16.922
Bajos Ingresos - Alta Densidad (BI-AD)	1.901	85	6.378	1.839	10.203
Bajos Ingresos - Baja Densidad (BI-BD)	1.773	199	8.194	1.812	11.978

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Nota: Se dividió a las provincias en cuatro grandes grupos: Altos Ingresos-Alta Densidad (AI-AD): CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; Altos Ingresos-Baja Densidad (AI-BD): Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Bajos Ingresos-Alta Densidad (BI-AD): Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán; Bajos Ingresos-Baja Densidad (BI-BD): Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2012



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Se observan mayores ingresos por habitante en jurisdicciones de altos ingresos y baja densidad poblacional, con casi \$17 mil habitante/año en 2012, situación generada especialmente por 3 factores: existencia de eleva-

dos ingresos propios per cápita (provincias de altos ingresos privados), cuantiosos ingresos por regalías y también elevadas transferencias automáticas desde la Nación.

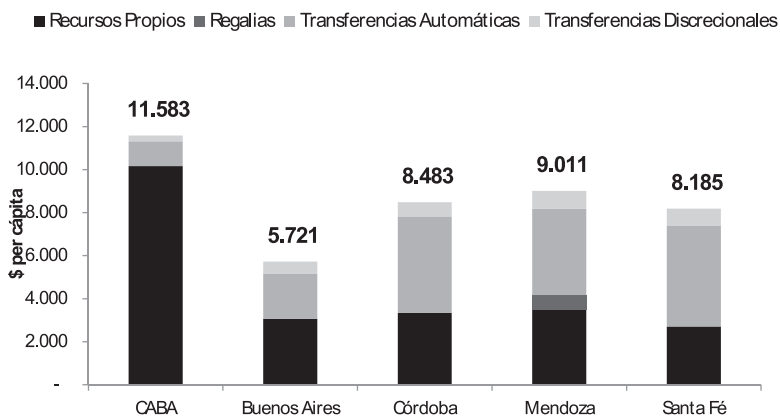
Le sigue el grupo de Bajos Ingresos y Baja Densidad, con casi \$12 mil habitante/año, en este caso generado especialmente por las transferencias automáticas y discrecionales del poder central. En tercer lugar se ubican las provincias con Bajos Ingresos y Alta Densidad, con alrededor de \$10 hab/año, y finalmente las jurisdicciones de Altos Ingresos y Alta Densidad, con cerca de \$7 mil hab/año (si bien presentan altos ingresos propios, reciben relativamente pocas transferencias por habitante).

Estructura de Recursos Totales Provincias de Altos Ingresos y Alta Densidad per cápita. Año 2012

Provincias	Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Altos Ingresos - Alta Densidad (AI-AD)					
CABA	10.167	-	1.145	271	11.583
Buenos Aires	3.072	-	2.078	571	5.721
Córdoba	3.336	-	4.486	661	8.483
Mendoza	3.497	676	4.019	820	9.011
Santa Fé	2.708	-	4.701	776	8.185

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Altos Ingresos y Alta Densidad \$ per cápita. Año 2012



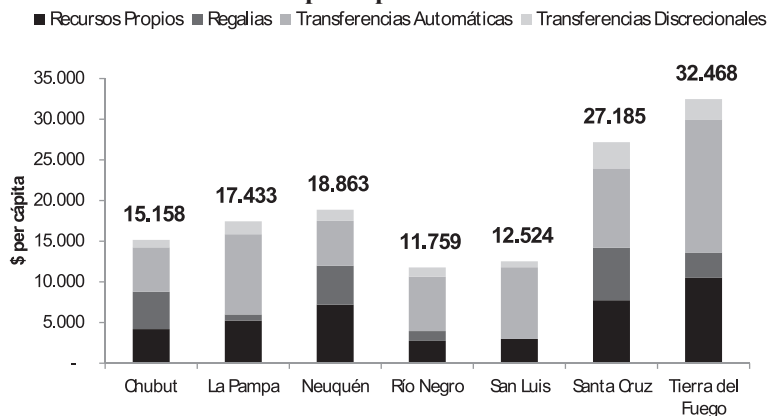
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
Provincias de Altos Ingresos y Baja Densidad
\$ per cápita. Año 2012**

Provincias		Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
	Chubut	4.197	4.598	5.446	918	15.158
Altos Ingresos - Baja Densidad (AI-BD)	La Pampa	5.241	734	9.875	1.582	17.433
	Neuquén	7.194	4.782	5.519	1.367	18.863
	Río Negro	2.733	1.203	6.691	1.132	11.759
	San Luis	2.990	-	8.809	725	12.524
	Santa Cruz	7.737	6.465	9.754	3.230	27.185
	Tierra del Fuego	10.532	3.059	16.378	2.498	32.468

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
Provincias de Altos Ingresos y Baja Densidad
\$ per cápita. Año 2012**



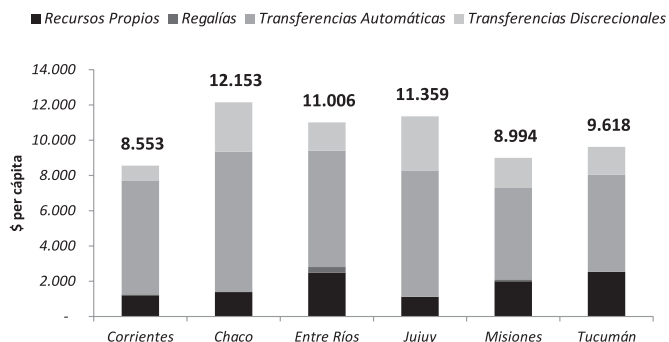
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
Provincias de Bajos Ingresos y Alta Densidad
\$ per cápita. Año 2012**

Provincias		Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Bajos Ingresos - Alta Densidad (BI-AD)	Corrientes	1.207	46	6.466	834	8.553
	Chaco	1.388	-	7.966	2.799	12.153
	Entre Ríos	2.495	307	6.594	1.610	11.006
	Jujuy	1.117	6	7.135	3.101	11.359
	Misiones	1.995	113	5.211	1.675	8.994
	Tucumán	2.535	-	5.518	1.564	9.618

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Bajos Ingresos y Alta Densidad \$ per cápita. Año 2012



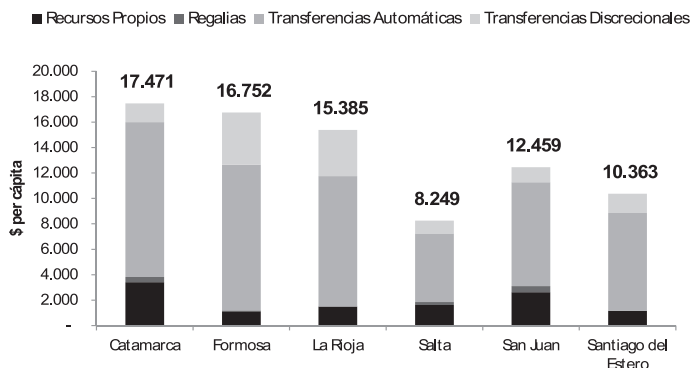
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Bajos Ingresos y Baja Densidad \$ per cápita. Año 2012

Provincias	Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Bajos Ingresos - Baja Densidad (BI-BD)					
Catamarca	3.415	411	12.173	1.472	17.471
Formosa	1.126	71	11.459	4.096	16.752
La Rioja	1.507	-	10.254	3.624	15.385
Salta	1.617	232	5.401	998	8.249
San Juan	2.626	484	8.158	1.191	12.459
Santiago del Estero	1.147	3	7.703	1.511	10.363

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Bajos Ingresos y Baja Densidad \$ per cápita. Año 2012



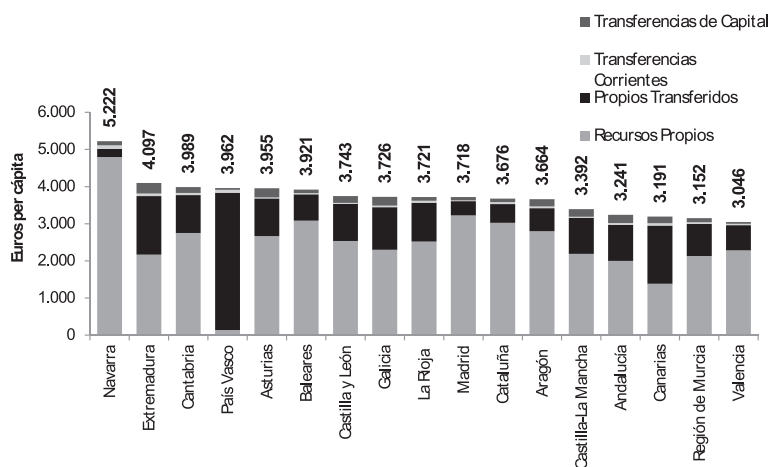
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Resumiendo las observaciones individuales, puede concluirse que existen algunas provincias con recursos per cápita quizá excesivos con relación a otros casos comparables (Santa Cruz, Tierra del Fuego, Catamarca, Formosa y La Rioja) a la vez que en otro extremo se tienen los casos inversos, como provincia de Buenos Aires, Corrientes, Misiones y Salta.

Para apreciar mejor la forma particular en que se intenta cerrar la brecha fiscal horizontal en Argentina, se puede comparar con la situación existente en otros países. Por caso España, que si bien no es un país constitucionalmente federal, desde la década del setenta viene desarrollando un profundo proceso de descentralización fiscal, que incluyó la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y la implementación de regímenes de nivelación fiscal.

En el gráfico que sigue se muestran los ingresos de las CCAA para el año 2012, descompuestos en ingresos propios (impuestos y tasas que recaudan las CCAA, o que fueron cedidas por el nivel central incluyendo potestades legales), recursos que podrían considerarse un mix entre propios y transferidos (derivan de impuestos cedidos a las CCAA por parte del gobierno nacional, aunque sin potestades legales, como el IVA y sobre Consumos Específicos), y las transferencias desde el gobierno central (tanto corrientes como de capital).

Recursos per cápita totales de las CCAA de España Euros per cápita - Año 2012

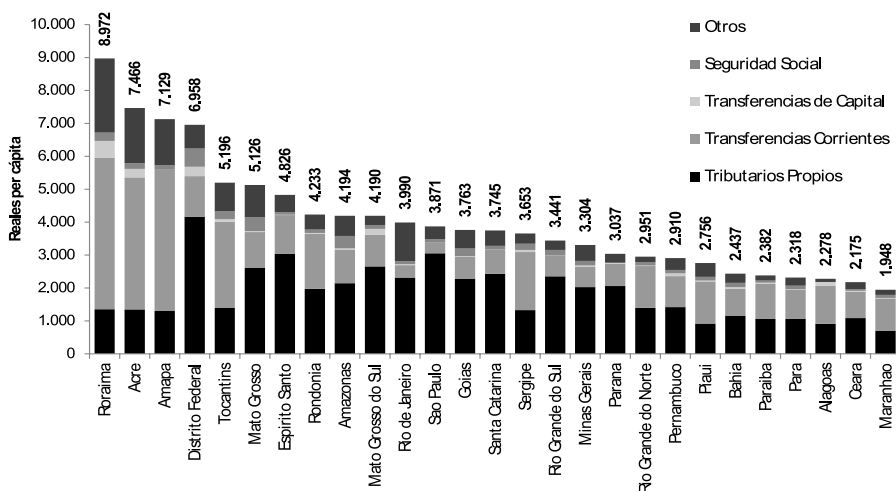


Fuente: IERAL sobre la base de Secretaría General de Financiamento Territorial e Instituto Nacional de Estadística de España. Nota: Se excluyen Ceuta y Melilla debido a que tienen un régimen especial.

En España, en claro contraste con lo que sucede en Argentina, el sistema federal ayuda a nivelar los ingresos per cápita de sus gobiernos intermedios. Luego de las transferencias, la comunidad de Navarra, que es la que más ingresos por habitante detenta, cuenta sólo con 1,7 veces los recursos totales de Valencia, que presenta el mínimo. En Argentina, recordemos, la diferencia entre el máximo y mínimo era de 5,7 veces.

En el caso de los Estados Federales de Brasil, se hace un ejercicio similar para el año 2012, clasificando a los recursos totales de cada estado en tributarios propios, recursos de seguridad social y transferencias del nivel superior (tanto corrientes como de capital).

Recursos per cápita totales de los Estados de Brasil Reales per cápita - Año 2012

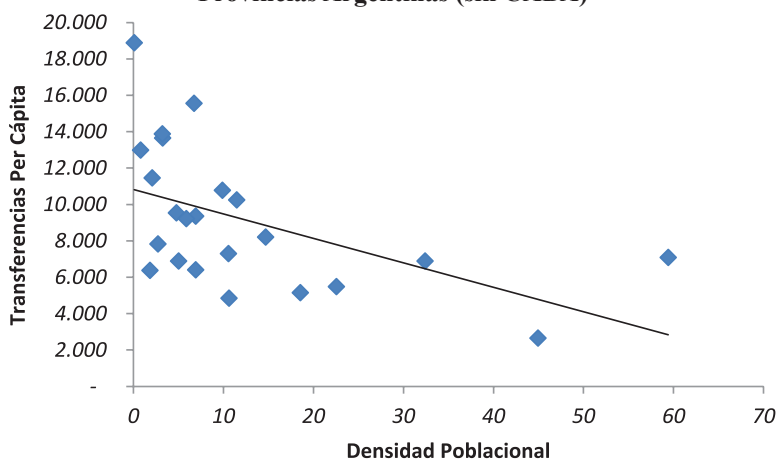


Fuente: IERAL sobre la base de Ministério de Fazenda - Tesouro Nacional de Brasil.

A diferencia del caso español, en Brasil se observa un menor grado de igualación de ingresos per cápita por estados tras el efecto de las transferencias federales. Los ingresos per cápita del estado de Roraima (el de mayor nivel de ingresos per cápita) superan en 4,6 veces al estado de Maranhão (el de menor nivel de ingresos per cápita). Aun así, la diferencia entre extremos resulta menor a la observada en el caso argentino, al igual que la dispersión de los valores per cápita entre provincias/estados. Para el caso argentino se observa una desviación estándar (desviación que presentan los datos respecto al valor promedio de la distribución) de \$6.042 mientras que para los estados de Brasil esta desviación es de R\$ 1.753.

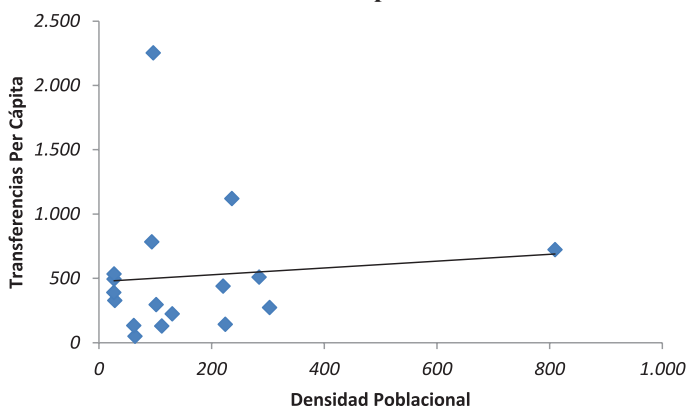
La baja nivelación observada entre las provincias argentinas post transferencias tiene un correlato con la densidad poblacional de cada provincia. Se presenta una relación negativa entre las transferencias per cápita y la densidad poblacional, es decir que se “paga” la baja densidad poblacional. En cambio, esta relación no se observa entre las comunidades autónomas de España y es de menor magnitud entre los estados brasileiros.

**Relación entre Transferencias per cápita y densidad poblacional
Provincias Argentinas (sin CABA)**



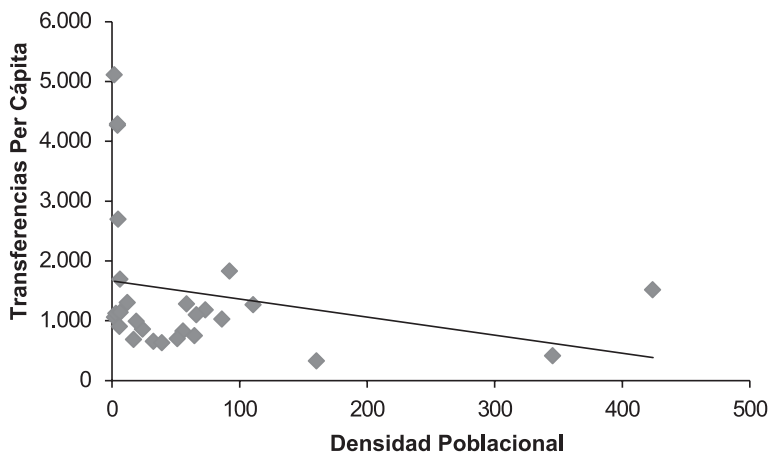
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Relación entre Transferencias per cápita y densidad poblacional
CCAA España**



Fuente: IERAL sobre la base de Secretaría General de Financiamento Territorial e Instituto Nacional de Estadística de España. Nota: Se excluyen Ceuta y Melilla debido a que tienen un régimen especial.

Relación entre Transferencias per cápita y densidad poblacional Estados de Brasil



Fuente: IERAL sobre la base de Ministério de Fazenda - Tesouro Nacional de Brasil.

El sistema de nivelación fiscal aplicado en Argentina no ha ayudado a disminuir las desigualdades existentes entre provincias en indicadores sociales claves, por ende a asegurar la igualdad de oportunidades desde el punto de vista regional. Si se observan los ingresos corrientes per cápita de los gobiernos provinciales¹⁰ para el año 2012, y el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en el primer semestre de 2013, surgen contradicciones con cualquier principio distributivo. Así, es posible detectar que provincias en las cuales la situación social es más crítica, como Misiones, Corrientes, Salta y Santiago del Estero están dentro del grupo de las que detentan menor cantidad de recursos por habitante para gastar. En el otro extremo, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y La Pampa, que tienen bajos indicadores de pobreza, cuentan con la mayor cantidad de recursos per cápita.

Un caso particular donde se observa claramente esta distorsión en los criterios de reparto es el de la educación. En la tabla que sigue se observa claramente que, en líneas generales, las provincias que tienen peores resultados en escolarización de nivel primario coinciden con las que invierten una cantidad menor de recursos por alumno en la educación básica, y éstas en muchos casos con las jurisdicciones que cuentan con menores recursos per

¹⁰ Se incluyen las transferencias de origen nacional.

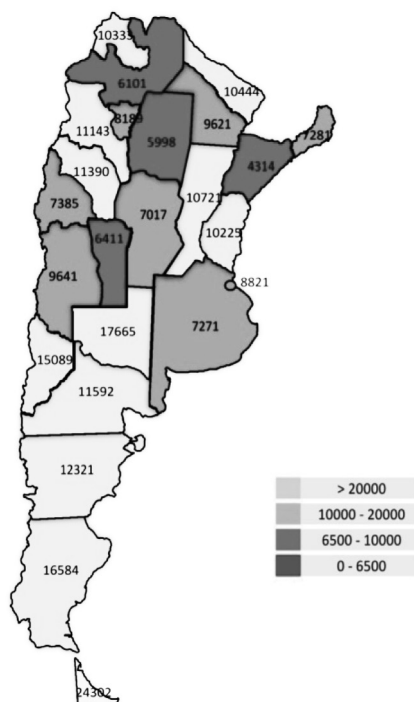
cápita para gastar. Cabe destacar que las provincias, debido a la transferencias de servicios que sufrieron durante los noventa, deben hacerse cargo del financiamiento de la educación básica, y su performance al respecto se halla, entre otros factores, condicionada por su disponibilidad de recursos fiscales. Es así que la distribución poco razonable de los recursos de origen nacional no ayudaría a aminorar la desigualdad de resultados en materia educativa.

Provincias	Ingresos Corrientes Año 2012	% de hogares pobres (I Sem. 2013)	Gasto en educación básica por alumno Año 2012	Tasa neta de escolarización primaria Año 2001
CABA	11.408	5,96%	8.822	98,4%
Buenos Aires	5.535	18,53%	7.271	98,5%
Catamarca	16.190	32,80%	11.143	98,1%
Córdoba	8.204	17,26%	7.017	98,0%
Corrientes	8.014	35,10%	4.314	96,4%
Chaco	10.348	37,61%	9.621	96,1%
Chubut	14.476	11,47%	12.322	98,4%
Entre Ríos	10.087	21,57%	10.225	97,7%
Formosa	13.206	36,44%	10.444	97,3%
Jujuy	10.229	32,31%	10.333	98,2%
La Pampa	16.179	10,03%	17.665	98,4%
La Rioja	13.040	31,11%	11.390	97,6%
Mendoza	8.587	16,21%	9.642	98,2%
Misiones	8.268	35,11%	7.282	93,8%
Neuquén	18.187	16,21%	15.090	98,8%
Río Negro	10.942	17,69%	11.593	98,6%
Salta	7.738	29,84%	6.102	97,2%
San Juan	11.564	28,94%	7.386	97,1%
San Luis	11.826	21,13%	6.411	97,3%
Santa Cruz	23.944	6,27%	16.584	99,2%
Santa Fe	7.935	16,38%	10.722	98,4%
Santiago del Estero	9.257	34,58%	5.999	96,3%
Tucumán	8.762	25,80%	8.189	97,2%
Tierra del Fuego	29.918	6,07%	24.303	99,1%

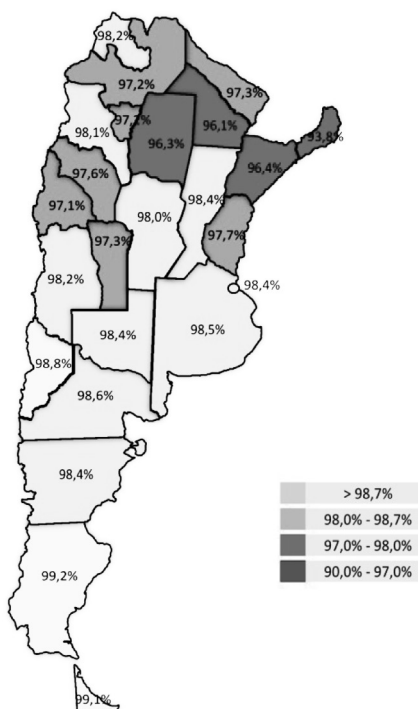
Fuente: IERAL sobre la base de MECON, EPH (INDED), DINIECE y Censo 2001.



Gasto en educación básica por alumno \$ por alumno (2012)



Escolarización neta Tasa neta de escolarización (2001)



2.4.2. El problema de la provincia de Buenos Aires: El Fondo del Conurbano

El actual sistema de coparticipación federal de impuestos, originado en la Ley 23.548 de fines de 1988, ha sufrido múltiples modificaciones que como se afirmó ha derivado en un “laberinto” con múltiples detracciones, regímenes especiales de distribución y uso de diferentes coeficientes de distribución. Muchas veces tales modificaciones se efectuaron a la par de crisis económicas o necesidades políticas de corto plazo. Un caso paradigmático lo constituye lo ocurrido con el Fondo del Conurbano Bonaerense desde el año 1992 a esta parte.

Se debe considerar que la provincia de Buenos Aires contaba con un índice de participación secundaria del 27,99% en el régimen de la Ley de Coparticipación N° 20.221 de 1973, obtenido a través de indicadores ob-

jetivos. En la Ley 23.548 con vigencia desde 1989, que como se indicó no especifica la metodología de cálculo, Buenos Aires contaba con un índice del 21,21% (luego de incorporar a Tierra del Fuego y CABA en la distribución secundaria). Con las modificaciones efectuadas a este último régimen, con la creación de numerosos regímenes especiales, en 1991 Buenos Aires recibía un 20,5% de los recursos en la distribución secundaria implícita entre todos los regímenes automáticos. En el Censo de ese año, dicha provincia participaba con un 38,7% de la población. En ese contexto se creó un tratamiento diferencial para la provincia de Buenos Aires, a los efectos de que recupere una porción de la participación perdida.

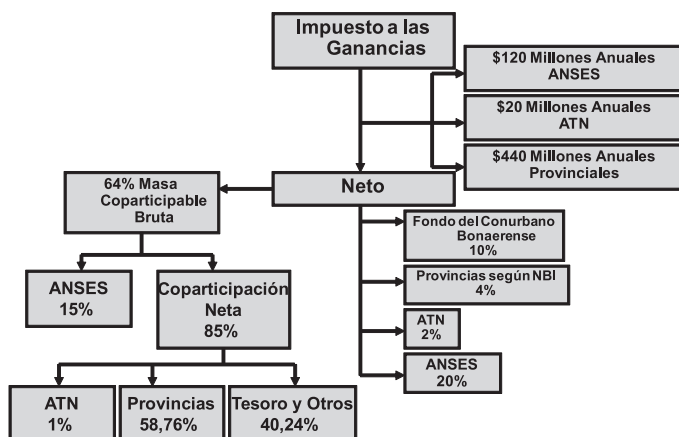
El “Fondo del Conurbano Bonaerense” fue creado por la Ley 24.073 de 1992 y el Decreto 879/92 (su denominación legal es “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”). A modo de transferencia automática, dicho fondo estaba conformado por el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Para compensar parcialmente al resto de las jurisdicciones, se legisló otra detracción al régimen de coparticipación asignando un 4% de la recaudación del impuesto a las ganancias para repartir en función índice de NBI entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aires.

Sin embargo, en 1995 se aprobó un tope nominal de \$650 millones para el Fondo del Conurbano Bonaerense a través de la Ley 24.621. El excedente de recursos por arriba de dicho tope debía ser repartido entre las demás provincias, con los coeficientes de distribución secundaria de la Ley 23.548.

2.4.2.1. El “punto de equilibrio” del Fondo del Conurbano Bonaerense

Teniendo en cuenta la distribución del impuesto a las ganancias y cómo se calcula el Fondo del Conurbano Bonaerense, y el monto de su tope nominal, es posible computar un “punto de equilibrio” en la recaudación de Impuesto a las Ganancias, a partir del cual la provincia de Buenos Aires comienza a perder con la existencia del mencionado fondo especial.

Esquema de distribución del Impuesto a las Ganancias



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Se observa que las deducciones en la distribución del impuesto a las ganancias que desvirtúan la participación original de la provincia de Buenos Aires (10% del Fondo del Conurbano Bonaerense, con su tope, y 4% para el Fondo que se reparte según NBI), suman 14% del neto de la recaudación del impuesto, luego de sustraer \$580 millones de suma fija. En este sentido, puede afirmarse que a la provincia de Buenos Aires le perjudica, en términos relativos, la existencia del Fondo del Conurbano, cuando el producido del impuesto a las ganancias supera a \$44.404 millones anuales. En este sentido se debe advertir que la recaudación de Ganancias en el año 2013 fue de \$183.600 millones, claramente por arriba del punto indiferencia para aquella provincia.

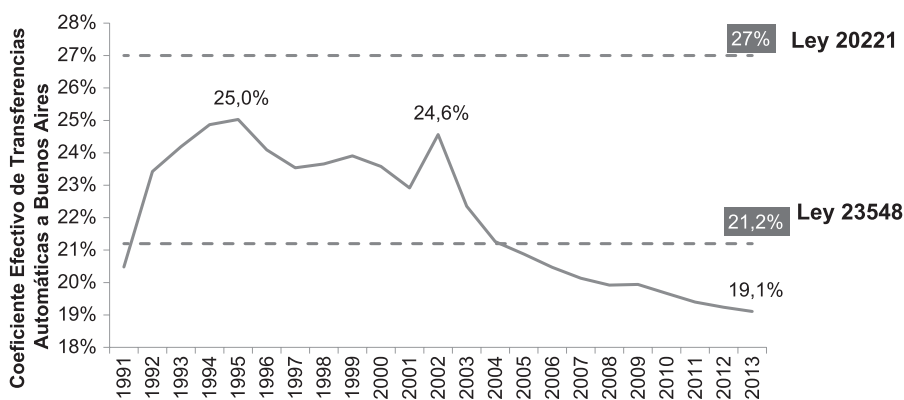
$$650 = (X - 580) * 14\% * 85\% * 57,36\%$$

$$X = \frac{650}{14\% * 85\% * 57,36\%} + 58 = 44.404$$

Así las cosas, y dado el fuerte aumento nominal de la recaudación en los últimos años, la distribución secundaria efectiva para la provincia de Buenos Aires se ha visto afectada negativamente, como se aprecia en el gráfico que sigue, en que se incluye la distribución de todos los impuestos, no solamente ganancias.

Con la creación del “Fondo del Conurbano” (1992), se intentó mejorar la situación relativa de la provincia de Buenos Aires, que con la Ley actual de Coparticipación (1988) tiene una participación del 21,2%, menor que la que tenía con la Ley 20.221 del año 1973 (era casi 28% o 27% con CABA y Tierra del Fuego). Con el Fondo llegó a una participación implícita del 25% en 1995. Pero con el “techo” nominal al Fondo aprobado en 1995, la participación de BA en la coparticipación efectiva comenzó a caer todos los años, y resultó del 19,1% en 2013. Se trata, de una situación estructural y dinámica, por cuanto mientras suba nominalmente la recaudación por ganancias menor resultará la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires. Esto genera problemas fiscales estructurales a dicha provincia, lo que resulta un esquema insostenible en el tiempo.

Evolución de la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires en los envíos automáticos desde la Nación



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

2.4.2.2. Distribución secundaria entre provincias: Transferencias efectivas vs coeficientes de coparticipación

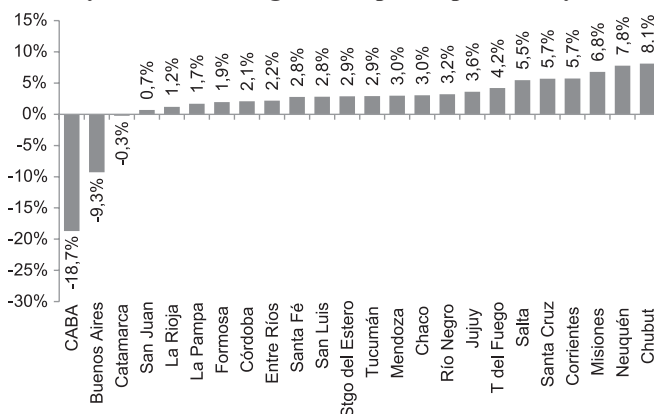
Así, si bien puede decirse que todas las provincias perdieron participación relativa frente a la Nación en lo que constituye la distribución primaria entre ambos niveles de gobierno, en lo que respecta a la distribución secundaria de recursos entre provincias, especialmente por el factor antes explicado, las jurisdicciones más perjudicadas, con respecto a sus coeficientes legales en la Ley 23.548, han sido CABA y la provincia de Buenos Aires.

Participación provincial en las transferencias nacionales automáticas vs Coeficientes de Coparticipación Año 2012

Provincias	Total Transferencias Automáticas	Coeficientes de Coparticipación	Diferencia respecto	Diferencia respecto
			Coeficientes de Coparticipación	Coeficientes de Coparticipación
			Puntos Porcentuales	Diferencia Porcentual
CABA	1,9%	2,4%	-0,4%	-18,7%
Buenos Aires	19,2%	21,2%	-2,0%	-9,3%
Catamarca	2,7%	2,7%	0,0%	-0,3%
Córdoba	8,8%	8,6%	0,2%	2,1%
Corrientes	3,8%	3,6%	0,2%	5,7%
Chaco	5,0%	4,8%	0,1%	3,0%
Chubut	1,7%	1,5%	0,1%	8,1%
Entre Ríos	4,8%	4,7%	0,1%	2,2%
Formosa	3,6%	3,5%	0,1%	1,9%
Jujuy	2,8%	2,7%	0,1%	3,6%
La Pampa	1,8%	1,8%	0,0%	1,7%
La Rioja	2,0%	2,0%	0,0%	1,2%
Mendoza	4,1%	4,0%	0,1%	3,0%
Misiones	3,4%	3,2%	0,2%	6,8%
Neuquén	1,8%	1,7%	0,1%	7,8%
Río Negro	2,5%	2,4%	0,1%	3,2%
Salta	3,9%	3,7%	0,2%	5,5%
San Juan	3,3%	3,3%	0,0%	0,7%
San Luis	2,3%	2,2%	0,1%	2,8%
Santa Cruz	1,6%	1,5%	0,1%	5,7%
Santa Fé	8,9%	8,6%	0,2%	2,8%
Stgo del Estero	4,1%	4,0%	0,1%	2,9%
Tucumán	4,7%	4,6%	0,1%	2,9%
T del Fuego	1,2%	1,2%	0,0%	4,2%
Consolidado	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Diferencia Porcentual entre Transferencias Automáticas a Provincias Consolidadas y Coeficiente Legal de Coparticipación Ley 23.548



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

El siguiente cuadro muestra la distribución del impuesto a las Ganancias durante el año 2012. Se determina en base a sumas fijas (poco significativas) y coeficientes de reparto que se aplica sobre el saldo disponible. La única excepción la constituye el Fondo del Conurbano, que le correspondería el 10% del impuesto (\$ 13.786 millones), pero que se halla limitado por el tope establecido de \$650 millones anuales.

Distribución del Impuesto a las Ganancias en 2012
En Millones de Pesos

	2012	%
Gobierno Nacional	74.632	53,9%
ANSES	40.926	29,6%
Suma Fija	120	0,1%
Detracción 20% Ganancias	27.572	19,9%
Detracción 15% Masa Coparticipable	13.235	9,6%
Tesoro Nacional	30.178	21,8%
ATN	3.527	2,5%
Suma Fija	20	0,0%
Detracción 2% Ganancias	2.757	2,0%
Coparticipación	750	0,5%
Gobiernos Provinciales y CABA	63.808	46,1%
Suma Fija (Ley 23.548)	440	0,3%
Buenos Aires (Fondo del Conurbano) - 10% Ganancias con tope	650	0,5%
Resto de Provincias (saldo FC)	13.136	9,5%
Provincias según NEA y CABA - 4% Ganancias	5.514	4,0%
Coparticipación 64% Ganancias	44.067	31,8%
Recaudación de Ganancias	138.440	100,0%

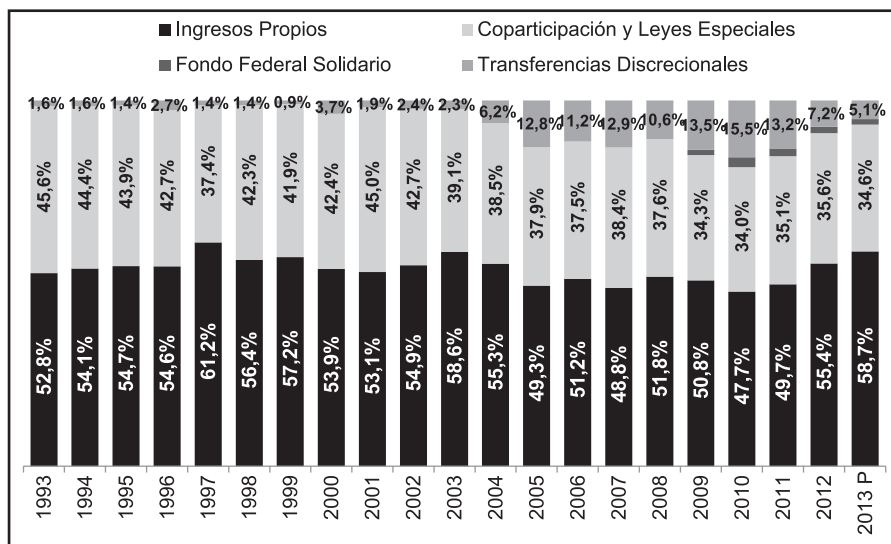
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

2.4.2.3. Transferencias nacionales a la provincia de Buenos Aires

Se observa que la provincia de Buenos Aires mejoró su grado de autonomía en los últimos años, pues dependía en un 52% de transferencias nacionales en 2010, (un 34% entre coparticipación y leyes especiales y un 15,5% de transferencias discrecionales) pasando a un 41% en 2013, año en el que se ve un incremento en la participación de los ingresos propios reemplazando la caída de las transferencias de carácter discrecional.

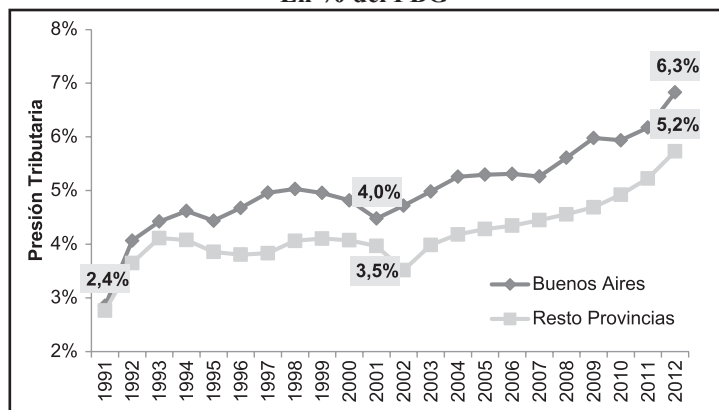
Estos valores de participación de los recursos propios, es alcanzado luego de un incremento en la presión tributaria de la provincia, la cual alcanzo un nivel de 6,3% de su PBG en 2012, valor superior en 1 punto porcentual al observado en el promedio del resto de las provincias.

Distribución Recursos Provincia de Buenos Aires Año 1993-2013



Fuente: IERAL en base a datos de la DNCFP-MECON

Presión Tributaria Buenos Aires vs Resto de Provincias En % del PBG



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

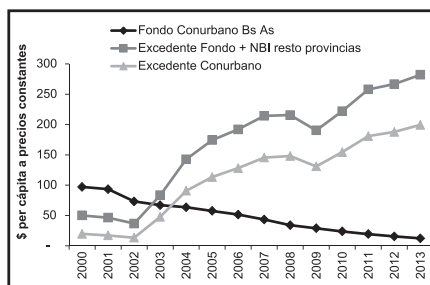
2.4.2.4. Evolución del Fondo del Conurbano a Buenos Aires vs resto provincias

En los gráficos que siguen se compara la evolución de los recursos per cápita del Fondo del Conurbano y del saldo de dicho fondo, por encima del

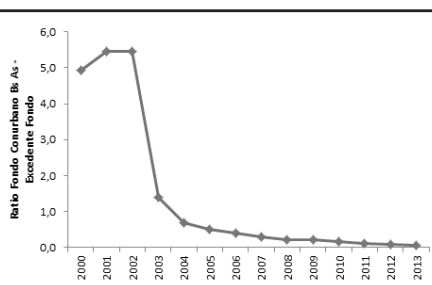
tope, que se distribuye entre el resto de las provincias. También se incluye una medición en que al mencionado saldo se le suma el fondo que equivale a un 4% de Ganancias y que se distribuye según NBI entre provincias que no sean Buenos Aires. Se observa que desde los años 2002 - 2003 los recursos per cápita recibidos por el resto de provincias superan al que recibe Buenos Aires por el Fondo del Conurbano, y que esa situación se amplifica cada año, en la medida que sube la recaudación nominal de Ganancias.

Puede deducirse, por ejemplo, que en el año 2013 el Fondo del Conurbano significó un ingreso de \$12 per cápita, mientras que para el resto de provincias el excedente de dicho fondo representó un ingreso de \$199 por habitante, y si al mismo se le suma el reparto del 4% de ganancias por NBI, el monto total para el resto de provincias asciende a \$282 per cápita.

Fondo del Conurbano Buenos Aires vs Resto de Provincias En \$ per cápita constantes



Relación entre Fondo del Conurbano de Buenos Aires y el Excedente de dicho Fondo

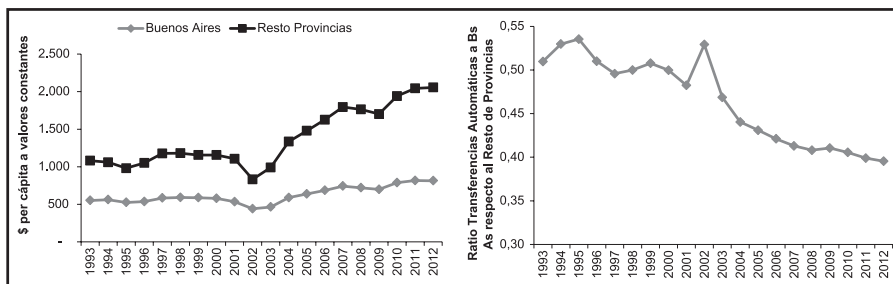


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Si lo analizamos en el consolidado de transferencias automáticas que reciben las provincias, el efecto del tope nominal en el Fondo del Conurbano genera una tendencia a largo plazo a la baja en la relación entre los recursos que recibe Buenos Aires y el resto de provincias, que se convierte en una situación estructural. En 1992, antes de implementar el Fondo del Conurbano Buenos Aires recibía transferencias automáticas por habitante por el equivalente al 50% de lo que recibían en promedio el resto de las provincias. Por efecto del Fondo, hacia 1995 dicha relación había subido hasta un máximo de alrededor del 54%. Luego comienza el período de declive relativo del Fondo del Conurbano, y en 2013 los recursos per cápita consolidados recibidos automáticamente por Buenos Aires desde la Nación equivalían a un 40% de lo recibido por el resto de las provincias.

**Transferencias Automáticas
(Coparticipación + Leyes Especiales + FFS)
Buenos Aires vs Resto de Provincias
En \$ per cápita constantes**

**Relación entre Transferencias
Automáticas a Buenos Aires
respecto al resto de provincias**

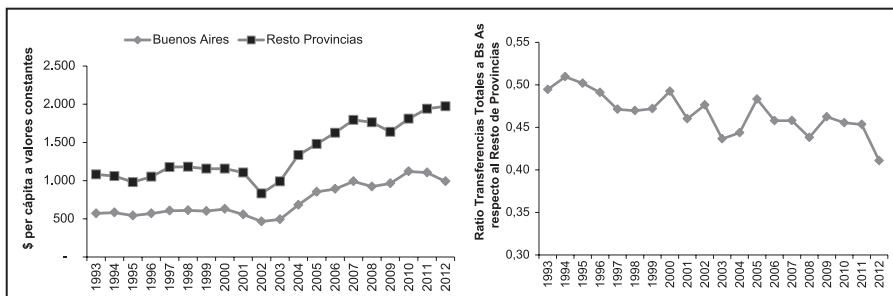


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Sin embargo, como se observa en los gráficos que siguen, parte de la pérdida relativa de envíos automáticos per cápita que sufrió Buenos Aires en la última década fue compensada a través del envío de transferencias discrecionales por parte de la Nación a dicha provincia. De todos modos, aun incluyendo los envíos discrecionales se percibe una caída en la relación entre las transferencias totales por habitante a Buenos Aires y el resto de provincias, aunque menor que cuando se consideran sólo envíos automáticos (entre 1993 y 2011 dicha relación se mantuvo entre el 51% y 45%, con tendencia decreciente, y se aprecia una caída más importante en 2012, cuando tal relación se ubica en 42%).

**Transferencias Totales
(Automáticas + Discrecionales)
Buenos Aires vs Resto de Provincias
En \$ per cápita constantes**

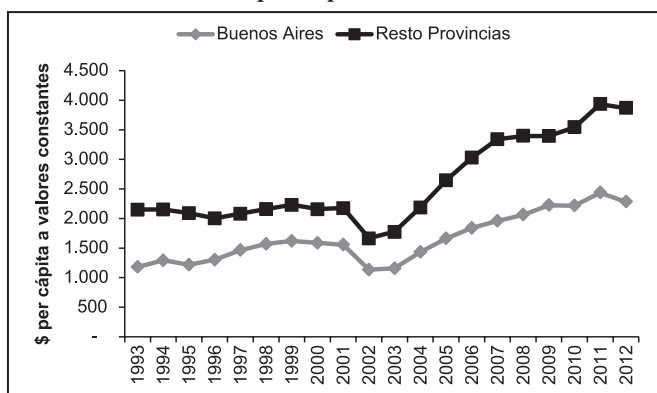
**Relación entre Transferencias
Totales a Buenos Aires
respecto al resto de provincias**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Como efecto final puede verificarse a continuación que la brecha en el gasto total per cápita entre Buenos Aires y el resto de provincias tiende a ampliarse en el tiempo en detrimento de la primera durante la última década. Esta situación no es sostenible a largo plazo, pues deriva en mayor presión tributaria local en Buenos Aires y/o en una reducción en la calidad de sus servicios estatales.

Gasto Primario Buenos Aires vs Resto de Provincias En \$ per cápita constantes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

2.4.2.5. Efectos horizontales del uso de la discrecionalidad en transferencias

Dada la creciente importancia de las transferencias discrecionales a provincias en la última década, a continuación se analiza su impacto para los últimos datos disponibles para dicho conjunto, que corresponden al año 2012.

Con datos de 2012 puede observarse que existió una distribución sumamente dispar entre transferencias corrientes y de capital a provincias, resultando la provincia de Buenos Aires la jurisdicción con el mayor porcentaje de transferencias discrecionales recibidas. En concreto, la provincia de Buenos Aires recibió el 30% del total de transferencias corrientes y el 15% de las transferencias de capital, contabilizando por ende un 23% del total de transferencias discrecionales consolidadas enviadas a provincias en dicho año. Le siguen, en orden de importancia, Chaco (7,5%), Santa Fe (6,3%) y Tucumán (5,8%).

Si se comparan esos guarismos contra la participación que cada provincia detenta en la distribución secundaria de la Ley 23.548, se tiene que la provincia que recibió más envíos por arriba de dichos coeficientes legales fue la provincia

de Chaco, con 2,7 puntos porcentuales por sobre dicho índice, lo que implica casi 57% superior a la situación hipotética en que se hubiesen repartido las transferencias discrecionales según los coeficientes de la ley de coparticipación.

En este ranking le siguen la provincia de Jujuy, con 2,6 pp adicionales (95% por sobre su coeficiente de copa), Formosa, que recibió 2 pp extras a su coeficiente de coparticipación (57% sobre el reparto teórico) y la mencionada provincia de Buenos Aires, con 1,7 pp (8% superior a lo que hubiese sido por Ley 23.548).

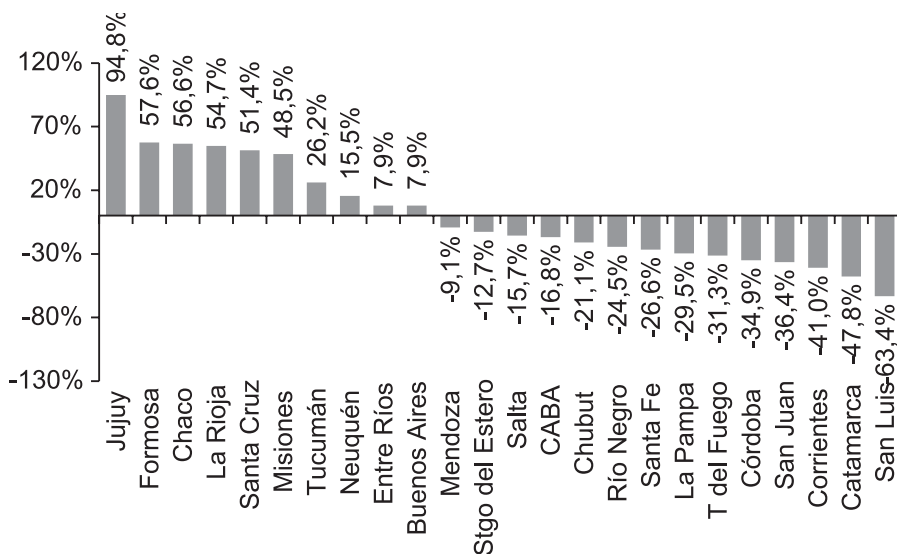
Entre las más castigadas con el reparto discrecional se encuentran Córdoba y Santa Fe, quienes recibieron 3 y 2,3 pp menos que su coeficiente de coparticipación, respectivamente (en términos de diferencias porcentuales resultan un 35% y 27% menor, respectivamente). Les siguen luego Corrientes, San Luis y Catamarca, con 1,5 pp, 1,4 pp y 1,3 pp en defecto, respectivamente. Medido como diferencia porcentual, San Luis resultó la más castigada, con una participación en el reparto discrecional que resulta 63% menor a lo que hubiese resultado por Ley 23.548. Se destacan también los casos de Catamarca y Corrientes con diferencias negativas del orden del 48% y 41%, respectivamente.

Participación provincial en las transferencias nacionales discrecionales Año 2012

Provincias	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total Discrecionales	Coeficientes de Coparticipación	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Puntos Porcentuales	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Diferencia Porcentual
CABA	2,5%	1,4%	2,0%	2,4%	-0,4%	-16,8%
Buenos Aires	30,1%	15,0%	22,9%	21,2%	1,7%	7,9%
Catamarca	0,7%	2,1%	1,4%	2,7%	-1,3%	-47,8%
Córdoba	7,0%	4,0%	5,6%	8,6%	-3,0%	-34,9%
Corrientes	1,9%	2,3%	2,1%	3,6%	-1,5%	-41,0%
Chaco	5,4%	9,9%	7,5%	4,8%	2,7%	56,6%
Chubut	1,0%	1,5%	1,2%	1,5%	-0,3%	-21,1%
Entre Ríos	4,4%	5,8%	5,1%	4,7%	0,4%	7,9%
Formosa	1,5%	10,0%	5,5%	3,5%	2,0%	57,6%
Jujuy	6,7%	3,9%	5,3%	2,7%	2,6%	94,8%
La Pampa	0,8%	1,8%	1,3%	1,8%	-0,5%	-29,5%
La Rioja	2,2%	4,0%	3,1%	2,0%	1,1%	54,7%
Mendoza	3,8%	3,5%	3,7%	4,0%	-0,4%	-9,1%
Misiones	5,7%	3,6%	4,7%	3,2%	1,5%	48,5%
Neuquén	2,1%	1,7%	1,9%	1,7%	0,3%	15,5%
Río Negro	1,2%	2,5%	1,8%	2,4%	-0,6%	-24,5%
Salta	3,3%	2,9%	3,1%	3,7%	-0,6%	-15,7%
San Juan	1,4%	2,9%	2,1%	3,3%	-1,2%	-36,4%
San Luis	0,7%	0,9%	0,8%	2,2%	-1,4%	-63,4%
Santa Cruz	0,7%	4,1%	2,3%	1,5%	0,8%	51,4%
Santa Fé	8,6%	3,8%	6,3%	8,6%	-2,3%	-26,6%
Stgo del Estero	2,0%	5,1%	3,5%	4,0%	-0,5%	-12,7%
Tucumán	6,0%	5,6%	5,8%	4,6%	1,2%	26,2%
T del Fuego	0,2%	1,5%	0,8%	1,2%	-0,4%	-31,3%
Consolidado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

Transferencias Nacionales Discrecionales Año 2012 Diferencia porcentual respecto a los coeficientes de coparticipación



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

No obstante, puede también existir divergencia entre la participación de cada provincia en los envíos automáticos desde la Nación y su original coeficiente de coparticipación federal de impuestos. Ello por cuanto existen leyes especiales que distribuyen recursos en forma automática a través de fondos específicos. Así las cosas, consolidando transferencias automáticas y discrecionales a provincias para los últimos datos disponibles, se tiene que Chaco es la provincia que recibió mayor porcentaje de fondos en exceso a su coeficiente de coparticipación (0,6pp), seguida por Jujuy y Misiones, con 0,6 y 0,5pp, respectivamente.

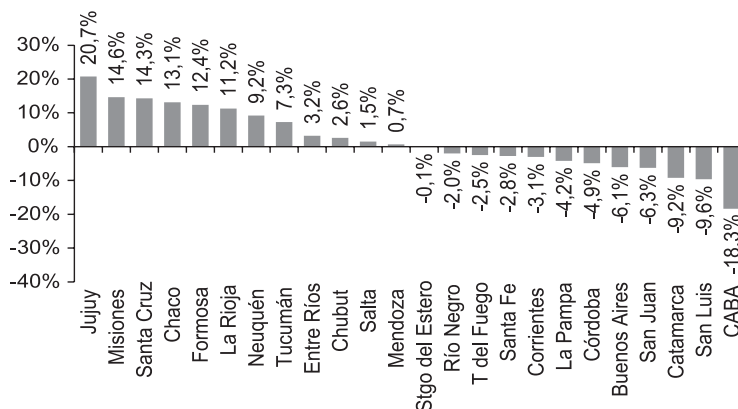
Participación provincial en el total de transferencias nacionales - Año 2012

Provincias	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total Transferencias	Coeficientes de Coparticipación	Diferencia respecto	Diferencia respecto
					Coeficientes de Coparticipación	Coeficientes de Coparticipación
					Puntos Porcentuales	Diferencia Porcentual
CABA	1,9%	2,0%	1,9%	2,4%	-0,4%	-18,3%
Buenos Aires	19,2%	22,9%	19,9%	21,2%	-1,3%	-6,1%
Catamarca	2,7%	1,4%	2,4%	2,7%	-0,2%	-9,2%
Córdoba	8,8%	5,6%	8,2%	8,6%	-0,4%	-4,9%
Corrientes	3,8%	2,1%	3,5%	3,6%	-0,1%	-3,1%
Chaco	5,0%	7,5%	5,4%	4,8%	0,6%	13,1%
Chubut	1,7%	1,2%	1,6%	1,5%	0,0%	2,6%
Entre Ríos	4,8%	5,1%	4,9%	4,7%	0,2%	3,2%
Formosa	3,6%	5,5%	4,0%	3,5%	0,4%	12,4%
Jujuy	2,8%	5,3%	3,3%	2,7%	0,6%	20,7%
La Pampa	1,8%	1,3%	1,7%	1,8%	-0,1%	-4,2%
La Rioja	2,0%	3,1%	2,2%	2,0%	0,2%	11,2%
Mendoza	4,1%	3,7%	4,1%	4,0%	0,0%	0,7%
Misiones	3,4%	4,7%	3,7%	3,2%	0,5%	14,6%
Neuquén	1,8%	1,9%	1,8%	1,7%	0,2%	9,2%
Río Negro	2,5%	1,8%	2,4%	2,4%	0,0%	-2,0%
Salta	3,9%	3,1%	3,8%	3,7%	0,1%	1,5%
San Juan	3,3%	2,1%	3,1%	3,3%	-0,2%	-6,3%
San Luis	2,3%	0,8%	2,0%	2,2%	-0,2%	-9,6%
Santa Cruz	1,6%	2,3%	1,7%	1,5%	0,2%	14,3%
Santa Fé	8,9%	6,3%	8,4%	8,6%	-0,2%	-2,8%
Stgo del Estero	4,1%	3,5%	4,0%	4,0%	0,0%	-0,1%
Tucumán	4,7%	5,8%	4,9%	4,6%	0,3%	7,3%
T del Fuego	1,2%	0,8%	1,2%	1,2%	0,0%	-2,5%
Consolidado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

En el otro extremo, las provincias cuya participación relativa cayó en mayor medida frente a sus coeficientes de coparticipación, son Buenos Aires (-1,3 pp), CABA (-0,4 pp), Córdoba (-0,4pp) y Catamarca (-0,2pp).

Transferencias Nacionales Totales (Automáticas y Discrecionales). Año 2012 Diferencia porcentual respecto a los coeficientes de coparticipación



Medido como diferencias porcentuales, las provincias que en 2012 fueron beneficiadas con mayor diferencia entre las transferencias recibidas por todo concepto y sus coeficientes en la Ley 23.548, son Jujuy (20,7%), Misiones (14,6%), Santa Cruz (14,3%), Chaco (13,1%), Formosa (12,4%) y La Rioja (11,2%). Las más perjudicadas en el trato fueron CABA (-18,3%), San Luis (-9,6%), Catamarca (-9,2%), San Juan (-6,3%), Buenos Aires (-6,1%) y Córdoba (-4,9%).

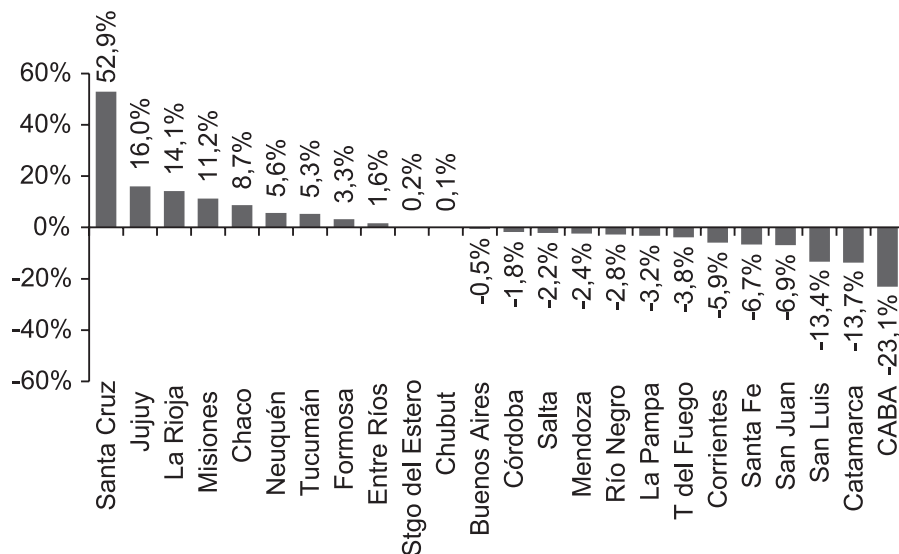
Extendiendo en 5 años esta comparación, se observa que las provincias que fueron beneficiadas (entre los años 2008-2012) con mayor diferencia entre transferencias recibidas por todo concepto y sus coeficientes en la ley 23.548, son Santa Cruz (52,9%), Jujuy (16%), La Rioja (14%), Chaco (8,7%), Neuquén (5,6%), Tucumán (5,3%), Formosa (3,3%) y Entre Ríos (1,6%). Las más perjudicadas fueron CABA (-23%), Catamarca (-13,7%) y San Luis (-13,4%).

Participación provincial en el total de transferencias nacionales Años 2008-2012

Provincias	Total Transferencias Automáticas	Total Transferencias Discrecionales	Total Transferencias	Coeficientes Coparticipación	Diferencias respecto Coeficientes de Coparticipación Puntos Porcentuales	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Diferencia Porcentual
CABA	1,9%	1,5%	1,8%	2,4%	-0,5%	-23,1%
Buenos Aires	19,5%	26,6%	21,1%	21,2%	-0,1%	-0,5%
Catamarca	2,6%	1,1%	2,3%	2,7%	-0,4%	-13,7%
Córdoba	8,7%	7,4%	8,4%	8,6%	-0,2%	-1,8%
Corrientes	3,8%	2,0%	3,4%	3,6%	-0,2%	-5,9%
Chaco	4,9%	6,3%	5,2%	4,8%	0,4%	8,7%
Chubut	1,7%	1,1%	1,5%	1,5%	0,0%	0,1%
Entre Ríos	4,8%	4,8%	4,8%	4,7%	0,1%	1,6%
Formosa	3,6%	3,9%	3,6%	3,5%	0,1%	3,3%
Jujuy	2,8%	4,4%	3,2%	2,7%	0,4%	16,0%
La Pampa	1,8%	1,4%	1,8%	1,8%	-0,1%	-3,2%
La Rioja	2,0%	3,2%	2,3%	2,0%	0,3%	14,1%
Mendoza	4,1%	3,2%	3,9%	4,0%	-0,1%	-2,4%
Misiones	3,4%	4,1%	3,5%	3,2%	0,4%	11,2%
Neuquén	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	0,1%	5,6%
Río Negro	2,5%	1,9%	2,4%	2,4%	-0,1%	-2,8%
Salta	3,9%	2,7%	3,6%	3,7%	-0,1%	-2,2%
San Juan	3,3%	2,2%	3,0%	3,3%	-0,2%	-6,9%
San Luis	2,2%	0,7%	1,9%	2,2%	-0,3%	-13,4%
Santa Cruz	1,6%	4,8%	2,3%	1,5%	0,8%	52,9%
Santa Fé	8,9%	5,2%	8,1%	8,6%	-0,6%	-6,7%
Stgo del Estero	4,1%	3,7%	4,0%	4,0%	0,0%	0,2%
Tucumán	4,7%	5,3%	4,8%	4,6%	0,2%	5,3%
T del Fuego	1,2%	0,8%	1,1%	1,2%	0,0%	-3,8%
Consolidado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

**Transferencias Nacionales Totales (Automáticas y Discrecionales)
Años 2010-2012
Diferencia porcentual respecto a los coeficientes de coparticipación**



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

3. Una Reforma viable al sistema de transferencias

Son varios los subsistemas de la política económica que afectan en forma diferencial por regiones. Entre ellos se pueden citar:

- Política macro general: ¿Producimos transables o no transables? ¿Cuál es la política cambiaria?
- Política de subsidios que afectan regionalmente diferente (por ejemplo, al consumo de gas, electricidad, agua, transporte, etc.)
- Destino jurisdiccional del gasto directo del gobierno nacional
- Tratamientos impositivos diferenciados por regiones (promoción industrial y otros subsistemas)
- Sistema de coparticipación y otras transferencias fiscales

En este trabajo se pone el foco sobre el último de los puntos enumerados. Para ello, en esta sección se formula una propuesta de reforma que se considera fiscal y políticamente más viable para el régimen vigente de dis-

tribución de recursos fiscales entre el gobierno nacional y los provinciales. No se trata de la reforma ideal, sino modificaciones parciales al engorroso sistema vigente de transferencias que apunten a mejorar sus resultados, corrigiendo total o parcialmente varios de los problemas que se plantearon en la primera sección del trabajo.

Dadas las fuertes restricciones constitucionales vigentes para producir un cambio en la Ley de Coparticipación, y las restricciones políticas prácticas también existentes, aquí se opta por proponer modificaciones parciales al sistema de transferencias cuyos efectos netos, consolidando recursos coparticipados y regímenes especiales (nuevos o existentes), conduzcan en la dirección de los objetivos deseados.

En primer lugar se abordan los principales objetivos planteados junto a los recursos disponibles. Luego se presenta una nueva distribución entre Nación y Provincias, proponiendo cambios y simplificaciones que corrijan varios de los problemas planteados en secciones anteriores de este informe. Luego se presenta una nueva distribución entre provincias, que surge de consolidar diversos mecanismos de distribución.

Los cambios propuestos, además de ventajas prácticas y presentar una mayor transparencia, tienen como objetivo sortear la restricción de viabilidad política. Con ese fin no se modifica lo establecido en la ley 23.548, pero se proponen modificaciones para regímenes especiales, y adicionalmente se tiene la precaución que ninguna provincia pierda recursos en términos nominales tras la reforma (para los ejercicios de simulación se toman los valores correspondientes al año 2013). Para testear la viabilidad fiscal, se compara el resultado fiscal antes y después de la reforma.

3.1. Consideraciones preliminares

Antes de avanzar con los cambios propuestos resulta pertinente precisar los alcances de los mismos, identificando y evitando modificaciones que resulten poco viables políticamente, dada la experiencia acumulada. Si bien en la parte previa de este informe se ha abundado respecto a los problemas que presenta la actual distribución de los recursos tributarios nacionales, a continuación se vuelven a exponer algunos de ellos, para facilitar la comparación con los cambios propuestos.

3.1.1. *Objetivos generales*

La propuesta de reforma se realiza en base a los siguientes lineamientos:

- Cambios en la distribución entre Nación y Provincias:
 - Lograr un aumento en la participación de provincias en el reparto consolidado que resulte viable fiscalmente;
 - Convertir algunas transferencias nacionales discrecionales en automáticas, de modo que mejore la calidad institucional del sistema, se produzcan resultados más equitativos entre provincias y se minimice el costo fiscal para el gobierno nacional;
 - Cubrir el costo de funcionamiento de AFIP con un esquema más equitativo para los gobiernos provinciales;
 - Explicitar y simplificar detracciones para financiar la ANSES.
 - Plantear una solución al problema de los sistemas previsionales provinciales no transferidos a la Nación;
 - Regularizar la situación con el fondo ATN.
- Mejoras en la distribución entre provincias:
 - Encontrar una solución para el problema del Fondo del Conurbano y sus efectos fiscales sobre la provincia de Buenos Aires;
 - Reducir inequidades manifiestas en la distribución neta entre provincias, considerando el efecto del consolidado de subregímenes de transferencias
- Viabilidad Política:
 - Mantenimiento de criterios de la Ley 23.584 y Pactos Fiscales;
 - Producir un resultado consolidado en que ninguna provincia pierda recursos en términos nominales respecto a la situación de origen.
- Mayor transparencia (simplificar al menos parcialmente el “laberinto”), mejor institucionalidad e inductores de eficiencia:
 - Simplificación del sistema de detracciones a la coparticipación federal.

- Constitución de fondos especiales más visibles, transparentes y constituidos en base a criterios más objetivos de distribución y mecanismos bien definidos de funcionamiento;
- Establecimiento de nuevas reglas fiscales y de estabilización macroeconómica (Fondo Anticíclico)
- Convenios que apuntes a reducir la presión tributaria provincial en sus impuestos más distorsivos.

Con respecto a las reformas institucionales, se considera que el Organismo Fiscal Federal (OFF) previsto constitucionalmente debe incluir los siguientes componentes:

- Asamblea Federal de Ministros (AFM);
- Comisión Federal de Impuestos (CFI);
- Centro de Análisis Técnico y Fiscal (CATF);

Además, se cree conveniente modificar la normativa de responsabilidad fiscal para que esta resulte más efectiva.

Debe contemplarse el hecho que Argentina cuenta con una institucionalidad en materia de federalismo fiscal que resulta escasa y deficiente, de modo que las reformas deben apuntar a crear nuevas instituciones y a mejorar las existentes, apuntando a un progresivo mejor funcionamiento institucional en el tiempo, pero que inicialmente debe limitarse el grado de discrecionalidad existente, recurriendo a reglas simples y fáciles de controlar, en que predominen los envíos automáticos de recursos. Una vez que las nuevas instituciones se consoliden y mejoren su funcionamiento, pueden preverse mecanismos de distribución de recursos en función de criterios más complejos, como la cuantificación de necesidades fiscales en provincias para la prestación de determinados servicios, en base a sus características específicas, en lugar de distribuir fondos en base a indicadores simples y objetivos, como aquí inicialmente se propone. A futuro, en el seno de la CATF podrían efectuarse las estimaciones de necesidades fiscales para servicios en particular, y definir una porción de las transferencias en base a esos criterios.

En el esquema que sigue se plantea que los objetivos de política fiscal de la Nación en Provincias no deben limitarse a los fines que suelen seguir los sistemas de coparticipación, con relación a la cobertura de la brecha fis-

cal vertical y horizontal, sino también seguir metas de convergencia en los niveles de desarrollo regional y la redistribución del ingreso personal, pero que no se pueden lograr todos esos objetivos sólo con el instrumento de la coparticipación de impuestos, sino que debe existir un *mix* de instrumentos dirigidos a esos fines, tales como transferencias condicionadas, además de las no condicionadas de la coparticipación, reducción de impuestos al trabajo diferencial por regiones, a los efectos de incentivar la contratación de empleo privado en las regiones, y tener en cuenta, además, que resulta vital contar con un enfoque macro que sea favorable a las producciones transables en las economías regionales, para lo cual se requiere una economía competitiva con elevada inserción externa y realista en materia cambiaria.

También debe tenerse en cuenta que se parte de una situación de alta presión tributaria, y que por ende debe existir margen para reducir dicha carga a futuro, en ambos niveles de gobierno. En este informe lo que se plantea, para el caso de los tributos provinciales, es que ante una mejora en la participación de las provincias en el reparto de la renta federal, como aquí se propone, debe existir algún mecanismo de incentivos y/o condicionalidad para que dichas jurisdicciones den marcha atrás con algunas de las subas impositivas de los últimos años, especialmente volver a desgravar a las actividades primarias e industriales en el impuesto a los ingresos brutos, para lo cual pueden contemplarse alguna condicionalidad para acceder a los fondos incrementales (caso de reparto de ATN, o en el marco de algunos fondos especiales que se plantean más adelante)

Con respecto a los tributos nacionales, y relacionado con la cuestión regional, se cree conveniente ampliar las posibilidades de aplicar las contribuciones patronales a cuenta de IVA, en mayor medida mientras más alejada se encuentra una jurisdicción de la CABA, y en función de las tasas de desempleo existentes por provincias.

3.1.2. ¿Qué se debe modificar?

- Reducir progresivamente presión tributaria y armonizar tributos
- Simplificar el sistema de distribución (“laberinto”)
 - Aumentar participación de provincias en reparto automático, especialmente absorbiendo envíos discrecionales
- Modificar financiamiento AFIP
 - Reducir a un mínimo la discrecionalidad y arbitrariedad
- Envíos automáticos para Cajas Jubilaciones No Transferidas
 - Corto plazo: Nivelar más razonablemente entre provincias (incl. BA)

- Largo plazo: Necesidades Fiscales.
- Mediano Plazo: Transferencias según indicadores objetivos
- Viabilidad política: Ninguna provincia pierde recursos en corto plazo
 - OFF: Asamblea de Ministros y Consejo Fiscal (OCDE)
- Nueva normativa de responsabilidad fiscal (Brasil)
- Fondo de ahorro pre coparticipación N y P (cuentas individuales)
- Sistema nacional de inversiones para N y P (Chile)
 - Incentivos para crecimiento y convergencia regional: Infraestructura, educación, empleo privado

3.1.3. Objetivos respecto a la distribución Nación - Provincias

Se debe considerar que en el año 2013 el 64% de la recaudación nacional correspondía a impuestos, pero en virtud de la proliferación de detracciones mediante regímenes especiales, la masa coparticipable neta equivalía a apenas el 35,4% de dicho monto. Así, del total de la recaudación nacional finalmente se deriva a provincias un 27,1% de dichos recursos de manera automática (coparticipación, leyes especiales y Fondo Federal Solidario) y un 4,8% de manera discrecional (transferencias corrientes y de capital, netas de FFS).

Recaudación Tributaria Nacional en 2013

	En Millones de \$	En % del Total
Recaudación Total	858.832	100,0%
Impuestos	550.050	64,0%
Comercio Exterior	79.016	9,2%
Seguridad Social	229.767	26,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Distribución entre Nación y Provincias de la Recaudación Tributaria Nacional en 2013

	En Millones de \$	En % del Total	En % de Impuestos	En % del PIB
Recaudación Total	858.832	100,0%		31,0%
Impuestos	550.050	64,0%	100,0%	19,9%
Masa Coparticipable Neta	303.884	35,4%	55,2%	11,0%
Comercio Exterior	79.016	9,2%		2,9%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,1%		0,3%
Seguridad Social	229.767	26,8%		8,3%
Recaudación Total	858.832	100,0%		31,0%
Nación	635.940	74,0%		23,0%
AFIP	11.952	1,4%		0,4%
Tesoro	247.273	28,8%		8,9%
ATN	6.816	0,8%		0,2%
Otros	896	0,1%		0,0%
Seguridad Social	369.003	43,0%		13,3%
Provincias y Municipios	222.893	26,0%	40,5%	8,0%
Coparticipación	178.562	20,8%	32,5%	6,4%
Leyes Especiales	44.330	5,2%	8,1%	1,6%
Total Provincias y Municipios	273.989	31,9%	49,8%	9,9%
Automáticos	232.537	27,1%	42,3%	8,4%
Coparticipación	178.562	20,8%	32,5%	6,4%
Leyes Especiales	44.330	5,2%	8,1%	1,6%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,1%	1,8%	0,3%
Discrecionales	41.452	4,8%	7,5%	1,5%
Transf. Ctes y de Capital (netas de FFS)	41.452	4,8%	7,5%	1,5%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Con respecto al problema de las detracciones al sistema de coparticipación mediante leyes especiales existen algunos aspectos a considerar. En primer lugar, que la reforma ideal sería aquella que simplifique en extremo el ahora muy engorroso sistema de transferencias, pero que, como se adelantó, tal situación podría resultar políticamente inviable. En segundo término, un problema no menor es el hecho que algunas detracciones se aplican sobre impuestos más distorsivos, lo cual dificulta su modificación en el tiempo, imponiendo sesgos a las decisiones de política tributaria (ejemplo: desde que una porción de los Derechos de Exportación es transferido a provincias vía FFS resulta menos probable la eliminación de dicho gravamen).

En base a estas consideraciones se plantea transformar o cambiar el destino de algunas asignaciones específicas existentes, por otras que apunten a los objetivos antes citados. El siguiente cuadro muestra las detracciones

que involucran a Provincias y ANSES y que se consideran más difíciles de modificar.

Detracciones que se mantienen

Ganancias

- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Ley 24.699 (Pacto Fiscal II) Art. 5
 - \$ 120 millones anuales al ANSES
 - \$ 20 millones anuales ATN
 - \$ 440 millones anuales Provincias

Bienes Personales

- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Ley 24.699 Art. 4
 - 93,7% Distribución según Ley 23.548 (41,64% Tesoro Nacional, 1% ATN y 57,36% Provincias)

Combustibles

- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Ley 24.699 Art. 2
 - Gas Oil, Diesel, Kerosene y Gas Natural Comprimido (100% ANSES)
 - Naftas y Gas Natural (21% ANSES)
- Ley 23.966 (Financiamiento S.I.J.P) Art. 19 y Art. 20
 - Naftas y Gas Natural (79%, repartido entre Tesoro, FONAVI y Provincias)

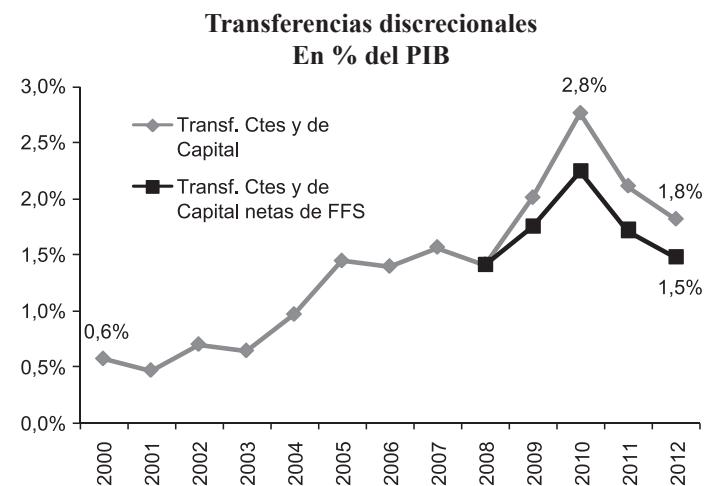
Masa Coparticipable

- Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Pacto Fiscal I)
 - \$ 549,6 Millones Anuales Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales
 - 15% ANSES
 - 85% Provincias

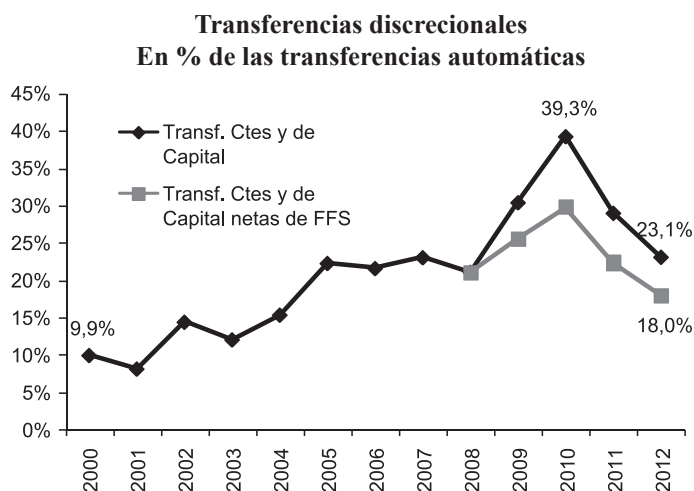
3.1.3.1. Disminuir la importancia de las transferencias discrecionales a provincias

El siguiente gráfico muestra la evolución de las transferencias corrientes y de capital (en gran medida discrecionales) que efectúa el gobierno nacional a las provincias y el aumento de su importancia en los últimos años. Se considera que algunos de dichos envíos discrecionales podrían constituirse en forma automática, a través de leyes especiales de distribución a provin-

cias, que garanticen criterios objetivos de asignación. Esta solución tiene un atractivo adicional, que permite transferir más recursos automáticos a provincias sin costo fiscal neto para el gobierno nacional, disminuyendo además las actividades de búsqueda de rentas por parte de las jurisdicciones subnacionales y asegurándoles mayor autonomía financiera. Posteriormente se identificarán algunos programas de asignación más discrecional que podrían reconvertirse en envíos automáticos a provincias sobre bases más objetivas.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

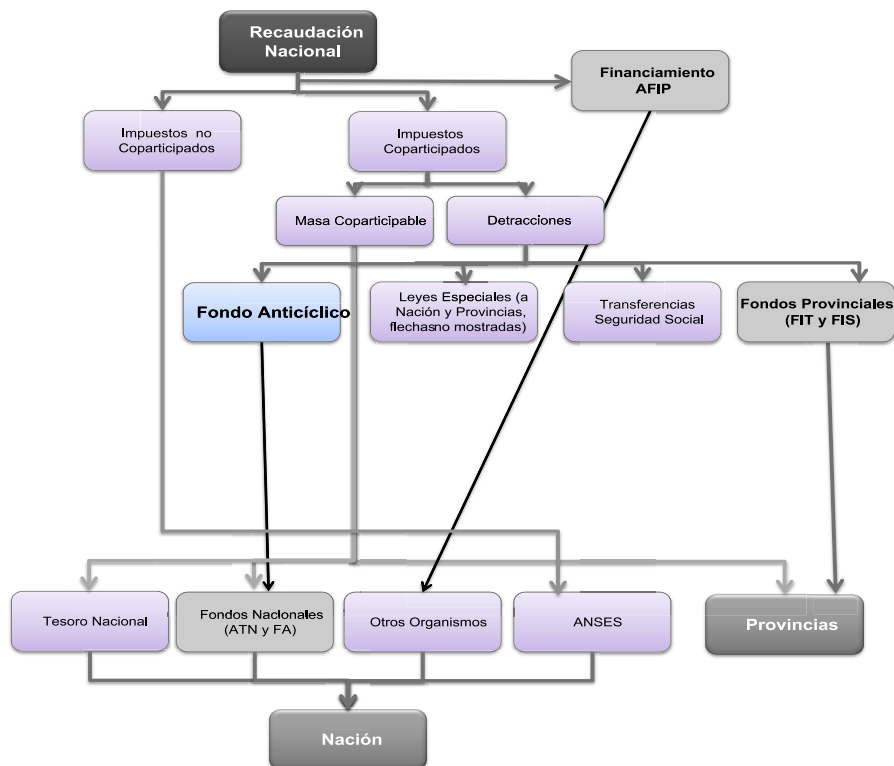


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

3.1.3.2. Definición de nuevos actores institucionales y mayor visibilidad de los existentes

La reforma propuesta supone dar mayor transparencia y automaticidad a situaciones que ya se dan de hecho o que no se encuentran claramente definidas, como sucede con la cobertura de los déficits de la seguridad social nacional y de las provincias con Cajas de Jubilaciones no transferidas. Supone también eliminar o transformar varias detracciones que constituyen asignaciones específicas para sustituirlas por dos nuevos fondos con asignación específica, que absorben recursos de varias fuentes automáticas y discrecionales y pasan a tener distribución más objetiva: el Fondo de Infraestructura Social (FIS) y el Fondo de Integración Territorial (FIT). Se propone también constituir un Fondo Anticíclico (FA) previo a la distribución entre Nación y Provincias, que permita suavizar los ingresos fiscales tanto del gobierno nacional como de los provinciales. El siguiente diagrama muestra la simplificación del laberinto con nuevos actores institucionales.

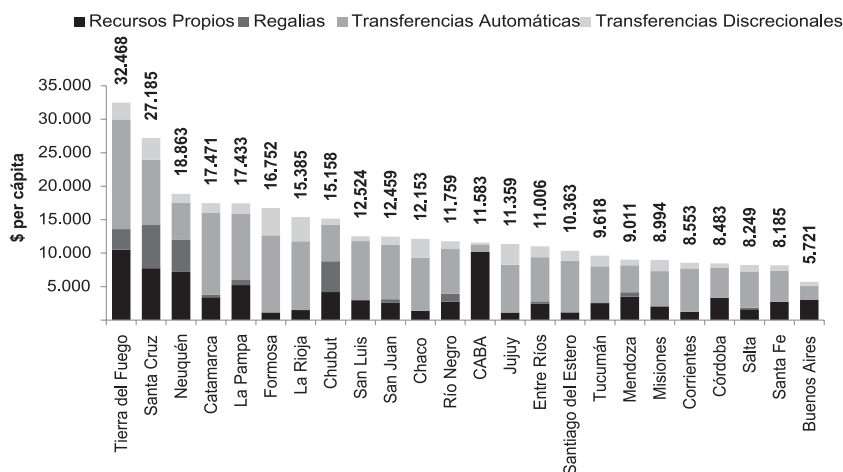
Nuevo Esquema de Distribución de Recursos Automáticos



3.1.4. Objetivos respecto a la distribución entre provincias

Como ya se había planteado en la primera parte del trabajo, la organización del federalismo fiscal argentino no resuelve objetivamente el problema del desequilibrio horizontal entre provincias, y sus diferentes capacidades fiscales. Existe una elevada divergencia en los montos de transferencias nacionales por habitante a provincias, que no sólo no suelen nivelar las capacidades fiscales entre gobiernos locales, sino que inclusive a veces las amplía. Como críticas más generales puede plantearse que se beneficia en exceso a las provincias menos densamente pobladas, que existen tratamientos muy disímiles para provincias con características socioeconómicas similares y que existen provincias de menor desarrollo económico relativo que, luego de las transferencias, disponen de menores recursos totales para gastar que otras provincias con mayor desarrollo económico, como puede ser el caso de Salta, Corrientes, Misiones y Tucumán relativo a Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Un caso especial lo constituye la provincia de Buenos Aires, por la existencia de un tope al Fondo del Conurbano, que la ha llevado a contar con recursos totales per cápita un 30% inferiores a los de la provincia que le sigue (Santa Fe).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
\$ per cápita. Año 2012**



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Se ha llegado a tal situación por el hecho que existen problemas con la definición de la distribución entre provincias para cada uno de sus componentes: 1) Los coeficientes de reparto de la Ley 23.548 no responden originalmente a criterios objetivos; 2) Otras transferencias automáticas a provincias existentes, en especial la distribución de un 14% del impuesto a las ganancias que surgió a instancias del Fondo del Conurbano, implican ahora una clara distorsión en el reparto, que se agrava en el tiempo (rezagando cada vez más los recursos recibidos por Buenos Aires, relativo al resto); 3) Los envíos que se deciden en forma discrecional están sujetos a una fuerte arbitrariedad en la asignación.

Sobre este último tema el siguiente cuadro muestra la distribución secundaria implícita en las transferencias discrecionales. Se aprecian marcadas diferencias en varios casos respecto a los coeficientes establecidos por la Ley 23.548, además de una elevada variabilidad. Por ejemplo, Santa Cruz tiene un coeficiente secundario de coparticipación de 1,52% y recibió en el periodo 2008-2012 el 6% de las transferencias discrecionales (fue 2,5% en 2012 posiblemente por problemas en la relación política entre esa provincia y el gobierno nacional ese año).

Transferencias Discrecionales a Provincias (netas de FFS)
En % del total

	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio	Des.Est.
BUENOS AIRES	26,5%	29,7%	28,1%	30,9%	23,3%	27,7%	3,0%
CATAMARCA	0,5%	0,4%	0,9%	0,5%	1,1%	0,7%	0,3%
CORDOBA	8,4%	7,1%	11,1%	4,8%	4,9%	7,3%	2,6%
CORRIENTES	1,5%	0,9%	2,1%	1,6%	1,8%	1,6%	0,4%
CHACO	6,8%	6,7%	5,3%	6,2%	8,2%	6,7%	1,0%
CHUBUT	1,7%	1,7%	0,6%	0,6%	1,1%	1,1%	0,5%
ENTRE RIOS	4,1%	4,6%	4,7%	4,8%	5,2%	4,7%	0,4%
FORMOSA	2,3%	2,2%	3,2%	4,4%	6,0%	3,6%	1,6%
JUJUY	3,7%	5,0%	4,2%	4,3%	5,9%	4,6%	0,9%
LA PAMPA	1,8%	1,1%	1,8%	1,1%	1,2%	1,4%	0,4%
LA RIOJA	3,9%	3,8%	3,0%	3,5%	3,3%	3,5%	0,4%
MENDOZA	2,6%	2,9%	3,2%	2,8%	3,6%	3,0%	0,4%
MISIONES	3,5%	3,9%	4,0%	4,3%	5,1%	4,2%	0,6%
NEUQUEN	0,9%	1,3%	2,0%	1,5%	2,0%	1,6%	0,5%
RIO NEGRO	1,1%	1,6%	2,5%	1,6%	1,7%	1,7%	0,5%
SALTA	2,1%	2,7%	2,2%	2,3%	3,0%	2,5%	0,4%
SAN JUAN	3,8%	2,0%	1,9%	1,6%	1,8%	2,2%	0,9%
SAN LUIS	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,1%
SANTA CRUZ	9,7%	6,3%	4,6%	6,9%	2,5%	6,0%	2,7%
SANTA FE	4,1%	4,6%	3,5%	4,8%	5,8%	4,5%	0,9%
SANTIAGO DEL ESTERO	2,9%	4,0%	3,7%	4,0%	3,4%	3,6%	0,5%
TUCUMAN	5,3%	4,6%	5,5%	5,4%	6,1%	5,4%	0,5%
TIERRA DEL FUEGO	0,6%	1,1%	0,7%	0,5%	0,7%	0,7%	0,2%
CABA	1,3%	1,2%	0,9%	1,2%	1,9%	1,3%	0,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Dado que se considera poco probable que se pueda alcanzar una reforma integral a la Ley de Coparticipación, por las restricciones constitucionales vigentes para lograr tal cambio, aquí se plantean cambios en algunos regímenes especiales existentes, transformándolos en otros con fines y reparto más transparentes y objetivos, que en términos netos, consolidando todos los subsistemas sobrevivientes, produzcan un mejor resultado en la distribución entre Nación y Provincias y entre las jurisdicciones subnacionales.

3.2. Reforma a la distribución entre Nación y Provincias

En este punto se explica detalladamente cómo se propone efectuar la distribución de la recaudación nacional entre Nación y Provincias. El objetivo es definir el monto total de detracciones, para pasar de la recaudación de impuestos a la masa coparticipable que se seguiría distribuyendo de acuerdo a la Ley 23.548, para evitar modificar ésta. Para los ejercicios de simulación se toman los valores correspondientes al año 2013. Debido a que los nuevos coeficientes calculados son en algún grado sensibles al año escogido (al fluctuar la participación de cada impuesto en el total) se podría considerar un promedio de varios años.¹¹

3.2.1. Financiamiento de la AFIP

Actualmente la AFIP se financia detrayendo el equivalente al 1,9% de la recaudación (neta de seguridad social) sobre la recaudación del IVA. Dos problemas surgen de este mecanismo. El primero es que no existe una revisión periódica que determine lo apropiado del monto a detraer. El segundo es que el mecanismo penaliza excesivamente a las provincias, ya que financian a la AFIP en mayor medida que su participación en la recaudación. Lo ideal sería disponer de un cálculo de los costos asociados a la administración y cumplimiento de cada grupo de impuestos (seguridad social, comercio exterior e impuestos) para una mejor imputación del costo de financiamiento. Como una primera aproximación, se propone mantener el monto total a financiar (aunque debería realizarse un estudio respecto a los montos objetivos que necesita AFIP para cumplir sus fines, de modo que no se generen

¹¹ Pequeñas diferencias surgen también de los datos empleados (recaudación informadas por AFIP versus transferencias automáticas que publica MECON).

sobrantes ni faltantes excesivos en esta asignación específica) pero que dicho monto se obtenga a través de una detracción proporcional a todos los tributos (coparticipados o no), y no exclusivamente de la recaudación del IVA. El siguiente cuadro muestra los valores involucrados.

Financiamiento de la AFIP

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Financiamiento AFIP	11.952	1,4%
Impuestos	7.655	1,4%
Comercio Exterior	1.100	1,4%
Seguridad Social	3.198	1,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.2. Constitución de un Fondo Anticíclico

Con el objeto de que se pueda mantener un nivel de gasto público relativamente estable en el tiempo (en valores constantes), menos sujeto a los altibajos del ciclo económico, se propone la constitución de un Fondo Anticíclico previo a la distribución de los recursos coparticipables entre Nación y Provincias. Los objetivos son reducir la prociclicidad del gasto público, dar mayor previsibilidad a la política fiscal ante crisis económicas, morigerar fenómenos macro tipo “enfermedad holandesa” (evitando apreciaciones marcadas del tipo de cambio), entre otros.

Para evitar problemas de coordinación e incentivos en la aplicación de una política anticíclica, se considera conveniente que exista un único mecanismo de FA que involucre a ambos niveles de gobierno, en lugar de dejar librado a que cada provincia adopte (o no) un mecanismo compensador del ciclo.

Su constitución debe garantizar automaticidad y no generar mecanismos redistributivos que no sean los ya contemplados en la distribución de la coparticipación. Con esos fines se propone determinar el aporte al fondo como una detracción sobre los impuestos en función de la relación que existe entre el monto efectivo y tendencial, lo cual se puede obtener mediante un mecanismo de suavizado. En un apéndice se detallan posibilidades para su

posible funcionamiento, basado en un esquema de promedios móviles.¹² Para asegurar el carácter anticíclico del sistema, se aconseja que los excedentes del FA queden totalmente excluidos del circuito económico interno.

Un mecanismo de promedios móviles aseguraría automaticidad en los envíos y respetar las participaciones individuales en la distribución secundaria de la coparticipación. En caso que el FA acumule recursos por montos excesivos, por arriba de relaciones preestablecidas respecto al PIB, debería existir la posibilidad que dichos excesos puedan ser canalizados durante las recesiones para ser ejecutados automáticamente a través del FIS, según sus reglas (envíos condicionados según indicadores objetivos de reparto). A los fines de ilustrar su funcionamiento, se supone que en 2013 el excedente en la recaudación de impuestos fue del 1% de los recursos distribuibles. El siguiente cuadro muestra los valores determinados.

Ejercicio de constitución de un Fondo Anticíclico

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Fondo Anticíclico	5.500	1,0%
Impuestos	5.500	1,0%
Nación (41,24%)	2.268	
Provincias (58,76%)	3.232	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.3. El Fondo ATN

El Fondo de ATN tiene como finalidad atender situaciones imprevistas en las provincias (catástrofes y problemas financieros). El problema que presenta en los últimos años es que su distribución es manejada con total discrecionalidad por el gobierno nacional, no ya sólo en términos de la asignación entre provincias (por definición discrecional), sino en el hecho que se ha distribuido con regularidad sólo una pequeña proporción de los montos involucrados, acumulándose con el paso de tiempo montos importantes sin

¹² La ventaja que presenta este mecanismo es su automaticidad. Se deben aplicar ajustes para aislar los efectos de la inflación y el crecimiento real de la recaudación en el tiempo, y puede exigir compensaciones (automáticas) a inicios de cada mes para corregir envíos del período anterior respecto a la regla escogida de suavizado, dada la existencia del “goteo” diario de la coparticipación.

distribuir¹³. En esta propuesta se plantea mantener el 1% de la masa coparticipable que según la Ley 23.548 se asigna al fondo ATN, y otras detracciones de menor cuantía con ese fin determinadas por Pactos Fiscales, pero reasignar la detracción del 2% que se aplica sobre el impuesto a las Ganancias para alimentar los ATN (de acuerdo a cuál mecanismo de reforma se aplique, definidos previamente).

Conformación del Fondo ATN en 2013

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Total ATN	6.816	1,2%
Permanecen	3.155	0,6%
Masa Coparticipable (1%)	3.039	0,6%
Ganancias (suma fija)	20	0,0%
Bienes Personales	96	0,0%
Desaparecen	3.660	0,7%
Ganancias (2%)	3.660	0,7%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Aunque se propone reformar su funcionamiento, utilizando sus recursos como préstamos para provincias con dificultades financieras, no ya como aportes no reintegrables, salvo que se trate de situaciones de catástrofes naturales. Los préstamos se realizarían condicionados a requisitos de responsabilidad fiscal, y se administrarían en el marco del Organismo Fiscal Federal.

3.2.4. *Transferencias a la Seguridad Social*

En Argentina los sistemas de pensiones resultarían fuertemente deficitarios si solo se financiaran mediante contribuciones a la seguridad social, por lo que resulta inviable suponer que se pueden eliminar totalmente las detracciones existentes a la coparticipación con destino en la seguridad social. No obstante, el monto de recursos que requiere la ANSES del sistema de coparticipación para cerrar sus números, a corto y mediano plazo, debiera ser ob-

¹³ Al primer semestre de 2013 solo se habían transferido \$70,2 millones del Fondo ATN.

jeto de estudios que involucren proyecciones demográficas, condiciones del mercado de trabajo y análisis de otras variables que exceden el marco de este trabajo. Por ende, a los fines de ejemplificar las implicancias de esta propuesta se toman los valores vigentes en 2013 y mediante el cálculo de coeficientes generales que simplifican el laberinto se logra una mayor visibilidad del problema del financiamiento de la seguridad social, situación cada vez más desafiante en el mundo como consecuencia del envejecimiento poblacional.

3.2.4.1. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Provincial

A nivel provincial aún subsiste el problema de las Cajas de Jubilaciones no transferidas al gobierno central y el financiamiento total o parcial de sus déficits. Parte de ellos se financian mediante Leyes Especiales (detracciones en el IVA y en el impuesto a los Bienes Personales) y otra porción debería financiarse mediante transferencias de recursos mediante convenios especiales. Pero debido a la alta discrecionalidad existente, lo cierto es que estas últimas transferencias vía convenio no se están realizando o se lo está haciendo con poca transparencia.

Por ende, lo que se propone es simplificar el mecanismo estableciendo envíos automáticos a provincias con sistemas previsionales no transferidos. Para ello, en la primera opción de reforma se plantea re-estimar el coeficiente actual de detracción sobre el IVA con destino en las Cajas provinciales para lograr un monto equivalente al actual déficit que la Nación atiende en las Cajas transferidas, redimensionado por el tamaño de la población mayor a 65 años en cada provincia. Con esta reforma, los envíos se realizan en forma automática, y cada provincia con Caja no transferida decide libremente su sistema previsional, afrontando el déficit con sus propios recursos, en caso que existiera.

Distribución provincial de la población en edad jubilatoria

	Población con 65 años o mas	% del Total	% de no Transf.
Con Cajas Transferidas	1.173.570	28,6%	
Con Cajas no Transferidas	2.931.078	71,4%	100,0%
Buenos Aires	1.671.256	40,7%	57,0%
Chaco	73.446	1,8%	2,5%
Chubut	37.751	0,9%	1,3%
Córdoba	369.518	9,0%	12,6%
Corrientes	78.003	1,9%	2,7%
Entre Ríos	126.953	3,1%	4,3%
Formosa	37.062	0,9%	1,3%
La Pampa	35.793	0,9%	1,2%
Misiones	69.340	1,7%	2,4%
Neuquén	36.218	0,9%	1,2%
Santa Cruz	14.560	0,4%	0,5%
Santa Fe	376.321	9,2%	12,8%
Tierra del Fuego	4.857	0,1%	0,2%
Total	4.104.648	100,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Las Cajas transferidas a la Nación tuvieron un déficit de \$3.171 millones en 2013 (cubierto por ANSES) y representan el 28,6% de la población mayor a 65 años del país. En consecuencia, para que ocurra un trato equitativo, las Cajas no transferidas deberían recibir recursos en forma de envíos automáticos de la Nación por un monto equivalente a \$7.920 millones anuales. Si se lleva la detracción del IVA al 3% (reduciendo compensatoriamente la parte que va a la ANSES) y manteniendo la detracción sobre el impuesto a los Bienes Personales se logra una cifra muy cercana (\$7.892 millones), como lo muestra el siguiente cuadro.

Detracciones para financiar las Cajas Provinciales no transferidas

	En Millones de \$	En % de Impuestos
IVA (3%)	7.247	1,32%
Actual (0,69%)	1.666	0,30%
Aumento (2,31%)	5.581	1,01%
Bienes Personales (6,27%)	645	0,12%
Total	7.892	1,43%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si se desea seguir la segunda opción de reforma, se eliminan estas deducciones sobre el IVA y Bienes Personales y se las reemplaza por una deducción sobre la masa de impuestos, empleando un coeficiente de 1,43% (para lograr el mismo monto de transferencias).

El siguiente cuadro muestra la distribución por provincias si se hubiera aplicado la reforma durante el año 2013.

Financiamiento de las Cajas Provinciales no transferidas

Provincias con Cajas no Transferidas	Distribución Gasto Previsional jubilados de cajas transferidas	Total
Buenos Aires	4.500	57,0%
Chaco	198	2,5%
Chubut	102	1,3%
Córdoba	995	12,6%
Corrientes	210	2,7%
Entre Ríos	342	4,3%
Formosa	100	1,3%
La Pampa	96	1,2%
Misiones	187	2,4%
Neuquén	98	1,2%
Santa Cruz	39	0,5%
Santa Fe	1.013	12,8%
Tierra del Fuego	13	0,2%
Total	7.892	100,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.4.2. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Nacional

En el caso nacional, la ANSES recibe recursos de varias deducciones que se aplican sobre impuestos particulares y sobre la masa coparticipable (como se detalla en el cuadro que sigue), situación que no puede modificarse en exceso sin el riesgo de desfinanciar al organismo de seguridad social. Ya se ha mencionado que algunas de dichas deducciones resultan más difíciles de modificar (representa el 13,28% de la recaudación de impuestos), mien-

tras que otras podrían ser reemplazadas con mayor facilidad por deducciones equivalentes. En la propuesta de reforma se debe adecuar la deducción que se aplica sobre el IVA (del 10,31% al 8%).

El Financiamiento Tributario de la Seguridad Social Nacional

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Transferencias a ANSES	133.445	24,26%
Permanece mecanismo	73.027	13,28%
Precoparticipación (15%)	53.724	9,77%
Ganancias (suma fija)	120	0,02%
Naftas	3.144	0,57%
Resto Combustibles	16.040	2,92%
Modificables	60.417	10,98%
Adicional s/cigarrillos	1.392	0,25%
Monotributo Impositivo	3.096	0,56%
Ganancias (20%)	36.604	6,65%
IVA (8%) (modificado)	19.325	3,51%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se advierte la importancia del componente tributario en la seguridad social. Sumando todas las deducciones con ese fin equivalen al 24,26% de los impuestos recaudados.

El siguiente cuadro resume las dos opciones de reforma al sistema de seguridad social.

Reformas a la Seguridad Social

	Recursos Tributarios con la reforma	Reforma 1 Modificar deducción sobre IVA	Reforma 2 Sustituir ciertas deducciones por una general sobre impuestos
Nación (ANSES)	133.445	8,00%	10,98%
Provincias (Cajas no transferidas)	7.892	3,00%	1,43%
Total	141.337	11,00%	12,42%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.5. Constitución de Fondos Especiales (FIS y FIT)

Se propone la creación de dos fondos especiales con la finalidad de promover el desarrollo regional y reducir las fuertes asimetrías existentes entre las provincias argentinas. Se trata del Fondo de Infraestructura Social (FIS) y

del Fondo de Integración Territorial (FIT). La distribución de dichos nuevos fondos entre provincias, por su parte, se abordará más adelante, al analizar la distribución secundaria de la reforma.

La creación de los mencionados fondos responde a la necesidad, antes explicitada, de reemplazar algunas de las actuales detracciones existentes a impuestos coparticipables, que generan crecientes distorsiones (principalmente las existentes en el impuesto a las ganancias y que generan el problema con el Fondo del Conurbano), así como incorporar recursos que ahora son decididos en forma discrecional por el poder central, para generar un sistema alternativo de transferencias que, sumado a los envíos automáticos subsistentes, conformen un esquema más racional de distribución vertical y horizontal.

3.2.5.1. Fondo de Infraestructura Social (FIS)

Se trata de un fondo especial con distribución automática a provincias en base a indicadores objetivos (se explicitan luego) con asignación específica a obras de infraestructura económica y social y a financiar programas que incentiven el desarrollo económico en los gobiernos locales (educación, capacitación, ciencia y técnica, etc.).

Además de las fuentes de financiamiento del fondo que luego se explicitan, podrá recibir excedentes del Fondo Anticíclico cuando éste sobrepase niveles relativos predeterminados, para ser distribuidos según parámetros del FIS en períodos de recesión económica.

3.2.5.2. Fondo de Integración Territorial (FIT)

Los fondos del FIT se utilizan para promover la integración del territorio argentino, desarrollar las economías regionales e incentivar la descentralización de la población hacia el interior del país (y contención de la misma). Las transferencias de recursos deben asignarse a proyectos de gastos de capital que persigan esos objetivos. Participarían en él todas las provincias salvo CABA, y la provincia de Buenos Aires lo haría por la porción de su territorio que excluye al conurbano bonaerense.

Sus recursos se asignan entre provincias también de acuerdo a indicadores objetivos que luego se detallan, con distribución automática, con asignación específica al tipo de proyectos antes mencionados.

3.2.5.3. Recursos asignados a provincias mediante leyes especiales

De las leyes especiales que representan actualmente detracciones destinadas a los gobiernos provinciales se plantean tres grupos. En el primero están las que resultan más difíciles o menos convenientes de modificar dada su naturaleza (representan el 2,7% de los impuestos). También están las detracciones destinadas a la seguridad social (cajas no transferidas) que ya fueron consideradas. Y el tercer grupo incluye a las que se pueden reorientar o reemplazar por una detracción equivalente destinada a financiar los nuevos fondos provinciales creados y que representan el 4,9% de la recaudación de impuestos. Surgen de detracciones existentes en Ganancias y en el Monotributo (en Ganancias se encuentra el 4% del Fondo de Infraestructura Básica Social que se reparte por NBI, los \$650 millones del Fondo del Conurbano, y el Excedente del Fondo del Conurbano que va al resto de Provincias).

Modificación en las Leyes Especiales - Recursos Provinciales

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Permanecen	14.871	2,7%
Ganancias (suma fija)	440	0,1%
Fondo Compensador (suma fija)	550	0,1%
Bienes Personales	5.530	1,0%
Combustibles	8.352	1,5%
Reasignados a FIT y FIS	26.848	4,9%
Ganancias	25.519	4,6%
Monotributo	1.328	0,2%
Reasignados a Seg. Social Provincial	2.310	0,4%
IVA	1.666	0,3%
Bienes Personales	645	0,1%
Total	44.029	8,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Otra fuente de financiamiento del FIT o FIS es el Fondo Federal Solidario, que surge de los Derechos sobre las Exportaciones. Actualmente es una transferencia automática pero establecida por fuera del régimen de coparticipación. Esto es debido a que este impuesto es exclusivo del poder central de acuerdo a lo establecido por la Constitución. Se considera conveniente eliminarlo y reemplazar su importe por una detracción equivalente, como se ejemplificará más adelante, por cuanto su existencia vuelve menos probable la reducción de

los Derechos de Exportación a futuro. En el caso de que se decida preservarlo, se calculan las demás detracciones de manera compensatoria.

3.2.5.4. Reasignación de programas nacionales

Otra fuente de financiación del FIS y FIT surge de la reasignación de programas nacionales que involucran transferencias discrecionales a provincias, con el propósito de disminuir el grado de arbitrariedad existente en tales asignaciones, tratándose de servicios o programas factibles de ser afrontados por los gobiernos provinciales. Al pasar a ser transferencias automáticas (bajo ciertas condicionalidades), si la Nación reduce de manera simultánea su gasto en este tipo de programas, la medida tiene un impacto fiscal neutro.

Considerando la estructura por programas del Presupuesto Nacional para 2014 se pueden identificar como principales candidatos a ser eliminados y afrontados sus finalidades luego vía provincias a través de los recursos automáticos del FIS o FIT a los que se señalan en el siguiente cuadro.

Transferencias Provinciales y Municipales para Financiar Gastos Corrientes y de Capital Programas seleccionados - Presupuesto Nacional 2014

		Corrientes	De Capital	Total	En % del PIB
M. de Planificación Federal	Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "TECHO DIGNO"	-	4.453	4.453	0,12%
M. de Desarrollo Social	Programa del Ingreso Social con Trabajo	2.166	-	2.166	0,06%
Obl. a Cargo del Tesoro	Otras Asistencias Financieras	2	2.000	2.002	0,05%
M. de Desarrollo Social	Seguridad Alimentaria	1.802	-	1.802	0,05%
M. de Educación	Infraestructura y Equipamiento	61	1.355	1.416	0,04%
M. de Planificación Federal	Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	-	1.279	1.279	0,03%
M. de Planificación Federal	Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	-	1.249	1.249	0,03%
M. de Planificación Federal	Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	-	1.174	1.174	0,03%
Total		4.031	11.510	15.541	0,42%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Cambios en transferencias Discrecionales - Año 2013

	En Millones de \$	En % de Impuestos	En % del PIB
Transf. Discrecionales (netas de FFS)	41.452	7,54%	1,50%
Reasignadas	11.773	2,14%	0,42%
Siguen	29.679	5,40%	1,07%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Este cálculo determina el monto de la reasignación de gasto (equivalen a 0,42% del PIB). Para materializarlo se debe modificar la distribución de alguna detracción ya existente (aumentando la participación de provincias) o introduciendo una detracción adicional sobre impuestos.

3.2.5.5. Recursos asignados a Nación mediante leyes especiales

Existen numerosas leyes especiales que implican detracciones para satisfacer asignaciones específicas en la órbita del gobierno nacional. El siguiente cuadro muestra las que no se modifican en esta propuesta debido a la dificultad política para hacerlo o por no resultar relevantes en la discusión del federalismo que se plantea (detracciones menores para financiar otros organismos).¹⁴ También se excluyen las que involucran a la ANSES, que ya han sido tratadas.

Leyes Especiales con detracciones para el Gobierno Nacional (se excluye Seguridad Social)

	En Millones de \$	En % de Impuestos
No se modifican	8.499	1,55%
Tesoro	7.487	1,36%
Combustibles	3.430	0,62%
Bienes Personales	3.882	0,71%
Radiodifusión p/TV, AM y FM	175	0,03%
ATN	116	0,02%
Bienes Personales	96	0,02%
Ganancias (suma fija)	20	0,00%
Otros Organismos	896	0,16%
Se modifican	43.221	7,86%
Tesoro	39.560	7,19%
IDCB (70%)	39.560	7,19%
ATN	3.660	0,67%
Ganancias (2%)	3.660	0,67%
Total	51.720	9,40%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se plantea redireccionar la detracción del 2% sobre el impuesto a las Ganancias que actualmente va a ATN para financiar los nuevos fondos

¹⁴ Para un detalle exhaustivo de la distribución de la recaudación, véase http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf

provinciales y modificar la distribución del IDCB (actualmente 70% va al Tesoro Nacional y 30% a la masa coparticipable), calibrado esto último para lograr una masa de recursos adecuada en dichos fondos, lo cual se muestra a continuación.

3.2.5.6. Resumen de recursos disponibles para los Fondos Provinciales

Sumando todos los conceptos ya analizados (programas reasignados, FFS, 2% de Ganancias y Excedentes de Leyes Especiales) se tiene un monto de \$51.926 millones (representa el 9,4% de lo recaudado por impuestos). El cuadro siguiente muestra el detalle de los recursos disponibles para financiar a los dos nuevos fondos provinciales. Se plantea una conformación del 55% para el FIT y un 45% para el FIS. Como se explicará más adelante, estos fondos se distribuyen de manera objetiva entre provincias, con asignación específica.

Reasignación de recursos para financiar a los Fondos Provinciales

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Disponible para FIT y FIS	51.926	9,4%
Programas reasignados (Nación)	11.773	2,1%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,8%
Otros ATN (2% Ganancias)	3.660	0,7%
Excedente Leyes Especiales	26.848	4,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si se sigue el primer mecanismo de reforma, se pueden destinar al FIT las deducciones que se aplican sobre Ganancias y al FIT las que se aplican sobre el monotributo impositivo y parte del IDCB (40%, que es cedido por el Tesoro Nacional). Tales proporciones se han decidido en función de lograr determinados efectos que cumplan con las restricciones planteadas al comienzo de esta sección.

Financiación de los Fondos Provinciales

	Deducciones Actuales		Reasignación bajo Reforma 1	
	En Millones de \$	En % de Impuestos	FIT	FIS
Ganancias	29.180	5,30%		
BA (suma fija)	650	0,12%	650	
Saldo de BA (10%-BA)	17.578	3,20%	17.578	
Provincias sin BA (4%)	7.291	1,33%	7.291	
ATN (2%)	3.660	0,67%	3.660	
IDCB	39.560	7,19%		
Tesoro Nacional (70%) (40% a FIS con reforma)	39.560	7,19%		22.606
Monotributo Impositivo	1.328	0,24%		
Provincias (30%)	1.328	0,24%		1.328
Total	53.114	9,66%	29.180	23.934
En % de Impuesto (Reforma 2)			5,30%	4,35%
En % del Total			54,94%	45,06%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

A continuación se resumen los cambios propuestos. El siguiente cuadro muestra el mecanismo de reforma, que surge de reasignar deducciones actualmente existentes (no se muestran las deducciones que se mantienen).

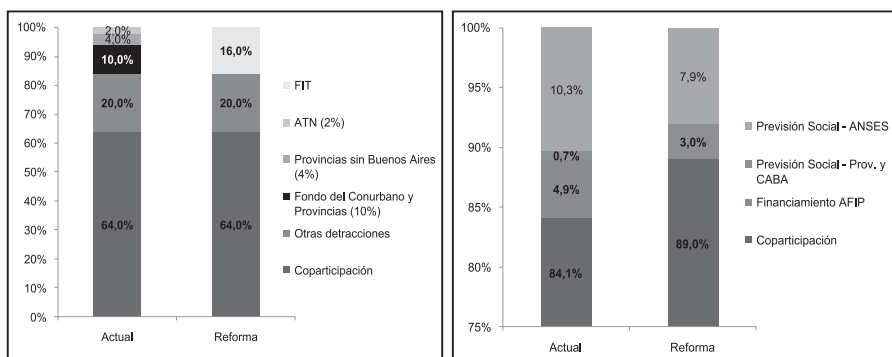
Reasignación de deducciones Impuestos modificados

	Deducciones En Millones de \$	Actuales En % de Impuestos	Reasignación bajo Reforma					
			FIT	FIS	Seg. Soc. Prov	ANSES	Tesoro Nacional	Masa Copart.
Ganancias	29.180	5,30%						
BA (suma fija)	650	0,12%	650					
Saldo de BA (10%-BA)	17.578	3,20%	17.578					
Provincias sin BA (4%)	7.291	1,33%	7.291					
ATN (2%)	3.660	0,67%	3.660					
IDCB	39.560	7,19%						
Tesoro Nacional (70%)	39.560	7,19%	-	22.606			8.477,23	8.477
Nuevos Coeficientes				40,00%			15,00%	15,00%
Monotributo Impositivo	1.328	0,24%						
Provincias (30%)	1.328	0,24%		1.328				
IVA Neto de Reintegros	38.525	7,00%						
Previsión Social (10,31% ANSES y 0,69% Prov.)	26.572	4,83%			7.247	19.325		
Nuevos Coeficientes					3,00%	8,00%		
AFIP	11.952	2,17%						11.952
Total deducciones modificadas	108.593	19,74%	29.180	23.934	7.247	19.325	8.477	20.429

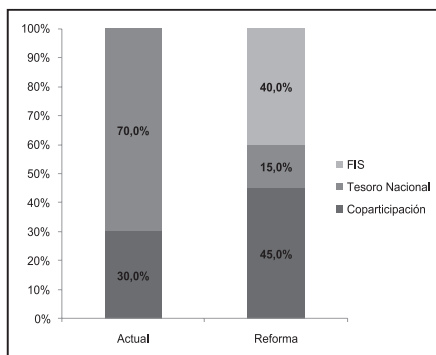
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Los siguientes gráficos reflejan los cambios en la distribución de los impuestos que se modifican.

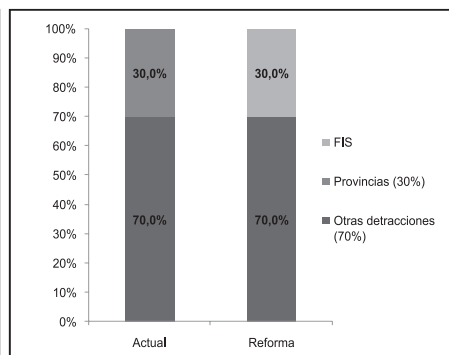
Distribución de los Impuestos bajo reforma



IDCB



Monotributo Impositivo



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.6. Efectos sobre la distribución primaria de la recaudación

Una vez cuantificados los efectos de los cambios que plantea la reforma en materia de detracciones se procede a determinar cómo queda la nueva masa coparticipable, comparando con la situación actual (tomando como referencia los datos de recaudación correspondientes al año 2013). El cuadro siguiente las agrupa de acuerdo al nivel de gobierno beneficiado.

Deducciones y Masa Coparticipable Clasificación según Jurisdicción

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Impuestos	550.050	100,00%
Detracciones Impuestos	184.656	33,57%
Nación	105.740	19,22%
Financiamiento AFIP (impuestos)	7.655	1,39%
Fondo Anticíclico (parte Nación)	2.213	0,40%
Leyes Especiales ANSES (sin 15%)	79.932	14,53%
Otras Leyes Especiales Nación	15.940	2,90%
Provincias	78.916	14,35%
Fondo Anticíclico (parte Provincias)	3.287	0,60%
Transferencias Seg. Social Prov.	7.892	1,43%
FIT	29.180	5,30%
FIS	23.934	4,35%
Otras Leyes Especiales Provincias	14.623	2,66%
Masa Coparticipable Bruta	365.394	66,43%
Fondo Compensador (suma fija)	550	0,10%
Transferencias ANSES (15%)	54.809	9,96%
Masa Coparticipable Neta	310.035	56,36%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se aclara que estas deducciones son las que se aplican sobre los impuestos (determinan la masa coparticipable), quedando excluidas las que se aplican sobre la Seguridad Social y el Comercio Exterior para financiar la AFIP (ya han sido cuantificadas previamente).

Una vez determinada la masa coparticipable neta, se procede a la distribución entre Nación, Provincias y fondo ATN empleando los mismos criterios que establece el actual régimen de coparticipación (Ley 23.548).¹⁵

¹⁵ Debido al empleo de datos con leves diferencias (coparticipación y recaudación) en los cálculos se ajustan algunos valores para que los cambios solo reflejen el impacto de la reforma.

Distribución de la Masa Coparticipable Se mantiene mecanismo actual

	En Millones de \$	En % de Impuestos	En % de la copa
Masa Coparticipable Neta	310.035	56,4%	100,0%
Nación	127.859	23,2%	41,2%
Tesoro Nacional	124.758	22,7%	40,2%
ATN	3.100	0,6%	1,0%
Provincias y CABA	182.177	33,1%	58,8%
CABA	4.340	0,8%	1,4%
Provincias	177.836	32,3%	57,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Efectos de la Reforma sobre los recursos de Nación y Provincias En Millones de Pesos

	Situación Actual	Situación cor Reforma	Var %	Diferencia
AFIP	11.952	11.952	0,0%	-
Nación	614.343	588.525	-4,2%	- 25.818
Tesoro	237.628	217.602	-8,4%	- 20.026
Comercio Exterior Neto	69.371	77.916	12,3%	8.545
Comercio Exterior	79.016	79.016	0,0%	-
FFS (-)	9.644			- 9.644
Financiamiento AFIP (-)		1.100		1.100
Coparticipación	122.246	124.758	2,1%	2.512
Leyes Especiales	46.011	14.928	-67,6%	- 31.083
Fondos	6.816	8.717	27,9%	1.902
ATN	6.816	3.217	-52,8%	- 3.599
Coparticipación	3.039	3.100	2,0%	62
Leyes Especiales	3.777	116	-96,9%	- 3.660
Fondo Anticíclico		5.500		5.500
Otros Organismos	896	896	0,0%	-
Leyes Especiales	896	896	0,0%	-
Seguridad Social	369.003	361.310	-2,1%	- 7.694
Aportes y Contribuciones neto	229.767	226.569	-1,4%	- 3.198
Financiamiento AFIP (-)		3.198		3.198
Detracción Masa Coparticipable (15%)	53.724	54.809	2,0%	1.086
Leyes Especiales	85.513	79.932	-6,5%	- 5.581
Provincias y Municipios	232.537	258.355	11,1%	25.818
Coparticipación	178.562	182.177	2,0%	3.615
Seguridad Social	2.310	7.892	241,6%	5.581
Leyes Especiales Cajas Provinciales	2.310	7.892	241,6%	5.581
Otros Automáticos	51.665	68.287	32,2%	16.622
Otras Leyes Especiales	42.020	15.173	-63,9%	- 26.848
FFS	9.644			- 9.644
Fondos Provinciales (FIT y FIS)		53.114		53.114
Total Recaudación	858.832	858.832	0,0%	-
% Prov sobre Total	27,1%	30,1%	3,0%	3,0%
% Prov sobre Total sin SS	37,0%	40,9%	3,9%	3,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En base a estos resultados se puede evaluar el efecto neto que tienen las reformas sobre la distribución primaria consolidada entre Nación y Provincias, descomponiendo entre transferencias automáticas y discrecionales. Al cuantificar el total provincial se añaden los recursos destinados al Fondo Anticíclico que corresponden a provincias (en momentos de baja recaudación se utilizan automáticamente para estabilizar las transferencias) y los ATN. Los cuadros siguientes resumen estas comparaciones.

Transferencias Totales a Provincias - En Millones de Pesos

	Original	Reforma	Diferencia	Var %
Automáticos	232.537	258.355	25.818	11,1%
Coparticipación	178.562	182.177	3.615	2,0%
Seguridad Social	2.310	7.892	5.581	241,6%
Otros Automáticos	51.665	68.287	16.622	32,2%
Discrecionales	41.452	29.679	- 11.773	-28,4%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	41.452	29.679	- 11.773	-28,4%
ATN y Fondo Anticíclico	150	6.504	6.354	
Total a Provincias	274.139	294.538	20.399	7,4%

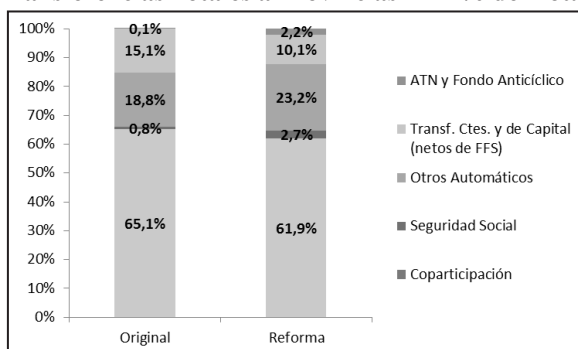
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % del Total

	Original	Reforma	Diferencia
Automáticos	84,8%	87,7%	2,9%
Coparticipación	65,1%	61,9%	-3,3%
Seguridad Social	0,8%	2,7%	1,8%
Otros Automáticos	18,8%	23,2%	4,3%
Discrecionales	15,1%	10,1%	-5,0%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	15,1%	10,1%	-5,0%
ATN y Fondo Anticíclico	0,1%	2,2%	2,2%
Total a Provincias	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % del Total



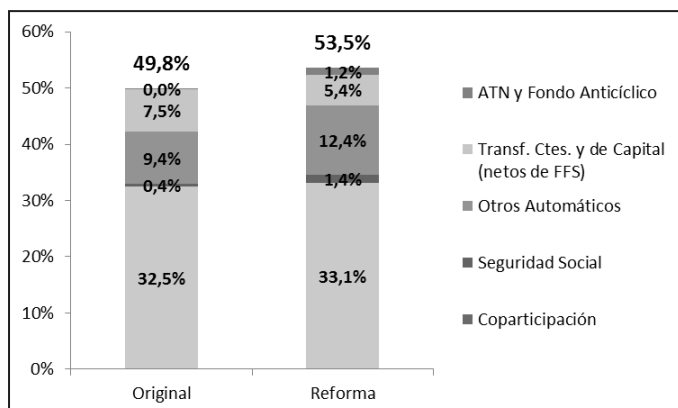
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % de los Impuestos

	Original	Reforma	Diferencia
Automáticos	42,3%	47,0%	4,7%
Coparticipación	32,5%	33,1%	0,7%
Seguridad Social	0,4%	1,4%	1,0%
Otros Automáticos	9,4%	12,4%	3,0%
Discrecionales	7,5%	5,4%	-2,1%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	7,5%	5,4%	-2,1%
ATN y Fondo Anticíclico	0,0%	1,2%	1,2%
Total a Provincias	49,8%	53,5%	3,7%

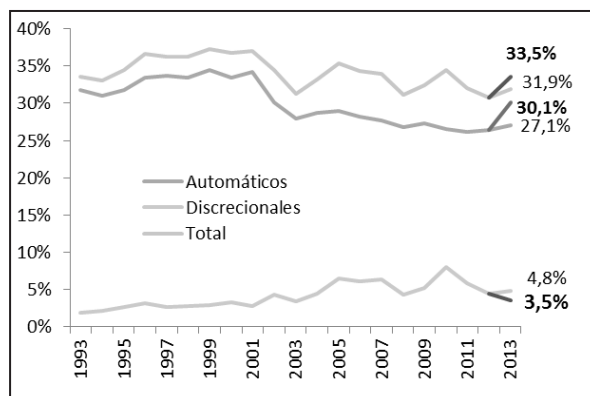
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % de los Impuestos



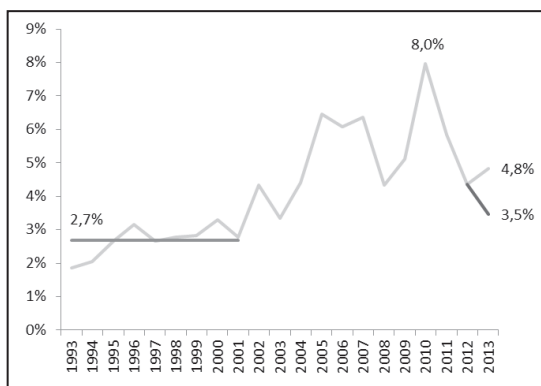
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias a Provincias - En % de la Recaudación Nacional



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Discrecionales a Provincias En % de la Recaudación Nacional



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.7. Efectos sobre el resultado fiscal en ambos niveles de gobierno

Al cambiar la distribución de la recaudación como consecuencia de la reforma, *ceteris paribus*, se modificarían los resultados fiscales tanto del gobierno nacional como del consolidado provincial. El cuadro siguiente muestra estos cambios, apreciando que las provincias ganan recursos por el equivalente al 0,74% del PIB (es mayor el aumento de las transferencias automáticas pero hay que recordar que una parte sustituye a transferencias discrecionales).

Efectos Fiscales de la Reforma

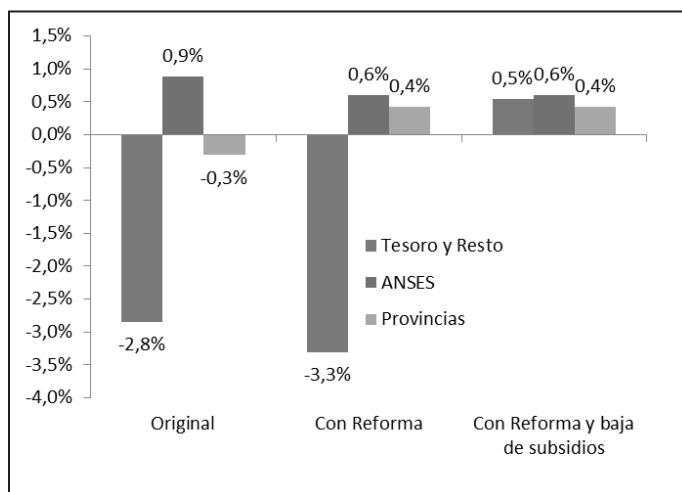
	En Millones de \$	En % del PIB
Nación	-20.399	-0,74%
Tesoro y Resto	-12.705	-0,46%
ANSES	-7.694	-0,28%
Provincias	20.399	0,74%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En el año 2013 tanto el gobierno nacional como los provinciales tuvieron déficit primario y financiero. En los cálculos del saldo nacional se excluyen la remisión de utilidades contables del BCRA al Tesoro Nacional (equivalen a 1,2% del PIB). El déficit del gobierno nacional se explica principalmente por la gran importancia de los subsidios económicos (representaron 4,8% del PIB).

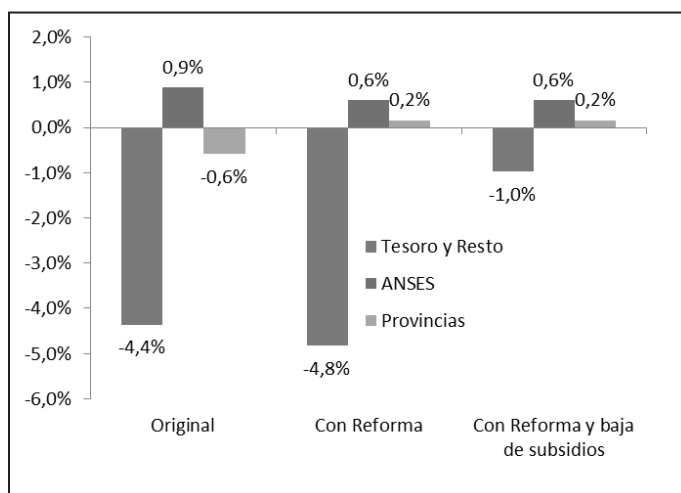
Como se aprecia en los siguientes gráficos, considerando el saldo primario, la reforma pasa a terreno positivo a las provincias, disminuye el superávit de la ANSES, y se agrava la situación del Tesoro (neto de utilidades del BCRA). Pero esta situación se puede resolver si se logra una fuerte reducción en los subsidios económicos. Si pasan a significar como máximo un 1% del PIB (como era hasta 2006), el Tesoro se encontraría también en terreno positivo. Con estos hechos y si se logra establecer una mayor credibilidad en la sustentabilidad de la política fiscal, y acceso al financiamiento voluntario local y externo para el sector público, se podría aprovechar este excedente para comenzar a bajar los impuestos más distorsivos, de manera gradual, y de esa manera mejorar las condiciones de competitividad de la economía.

Resultado Primario (neto de utilidades del BCRA) Año 2013 - En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Resultado Financiero (neto de utilidades del BCRA) Año 2013 - En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3. Reformas en el reparto entre provincias

En este punto se analiza la distribución secundaria consolidada de recursos entre provincias que genera la reforma. Como se planteó anteriormente, el objetivo a este respecto es introducir nuevas formas de reparto en fondos especiales, de modo que al consolidarse con la distribución de la coparticipación y otros regímenes pre-existentes, dicha reforma genere resultados más racionales que los actuales, en línea con objetivos específicos de distribución.

Se comienza por identificar todas las transferencias involucradas y establecer los criterios de reparto entre las jurisdicciones subnacionales. Como lo refleja el siguiente cuadro, el principal componente sigue siendo la coparticipación federal. Por los argumentos ya esgrimidos sobre viabilidad política de la reforma, conservan la distribución actual (Ley 23.548). El mismo criterio se aplicará para el reparto de los ATN y el Fondo Anticíclico Provincial. Si bien estos dos últimos conceptos no son de transferencia automática (se acumulan en cuentas individuales), es conveniente considerarlos en el cálculo total de recursos transferidos (en algunos periodos no se perciben, pero son compensados con lo que sucede en momentos de crisis o cuando tienen lugar las condiciones que activan su transferencias, como en los ATN).

Recursos totales asignados a Provincias

	En Millones de \$	En % del total	Distribución
Coparticipación	182.177	68,8%	Actual (Ley 23.548)
Transferencia Cajas Provinciales	7.892	3,0%	Población mayor 65 años
Otras Leyes Especiales	15.173	5,7%	Actuales
FIT	29.180	11,0%	Nueva (FIT)
FIS	23.934	9,0%	Nueva (FIS)
ATN	3.217	1,2%	Ley 23.548
Fondo Anticíclico Provincias	3.287	1,2%	Ley 23.548
Total	264.859	100,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Ya se ha mencionado que algunas leyes especiales se mantienen con la reforma (Combustibles y Bienes Personales, principalmente), y sus actuales coeficientes de distribución secundaria, que respetan formas objetivas. En el caso de las transferencias a las Cajas Provinciales no Transferidas se reparte por población de referencia (ver justificación previa). En donde se introducen nuevos indicadores es en los nuevos Fondos Provinciales, situación que se aborda en la siguiente sección.

3.3.1. Indicadores y criterios de distribución para los fondos provinciales

En la sección de diagnóstico de este informe se analizaron las características y consecuencias de la distribución de fondos federales entre las provincias. Allí se indicó que el principal inconveniente con el sistema actual de reparto reside en la notable heterogeneidad en los recursos per cápita recibidos por cada jurisdicción, situación que se hace evidente cuando se compara entre provincias con similares características socio-económicas y demográficas. Esta situación deriva en una también elevada heterogeneidad en el nivel de las erogaciones por habitante, induciendo con ello inequidades.

Si bien los criterios de reparto entre provincias que contiene la normativa actual son por lo general no explicitados, las dos variables que (implícitamente) explican en mayor medida el criterio de distribución adoptado son el PBG provincial por habitante y la densidad poblacional. Esto es, existe una distribución de fondos en parte devolutiva (relación directa con el PBG) y en parte igualadora de necesidades fiscales (relación inversa con la densidad poblacional), en el entendimiento que a menor densidad corresponden mayores erogaciones por habitante.

Por ende, las dos principales críticas que se pueden hacer a la situación actual es la falta de atención a la igualación de capacidades fiscales y la no inclusión de otros componentes reveladores de necesidad fiscal que no sea la densidad poblacional. A su vez, también podría mencionarse que aun cuando la porción de las transferencias federales condicionadas (con destino específico) es relativamente baja, tampoco se incluyen elementos que incentiven el buen uso de los recursos por parte de las jurisdicciones receptoras de transferencias.

En consecuencia, se considera conveniente una reforma a la distribución secundaria entre provincias que contemple los siguientes elementos:

3.3.1.1. Índices de participación en función de necesidades y capacidades fiscales

Dados los problemas existentes en términos de disponibilidad y/o calidad de cierta información necesaria, se considera conveniente concentrarse en una primera etapa principalmente en los aspectos relacionados con las *necesidades fiscales* de las provincias¹⁶, puesto que ellas han sido, además, las tradicionalmente privilegiadas en anteriores normativas legales relacionadas con las transferencias federales. Con tal propósito se sugiere utilizar sólo información de fuentes confiables y no manipulables por las jurisdicciones subnacionales.

Además, se establecen las siguientes restricciones a los indicadores. Dados sus objetivos de integración territorial, en el FIT se excluye a CABA y al Conurbano (Buenas Aires disminuye su participación). En el FIS se incluye a CABA pero se emplea el mismo coeficiente que se aplica para el reparto de la coparticipación (para el resto de las provincias se emplean los indicadores señalados previamente).¹⁷

Para la elaboración de los coeficientes de distribución del FIT y del FIS se propone emplear los siguientes indicadores:

¹⁶ Posteriormente en el seno del OFF podrán analizarse mecanismos más ajustados para captar capacidades y necesidades fiscales de las provincias, siempre que comience a generarse en forma confiable y sistemática la información de base necesaria.

¹⁷ El coeficiente de distribución secundaria de CABA es 2,4%. Si se calculase el indicador igual que en las provincias sería de 5,8%, resultando en un aumento importante en las transferencias que percibiría con la reforma. No se lo considera viable políticamente.

• **Población:** La distribución en función de la participación en la Población garantiza cierta capacidad mínima para proveer servicios públicos en forma igualitaria por parte de todos los gobiernos subnacionales. Resulta, además, en un criterio básico para medir necesidades fiscales.

• **NBI:** El reparto relacionado con la cantidad de Habitantes en Hogares con NBI cumple también un doble papel: indica grados de capacidad fiscal, pues existe correlación negativa entre dicho indicador y la posibilidad de recaudar tributos por parte de una gobierno, pero a la vez también de necesidad fiscal, por cuanto en jurisdicciones con mayores problemas de NBI los gobiernos a cargo deben hacer un mayor esfuerzo en materia de erogaciones para alcanzar resultados similares a otras jurisdicciones con menores niveles de NBI, en términos de lo que este indicador intenta medir: condiciones educativas, sanitarias y habitacionales.

• **Superficie y Partes Iguales:** La inclusión de los indicadores participación en la Superficie y reparto en Partes Iguales intenta captar dos efectos que en otra normativa se intentaba capturar (imperfectamente) con el indicador Densidad Poblacional. Una jurisdicción con población pequeña y superficie extensa (baja densidad) tiene desventajas en términos de costos por habitante para proveer servicios públicos, puesto que se incrementan sus gastos relacionados con carreteras, comunicaciones y redes, es decir, todo aquello tendiente a “unir” a una población en un territorio extenso. Sin embargo, no capta adecuadamente el problema que puede tener una jurisdicción con población y territorio pequeño (podría ser el caso de Tierra del Fuego), en que se incrementan sus costos fijos por habitante por efecto de las diseconomías de escala¹⁸.

• **Distancia a CABA:** Debido a la elevada concentración económica en el área del Gran Buenos Aires y la estructura radial de las vías de transporte, la provisión de determinados servicios públicos y el desenvolvimiento de la actividad productiva (dependiente de la infraestructura pública) se encuentra en desventajas a medida que se aleja de la Capital Federal. Resulta necesario considerar esta variable (se toma la distancia entre ciudades capitales para elaborar el indicador) al establecer objetivos de integración territorial.

¹⁸ El hecho que aún para atender a una población pequeña debe contar con un Poder Legislativo y Judicial con cierta estructura, con una determinada cantidad de ministerios en el Poder Ejecutivo, etc.

Indicadores de distribución de recursos

	Población (Censo 2010)	Distancia a CABA	NBI (Censo 2010)	Superficie	Partes iguales
BUENOS AIRES	39,15%	0,22%	35,12%	11,06%	4,35%
CATAMARCA	0,92%	4,23%	0,98%	3,69%	4,35%
CÓRDOBA	8,17%	2,61%	5,57%	5,95%	4,35%
CORRIENTES	2,46%	3,79%	3,64%	3,17%	4,35%
CHACO	2,62%	3,75%	4,71%	3,58%	4,35%
CHUBUT	1,30%	5,16%	1,20%	8,08%	4,35%
ENTRE RÍOS	3,06%	1,82%	2,72%	2,83%	4,35%
FORMOSA	1,32%	4,38%	2,49%	2,59%	4,35%
JUJUY	1,68%	6,10%	2,43%	1,91%	4,35%
LA PAMPA	0,78%	2,24%	0,37%	5,16%	4,35%
LA RIOJA	0,84%	4,32%	1,00%	3,23%	4,35%
MENDOZA	4,35%	4,01%	3,39%	5,35%	4,35%
MISIONES	2,78%	3,90%	4,26%	1,07%	4,35%
NEUQUÉN	1,39%	4,29%	1,58%	3,38%	4,35%
RÍO NEGRO	1,59%	3,57%	1,69%	7,30%	4,35%
SALTA	3,07%	5,98%	5,24%	5,59%	4,35%
SAN JUAN	1,70%	4,62%	1,63%	3,23%	4,35%
SAN LUIS	1,10%	3,03%	0,90%	2,76%	4,35%
SANTA CRUZ	0,73%	9,61%	0,61%	8,78%	4,35%
SANTA FE	7,87%	1,75%	5,93%	4,79%	4,35%
SGO. DEL ESTERO	2,26%	4,23%	3,46%	4,91%	4,35%
TUCUMÁN	3,60%	4,82%	4,40%	0,81%	4,35%
TIERRA DEL FUEGO	0,33%	11,58%	0,50%	0,77%	4,35%
C.A.B.A	6,95%	0,00%	6,19%	0,00%	0,00%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a INDEC.

Estructura de la Provincia de Buenos Aires En % del Total País

	Población (Censo 2010)	NBI (Censo 2010)	Superficie
Buenos Aires	38,9%	35,1%	8,21%
24 partidos del Gran Buenos Aires	24,7%	24,4%	0,10%
Interior de la provincia de Buenos Aires	14,2%	10,7%	8,11%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a INDEC.

En los Cuadros siguientes se exponen el valor de los indicadores seleccionados y los ponderadores escogidos.

Ponderación empleada en los Indicadores de los Fondos Provinciales

	Población (Censo 2010)	NBI (Censo 2010)	Superficie	Partes iguales	Distancia a CABA
FIS	30,0%	60,0%	5,0%	5,0%	0,0%
FIT	30,0%	60,0%	5,0%	0,0%	5,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En base a los datos previos se calculan los índices de distribución del FIT y FIS, como se expone en el siguiente cuadro. También se muestra el resto de los coeficientes empleados que ya han sido explicados previamente.

Coefficientes secundarios empleados en la reforma

	Ley 23.584	Cajas no Transferidas	Leyes Especiales que siguen (promedio)	FIT	FIS
BUENOS AIRES	21,21%	57,02%	17,88%	16,17%	34,80%
CATAMARCA	2,66%	0,00%	2,61%	1,65%	1,31%
CÓRDOBA	8,57%	12,61%	7,19%	8,83%	6,54%
CORRIENTES	3,59%	2,66%	4,00%	4,57%	3,42%
CHACO	4,82%	2,51%	4,47%	5,58%	4,15%
CHUBUT	1,53%	1,29%	2,65%	2,27%	1,79%
ENTRE RÍOS	4,72%	4,33%	4,57%	3,92%	3,01%
FORMOSA	3,52%	1,26%	3,69%	3,08%	2,32%
JUJUY	2,74%	0,00%	2,90%	3,24%	2,36%
LA PAMPA	1,81%	1,22%	2,15%	1,03%	0,96%
LA RIOJA	2,00%	0,00%	2,25%	1,61%	1,28%
MENDOZA	4,03%	0,00%	4,15%	5,31%	3,96%
MISIONES	3,19%	2,37%	3,96%	5,16%	3,80%
NEUQUÉN	1,68%	1,24%	2,97%	2,36%	1,82%
RÍO NEGRO	2,44%	0,00%	3,32%	2,70%	2,15%
SALTA	3,70%	0,00%	3,92%	6,45%	4,72%
SAN JUAN	3,26%	0,00%	3,48%	2,55%	1,93%
SAN LUIS	2,20%	0,00%	3,03%	1,55%	1,27%
SANTA CRUZ	1,53%	0,50%	2,52%	1,77%	1,29%
SANTA FE	8,63%	12,84%	7,37%	8,90%	6,60%
SGO. DEL ESTERO	3,99%	0,00%	4,14%	4,44%	3,33%
TUCUMÁN	4,59%	0,00%	4,34%	5,67%	4,12%
TIERRA DEL FUEGO	1,19%	0,17%	2,00%	1,19%	0,68%
C.A.B.A	2,40%	0,00%	0,43%	0,00%	2,40%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2. Cambios producidos en la distribución entre provincias

En base a los recursos a distribuir y los coeficientes de reparto propuestos previamente se puede simular cual hubiera sido la distribución total de recursos automáticos durante el año 2013 entre las jurisdicciones provinciales. El siguiente cuadro resume los cambios en la distribución de los recursos automáticos como porcentaje de la recaudación tributaria nacional.

**Distribución de recursos automáticos
En % de la recaudación total**

	Actual	Reforma	Dif. pp	Var %
BUENOS AIRES	5,2%	7,0%	1,83%	35,1%
CATAMARCA	0,7%	0,7%	0,00%	0,4%
CÓRDOBA	2,4%	2,6%	0,23%	9,8%
CORRIENTES	1,0%	1,1%	0,11%	10,2%
CHACO	1,4%	1,5%	0,11%	8,5%
CHUBUT	0,4%	0,5%	0,08%	17,8%
ENTRE RÍOS	1,3%	1,4%	0,06%	4,9%
FORMOSA	1,0%	1,0%	0,04%	4,4%
JUJUY	0,8%	0,8%	0,06%	8,0%
LA PAMPA	0,5%	0,5%	0,01%	2,5%
LA RIOJA	0,5%	0,6%	0,02%	4,0%
MENDOZA	1,1%	1,3%	0,13%	11,3%
MISIONES	0,9%	1,1%	0,15%	16,5%
NEUQUÉN	0,5%	0,6%	0,08%	15,6%
RÍO NEGRO	0,7%	0,7%	0,06%	9,2%
SALTA	1,1%	1,2%	0,18%	16,5%
SAN JUAN	0,9%	0,9%	0,03%	3,0%
SAN LUIS	0,6%	0,6%	0,01%	2,4%
SANTA CRUZ	0,4%	0,5%	0,05%	11,6%
SANTA FE	2,4%	2,6%	0,23%	9,4%
SGO. DEL ESTERO	1,1%	1,2%	0,08%	7,1%
TUCUMÁN	1,3%	1,4%	0,11%	8,7%
TIERRA DEL FUEGO	0,3%	0,4%	0,02%	7,4%
C.A.B.A.	0,5%	0,6%	0,07%	12,9%
Total	27,1%	30,9%	3,76%	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si bien puede observarse una fuerte mejora para la provincia de Buenos Aires, deben considerarse dos aclaraciones importantes: 1) Se trata de una jurisdicción fuertemente castigada por el actual sistema de transferencias, especialmente por la existencia del Fondo del Conurbano; 2) Los habitantes del Gran Buenos Aires se supone que sufrirán el mayor ajuste del país en materia de tarifas de servicios públicos (agua, gas, electricidad, transporte), de modo que podrán existir efectos parcialmente compensadores entre una reforma (fiscal) y la otra (subsidios económicos).

Como en la comparación entre la situación original y con reforma se plantea un desplazamiento de recursos discrecionales a automáticos, para una comparación global es necesario establecer supuestos sobre la distribución de los primeros en la situación base. Con ese fin se podría tomar la distribución efectiva (última dato disponible corresponde a 2012). Pero, como ya se mostró, estos coeficientes mostraron una alta variabilidad, por lo que puede resultar más conveniente presentarlos en base a un promedio de los últimos cinco años. Ambas opciones tiene el defecto de que convalidan una distribución que puede estar lejos de lo que surgiría de aplicar criterios de reparto más objetivos, por eso se plantea una tercera posibilidad, que es la de suponer la misma distribución que la de la coparticipación para dichos envíos discrecionales en el caso base. El siguiente cuadro muestra estas opciones.

**Criterios para suponer distribución de transferencias discrecionales en el pasado
Sólo para comparación con situación con reforma**

	Ley 23.548	Efectiva 2012	Promedio 2008-12
BUENOS AIRES	21,3%	23,3%	27,7%
CATAMARCA	2,7%	1,1%	0,7%
CÓRDOBA	8,6%	4,9%	7,3%
CORRIENTES	3,6%	1,8%	1,6%
CHACO	4,8%	8,2%	6,7%
CHUBUT	1,5%	1,1%	1,1%
ENTRE RÍOS	4,7%	5,2%	4,7%
FORMOSA	3,5%	6,0%	3,6%
JUJUY	2,7%	5,9%	4,6%
LA PAMPA	1,8%	1,2%	1,4%
LA RIOJA	2,0%	3,3%	3,5%
MENDOZA	4,0%	3,6%	3,0%
MISIONES	3,2%	5,1%	4,2%
NEUQUÉN	1,7%	2,0%	1,6%
RÍO NEGRO	2,4%	1,7%	1,7%
SALTA	3,7%	3,0%	2,5%
SAN JUAN	3,3%	1,8%	2,2%
SAN LUIS	2,2%	0,5%	0,5%
SANTA CRUZ	1,5%	2,5%	6,0%
SANTA FE	8,6%	5,8%	4,5%
SGO. DEL ESTERO	4,0%	3,4%	3,6%
TUCUMÁN	4,6%	6,1%	5,4%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	0,7%	0,7%
C.A.B.A	2,4%	1,9%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Estas posibilidades dan lugar a tres simulaciones posibles, que se resumen a continuación. En cada caso, los primeros dos cuadros muestran la situación original y con reforma. Y un tercero expone los resultados comparativos.

3.3.2.1. Caso A: Reparto de las transferencias discrecionales en caso base según Ley 23.548

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548

	Copa 1	LE 2	FFS 3	TD siguen 4	TD no siguen 5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	6.319	2.507	44.737	53.562	47.243
CATAMARCA	4.737	1.197	256	787	312	6.190	7.289	6.502
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	2.547	1.011	20.430	23.988	21.440
CORRIENTES	6.403	2.099	346	1.064	422	8.848	10.334	9.270
CHACO	8.574	2.558	463	1.425	565	11.595	13.585	12.160
CHUBUT	2.732	946	148	454	180	3.825	4.459	4.005
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.401	556	11.269	13.225	11.824
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.039	412	8.370	9.821	8.782
JUJUY	4.897	1.452	264	814	323	6.614	7.751	6.937
LA PAMPA	3.234	875	175	538	213	4.284	5.035	4.497
LA RIOJA	3.565	958	193	593	235	4.715	5.543	4.950
MENDOZA	7.201	2.072	389	1.197	475	9.662	11.333	10.137
MISIONES	5.689	1.936	307	946	375	7.933	9.253	8.308
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	497	197	4.198	4.892	4.395
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	720	286	5.860	6.866	6.146
SALTA	6.602	2.142	357	1.097	435	9.100	10.633	9.535
SAN JUAN	5.817	1.537	314	967	384	7.668	9.019	8.052
SAN LUIS	3.926	1.118	212	653	259	5.257	6.168	5.515
SANTA CRUZ	2.716	876	147	451	179	3.739	4.369	3.918
SANTA FE	15.436	4.429	834	2.566	1.018	20.699	24.282	21.716
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.181	468	9.571	11.220	10.039
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.363	541	11.030	12.933	11.570
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	354	140	2.877	3.371	3.017
C.A.B.A	4.254	65	230	707	281	4.549	5.537	4.830
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548**

	Copa 6	LE 7	FIS 8	FIT 9	FA y ATN 10	Total 6-10
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cambios en la distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548**

	Coeficientes Secundarios Totales						Montos Transferidos Totales								
	Actual			Cambio en relativos			Actual			Nueva			Cambio Nominal		
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10
BUENOS AIRES	19,2%	19,5%	22,8%	18,7%	16,7%	16,7%	44,737	47,243	60,449	35,1%	28,0%	0,4%	35,1%	28,0%	0,4%
CATAMARCA	2,7%	2,7%	2,3%	-11,8%	-11,8%	2,3%	6,190	6,502	6,217	0,4%	-4,4%	0,4%	0,4%	-4,4%	0,4%
CÓRDOBA	8,8%	8,7%	8,5%	-3,6%	-3,2%	8,5%	20,430	21,440	22,437	9,8%	4,7%	9,8%	9,8%	4,7%	9,8%
CORRIENTES	3,8%	3,8%	3,7%	-3,2%	-2,4%	3,7%	8,848	9,270	9,752	10,2%	5,2%	10,2%	10,2%	5,2%	10,2%
CHACO	5,0%	4,9%	4,7%	-4,7%	-4,2%	4,7%	11,595	12,160	12,578	8,5%	3,4%	8,5%	8,5%	3,4%	8,5%
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	4,5%	4,5%	3,825	4,005	4,505	17,8%	12,5%	17,8%	17,8%	12,5%	17,8%
ENTRE RÍOS	4,8%	4,8%	4,5%	-7,9%	-7,5%	4,5%	11,269	11,824	11,824	4,9%	0,0%	4,9%	4,9%	0,0%	4,9%
FORMOSA	3,6%	3,6%	3,3%	-8,3%	-7,9%	3,3%	8,370	8,782	8,741	4,4%	-0,5%	4,4%	4,4%	-0,5%	4,4%
JUJUY	2,8%	2,8%	2,7%	-5,1%	-4,7%	2,7%	6,614	6,937	7,144	8,0%	3,0%	8,0%	8,0%	3,0%	8,0%
LA PAMPA	1,8%	1,8%	1,7%	-10,0%	-9,8%	1,7%	4,284	4,497	4,392	2,5%	-2,3%	2,5%	2,5%	-2,3%	2,5%
LA RIOJA	2,0%	2,0%	1,8%	-8,6%	-8,5%	1,8%	4,715	4,950	4,906	4,0%	-0,9%	4,0%	4,0%	-0,9%	4,0%
MENDOZA	4,1%	4,1%	4,1%	-2,3%	-1,9%	4,1%	9,662	10,137	10,751	11,3%	6,1%	11,3%	11,3%	6,1%	11,3%
MISIONES	3,4%	3,4%	3,5%	2,3%	3,3%	3,3%	7,933	8,308	9,243	16,5%	11,3%	16,5%	16,5%	11,3%	16,5%
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	2,6%	2,6%	4,198	4,395	4,854	15,6%	10,4%	15,6%	15,6%	10,4%	15,6%
RÍO NEGRO	2,5%	2,5%	2,4%	-4,1%	-3,6%	2,4%	5,860	6,146	6,402	9,2%	4,2%	9,2%	9,2%	4,2%	9,2%
SALTA	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	3,2%	3,2%	9,100	9,535	10,604	16,5%	11,2%	16,5%	16,5%	11,2%	16,5%
SAN JUAN	3,3%	3,3%	3,0%	-9,6%	-9,4%	3,0%	7,668	8,052	7,896	3,0%	-1,9%	3,0%	3,0%	-1,9%	3,0%
SAN LUIS	2,3%	2,2%	2,0%	-10,1%	-9,7%	2,0%	5,257	5,515	5,382	2,4%	-2,4%	2,4%	2,4%	-2,4%	2,4%
SANTA CRUZ	1,6%	1,6%	1,6%	-2,0%	-1,2%	1,6%	3,739	3,918	4,173	11,6%	6,5%	11,6%	11,6%	6,5%	11,6%
SANTA FE	8,9%	8,8%	8,5%	-4,0%	-3,6%	8,5%	20,699	21,716	22,634	9,4%	4,2%	9,4%	9,4%	4,2%	9,4%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,1%	3,9%	-6,0%	-5,5%	3,9%	9,571	10,039	10,246	7,1%	2,1%	7,1%	7,1%	2,1%	7,1%
TUCUMÁN	4,7%	4,7%	4,5%	-4,6%	-4,2%	4,5%	11,030	11,570	11,984	8,7%	3,6%	8,7%	8,7%	3,6%	8,7%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	-5,2%	1,2%	2,877	3,017	3,089	7,4%	2,4%	7,4%	7,4%	2,4%	7,4%
C.A.B.A	2,0%	2,0%	1,9%	-0,9%	-4,1%	1,9%	4,549	4,830	5,136	12,9%	6,3%	12,9%	12,9%	6,3%	12,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	233,017	244,790	265,339	13,9%	8,4%	13,9%	13,9%	8,4%	8,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2.2.Caso B: Reparto de las transferencias discrecionales en caso base según distribución efectiva en 2012

	Copa					FFS	TD siguen	TD no siguen	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
	1	2	3	4	5						
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	6.907	2.740	44.737	54.384	47.477			
CATAMARCA	4.737	1.197	256	326	129	6.190	6.645	6.319			
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	1.454	577	20.430	22.460	21.006			
CORRIENTES	6.403	2.099	346	528	210	8.848	9.586	9.057			
CHACO	8.574	2.558	463	2.425	962	11.595	14.982	12.557			
CHUBUT	2.732	946	148	336	133	3.825	4.294	3.958			
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.536	609	11.269	13.414	11.878			
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.783	707	8.370	10.860	9.077			
JUJUY	4.897	1.452	264	1.763	700	6.614	9.077	7.313			
LA PAMPA	3.234	875	175	343	136	4.284	4.763	4.420			
LA RIOJA	3.565	958	193	993	394	4.715	6.102	5.109			
MENDOZA	7.201	2.072	389	1.061	421	9.662	11.144	10.083			
MISIONES	5.689	1.936	307	1.511	599	7.933	10.043	8.532			
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	592	235	4.198	5.025	4.433			
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	506	201	5.860	6.567	6.061			
SALTA	6.602	2.142	357	887	352	9.100	10.340	9.452			
SAN JUAN	5.817	1.537	314	536	213	7.668	8.416	7.881			
SAN LUIS	3.926	1.118	212	145	57	5.257	5.459	5.314			
SANTA CRUZ	2.716	876	147	740	293	3.739	4.772	4.032			
SANTA FE	15.436	4.429	834	1.725	684	20.699	23.108	21.383			
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.000	396	9.571	10.967	9.967			
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.803	715	11.030	13.548	11.745			
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	218	86	2.877	3.181	2.963			
C.A.B.A.	4.254	65	230	561	223	4.549	5.333	4.772			
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790			

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012**

	Copa	LE	FIS	FIT	FA y ATN	Total 6-10
	6	7	8	9	10	
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A.	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cambios en la Distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012**

	Coeficientes Secundarios Totales					Cambio en relativos					Montos Transferidos Totales					
	Actual		Nueva		Cambio en relativos	Actual		Nueva		Cambio Nominal	Actual		Nueva		Cambio Nominal	
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3y5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-3y5	
BUENOS AIRES	19,2%	19,8%	22,8%	18,7%	15,0%	44,737	47,477	60,449	35,1%	27,3%						
CATAMARCA	2,7%	2,4%	2,8%	-11,8%	-3,2%	6,190	6,319	6,217	0,4%	-1,6%						
CÓRDOBA	8,8%	8,2%	8,5%	-3,6%	3,3%	20,430	21,006	22,437	9,8%	6,8%						
CORRIENTES	3,8%	3,5%	3,7%	-3,2%	5,2%	8,848	9,057	9,752	10,2%	7,7%						
CHACO	5,0%	5,5%	4,7%	-4,7%	-13,2%	11,595	12,557	12,578	8,5%	0,2%						
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	8,5%	3,825	3,958	4,505	17,8%	13,8%						
ENTRE RÍOS	4,8%	4,9%	4,5%	-7,9%	-8,8%	11,269	11,878	11,824	4,9%	-0,5%						
FORMOSA	3,6%	4,0%	3,3%	-8,3%	-16,7%	8,370	9,077	8,741	4,4%	-3,7%						
JUJUY	2,8%	3,3%	2,7%	-5,1%	-18,6%	6,614	7,313	7,144	8,0%	-2,3%						
LA PAMPA	1,8%	1,7%	1,7%	-10,0%	-4,6%	4,284	4,420	4,392	2,5%	-0,6%						
LA RIOJA	2,0%	2,2%	1,8%	-8,6%	-16,8%	4,715	5,109	4,906	4,0%	-4,0%						
MENDOZA	4,1%	4,1%	4,1%	-2,3%	-0,2%	9,662	10,083	10,751	11,3%	6,6%						
MISIONES	3,4%	3,7%	3,5%	2,3%	-4,8%	7,933	8,532	9,243	16,5%	8,3%						
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	-0,1%	4,198	4,433	4,854	15,6%	9,5%						
RIO NEGRO	2,5%	2,4%	2,4%	-4,1%	0,8%	5,860	6,061	6,402	9,2%	5,6%						
SALTA	3,9%	3,8%	4,0%	2,3%	6,1%	9,100	9,452	10,604	16,5%	12,2%						
SAN JUAN	3,3%	3,1%	3,0%	-9,6%	-2,9%	7,668	7,881	7,896	3,0%	0,2%						
SAN LUIS	2,3%	2,0%	2,0%	-10,1%	2,0%	5,257	5,314	5,382	2,4%	1,3%						
SANTA CRUZ	1,6%	1,7%	1,6%	-2,0%	-9,5%	3,739	4,032	4,173	11,6%	3,5%						
SANTA FE	8,9%	8,4%	8,5%	-4,0%	1,3%	20,699	21,383	22,634	9,4%	5,9%						
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,0%	3,9%	-6,0%	-3,4%	9,571	9,967	10,246	7,1%	2,8%						
TUCUMÁN	4,7%	4,9%	4,5%	-4,6%	-8,5%	11,030	11,745	11,984	8,7%	2,0%						
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	0,4%	2,877	2,963	3,089	7,4%	4,2%						
C.A.B.A.	2,0%	1,9%	1,9%	-0,9%	-0,4%	4,549	4,772	5,136	12,9%	7,6%						
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	233,017	244,790	265,339	13,9%	8,4%						

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2.3. Caso C: Reparto de las transferencias discrecionales en caso base según promedio 5 años

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años

	Copa		LE	FFS	TD no siguen					Total 1-5	Total 1-3y5
	1	2			3	4	5	Total 1-3			
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	8.215	3.259	44.737	56.211	47.996			
CATAMARCA	4.737	1.197	256	207	82	6.190	6.479	6.272			
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	2.157	856	20.430	23.442	21.285			
CORRIENTES	6.403	2.099	346	471	187	8.848	9.506	9.035			
CHACO	8.574	2.558	463	1.976	784	11.595	14.355	12.379			
CHUBUT	2.732	946	148	334	133	3.825	4.292	3.958			
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.390	551	11.269	13.210	11.820			
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.075	426	8.370	9.871	8.796			
JUJUY	4.897	1.452	264	1.378	547	6.614	8.538	7.160			
LA PAMPA	3.234	875	175	415	165	4.284	4.864	4.449			
LA RIOJA	3.565	958	193	1.044	414	4.715	6.174	5.130			
MENDOZA	7.201	2.072	389	894	355	9.662	10.911	10.017			
MISIONES	5.689	1.936	307	1.242	493	7.933	9.667	8.425			
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	464	184	4.198	4.846	4.382			
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	504	200	5.860	6.564	6.060			
SALTA	6.602	2.142	357	734	291	9.100	10.126	9.391			
SAN JUAN	5.817	1.537	314	652	259	7.668	8.579	7.927			
SAN LUIS	3.926	1.118	212	138	55	5.257	5.449	5.311			
SANTA CRUZ	2.716	876	147	1.781	707	3.739	6.226	4.445			
SANTA FE	15.436	4.429	834	1.344	533	20.699	22.575	21.232			
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.067	423	9.571	11.062	9.994			
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.594	632	11.030	13.256	11.662			
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	218	86	2.877	3.182	2.964			
C.A.B.A.	4.254	65	230	384	152	4.549	5.085	4.701			
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790			

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años**

	Copa 6	LE 7	FIS 8	FIT 9	FA y ATN 10	Total 6-10
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cambios en la Distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años**

	Actual				Cambio en relativos				Actual				Cambio Nominal			
	Total 1-3		Total 1-5		Total 1-3		Total 1-5		Total 1-3		Total 1-5		Total 1-3		Total 1-5	
	Total 1-3	Total 1-5	Nueva	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Nueva	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Nueva	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Nueva	Total 6-10
BUENOS AIRES	19,2%	20,5%	22,8%	18,7%	11,2%	18,7%	22,8%	11,2%	44.737	47.996	60.449	35,1%	25,9%	60.449	35,1%	25,9%
CATAMARCA	2,7%	2,4%	2,3%	-11,8%	-0,7%	-11,8%	2,3%	-0,7%	6.190	6.272	6.217	0,4%	-0,9%	6.217	0,4%	-0,9%
CÓRDOBA	8,8%	8,5%	8,5%	-3,6%	-1,0%	-3,6%	8,5%	-1,0%	20.430	21.285	22.437	9,8%	5,4%	22.437	9,8%	5,4%
CORRIENTES	3,8%	3,5%	3,7%	-3,2%	6,1%	-3,2%	3,7%	6,1%	8.848	9.035	9.752	10,2%	7,9%	9.752	10,2%	7,9%
CHACO	5,0%	5,2%	4,7%	-4,7%	-9,4%	-4,7%	4,7%	-9,4%	11.595	12.379	12.578	8,5%	1,6%	12.578	8,5%	1,6%
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	8,6%	3,4%	1,7%	8,6%	3.825	3.958	4.505	17,8%	13,8%	4.505	17,8%	13,8%
ENTRE RÍOS	4,8%	4,8%	4,5%	-7,9%	-7,4%	-7,9%	4,5%	-7,4%	11.269	11.820	11.824	4,9%	0,0%	11.824	4,9%	0,0%
FORMOSA	3,6%	3,6%	3,3%	-8,3%	-8,4%	-8,3%	3,3%	-8,4%	8.370	8.796	8.741	4,4%	-0,6%	8.741	4,4%	-0,6%
JUJUY	2,8%	3,1%	2,7%	-5,1%	-13,5%	-5,1%	2,7%	-13,5%	6.614	7.160	7.144	8,0%	-0,2%	7.144	8,0%	-0,2%
LA PAMPA	1,8%	1,8%	1,7%	-10,0%	-6,6%	-10,0%	1,7%	-6,6%	4.284	4.449	4.392	2,5%	-1,3%	4.392	2,5%	-1,3%
LA RIOJA	2,0%	2,2%	1,8%	-8,6%	-17,8%	-8,6%	1,8%	-17,8%	4.715	5.130	4.906	4,0%	-4,4%	4.906	4,0%	-4,4%
MENDOZA	4,1%	4,0%	4,1%	-2,3%	1,9%	-2,3%	4,1%	1,9%	9.662	10.017	10.751	11,3%	7,3%	10.751	11,3%	7,3%
MISIONES	3,4%	3,5%	3,5%	2,3%	-1,1%	2,3%	3,5%	-1,1%	7.933	8.425	9.243	16,5%	9,7%	9.243	16,5%	9,7%
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	3,6%	1,5%	1,8%	3,6%	4.198	4.382	4.854	15,6%	10,8%	4.854	15,6%	10,8%
RÍO NEGRO	2,5%	2,4%	2,4%	-4,1%	0,9%	-4,1%	2,4%	0,9%	5.860	6.060	6.402	9,2%	5,6%	6.402	9,2%	5,6%
SALTA	3,9%	3,7%	4,0%	2,3%	8,3%	2,3%	4,0%	8,3%	9.100	9.391	10.604	16,5%	12,9%	10.604	16,5%	12,9%
SAN JUAN	3,3%	3,1%	3,0%	-9,6%	-4,8%	-9,6%	3,0%	-4,8%	7.668	7.927	7.896	3,0%	-0,4%	7.896	3,0%	-0,4%
SAN LUIS	2,3%	2,0%	2,0%	-10,1%	2,2%	-10,1%	2,0%	2,2%	5.257	5.311	5.382	2,4%	1,3%	5.382	2,4%	1,3%
SANTA CRUZ	1,6%	2,3%	1,6%	-2,0%	-30,7%	-2,0%	1,6%	-30,7%	3.739	4.445	4.173	11,6%	-6,1%	4.173	11,6%	-6,1%
SANTA FE	8,9%	8,2%	8,5%	-4,0%	3,7%	-4,0%	8,5%	3,7%	20.699	21.232	22.634	9,4%	6,6%	22.634	9,4%	6,6%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,0%	3,9%	-6,0%	-4,2%	-6,0%	3,9%	-4,2%	9.571	9.994	10.246	7,1%	2,5%	10.246	7,1%	2,5%
TUCUMÁN	4,7%	4,8%	4,5%	-4,6%	-6,5%	-4,6%	4,5%	-6,5%	11.030	11.662	11.984	8,7%	2,8%	11.984	8,7%	2,8%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	0,4%	-5,7%	1,2%	0,4%	2.877	2.964	3.089	7,4%	4,2%	3.089	7,4%	4,2%
C.A.B.A	2,0%	1,9%	1,9%	-0,9%	4,5%	-0,9%	1,9%	4,5%	4.549	4.701	5.136	12,9%	9,2%	5.136	12,9%	9,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	233.017	244.790	265.339	13,9%	8,4%	265.339	13,9%	8,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.3.Efectos per cápita de la reforma en el reparto entre provincias

En este punto se evalúa el efecto de la reforma sobre las transferencias automáticas per cápita que percibe cada provincia. Como ya se ha explicado en este trabajo, un problema que debe atender una reforma es la elevada disparidad que presentan las transferencias actuales (presentan valores muy heterogéneos cuando se consideran provincias similares). A continuación se muestran los efectos de la reforma propuesta, tomado como base de comparación la situación inicial y según dos agrupamientos posibles de provincias (IERAL y Núñez Miñana/Porto)

3.3.3.1. Clasificación según situación inicial

Si se ordenan las provincias según su situación inicial se advierte que las que más crecen son las que menos transferencias automáticas reciben bajo los criterios actuales de distribución. Observando el gráfico se advierte que la provincia de Buenos Aires es la que menos recibe originalmente (excluyendo a CABA que constituye un caso especial) y la que más crece con la nueva situación, lo que se explica en gran medida por la eliminación del problema del Fondo del Conurbano (aun cuando dicha provincia participa parcialmente en el FIT). También se advierte que el resto de provincias grandes (Córdoba, Santa Fe y Mendoza) son las que le siguen (menor ingreso, mayor aumento), pero situándose un poco por debajo de la tendencia del resto de las provincias. Dada su elevada capacidad de generar recursos propios en términos relativos esta situación es razonable. Un caso particular es el de Santa Cruz, que si bien crece por encima de la tendencia hay que considerar que bajo un esquema más transparente de transferencias discrecionales (o un cambio de Gobierno) muy probablemente recibirían mucho menos dinero por este concepto (no reflejado en algunos de estos cálculos), compensando total o parcialmente el aumento señalado, como puede observarse cuando se utiliza la información sobre transferencias discrecionales de los últimos 5 años.

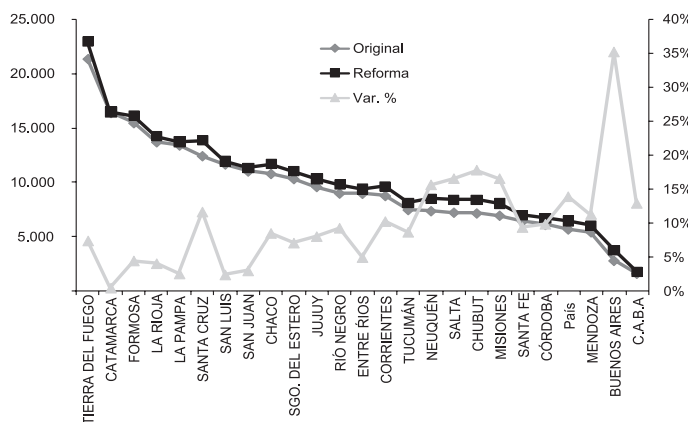
Transferencias automáticas per cápita - Efectos de la Reforma

	Original	Reforma	Var. %
TIERRA DEL FUEGO	21.345	22.919	7,4%
CATAMARCA	16.385	16.458	0,4%
FORMOSA	15.451	16.137	4,4%
LA RIOJA	13.693	14.245	4,0%
LA PAMPA	13.395	13.733	2,5%
SANTA CRUZ	12.411	13.853	11,6%
SAN LUIS	11.649	11.927	2,4%
SAN JUAN	11.003	11.331	3,0%
CHACO	10.776	11.690	8,5%
SGO. DEL ESTERO	10.302	11.029	7,1%
JUJUY	9.576	10.344	8,0%
RÍO NEGRO	8.971	9.800	9,2%
ENTRE RÍOS	8.949	9.390	4,9%
CORRIENTES	8.746	9.640	10,2%
TUCUMÁN	7.454	8.099	8,7%
NEUQUÉN	7.347	8.494	15,6%
SALTA	7.212	8.403	16,5%
CHUBUT	7.141	8.410	17,8%
MISIONES	6.932	8.077	16,5%
SANTA FE	6.399	6.997	9,4%
CÓRDOBA	6.086	6.684	9,8%
País	5.668	6.454	13,9%
MENDOZA	5.406	6.015	11,3%
BUENOS AIRES	2.779	3.756	35,1%
C.A.B.A	1.592	1.797	12,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Queda claro en la tabla anterior y gráfico que sigue que las provincias que actualmente reciben las menores transferencias per cápita son las que más se recuperan con la reforma, y que provincias de bajo desarrollo relativo, como Salta, Misiones, Corrientes, antes postergadas en la distribución per cápita, ahora tienen un importante avance.

Transferencias automáticas per cápita - Efectos de la Reforma



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.3.2. Clasificación según nivel de ingresos y densidad (IERAL)

Una clasificación posible consiste en agrupar a las provincias según niveles de ingresos (reflejando menor necesidad de transferencias niveladoras) y de densidad poblacional (reflejando mayores costos de proveer bienes públicos). El cuadro siguiente muestra la elevada disparidad existente en la situación original. El cuadro que le sigue muestra que la reforma permite reducir este problema (se reduce la desviación estándar y el ratio entre el mayor y el menor valor dentro de cada grupo).

Transferencias automáticas per cápita - Efectos de la Reforma

	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	5.167	5.863	13,5%
Bs As	2.779	3.756	35,1%
Córdoba	6.086	6.684	9,8%
Mendoza	5.406	6.015	11,3%
Santa Fe	6.399	6.997	9,4%
Grupo (AY; BD)	11.751	12.734	8,4%
Chubut	7.141	8.410	17,8%
La Pampa	13.395	13.733	2,5%
Neuquén	7.347	8.494	15,6%
Río Negro	8.971	9.800	9,2%
Santa Cruz	12.411	13.853	11,6%
San Luis	11.649	11.927	2,4%
T. del Fuego	21.345	22.919	7,4%
Grupo (BY; AD)	8.739	9.540	9,2%
Chaco	10.776	11.690	8,5%
Corrientes	8.746	9.640	10,2%
Entre Ríos	8.949	9.390	4,9%
Jujuy	9.576	10.344	8,0%
Misiones	6.932	8.077	16,5%
Tucumán	7.454	8.099	8,7%
Grupo (BY; BD)	12.341	12.934	4,8%
Catamarca	16.385	16.458	0,4%
Formosa	15.451	16.137	4,4%
La Rioja	13.693	14.245	4,0%
Salta	7.212	8.403	16,5%
San Juan	11.003	11.331	3,0%
Santiago del Estero	10.302	11.029	7,1%
Total	5.668	6.454	13,9%

Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma sobre la dispersión por grupos
Desviación estándar y relación entre extremos

DS	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	1.645	1.463	-11,0%
Grupo (AY; BD)	4.892	5.032	2,9%
Grupo (BY; AD)	1.401	1.380	-1,5%
Grupo (BY; BD)	3.467	3.198	-7,8%
max/min	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	2,3	1,9	-19,1%
Grupo (AY; BD)	3,0	2,7	-8,8%
Grupo (BY; AD)	1,6	1,4	-6,9%
Grupo (BY; BD)	2,3	2,0	-13,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.3.3 Clasificación Núñez Miñana y Porto

Otra clasificación posible surge de agrupar a las provincias con un desarrollo social y económico similar, según la metodología desarrollada por Núñez Miñana (1972). El grupo de jurisdicciones Avanzadas incluye a la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El grupo de jurisdicciones Intermedias incluye Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán. El grupo de jurisdicciones de Baja Densidad incluye Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por último, el grupo de jurisdicciones Rezagadas incluye Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero. Los resultados de la reforma propuesta son similares a los expuestos en la clasificación previa (reducción de la disparidad total y dentro de cada grupo).

**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma**

	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	5.167	5.863	13,5%
Bs As	2.779	3.756	35,1%
Córdoba	6.086	6.684	9,8%
Mendoza	5.406	6.015	11,3%
Santa Fe	6.399	6.997	9,4%
Intermedias	9.254	9.830	6,2%
Entre Ríos	8.949	9.390	4,9%
Salta	7.212	8.403	16,5%
San Juan	11.003	11.331	3,0%
San Luis	11.649	11.927	2,4%
Tucumán	7.454	8.099	8,7%
Baja Densidad	11.768	12.868	9,3%
Chubut	7.141	8.410	17,8%
La Pampa	13.395	13.733	2,5%
Neuquén	7.347	8.494	15,6%
Río Negro	8.971	9.800	9,2%
Santa Cruz	12.411	13.853	11,6%
T. del Fuego	21.345	22.919	7,4%
Rezagadas	11.482	12.202	6,3%
Catamarca	16.385	16.458	0,4%
Chaco	10.776	11.690	8,5%
Corrientes	8.746	9.640	10,2%
Formosa	15.451	16.137	4,4%
Jujuy	9.576	10.344	8,0%
La Rioja	13.693	14.245	4,0%
Misiones	6.932	8.077	16,5%
Santiago del Estero	10.302	11.029	7,1%
Total	5.668	6.454	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma sobre la dispersión por grupos

DS	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	1.645	1.463	-11,0%
Intermedias	2.018	1.723	-14,6%
Baja Densidad	5.358	5.498	2,6%
Rezagadas	3.347	3.081	-7,9%
max/min	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	2,3	1,9	-19,1%
Intermedias	1,6	1,5	-8,8%
Baja Densidad	3,0	2,7	-8,8%
Rezagadas	2,4	2,0	-13,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURU, P., GALLO, A., SARGHINI, J., “Instituciones y reforma fiscal federal en Argentina”, *Cuadernos de Economía* No. 57, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 2001. 74 páginas.

ASENSIO, M., “Un enfoque económico-institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino”, *Económica*, Vol. XLV, No. 4, La Plata, 1999.

ÁVILA, J., “Nuevo federalismo fiscal”, artículo está basado en el libro *Propuesta de Federalismo Fiscal*, 2002.

BALÁN, P., “Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas”, presentado en la XLVII Reunión Anual de Asociación Argentina de Economía Política, 2012.

BERTELLO, N., UÑA, G., “Propuestas para mejorar el federalismo fiscal en Argentina: un nuevo esquema para la distribución del impuesto a las Ganancias”, *Publicación* No. 8, pp. 01-36, Fundación Siena, 2009.

CAO, H., CHIAPPE, J., KUKULAS, J., FERNÁNDEZ LANDONI, M., MARTINOVICH, G., MUÑOZ, J., RUBINS, R., “Los aspectos centrales de la coparticipación federal de impuestos”, publicado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2002.

CAO, H., DUARTE, F., MARTINOVICH, G., KUKULAS, J., LANDONI, M., MORALES, P., CHIAPPE, J., RUBINS, R., MUÑOZ, J., DE ANTONI, C., “Federalismo Fiscal”, publicado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2005.

CAPELLO, M., FIGUERAS, A., GRIÓN, N., MONCARZ, P., “Los posibles efectos perversos de las transferencias fiscales a gobiernos subnacionales”, *Anales de la XLIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, 30 páginas. Con referato, 2005.

CAPELLO, M., GALASSI, G., “Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino” *Studia Politicae* N° 17, Revista científica editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC); Córdoba, 2009. 28 páginas.

CAPELLO, M., FIGUERAS, A., FREILLE, S., MONCARZ, P., “Fiscal transfers, public sector wage premium and the effects on private wages”, *Revista de Economía y Estadística de la FCE-UNC*. Volumen XLVII N° 2. Pp 41-66. Córdoba, 2009. 26 páginas. Con referato.

CAPELLO, M., GRIÓN, N., GALASSI, G. “Pérdidas de coparticipación nacional en provincias tras dos décadas de Ley 23.548”. *Monitor Fiscal*, Año 4 - Edición N° 12, IERAL. Córdoba, 2009.

CAPELLO, M., GRIÓN, N., GALASSI, G., “Recursos cedidos por las provincias en la coparticipación federal de impuestos: El caso del Impuesto a los Débitos y Créditos

Bancarios y el financiamiento al Sistema Nacional de Seguridad Social”. *Foco Fiscal*, Año N° 4 - Edición N° 4, IERAL. Córdoba, 2010.

CAPELLO, M., “Relación entre los recursos que las Provincias ceden en la coparticipación y los que reciben en forma discrecional desde la Nación”. *Foco Fiscal*, Año N° 4 - Edición N° 5. Córdoba, 2010.

CAPELLO, M., “El federalismo fiscal en Argentina. La distribución secundaria y una comparación con España”, con Roberto Fernández Llera, en Coparticipación Impositiva Argentina y Financiación Autonómica Española, E. Rezk, F. Pedraja Chaparro y J. Suárez Pandiello (ed), EDICON. Buenos Aires, 2010. Participación con 80 páginas.

CAPELLO, M., FIGUERAS, A., FREILLE, S. y MONCARZ, P., “The role of federal transfers in regional convergence in human development indicators in Argentina”. *Anales de la XLVI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, Mar del Plata 2010. 25 páginas. Con referato.

CAPELLO, M, MONCARZ, P., FREILLE, S., FIGUERAS, A., “Transferencias fiscales verticales y la distribución geográfica de la actividad productiva”, en Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino, Alberto Porto y Carlos Gervasoni (ed.), Edición de *Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 2013. Participación con 32 páginas.

DÍAZ FRERS, L. y E. CASADEI, “Diagnóstico del sistema fiscal argentino y propuestas de reforma”. CIPPEC, Programa de Política Fiscal. Buenos Aires, 2010.

HERNÁNDEZ, Antonio; *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, Advocatus, 2008. 365 páginas.

IARYCZOWER, M., SANGUINETTI, J., TOMMASI, M., “Nueva institucionalidad fiscal federal. Una propuesta de reforma”, Documento de trabajo No. 43, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. 2000.

IERAL, “Asistencia Técnica para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, Segunda Parte y Cuarta Parte, proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Córdoba, 2002.

IERAL, “Proyecto de Asistencia Técnica para la determinación de competencias y alcances de la Comisión Fiscal Federal”. Proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Córdoba 2003.

NÚÑEZ MIÑANA, H., “Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares”, Documento Interno N° 10 del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Publicado en Porto, A. (ed). Finanzas Públicas y Economía Espacial. Universidad Nacional de La Plata (1995), 11-24. 1972.

PIFFANO, H., “Comentarios sobre el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal”, Documento escrito en razón del informe base del Seminario sobre “Propuesta de Distribución de la Recaudación Fiscal Nacional”, organizado por la Asociación

Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública y el auspicio de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Buenos Aires, 24 de abril de 2003). 2003.

PIFFANO, H., “Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2004.

PIFFANO, H., “¿Es posible un acuerdo fiscal general sustentable sin una reforma del sistema tributario federal?”, Documento de trabajo No. 78, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2010.

PORTO, Alberto, *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la Universidad de La Plata. La Plata, 2004.

PORTO, A., “El funcionamiento del federalismo fiscal argentino”, Documento de trabajo No. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2008.

PORTO, A., “Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la tasa de abasto”, Documento de trabajo No. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2008.

SABSAY, A., “Consideraciones en torno del federalismo argentino”, *Revista Jurídica*, No. 13, pp. 244-263. 2009.

TEJERO, M., “El federalismo fiscal”, Disertación en sesión privada del Instituto de Ética y Política Económica. 2009.

ZÚÑIGA, J., CAPELLO, M., BUTLER, I., GRIÓN, N., “A Cycle-Adjusted Fiscal Rule for Sustainable and More Equitable Growth in Argentina”, *IDB Working Paper Series* No. IDB-WP-439, BID. 2013. 89 páginas.

LOS LLAMADOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL¹

Por MARTÍN RODRÍGUEZ BRIZUELA²

“Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un auto sacrificio, entonces podrá, afirmar sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada.”

AYN RAND (“La rebelión de Atlas”, 1950)

1. Actualidad del tema y la cuestión jurídico-institucional

El conflicto que desató la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación fue no solo el estallido de una tensión acumulada por sucesivos incrementos en los derechos de exportación, sino la manifestación de un conflicto que se encuentra ligado a nuestra misma forma de Estado. En su momento el análisis del conflicto tuvo por eje el costo inmediato que la retención causaba -en mayor medida a los productores medianos y pequeños- en la legalidad del gravamen por superar largamente el 33% del bien afectado y en la no menor relativa a la competencia del Poder Ejecutivo para establecerlo conforme a lo dispuesto en la propia Constitución.

¹ Agradezco especialmente al Dr. Alejandro Díaz Bialet su valioso aporte documental para este trabajo.

² Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional y Derecho Político (Facultad de Derecho- Universidad Católica de Córdoba); Profesor Asociado en ambas Materias de la Facultad de Derecho (Universidad Nacional de Córdoba). Miembro del Instituto de Historia del Derecho y las Ideas Políticas “Roberto I. Peña” de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba”.

Sin embargo, todos estos puntos, como varios otros que no son objeto de este trabajo, se encuentran comprendidos en la cuestión crucial de la existencia misma de este derecho en el art. 4 y el actual 75 inc.1³ de la Constitución Nacional, como recurso del Tesoro Federal, y en la facultad del Congreso para fijarlos. Es de allí desde donde la cuestión arranca y comprende al sistema federativo mismo, las economías provinciales y la política de inversión y desarrollo en nuestro país.

2. Historia del derecho y teoría de la constitución como parte de la teoría del Estado

- 2.1. En la Ciencia Jurídica se ha batallado duramente para romper el estrecho marco del normativismo y la llamada “pureza jurídica” para restituir la unidad de la ciencia. Si la norma expresa un deber ser, su fuente natural y lógica es el ser, que en nuestro caso es la vida social misma, con sus múltiples elementos, ingredientes y causas. Si la norma es vida en forma es, a la vez, forma que nace de la vida.
- 2.2. Pero la forma jurídica no es resultado del mero antojo humano, no es fruto de impulso ocasional solo determinado por circunstancias de momento. Si aspira a construir una forma de Estado deberá ajustarse a su forma propia, o de lo contrario se habrá dado forma a otra distinta.

La cuestión es que los conceptos relevantes que son el soporte y el ser de la constitución misma se encuentran en la Teoría del Estado. Todo el alcance mismo de la Constitución positiva resulta incomprensible como manifestación de un orden.

La Teoría de la Constitución, como parte ineludible de la Teoría del Estado, debe abordar el poder constituyente como voluntad política de un pueblo, sus manifestaciones en la historia, la teoría de la representación en sus manifestaciones históricas, y en la actualidad, como instrumento indispensable para la formación y manifestación de la voluntad estatal.

³ El texto de los arts. 4 y 75 inc. 1 de la CN, de acuerdo con el texto de 1866, el primero, y la reforma de 1994, el segundo: art 4 “El Gobierno federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación...”; art 75 inc. 1: “Corresponde al Congreso 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.”

Por la importancia que entraña para nuestro tema resulta necesario recurrir a la Teoría constitucional de la Federación, solo en lo que resulta relevante a la finalidad de este trabajo.

- 2.3 Ésta supone alcanzar los principios tanto jurídico-intitucionales cuanto histórico que hacen a la forma federativa, distinguible de otras, y no la simple y repetida de confederación vs. Federación.
 - 2.3.1. Toda auténtica federación nace de un pacto por voluntad de los Estados concurrentes. Ello importa un nuevo status de cada miembro. El pacto es un acto de Poder constituyente. Su contenido es al mismo tiempo contenido de la Constitución y elemento de la Constitución de cada Estado miembro.
 - 2.3.2 La Federación se reconoce en tanto mantiene y garantiza la existencia política, económica y cultural de los Estados miembros en el marco de la misma, y por el reconocimiento y garantía de sus miembros de mantener la existencia de la Federación tanto hacia el interior cuanto al exterior.
 - 2.3.3 Ello exige una especial homogeneidad de todos, sin la cual el status no sería más que un precario acuerdo ya que en toda Federación coexisten la existencia común de la misma y la particular de los Estados miembros. La primera no puede suprimir la de los Estados miembros en ninguno de los elementos de su existencia ni viceversa. Si la Federación lo hace, cambia el status de la forma federal por la unitaria, si los miembros lo hicieran disuelven la Federación.
 - 2.3.4. Resulta así que la tensión entre el Estado Federal y los Federados ha de existir siempre. "Pero en materia política y económica si en aquello que es propio de los ESTADOS FEDERADOS es cedido al Estado Federal la forma de Estado Federal es mutada en unitaria".
- 2.4. Una breve síntesis conceptual ha de permitirnos comprender el modo en que la forma federativa de Estado se construyó en los Estados Unidos de América y en nuestro país. Arnold Toynbe⁴, y el reciente trabajo de

⁴ Arnold TOYNBEE, "Los requisitos sociales para la efectiva independencia", Conferencia pronunciada en Buenos Aires en el IV Congreso de Historia de América, Octubre 11 de 1966.

Roberto Cortés Conde⁵, ponen en ajustada relación tanto la historia social como las consecuencias de ésta en el modo de abordar su organización independiente.

3. Los derechos de exportación en la Constitución de los Estados Unidos antecedentes coloniales en ambas Américas

Las fuentes citadas no han de servir para apreciar las diferencias entre las dos formas de organización colonial y su influencia en la forma constitucional de los Estado independiente.

3.1 Las distintas colonias constituidas sobre la base de contratos (covenants) debieron establecer sus propias formas de gobierno y confiar a ciertas personas de entre ellos el ejercicio de ciertas funciones.

La Convención de Filadelfia debió resolver una situación muy semejante a la existente entre nosotros. En la primera la cuestión de los derechos de exportación se plantearon en 1786; en nuestro caso lo fue en 1853, 1860 y 1866 resultando, de esta última Convención, una derivación diametralmente opuesta.

3.1.1 Desde la instalación de las Colonias de América del Norte los acuerdos con la Corona (covenants) permitían, con escasas variantes, un gobierno propio a cada una, que debían procurarse sus recursos. Uno de ellos era la tasa de exportación que con flexibilidad aplicaban las Colonias en el comercio entre ellas y en envíos a Europa y Jamaica, especialmente.

3.1.2 La Confederación hasta 1786 no dispuso en sus cláusulas de unión disposición alguna al respecto, manteniendo los Estados sus facultades impositivas y el compromiso de contribuir a las muy acotadas funciones del Gobierno General.

3.1.3 En la Convención de Filadelfia la cuestión fue acordada y resuelta para dar forma definitiva a la federación:

⁵ Roberto CORTÉS CONDE, *Poder, Estado y política. Impuesto y sociedad en la Argentina y los Estados Unidos*, Edhasa, 2011.

- 3.1.4 A invitación del propio Washington los Comisionados de Virginia y Maryland se reunieron con el objeto de elaborar un acuerdo sobre navegación y jurisdicción sobre los ríos Potomac y Pocomoke.
- 3.2 Lo que deseo destacar, en lo relativo a nuestro tema, es que los Comisionados sometieron a sus respectivos Estados un informe a favor de “una convención de todos los Estados para tomar en consideración el intercambio y el comercio” y, como lo dispuso Virginia en 1786, para estudiar con los demás Estados “proveer un sistema uniforme en sus reglamentaciones comerciales” y alcanzar una ley que pudiera ser aprobada unánimemente.
- 3.3 El acuerdo constituyó la recomendación de los Estados al Congreso Confederal para convocar una Asamblea que dispusiera sobre la organización federativa sobre la base de este acuerdo, lo que dio lugar a la Convención de Filadelfia.
- 3.4 En el punto que nos ocupa la Convención adoptó los términos del acuerdo quedando dispuesto que el Congreso:
- 3.4.1 Art.1 Secc. 9 -cl. 5: “No se impondrá contribución o derecho aduanero sobre los artículos exportados de un Estado”. Esto era, eliminación de las Aduanas interestatales juzgadas en el acuerdo como nocivas para el comercio, y la denegación al Congreso de gravar los artículos exportados.
- 3.4.2 Art.1 Secc. 10 cl.2: “Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, aplicar impuestos a las importaciones o exportaciones, excepto los que sean absolutamente necesarios para el cumplimiento de sus leyes de inspección; el producido neto de todos los derechos e impuestos establecidos por cualquier Estado a las importaciones y exportaciones se entregará a la Tesorería de los Estados Unidos, quedando todas las leyes sujetas a la revisión y control del Congreso”.
- 3.4.3 Art. 1, Secc. 8: “El Congreso tendrá poder: cl.1 Para establecer y recaudar contribuciones...pero todos los derechos, impuestos y sisas serán uniformas dentro de los Estados Unidos.”

- 3.4.4 Esta cláusula cierra el sistema federal de impuestos: no puede tratarse igual a los que son diferentes. Va de suyo que la producción de bienes, en nuestro caso agrícologanaderos, difiere en sus costos, rindes y fletes según la zona de producción, de modo que no se puede aplicar un gravamen uniforme. No puede tratarse igual a quienes son diferentes, por lo que la prohibición de hacerlo debe regir para el Congreso como para los Estados.
- 3.4.5 Cabe agregar a las cláusulas transcritas la inteligencia que de las mismas ha efectuado la Corte Suprema en casos que estimo suficientemente claros e ilustrativos al respecto⁶:

El comentario del juez Miller⁷ respecto de los casos que cito a continuación revela con claridad el alcance de las cláusulas constitucionales:

“Esta prohibición (como la de la sección 10, cláusula 2 de este artículo, ver *supra* 4.2.) se refiere a la imposición de derechos aduaneros por razón o causa de exportación. Por consiguiente, una contribución general instituida sobre toda propiedad semejante y no establecida sobre artículos en curso de exportación o a causa de estar destinada a la exportación, no se halla comprendida en la prohibición”.

In re: Turpin & Bros. vs. Burgess, 117 U. 8. 504, 507 [1886] (examinando Coe vs. Erro), 116 U. 8. 517 [1886]. Cf. Almy vs. California, 24 How. 169, 174 [1861]. Cornell vs. Coyne, 192 U. 8. 418, 428 [1904] (citando Turpin & Bros. vs. Burgess *supra*).

En el caso Cornell (citando al caso Turpin) al resolverse sobre la duda de si trataba de una exportación, dice Miller en la obra citada:

⁶ “Esta cláusula (se refiere al art. 1, Secc 9, ver *supra* 4.4.) es la única prohibición positiva contra la imposición por el Congreso; —las cláusulas que exigen uniformidad y prorrateo no son estrictamente limitaciones al poder, sino que simplemente prescriben modos de ejercicio. La palabra “exportar” se aplica solamente a los artículos exportados a un país extranjero. Ver también in re: Hylton vs. United States, 3 Dall. 171 [1796]; Licence Tax Cases, 5 Wall. 462, 471 [1867]; Lane County vs. Oregon, 7 Wall. 71, 77 [1869]; Veazio Bank vs. Fenno, 8 Wall. 533, 540 [1869]; Pollock vs. Farmers’ Loan & Trust Co., 157 U.S. 429, 557 [1895].”

⁷ Juez Miller, Lectures on the Constitution, pág. 592.

“Estos casos * * * parecen decidir que solamente dicha propiedad que se encuentra en actual proceso de exportación, y que ha comenzado su viaje o su preparación para el viaje, puede ser calificada como exportación.”

En el caso Spalding se estableció que una ley general de impuestos de los EE.UU. no era de aplicación ante la comprobación que la mercadería estaba destinada a la exportación⁸.

Finalmente una contribución (tasa de inspección) tendiente a evitar fraudes en la calidad o volumen de la mercadería a exportar no debe considerarse impuesto a la exportación⁹.

3.5 El complejo régimen impositivo de la Corona Española resulta de interés el relativo al comercio exterior sobre lo que existen trabajos de gran calidad¹⁰. Hasta la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776) la renta de Aduana, con el nombre de Almirantazgo, era percibida en la ceca de Córdoba. El comercio de mayor intensidad y volumen se efectuaba con el Alto Perú y Chile. El monopolio comercial, propio de la época, imponía la circulación de bienes dentro del Imperio español por lo que siendo jurídica y políticamente una unidad resulta curiosa que la circulación de bienes desde y hacia España estuviera gravada con derechos de importación y exportación. Los derechos por lo general no superaban el 15%. Si bien la carga a las exportaciones se fue atenuando en S. XVIII nunca desapareció. La creación del Virreinato en 1776 con cabecera en Buenos Aires instaló allí la Aduana eliminando la ceca de Córdoba. Su creación, debida al avance de Portugal sobre el Plata, abarcó desde Potosí al Norte a Cuyo al Sur. La Aduana significó el 20%

8 “Una venta de mercaderías realizada en este país a un comerciante comisionista para un consignatario extranjero, para el exclusivo objeto de exportar, y consumada solamente cuando las mercaderías, dirigidas al consignatario extranjero, son entregadas por el vendedor al transportador exportador, es una etapa en su exportación y, bajo esta cláusula, no puede ser gravada por los Estados Unidos, aun cuando la ley bajo la cual la contribución es impuesta sea general, no destinada especialmente a las exportaciones”. Spalding & Bros. vs. Edwards, 262 U. S. 66 [1923].

9 “Una contribución de sellos impuesta sobre conocimientos de embarques extranjeros, documentos en que consten contratos, pólizas de seguro marítimo o manifiestos de carga es, en sus efectos, una contribución o derecho aduanero sobre la exportación, y por tanto nula; pero una ley que exige el sellado de todos los envases de tabaco destinados a la exportación, con el objeto de evitar el fraude, no es una contribución sobre la exportación”. Fairbank vs. United States, 181 U. S. 283 [1901].

10 Ricardo LEVENE, *Investigaciones a cerca de historia económica del Virreinato del Río de la Plata*, El Ateneo, Bs. As., 1952; John LYNCH, *Administración colonial española 1782.1810*, Eudeba, 1967.

del ingreso, el 80% fue proveído por la Casa de Moneda de Potosí. La descomposición del Virreinato privó de este recurso definitivamente y la posterior independencia de las provincias hizo de los derechos de exportación un recurso propio de ellas. Quedando para Buenos Aires la que posibilitaba embarques al exterior o el ingreso de importaciones.

5.1 Esta breve síntesis procura destacar un contraste con el desarrollo de las Colonia Americanas del Norte: la fuerte centralidad de la administración española, motivada en razones de defensa y recursos económicos, mantuvo los gravámenes a las exportaciones durante toda su existencia, aunque atenuados bajo Jorge III.

5.2 Los proyectos de Constitución unitarias de 1817 y 1826 atribuían al Congreso “establecer derechos...” y “reglar el comercio interior y exterior la primera (arts. 32 y 38); “Establecer derechos de importación y exportación...” (art.46) la segunda.

4. Breve referencia al sistema de la Confederación 1831-1853. La cuestión en la Convención de 1853.

4.1 A partir del rechazo de la Constitución unitaria del '27 el comercio exterior fue paulatinamente monopolizado por la Provincia de Buenos Aires. Rosas fue encargado de regular la navegación de los ríos que obligaba a recalada forzosa en el Puerto de Buenos Aires y, manteniendo la Aduana como principal recurso provincial, allí se pagaban los derechos de exportación. Las Provincias del interior quedaron obligadas a exportar por el embudo del puerto y con las del Litoral la tensión fue creciente hasta desencadenar el conflicto con Urquiza.

4.2 El Pacto Federal de 1831 dispuso en su Art.9 una suerte de uniformidad de derechos de importación y exportación entre las Provincias, pero dejando a un futuro Congreso General reglar, bajo “el sistema federal”, el comercio interior y exterior. La Comisión Representativa de las Provincias, que debía convocarlo, quedó disuelta de hecho por el retiro de los diputados de Buenos Aires, dispuesto por Rosas. Con ello el Gobierno de Buenos Aires quedaba con la Aduana, puerto en boca del Río y encargado de la RREE.

4.3. La Ley de Aduana de 1835, dictada por Rosas en uso de la delegación de facultades de la Legislatura porteña, fue fuertemente proteccionista gravando las importaciones con tasas elevadas según los productos. Las exportaciones eran gravadas con un 4% salvo las carnes saladas y manufacturas del país; pero los cueros, de gran demanda externa, eran gravados con un 25% de su valor.

4.4. La renta de Aduana de Buenos Aires creció de un modo exponencial año a año. Las exportaciones de las Provincias del Litoral desde sus puertos debían recalar en Buenos Aires pagando allí los derechos de tránsito y 4 o 25% según el producto. Impedidas las naves extranjeras de navegar y cargar libremente en los puertos interiores, la tensión con el Litoral se hizo insostenible hasta la ruptura, Caseros y caída de Rosas.

4.5. El Acuerdo de San Nicolás

En su art. 3 suprime toda carga sobre el transporte de mercaderías entre las provincias.

En el Art.19 dispone que las Provincias contribuyan proporcionalmente a los gastos que demande la administración nacional con el producto de sus Aduanas exteriores “hasta la instalación las autoridades constitucionales a quienes competirá “exclusivamente” (sic) el establecimiento permanente de los impuestos nacionales”.

4.6 La Convención de 1852 y la Constitución de 1853

Llegados a este punto debemos abordar las discusiones al tratarse el Art. 4 del proyecto de constitución (ver nota 3).

4.6.1 En la sesión del 22 de abril fue tratado el art. 4 que incluía los derechos de exportación en los recursos del Tesoro Nacional. Al respecto D. Manuel Leiva - diputado por Santa Fe - sostuvo: “que por este artículo se quitaba a las Provincias los derechos de exportación e importación (sic) y demás con que contaban para atender a sus gastos ordinarios, no quedándoles más que la contribución directa...que por otra parte el artículo en cuestión se oponía al art. 19 del Acuerdo de San Nicolás ¹¹ estimando que el artícu-

¹¹ *Ver supra.*

lo contradecía el Acuerdo en cuanto éste disponía que fueran las autoridades constitucionales las competentes para fijar las rentas nacionales. Propuso Leiva una redacción en la que dice seguir a Alberdi: “el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado por impuestos soporados por todas las Provincias proporcionalmente.”

- 4.6.2 La respuesta estuvo a cargo de Gorostiaga - miembro informante de la Comisión Redactora - que sostuvo la redacción propuesta sosteniendo que las rentas del Estado “para dar entero cumplimiento a las obligaciones que se le imponen y de que es responsable” hacen necesario dar al Gobierno poder bastante sin lo cual “no puede haber en política existencia nacional”. Se extendió Gorostiaga en el detalle de las deudas existentes, externa e interna, que desde 1826 a esa época suman 13M de pesos fuertes y la interna 240M de pesos, siendo los recursos para la primera solo 700m duros.
- 4.6.3 Me detengo un momento en este punto llamando la atención de la respuesta que luego veremos reiterada en 1860 y 1866. La cuestión de las deudas pesa de un modo abrumador y más que la propia forma federativa de Estado, ausente en los argumentos. Sin duda el conocimiento de la experiencia de los Estados Unidos es poco conocida. Manuel Leiva intuye que se privaba a las Provincias de recursos del que entonces disponían pero tanto él como Gorostiaga no advierten que los derechos de exportación en la forma federativa de estado no pueden mantenerse ni en la Federación ni en las Provincias. Veremos esto más en detalle.
- 4.6.4 Producida la batalla de Cepeda y formalizado el Tratado de Paz y Unión de San José de Flores entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires, en su Art. 7 estipuló que las propiedades de la Provincia que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos, de cualquier género que sean seguirán correspondiendo a la Provincia y gobernadas y legisladas por sus autoridades.
- 4.6.5 Art. 8 dispuso que la Aduana porteña pasara a la Confederación pero en razón de ser el mayor recurso público de ese Estado local estableció que “la Nación garante a la Provincia de Buenos Aires su presupuesto del año 1859, hasta cinco años después de su incorporación, para cubrir sus gastos incluso su deuda interior y exterior”.

- 4.6.6 En mayo de 1860, ya Presidente de la Confederación Santiago Derqui, Buenos Aires negoció un acuerdo complementario del celebrado el 11 de Noviembre de 1859. En lo relativo al Art 8 antes citado se acordó que “El Gobierno de Buenos Aires continuará en el régimen y administración de todos los objetos comprendidos en el presupuesto de 1859, aún cuando ellos correspondan por su naturaleza a las autoridades Nacionales, hasta que incorporados los Diputados de Buenos Aires al Congreso, disponga éste sobre la materia y sobre el modo de hacer efectiva la garantía dada a Buenos Aires por el art. 8 del Convenio del 11 de Noviembre.”
- 4.6.7 Llamo la atención sobre este punto ya que importó que la Confederación no asumió el manejo de la Aduana entregando los fondos garantizados, sino que el sistema se invirtió siendo el Gobierno de Buenos Aires el que giraba fondos a la Confederación. Por otra parte la garantía de la Nación a Buenos Aires, “hasta cinco años después de su incorporación”, fue modificada quedando sujeta a lo que el Congreso dispusiera una vez que “incorporados los diputados de Buenos Aires.” El negociador por Buenos Aires fue Dalmacio Vélez Sarsfield. El Presidente Derqui comisionó a su Ministro de Guerra Cnel. Benjamín Victorica y al Diputado Dr. Daniel Araoz.
- 4.6.8 Acordada la revisión de la Constitución la Convención del Estado de Buenos Aires sesiona entre enero y mayo de 1860. Es en esta asamblea en que la discusión resulta más consistente en relación con la forma federal de Estado y sus resultados fueron los adecuados a ella.

5. 1860 Convención del Estado de Buenos Aires en lo relativo a los derechos de exportación¹²

Por primera vez se debate sobre derechos de exportación en la forma federal de Estado. Estimo que un mayor interés por la cuestión sumado a un

¹² Contamos para el presente capítulo y el siguiente con *Las Asambleas Constituyentes Argentinas* dirigida por Emilio RAVIGNANI, ts. IV y V y con el valioso trabajo del Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO, *La reforma constitucional de 1866. Los derechos de exportación en el Tesoro Nacional*, ed. de la Revista del Instituto de Historia del Derecho, Buenos Aires 1966.

conocimiento más preciso de la Constitución de los Estados Unidos permitió que un grupo de convencionales, encabezado por D. Rufino de Elizalde, lograra imponer el principio federal en la materia resistido entre otros por Dalmacio Velez Sarsfield, Bartolomé Mitre y Domingo F. Sarmiento.

- 5.1 La Comisión Examinadora encargada de revisar la Constitución en materia económica, informó que “Nunca tuvo la República Argentina una Aduana Nacional y, cuando la de Buenos Aires fue considerada como tal, o bien se rigió por leyes provinciales, o bien se establecieron prácticas irregulares a fin de corregir el vicio de existir una sola Aduana exterior, siendo una de las consecuencias la existencia de numerosas aduanas interiores...”
- 5.2 Demuestra la Comisión una adecuada comprensión de la forma federal de Estado en materia económica y comercial al aludir a los Estados Unidos: “...han resuelto en su Constitución el arduo problema de armonizar los intereses directos y materiales de estados agrícolas, comerciales y manufactureros, estableciendo la perfecta igualdad de todos ellos y consagrando de este modo la libertad de comercio y la igualdad de las cargas por lo que respecta a los individuos y a los pueblos.”
- 5.3 Agrega el informe a modo de elogio de los Convencionales del 53 “... la adopción juiciosa que hicieron del sistema norteamericano que hace honor a su trabajo.” Pero señala que en puntos de vital interés para la prosperidad presente y suerte futura de la República se separaron del modelo, truncando o adulterando el texto de la ley norteamericana...”. Citaba la Comisión bonaerense la Constitución de los Estados Unidos en cuanto establecía que “el Poder Nacional no puede gravar la producción de los Estados con derechos de exportación...”
- 5.4 No obstante la claridad de estos principios que debían llevar a la supresión de los derechos de exportación, como lo resolvió la Convención de Filadelfia, la Comisión Revisora los mantiene en el Gobierno Federal (“a fin de garantizar los intereses de Buenos Aires) y adiciona la igualdad de cargas en todo el territorio de la República (principio propio de la forma federal, pero reñida con los derechos de exportación). Agreguemos que esta Comisión la constituían Dalmacio Velez Sarsfield, Bartolomé Mitre, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo F. Sarmiento.
- 5.5 Algo curioso en el informe es la referencia a la Constitución de 1826 como supresora de estos derechos para el Gobierno Central, pero el art

- 46 de ésta atribuía al Congreso "...establecer los derechos de importación y exportación..." suprimiendo en el art. 146 las Aduanas interiores.
- 5.6 Llevado el informe al plenario es Velez Sarsfield el miembro informante que una larga pieza oratoria hace referencias a la Constitución de los Estados Unidos como modelo federativo de acuerdo y equilibrio. Respecto de nuestro tema, a pesar de las precisas referencias, nada cambia en la conclusión del informe: los derechos de exportación son mantenidos para el Gobierno Federal.
- 5.7 En la sesión ordinaria del 30 de abril, al tratarse la cuestión de la Aduana Nacional como única en que han de regir las tarifas que sancione el Congreso, es cuando el tema que nos ocupa entra en debate. Toma la palabra Rufino de Elizalde y dice: "Este artículo está íntimamente ligado con los que se refieren a las rentas...para proveer de fondos a la nación..." y llama a los Convencionales a salvar a Buenos Aires "de los peligros que va a correr" si no se enmienda la Constitución como va a proponer.
- 5.8 Luego sostiene que la garantía de pago por cinco años del presupuesto de Buenos Aires debe ser consolidada en la Constitución misma y, pese a las objeciones de Vélez Sarsfield, pasa a referirse a los derechos de exportación. Agrega, con énfasis, que no cree que deba darse a la Nación derechos de exportación recordando el art 158 del Proyecto de 1826 y a la Constitución de los Estados Unidos.
- 5.9 Aquí Vélez Sarsfield pregunta "qué dice la Constitución de Estados Unidos?" y Elizalde lee los artículos transcriptos *supra*. Agrega que la contribución directa se impone sobre los bienes raíces y que el derecho de exportación no es más que la representación de la contribución directa y como tal no puede establecerse como derecho de la Nación. A la respuesta de Mitre, centrada en razones de conveniencia, Elizalde responde que "tales razones, tomadas como conveniencia, no como derecho, no existen".
- 5.10 La enmienda propuesta por Elizalde dejando solo al Gobierno Federal los derechos de importación y por cinco años los de exportación pasó a Comisión.
- 5.11 En la sesión del 8 de mayo se vuelve sobre el asunto al tratarse de las Aduanas Nacionales. Sobre las tarifas que establezca el Congreso

vuelve a intervenir Elizalde sosteniendo que debe resolverse sobre los derechos de exportación, ya que no hubo acuerdo en Comisión sobre la enmienda por él propuesta. De allí en más esta cuestión ocupó toda la sesión con intervenciones en apoyo de Elizalde, de Estévez Seguí y de la Riestra. Fue Estévez Seguí el que expuso la distinción entre tarifa de Aduana (como derecho de inspección) e impuesto que no puede ser Federal.

- 5.12 Finalmente en el art. 4, después de “exportación” se agregó “hasta 1866 con arreglo a lo estatuido en el inc. 1o. del art. 64”. Al art.64 inciso 1° de las facultades del Congreso, se mantuvo la de establecer derechos de importación y se agregó un párrafo que rezaba “Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866 en cuya fecha cesarán como impuestos nacionales, no pudiendo serlo provinciales.” Todo lo cual fue aprobado.
- 5.13 El inc. 9 de las facultades del Congreso preveía la creación y supresión de aduanas. Allí se agrega “sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación.” Las que cesarían de cobrar derechos de exportación en 1866.
- 5.14 La cuestión del momento del cese resultó de este modo de un diálogo entre Mármol y Sarmiento. El primero propuso hasta 1865 inclusive y Sarmiento dijo “es mejor ponerlo hasta 1866”. Nadie imaginó entonces lo que este cambio causaría, pocos años después, a la República y su forma Federal de Estado.

6. La reforma de 1866¹³

- 6.1 Luego de la Batalla de Pavón, la crisis del Gobierno de Derqui, el Gobierno provisorio de Mitre y su posterior elección como presidente en 1862 comenzaba a cumplirse, en el punto que nos ocupa, la reforma de 1860. Los derechos de exportación permanecerían hasta 1866 en que cesarían como recurso Federal, no pudiendo serlo tampoco provincial. Salvo que el 3 de octubre se dicta un decreto, interpretando el Tratado

¹³ Toda cita o referencia documental están tomadas del trabajo de investigación del Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno citado en que se encuentran prolijamente referenciadas sus fuentes documentales.

- complementario de Junio de 1860, disponiendo que la garantía otorgada a Buenos Aires “se empezará a contar desde el 25 de mayo de 1862”, fecha en la que se incorporaron los Diputados de Buenos Aires al Congreso Federal.
- 6.2 En abril de 1865 el ataque paraguayo a Corrientes provoca la declaración de guerra el 5 de mayo. La necesidad de cuantiosos fondos para financiar la guerra lleva al Ministro del Interior Dr. Guillermo Rawson a propiciar en el Senado la reforma de la Constitución para que los derechos de exportación no cesaran en 1866 y pasaran a ser permanente recurso del Tesoro Nacional.
- 6.3 El Dr. Martín Ruiz Moreno es quien tomará el asunto en sus manos desplegando una intensa actividad opositora al proyecto de reforma. En junio de 1865 en carta al Gobernador de Salta, a más de darle noticia sobre lo que se preparaba, advertía sobre la gravedad de las consecuencias.
- 6.4 El vicepresidente Marcos Paz realizó gestiones con legisladores que resultaron en avanzar en la interpretación del art. 4 y del inc. 1 del 67 en la nueva numeración de 1860. El cambio de redacción propuesto por Sarmiento “hasta 1866” en lugar de la propuesta de Mármol “hasta 1865 inclusive” permitiría a algunos interpretar que el año 66 se incluía completo.
- 6.5 En carta dirigida a Marcos Paz, Mármol no duda en que la idea fue que durasen hasta el 1 de enero de 1866, pero **si la redacción genera dudas a otros, consiente en que se interprete del modo más favorable a la Nación**¹⁴.
- 6.6 La discusión se planteó en Diputados al tratarse la Ley de Aduanas para 1866. El Dr. Marcelino Ugarte, miembro informante de la Comisión de Hacienda, hizo saber que se aconsejaba la supresión de los artículos que mantenían para 1866 los derechos de importación. La posición del Gobierno estuvo a cargo del Ministro de Hacienda Dr. Lucas González.
- 6.7 Sus argumentos giraron entre la necesidad de Gobierno Nacional y la inexistencia de perjuicio para las Provincias ya que salvo Buenos Aires “en las demás Provincias... su renta principal y más segura...es la que

¹⁴ Carta dirigida desde Río de Janeiro fechada 21 de septiembre de 1865 (RUIZ MORENO op. cit., pág. 23).

- percibe del Tesoro Nacional...”. Alude al inc. 9 del art. 75 (en la actual numeración) por el que el Congreso puede “...acordar subsidios a las Provincias cuyas rentas no alcancen...a cubrir los gastos ordinarios.” (Más adelante nos ocuparemos del punto). Puesto a votación el dictamen fue aprobado por 25 votos contra 13. Mitre comentaba al Vice Marcos Paz que el gobierno había salvado “una grave dificultad que nos hubiera sido muy perjudicial”¹⁵
- 6.8 La cuestión de los derechos de exportación pasó a la prensa que tomó partido en un sentido y en otro. La Tribuna por la extensión de la gabela manteniendo firme su oposición a que se convirtiera en impuesto permanente del Gobierno Federal citando en abono de su postura los discursos de Norberto de la Riestra y de Rufino de Elizalde (ahora Ministro de Relaciones Exteriores de Mitre). La Nación en franco apoyo del proyecto del Gobierno.
- 6.9 Cita Ruiz Moreno del Archivo de Marcos Paz, la carta que Mármol remite a éste último con palabras que muestran cabalmente su pensamiento: “Es preciso que venga la Convención el año que viene y que destruya esa reforma...”¹⁶. La endeblez de los fundamentos de la Ley de Aduanas impulsa por fin, en el Senado, el Proyecto de Reforma Constitucional.
- 6.10 El Proyecto de reforma fue presentado por Valentín Alsina en la sesión ordinaria del Senado el 26 de septiembre de 1865 (a cuatro días del cierre de las ordinarias). Los fundamentos del proyecto se centran en la necesidad y urgencias del Gobierno Federal y que la contribución directa - por razones de necesidad - que dispone el art. 4 de la CN “sería un recurso miserable” y la venta de tierras públicas “no produciría un centavo”. El diario El Nacional de Wilde y D’Amico descubría el verdadero alcance y consecuencias de esta reforma¹⁷. Este Diario, en franca oposición, señalaba que “más valdría ir francamente al sistema unitario, matar de una vez a las Provincias haciendo de ellas intendencias de la Nación.”

¹⁵ Cita el Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO op. cit., pág. 30, del Archivo del General Mitre, t. V, pág. 285.

¹⁶ Carta de Mármol a Paz, Archivo de Paz t. IV, págs. 180/1.

¹⁷ Toda la fuerza del sistema federal republicano consiste en dar vida a dos soberanías: la nacional y la provincial. Los derechos de exportación impuestos por el poder nacional centralizan los recursos financieros en solo poder, haciendo a las Provincias... depender del Gobierno Nacional encargado de la distribución de la limosna... *Y el gran limosnero no siempre ha descornado los cordones de su bolsa...sin exigir otras cesiones que no hubiera conseguido de otro modo.*

- 6.11 No obstante la oposición de D. Félix Frías al proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales éste fue aprobado. Pasado al recinto fue aprobado por 12 votos contra 6 girándose a Diputados. La prensa opositora se mostró muy crítica por el trámite breve de un asunto tan delicado. Nación Argentina, francamente favorable a la reforma opinaba que suprimir estos derechos dañaría a la Nación “y no favorecerá a la producción como alguien se ha imaginado”.
- 6.12 La prórroga de sesiones de Diputados incluyó el tema de la reforma con serias dudas del Gobierno que, no obstante su mayoría en la Cámara baja, no tenía asegurados los dos tercios necesarios por ausencia de algunos representantes. Por ello el 6 de octubre en nota al Congreso el Poder Ejecutivo retiraba el proyecto de reforma de los temas incluidos en la prórroga. Fundado en el estado de guerra en que el país se encontraba y lo polémico de la reforma misma se juzgaba conveniente dejarla para mas adelante. No obstante que la Comisión entendía que competía al Ejecutivo el retiro, por ser quien lo incluyó en la prórroga, estimaba “que al Congreso le asistía el derecho de prestar su consentimiento según lo estima conveniente”. El dictamen fue aprobado en Diputados y remitido al Senado que la consideró impropia no dándole tratamiento.
- 6.13 El 21 de Mayo de 1866 ingresó a tratamiento un nuevo proyecto de reforma que ocupó varias sesiones de Diputados que finalmente lo aprobó. En la sesión del 23 de Mayo el entonces Ministro de RREE Rufino de Elizalde tuvo que fundar su cambio de postura con relación a la defensa que en el '60 había hecho de eliminación de estos derechos. Su intento comenzó con las mismas razones que Mitre expuso entonces, la necesidad, que tan duramente había refutado. Pero no limitándose a esto, replicando al Dr. Marcelino Ugarte que le recordó todo lo sostenido en el '60, sostuvo que aquello se trató de un error al haber traído lo resuelto en los Estados Unidos. Que allí esta disposición constitucional había sido impuesta por los “algodoneros de sur” y que dado el resultado de la guerra civil era de esperar se modificara. Lo cual no es real ya que la iniciativa partió de los ribereños del Potomac y Pocomoke (Virginia y Maryland) y la cláusula, además, no ha sido nunca enmendada. El Dr. Marcelino Ugarte le respondió muy severamente -con los propios argumentos de Elizalde en el '60- hasta hacerle perder la compostura ¹⁸.

18 E. RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. V, pág. 565 y ss.

- 6.14 Aprobado en el Senado la convocatoria, el 7 de Julio se dictó el Decreto convocando a elecciones. Los esfuerzos del Dr. Martín Ruiz Moreno y el propio Urquiza, amén de otros, por lograr una representación mayoritaria contraria a la reforma no alcanzaron a evitar la aprobación de la misma. Vale advertir que la Convención Reformadora de 1866 es la única en la historia constitucional argentina de la que no existen Actas ni memoria de su desarrollo¹⁹. salvo la escueta comunicación que el Dr. Mariano Fragueiro dirige al Presidente Mitre dando cuenta del resultado aprobatorio de la reforma, los comentarios de prensa y la valiosa reconstrucción del Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno referenciada en nota (11) y seguida en esta parte del presente. Así lo consigna Emilio Ravignani, no obstante la intensa búsqueda que efectuara

7. Epílogo

La reforma de 1860 se había configurado sobre la base de fuentes distintas las rentas de la Nación y las Provincias. Los impuestos indirectos para la primera y los directos para las segundas. A éstas les correspondía el impuesto territorial, con alícuota sobre el valor de la tierra, a la Nación el de importación, correos, venta y locación de tierras públicas. Excepcionalmente y por tiempo determinado - cuando razones de seguridad, defensa o bien general lo exijan- impuestos directos.

Como había sostenido Elizalde en 1860 el gravamen a las exportaciones como recurso del Tesoro Nacional privaba a las Provincias de un recurso que les es propio.

El impuesto territorial tiene como base el valor de la tierra y éste se encuentra formado por el valor de los frutos que produce. En cada región del país esto varía por distintos factores - feracidad de las tierras, fletes a puertos u otros puntos, costos de producción y el precio que el mercado esté dispuesto a pagar.

De tal manera que si el valor real de la tierra es la base imponible toda otra variable hará aconsejable la alícuota que en cada región permita producir en condiciones rentables. Mal puede aplicarse un derecho de exportación - el cual así como las evaluaciones sobre las que recaiga será uniforme en

¹⁹ Así lo consigna Emilio Ravignani, no obstante la intensa búsqueda que efectuara. Ver E. RAVIGNANI op. cit., t. V, págs. 653, 660/61.

toda la nación (CN art. 75 inc. 1° en la actual numeración). Tan claramente lo comprendieron los colonos americanos que lo suprimieron como gravamen federal y local. El propio Elizalde lo expuso con claridad y firmeza, pero sus compromisos en el '66 lo hicieron mudar de opinión.

Las políticas de desarrollo provinciales en orden de atraer inversiones están ligadas a poder disponer de flexibilidad en la aplicación de valuaciones y alícuotas o en suprimirlas si resulta conveniente.

El otro impuesto directo ligado estrechamente a la producción de bienes es el impuesto a las ventas que siendo local permite asimismo utilizarlo en la atracción de inversiones o radicación de nuevos emprendimientos.

Con las exportaciones gravadas por el Gobierno Federal y como recurso propio, vale volver a la cita del artículo de El Nacional en 1865: “*Toda la fuerza del sistema federal republicano consiste en dar vida a dos soberanías: la nacional y la provincial. Los derechos de exportación impuestos por el poder nacional centralizan los recursos financieros en solo poder, haciendo a las Provincias... depender del Gobierno Nacional encargado de la distribución de la limosna... Y el gran limosnero no siempre ha descornado los cordones de su bolsa... sin exigir otras cesiones que no hubiera conseguido de otro modo*”.

Volviendo a la Teoría de la Constitución comprobamos que si en una forma de Estado federativa el Gobierno Federal toma para sí alguna de las garantías de autonomía económica, política y cultural las otras quedan a su merced y la forma de estado a dejado de ser federal, ha devenido unitaria.

El impuesto a las ganancias, instrumento fiscal del que dispone el Gobierno Federal, tiene como fuente la mayor actividad rentable de los ciudadanos que con el gravamen a la exportación se ve desalentada y a muchos les impide producir.

Nunca más las Provincia han podido aplicar alícuotas territoriales sobre valores reales de la tierra. El impuesto a las ventas resulta exiguo y la autonomía en sus decisiones cada vez mas ilusoria frente al Gobierno Nacional.

Sólo con motivo de la Resolución 125 se vio un Congreso que volvía a las raíces. Las directivas partidarias cedieron ante los intereses reales de los representados y los votos de los representantes se dividieron de un modo distinto a los intereses de partido.

En una de sus intervenciones en el '60 Sarmiento describía lo que a su juicio era la mejor solución para el tema **“Quizá será más económico si reu-**

nimos en una sola cocina que tener trece fueguitos para hacer cada una mala comida. Este es un gran principio económico: si fuera posible hacer una cocina para toda la ciudad, se acabarían todos los sinsabores²⁰.

Lejos estaba de imaginar que en el siglo siguiente otros, como más pasión de poder que argentina, crearían una burocracia dispensadora de favores a cambio de sumisiones destruyendo la forma federal de Estado. Camino que había comenzado con el beneplácito de Sarmiento, Mitre y varios otros.

En su reciente y excelente trabajo Roberto Cortés Conde destaca que el desarrollo de los catastros en las colonias americanas permitió que los impuestos sobre la tierra resultaran suficientes en varias regiones al tiempo que los mismos propietarios resolvían sobre el destino y prioridad de los gastos. En la América española la cuantía y destino estaba reservado a las autoridades con escasa intervención directa de los interesados²¹.

Algo más revela esta reforma, la perspectiva extendida hacia un horizonte futuro es reemplazada por el corto plazo. Las necesidades y urgencias del momento que por importantes que fueran no legitimaban el cambio de forma de Estado. No obstante el “pacto fiscal”, por llamarle en términos actuales, que se consolidó al superarse la crisis del 1873, posibilitó un avance extraordinario que puede decirse que se extendió hasta 1930. La crisis mundial y cambios profundos en el mundo significaron el final de ese período de progreso y el inicio de un ciclo, en el cual aún estamos, de inestabilidad política, unitarismo económico y dependencia cultural del Gobierno Federal.

Sucesivos gobiernos de facto han profundizado este rumbo sin que los de iure lo modificaran.

Llama la atención que, en Fallo reciente, la Corte Suprema de Justicia haya debido puntualizar que este expolio a la exportaciones debe ser establecido por el Congreso cuando por décadas - gobiernos de iure o de facto - ha sido materia del Ministerio de Economía cuando no del Director de Aduanas.

Argentina debe replantear la cuestión: o construye la forma federal de Estado de modo integral o profundiza esta inviable forma unitaria que hará más honda aún la condena de Ayn Rand con la que encabezamos este trabajo.

²⁰ *Obras Completas* t. XIX, págs. 94/95.

²¹ Roberto CORTÉS CONDE, op. cit.

ASPECTOS RELEVANTES DE LOS SISTEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA

*Por CRISTIAN BILLARDI*¹

1. Aclaraciones preliminares: federalismo y descentralización tributaria

Diversas han sido las circunstancias histórico-políticas que han llevado a los distintos Países latinoamericanos a adoptar una determinada estructura jurídica-institucional del Estado (central o federal) y, consecuentemente, una particular distribución de las potestades tributarias para cada nivel de gobierno. Sin embargo, como mostraremos más adelante, estas diferencias no impiden se verifiquen realidades y problemas comunes.

Dentro de estas realidades comunes, puede observarse en la Región, en palabras de Zygmunt Bauman², la revalorización del papel de los gobiernos locales. En efecto, problemas de dimensión global, tales como la contaminación del medioambiente o el nivel de prestación de los servicios públicos, deben encontrar respuesta en el nivel estrictamente local. De allí entonces que el mayor reclamo de los ciudadanos-contribuyentes sea mas sensible a los entes políticos que viven con mas cercanía la tensión entre ingresos y gastos públicos.

El principio de correspondencia fiscal entre ingresos y gastos, junto al principio de solidaridad que debe procurar el desarrollo armónico de las distintas regiones o entres locales, son los pilares basilares que, a mi entender, deben afrontarse al momento de abordar la cuestión del federalismo fiscal³.

¹ Profesor adj. interino de Derecho Tributario U.B.A. (Argentina) y de Posgrado en diversos Países de América Latina e Italia. Miembro de la Associazione Italiana per il Diritto Tributario Latinoamericano y la AAEF. Representante del Studio Uckmar Assoc. Prof.- Buenos Aires (c.billardi@uckmar.com).

² Zygmunt BAUMAN, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets Editores S.A., Barcelona, 2007, pág. 118.

³ Para una visión acerca del impacto de los procesos de descentralización en la región, véase el avance de la investigación dirigida por Lucas Gonzáles, "Impacto regional de los procesos de descentralización fiscal: desarrollo y equidad en América Latina", en Ce-ALCI, Fundación Carolina: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/A168.pdf>

Desde esta óptica, el presente Informe aborda en primer lugar el reparto normativo de la potestad tributaria entre los gobiernos centrales y los entes locales. Han sido objeto de este análisis preliminar los sistemas de Argentina, Brasil, Venezuela y México, que adoptan la configuración federal en sus constituciones, y las estructuras unitarias de Chile, Uruguay, Paraguay, Perú y Colombia. Gracias al aporte de los colaboradores de cada País (*ver cada referencia-País*), ha sido posible esbozar además una reflexión crítica acerca de la efectiva vigencia y las consecuencias prácticas de dicho reparto tributario.

Para culminar, el informe pone el foco sobre el sistema de coordinación adoptados por los sistemas federales analizados.

No debe descuidarse el hecho que otras especificidades de los sistemas tributarios pueden condicionar la eficiencia misma de una política de descentralización tributaria. Así por ejemplo, los sistemas latinoamericanos han crecido en complejidad pero continúan teniendo un marcado carácter regresivo, con ingresos tributarios basados principalmente en impuestos al consumo que, a excepción de Brasil, son recaudados por los gobiernos centrales. Esta temática ciertamente excede nuestro análisis pero no puede soslayarse al momento de evaluar los factores que inciden en la eficiencia del sistema adoptado.

1.1. Federalismo y descentralización tributaria

En palabras de Guillermo Teijeiro⁴, la estructura jurídico-institucional del Estado define la ubicación de la jurisdicción tributaria entre las subdivisiones políticas que lo componen.

Mientras en un Estado unitario el ente público superior es el titular exclusivo del poder tributario, administrativo y de gestión de los recursos públicos, en los Estados de organización federal, las subdivisiones territoriales locales no son meras delegaciones administrativas sino que cuentan con facultades tributarias según el sistema de reparto de competencias.

Por su parte, la delimitación de las facultades de imposición, como bien señala el Prof. Rubén O. Asorey, pueden realizarse a nivel constitucional o

⁴ Guillermo O. TEJEIRO, "Aplicación de las normas tributarias en el espacio" en *Tratado de Tributación de la AAEF*, Astrea, Buenos Aires, 2003, tomo I, vol. I, pág. 811.

legislativo⁵ y generalmente se corresponden con la forma de estado (unitaria o federal) adoptada constitucionalmente.

Cabe reconocer que el “federalismo fiscal”, es un término polisémico bajo el cual se describe la relación entre los entes centrales y los entes regionales o locales, respecto de las múltiples y diversas formas de descentralización de recursos y gastos.

En mi criterio, el sistema fiscal podrá ser calificado de “federal” solo cuando los distintos entes públicos reconocidos constitucionalmente posean potestad tributaria autónoma y no delegada; esto es, no dependan de la atribución de otro ente gubernamental para crear tributos.

En este sentido, si a los entes locales se les atribuye una porción de los ingresos públicos, conforme una pauta normativa legislada y recaudada por el gobierno central, nos encontraremos ante fenómenos de descentralización administrativa con “asignación de gastos”. En tal caso, la discusión pasa entonces por la “justicia” de los parámetros de asignación entre los diversos entes y el control de la responsabilidad en la gestión de los recursos asignados.

La cuestión no cambia sustancialmente si a dicho ente local se le atribuyen facultades de recaudación conforme límites o parámetros fijados por la ley del ente regional o central. En tal caso, nos encontraremos frente a una descentralización de la recaudación tributaria⁶.

Si, en cambio, a los entes regionales o locales se les reconoce potestad tributaria autónoma para imponer tributos, tasas y contribuciones, recién entonces podremos asignarles el término “federalismos fiscal”. Una cuestión intermedia, sería aquella adoptada por ciertos sistemas latinoamericanos, donde los entes locales poseen potestad tributaria autónoma para crear ciertos tipos de tributos (generalmente tasas y contribuciones), mientras que dicha capacidad le es negada para los demás casos.

⁵ Rubén O. ASOREY, “El Poder Tributario Municipal en Latinoamérica”, en *Estudios en Honor de A. Amatucci*, Témis- Bogotá, pág. 715. En palabras de C. MacLure, refiriéndose a los Estados Unidos: “La Constitución no asigna potestades tributarias: solo las limita”.

⁶ Desde esta perspectiva, las medidas que ha encaminado Italia en este sentido bajo la denominación de “*federalismo fiscale*”, debieran calificarse más bien como medidas de “descentralización fiscal”, término este que en palabras del presidente de la Corte Constitucional, Prof. Giovanni M. Flick, pareciera describir adecuadamente el estado actual de su actuación.

Así entendido, en el marco del “federalismo fiscal” la discusión pasará entonces por determinar: a) que tributos puede crear y recaudar los distintos entes o niveles de gobierno, y b) como deben coordinarse las diversas potestades tributarias entre los mismos. En efecto, frente a diversos entes públicos con capacidad para crear tributos, surge la posibilidad potencial de que se presenten supuestos de doble imposición interna y, de allí, la necesidad de un sistema que impida o limite dicha circunstancia perjudicial para la economía y que, en algunos sistemas, ha llegado a ser considerado incompatible con los principios constitucionales vigentes (v.g. Tribunal Constitucional Español⁷).

2. La distribución de la potestad tributaria en el contexto latinoamericano

Diversas han sido las circunstancias histórico-políticas de los distintos Países latinoamericanos en la adopción de una determinada forma de Estado y de distribución de las potestades tributarias entre los diversos entes públicos reconocidos constitucionalmente. Tales circunstancias impiden un tratamiento común e incluso relativizan los estudios de derecho comparado que no tengan en cuenta la evolución histórico-institucional de cada sistema.

A continuación se realiza una breve referencia del sistema de reparto adoptado por los Países analizados:

a. Argentina

Como consecuencia de su evolución histórica, Argentina terminó conformándose en la Constitución de 1853 como un Estado federal. El reparto de las potestades tributarias se realiza a nivel constitucional en base a potestades exclusivas y potestades concurrentes entre la Nación y las Provincias (24 mas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires): La distribución constitucional entre la Nación y las Provincias en base al principio general del art. 121, por el cual “*las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal*”, principio éste que se ve reforzado por las prescripciones del art. 126, en el cual se reafirma que las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. Consecuentemente, los arts. 4 y 75, inc. 1 y 2 realizan la asignación de poderes tributarios a la Nación, mientras

⁷ TCE, Sent. 37/1987, de 26 (FJ 14º) y 14/1998 de 22 de enero (FJ 11.c), entre otras.

que el juego de los art. 5 y 123, ordena a las Provincias asegurar la existencia del régimen municipal y, por ende, establecer sus respectivas potestades tributarias funcionales a dicha finalidad.

Conforme la disposición constitucional, la Nación podrá aplicar: a) de manera exclusiva impuestos aduaneros (arts. 4 y 75 inc. 1); b) impuestos directos sólo por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio, y siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan (art. 4 y 75, inc.2); c) impuestos indirectos en concurrencia con las provincias (art.75, inc.2).

Consecuentemente, las provincias carecen de toda potestad tributaria en materia aduanera, tienen potestad concurrente en materia de impuestos indirectos, y potestad primigenia en materia de impuestos directos, salvo que los haya establecido la Nación.

Los poderes locales pueden aplicar gravámenes en las zonas bajo jurisdicción nacional ubicadas en su territorio, siempre que los tributos no obstaculicen el fin de dichos establecimientos (art. 75 inc. 30 CN)⁸.

Las Municipalidades, por su parte, tendrán las potestades tributarias que les otorguen Las Cartas Constitucionales provinciales. Como señala Rubén O. Asorey, tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia de los tribunales reflejan las dos posturas en pugna, aquellos que atribuyen al Municipio carácter autárquico con potestades tributarias delegadas y, por el otro lado, quienes le reconocen naturaleza autónoma y facultades originarias⁹.

Mas allá de la crítica en mantener un parámetro normativo de reparto anacrónico como la diferencia entre impuestos directos o indirectos; en la práctica la Nación legisla y recauda los tributos de mayor significación económica (Iva, Impuestos las ganancias y tributos y tasas aduaneras), rele-

⁸ Conf. Enrique BULIT GOÑI, *Impuesto a los Ingresos Brutos*, Depalma, Buenos Aires, 1986, pág. 17. En Jurisprudencia, anterior a la reforma constitucional de 1994, véase CSJN, "Intercargo S.A. C/ M.C.B.A (19-05-1987; t. 310 pág. 959). Véase además, Chamatrópulo, M. "Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento", en *Crónica Tributaria*. Errepar. Tomo I, 1994. Puede consultarse además el trabajo de Ferullo, Grecchi y Vitta "Impuesto sobre los ingresos brutos. Asimetrías que deben eliminarse", publicado en los actos de la 11ª Jornadas de la Facultad de ciencias económicas de la Univ. Nac. de Rosario, nov. 2007.
<http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/vitta11jornadas.PDF>.

⁹ Además del referido artículo del Prof. Rubén O. Asorey, véase, entre otros José O. CASAS (coord.), *Derecho Tributario Municipal*, ed. Ad-Hoc, Bs.As. 2001.

gando a las Provincias a una recaudación actual que no supera el 40% de sus gastos públicos, mientras que los mas de 2.100 Municipios hoy existentes se sustentan mayormente con el cobro de tasas y contribuciones especiales. La evolución del sistema en los últimos años muestra una marcada centralización de los recursos y, consecuentemente, un preponderante rol del Gobierno central para el financiamiento de los gastos provinciales y municipales.

*b. Brasil*¹⁰

Diversamente a las federaciones más tradicionales que han sido producto de su evolución histórica, el federalismo brasilero se originó mas bien como una reacción técnica para revertir los efectos perjudiciales de los precedentes procesos de centralización. El art. 1 de la Constitución de 1988 consagra tres niveles de gobierno con potestad tributaria autónoma (art. 18): el Gobierno Federal, los 26 Estados y el Distrito Federal y los mas de 5.500 Municipios hoy existentes.

La asignación de las potestades resultan con cierta complejidad de los arts. 153, 154 y 156 de la Constitución. En virtud de dichas normas corresponden al Gobierno Federal: impuestos de importación y exportación; impuestos sobre la renta; impuesto sobre los productos industrializados; impuesto sobre operatorias de crédito, cambio y seguro; impuesto sobre la propiedad rural; impuesto sobre grandes fortunas. El art. 154, por su parte, bajo ciertas y determinadas circunstancias le asigna un poder residual para crear nuevos tributos.

A los Estados se les asigna tres diversas potestades (*ability to pay taxes*) en base al art. 155: impuestos a las donaciones y herencias; impuestos sobre circulación de mercaderías y prestación de servicios de transporte interestatal y comunicaciones; y el impuesto de propiedad automotor. El impuesto a las ventas (ICMS), a diferencia de sus pares latinoamericanos, es recaudado a nivel estadual y no por el gobierno federal.

El art. 156, asigna a los Municipios: los impuestos sobre servicios; impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana y el impuesto a la transmisión de inmuebles.

¹⁰ Se agradece la colaboración del Prof. Flavio Rubinstein. Para una necesaria profundización, véase, "Tax aspects of brasilian fiscal federalism. A comparative Analysis" (coord. Bizzoli - Sacchetto), en IBFD, págs. 649-730. Amsterdam, Nov. 2011.

Una incidencia importante cobran las “contribuciones sociales” que si bien son competencia del gobierno Federal (art. 149) son concedidas a los municipios a los fines de financiar sus programas de seguridad social.

En la práctica, como concluye Flavio Rubinstein, el sistema “*marble take*” adoptado por Brasil, revela falta de claridad en la distribución de responsabilidad en los tres niveles de gobierno. En ese sentido, resulta constante la mayor implicancia del gobierno federal en funciones locales y una ineficiente duplicación de competencias, que convierten al sistema fiscal en altamente “complejo y costoso”.

c. Venezuela¹¹

Como afirma el Dr. Abache Carvajal, a estar por el diseño constitucional, Venezuela debiera ser “el paradigma del Estado Federal”. En efecto, de acuerdo al art. 4 de la Constitución, Venezuela “es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Verticalmente el poder público en Venezuela se distribuye entre el Poder Municipal, al cual la Constitución le reconoce autonomía, el Poder Estatal y el Poder Nacional (art. 136 *eiusdem*).

Sin embargo, en la práctica, el sistema ha devenido en un “Estado centralizado” en virtud de la transferencia legislativa de competencias, así como de creación de “poderes” al margen del texto constitucional¹².

d. México

El panorama del federalismo fiscal mexicano no dista de las consideraciones realizadas anteriormente para los otros países latinoamericanos que adoptaron la estructura federal. En palabras de Díaz-Cayeros¹³ “el federa-

¹¹ Se agradece la colaboración del Dr. Serviliano Abache Carvajal (IVDT).

¹² Sostiene Abache Carvajal que el denominado “poder popular”, si bien fue objeto de tacha en la rechazada reforma constitucional, posteriormente fue introducido por vía legislativa.

¹³ Alberto DÍAZ-CAYEROS, “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo fiscal”, en *Rev. Política y Gobierno*; vol. XI, Num.2, II semestre 2004, pág. 230 México, 2004.

lismo fiscal en México se encuentra entre los más centralizados del mundo. En promedio, los ingresos de los gobiernos subnacionales representan el 30% del ingreso total... y el Gobierno federal recauda directamente el 95% de todos los ingresos...” Por el lado del gasto, en contraste, desde el 2004 ha crecido la descentralización y más de la mitad del gasto público está en manos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo este proceso no parece haber sido acompañado por una asignación de mayor recaudación a estos entes locales.

También el proceso de centralización parece coincidir con los demás antes citados, verificándose una paulatina cesión de la capacidad recaudatoria de los municipios a cambio de transferencias condicionadas y no condicionadas del gobierno federal.

e. Chile¹⁴

En el sistema unitario chileno no existen ingresos de impuestos federalizados (solo hay potestad tributaria nacional). En materia de impuesto local, existe una ley nacional que otorga potestad para determinar los tipos impositivos precisos a cada Municipalidad (impuesto sobre bienes inmuebles, permiso de circulación de vehículos y patentes sobre el funcionamiento comercial), dentro de ciertos rangos cuantitativos y relevantes limitaciones como, por ejemplo, la imposibilidad de establecer exenciones. Los Municipios pueden establecer también ciertas tasas (atribuciones ampliadas por la denominada “Ley de Rentas II”). El nivel Regional (divisiones administrativas a cargo de un delegado del Presidente de la República) carece de competencia tributaria y recursos propios y se finanza a través de las transferencias que le realiza el gobierno central.

Desde el perfil del gasto público si bien se advierte una mayor descentralización, se constata que el nivel central es quien cuenta con la mayor cantidad de competencias. Si bien existen ciertos gastos regionalizados, en la práctica, el nivel local generalmente solo cuenta con atribuciones ligadas a la ejecución y administración de determinadas acciones y programas diseñados por el gobierno central, lo que demuestra el carácter centralista de la administración chilena¹⁵.

¹⁴ Se agradece la colaboración del Prof. Patricio Masbernat (Univ. de Talca).

¹⁵ Manuel VIVAR AGUILA, “La descentralización fiscal en Chile. Una aproximación desde el enfoque cualitativo”, en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen X, N.1. 2010.

El financiamiento de las regiones y municipios se lleva a cabo por medio de diversos programas de transferencias que actúa como mecanismo de distribución de recursos y tiende a reducir las brechas de desarrollo existentes entre los mismos.

*f. Uruguay*¹⁶

La República Oriental del Uruguay adoptó la forma de Estado unitario con descentralización territorial. Está dividido en 19 Departamentos. Estos tienen un gobierno integrado por una Junta (Poder Legislativo) y un Intendente (Poder Ejecutivo) y una competencia que surge, en parte de la Constitución y en parte de la Ley Municipal. En materia tributaria el art. 297 de la Constitución establece la potestad tributaria de los gobiernos departamentales sobre determinadas fuentes, para la creación de impuestos y sin límite, para la creación de tasas y contribuciones por servicios que preste el Estado.

No obstante este incipiente nivel de descentralización, la falta de coordinación ha creado diversas problemáticas. Así, por ejemplo, en materia de impuestos sobre automotores, los gobiernos departamentales tienen potestad tributaria y coexisten 19 patentes con valores diferentes. Acaba de aprobarse una ley que trata de solucionar justamente esta falta de coordinación, pero actualmente se encuentra bajo revisión de constitucionalidad.

*g. Paraguay*¹⁷

La República del Paraguay, en su última reforma constitucional de 1992, adoptó la forma de un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado ajustado a lo dispuesto en la Constitución Nacional vigente y acorde a las leyes que se dicten con tales finalidades (art. 1 C.N.). De acorde al art. 156 del texto constitucional vigente, el territorio paraguayo se halla dividido en Departamentos, Municipios y Distritos quienes “gozan de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.

En lo que respecta a la recaudación fiscal, en el sistema tributario del Paraguay los tributos solo pueden ser creados por ley del Congreso (arts.

¹⁶ Se agradece la colaboración de la Pfra. Addy Mazz. Para mayor profundización puede consultarse su obra *Curso de Derecho Financiero y Finanzas*, Ed. FCU, Montevideo, 2007, t.1, vol.1.

¹⁷ Se agradece la colaboración del Dr. Rodney Maciel.

178 y 179 CN) al establecer que *“todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, serán establecidos exclusivamente por ley”*. Dicha norma establece además, de que es privativo de la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario.

Teniendo en cuenta la forma de creación de los tributos y la forma de estado unitario e indivisible, pero descentralizado, la República del Paraguay, al regular la división política de su territorio, determinó las potestades fiscales y/o la obtención de recursos para cada división política. A modo de ejemplo, al regular los recursos para los Departamentos, le correspondería a estos la porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen en la propia Constitución y por las leyes. (art. 164, inc. 1 C.N).

De igual forma, al determinarse cuáles serían los recursos fiscales para los Municipios, se ha establecido que ellos tendrán participación en la tasas cobradas en sus respectivas jurisdicciones, como también, corresponderá a los Municipios y Departamentos, el porcentaje del impuesto inmobiliario cobrado sobre los inmuebles situados en el ejido de cada Municipio. (art. 168, inc. 5; art. 169 C.N).

No obstante la exigencia constitucional de descentralización, los tributos en su mayoría son exigidos, recaudados y administrados por la Administración Central (Ministerio de Hacienda), aplicados a nivel nacional y vigentes en todo el territorio nacional¹. En menor rango se encuentra lo recaudado y aplicado por los Municipios, los cuales tienen competencia en la recaudación de tributos municipales² conforme a la Ley N° 881/81 (aplicable para las Municipalidad de Asunción) y a la Ley N° 620/76 y Ley N° 135/92 (aplicable a las Municipalidades del interior del país). Resulta dificultoso determinar un porcentaje correspondiente de la recaudación de tributos municipales en comparación con la recaudación Central, dada la actual diversidad de Municipios y, porque invocando su autarquía presupuestaria y administrativa, no están sujetos a estadística por parte de la Administración Central.

Sin embargo, de conformidad a la última modificación de la ley tributaria ocurrida en el año 2004, mediante la Ley 2421/04 en su artículo 39, se determinó una participación del 10% de los importes que perciban en concepto del Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO) y que se atribuye a las municipalidades de cada distrito en las que se generen el ingreso. Dicha norma no está vigente en la actualidad.

*h. Perú*¹⁸

Perú es un país centralista que presenta varios conatos de regionalización desde la reforma constitucional de 1993. Tal afirmación debe mantenerse aún cuando el artículo 43 de la Constitución reconozca que el gobierno en nuestro país es descentralizado y se prevea en el capítulo XIV un apartado específico relativo a la descentralización. En efecto, en la práctica no se ha llegado a configurar plenamente esta estructura y tan sólo se registran, en las últimas décadas, algunos intentos de descentralización.

Las Regiones se conciben, entonces, como entes territoriales con autonomía económica y administrativa. Recién en 1987 se promulgó la Ley 24650, Ley de Bases de Regionalización. Este esfuerzo de descentralización, iniciado en el primer gobierno de Alan García, fue interrumpido en 1992 con el autogolpe de Alberto Fujimori, en el que se disolvieron las asambleas y gobiernos regionales, estableciéndose en su lugar los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento. Los CTAR dependían del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia. Esto significó un claro retroceso en el proceso de descentralización.

En 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se modificó la Constitución mediante la Ley 27680, que redefine el modelo regional y constituye por cada departamento, más el Callao, una región. Se determina la estructura de los gobiernos regionales, sus competencias y el régimen económico por el cual se les asignan rentas específicas.

En 2003 se promulgan la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Promoción de la inversión descentralizada; en 2004, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones. Por último, la Ley de Bases de la Descentralización prevé la integración o fusión de dos o más circunscripciones departamentales, previa aprobación vía referéndum¹⁹.

¹⁸ Se agradece la colaboración de la Pfra. Carla Mares Ruiz (Univ. de Piura).

¹⁹ Su modificación requiere el voto a favor del 50% más uno de los electores de la circunscripción consultada. A la fecha no se ha producido ninguna integración entre las regiones existentes.

- Statu quo de la descentralización en el Perú

El artículo 189 de la Constitución vigente de 1993 señala que el territorio peruano se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituyen los tres niveles de gobierno: central, regional y local. Preconiza, además, que dentro de tal estructura se preserve un sistema íntegro y unitario. El texto constitucional contiene además disposiciones relativas al reparto de competencias entre los distintos niveles de Gobierno en los artículos 44 y 188.

Como informa la Pfra. Mares, en la actualidad, las regiones coinciden con los departamentos; aunque la Constitución admite que dos o más departamentos contiguos puedan constituir una sola región. Si bien se reconoce al gobierno regional una autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, el proceso de regionalización ha sido lento y ha recorrido un camino de marchas y contramarchas por cuanto el escenario que presentó el texto original de la Constitución de 1993 estableció que: i) los gobiernos regionales son meros intermediarios administrativos, sin autonomía financiera; ii) los gobiernos locales decaen en su autonomía financiera y experimentan un proceso de re-centralización. Podríamos decir que la década de los años 1990 se caracteriza por el debilitamiento de los gobiernos subnacionales, al ostentar una escasa capacidad de gestión y una débil autonomía económica y administrativa; y, como contrapartida, se agudiza la concentración de ingresos y gastos en el gobierno central. No obstante, las reformas constitucionales que se sucedieron luego, especialmente la de 2002, intentan proponer un marco más apropiado para una descentralización que logre el desarrollo integral y armónico del país.

En este contexto evolutivo, el gobierno recientemente anunció el proyecto de creación de cinco macro regiones, que dividirían transversalmente al país. Éste es un intento más por lograr la tan deseada y nunca lograda regionalización.

En lo que respecta al ámbito financiero, de acuerdo al artículo 74 de la Constitución, la potestad para crear, modificar o derogar tributos es concedida a los tres niveles de Gobierno del modo siguiente:

1. Gobierno Central. El Poder Legislativo tiene potestad originaria en relación a las tres especies tributarias reconocidas en el Código Tributario

(esto es, impuestos, tasas y contribuciones nacionales). El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene potestad originaria respecto a tasas y aranceles; y puede extenderse tal potestad a los impuestos en caso de delegación mediante una ley autoritativa del Congreso.

2. Gobierno Regional. La Constitución de 1979 otorgó potestad tributaria a las Regiones con la finalidad de impulsar el proceso de regionalización que se iniciaba en Perú por aquellos años. No obstante, tal proceso no llegó a buen término y no se logró la descentralización que se esperaba con la creación de las Regiones. Recién con la reforma constitucional de 2001 se reconoció potestad tributaria a las Regiones por lo que en la actualidad las Regiones pueden crear tasas y contribuciones dentro de su jurisdicción.
3. Gobierno Local. Los municipios, según el artículo 74 de la Constitución, gozan de potestad tributaria originaria, dentro de su jurisdicción, respecto a tasas y contribuciones.

Esta somera exposición en cuanto al reparto de competencias que hace la Constitución deja claro que los Gobiernos Regional y Locales no tienen potestad normativa para crear impuestos. Eventualmente, el Gobierno Central podría transferir a su favor los ingresos procedentes de ciertos impuestos. Esto ocurre con la Ley de Tributación Municipal (LTM)²⁰, que crea una serie de impuestos a favor de los Municipios: éstos son únicamente los administradores y beneficiarios de tales ingresos, pero en ningún caso tienen competencias para regularlos. Ello evidencia que, de manera semejante a los demás sistemas analizados, en Perú la mayor parte de los recursos son recaudados por el gobierno central y luego los redistribuye entre los distintos niveles de gobierno.

Reconoce la Pfra. Mares que esta estructura hace de las transferencias intergubernamentales la fuente básica de ingresos para un gobierno sub nacional. Ello no parece favorecer una verdadera descentralización, en tanto que limita la capacidad de una Región o un Municipio para prestar los servicios básicos a los ciudadanos que están dentro de su circunscripción. Además, esto perpetúa el control del gobierno central sobre las decisiones locales y su mal uso podría obstaculizar el proceso de descentralización. Esto

²⁰ Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo 156-2004-EF, del 15 de noviembre de 2004.

resulta menos conveniente cuando se reconocen competencias de gasto a las Regiones y Municipios: si un país descentraliza más responsabilidades de gasto que de ingreso, el gobierno local requerirá una mayor transferencia del gobierno central o buscará el dinero generando una mayor deuda; o, el nivel de los servicios decaerá. Por ello, la autonomía de las Regiones y Municipios supone necesariamente una autonomía fiscal y esto pasa por reconocerles unas competencias más amplias en el ámbito tributario.

Las tasas y contribuciones especiales que puede crear un gobierno regional o local sólo reportan ingresos cuyo destino está predeterminado. Como sabemos, ambas especies tributarias se encuentran bajo la clasificación de los tributos vinculados, pues su pago responde a un servicio, actividad u obra realizados por el Estado en favor del contribuyente. En este sentido, el principio que fundamenta la tasa, el principio de provocación de costes, exige que el pago que hace el contribuyente sea equivalente al valor del servicio que le supone al Estado su prestación. Mientras que en el caso de la contribución hablamos del principio del beneficio, en tanto que el contribuyente debe aportar en la medida que se ve favorecido por una obra pública o una actividad estatal. En ambos casos, el ingreso que se percibe no puede destinarse a cualquier fin sino que está orientado a cubrir o contribuir con el gasto que le supone al Estado cumplir con un servicio requerido por el administrado o una actividad que beneficia a los particulares.

Precisamente en esta línea se encuentra la Ley de Descentralización Fiscal, aprobada mediante Decreto Legislativo 955²¹. Ella prevé concretamente dos etapas dentro del proceso de descentralización en lo que se refiere a las regiones. En una primera etapa, los gobiernos regionales obtendrán ingresos a partir de transferencias presupuestales que hace el gobierno central a su favor y la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), en función de un cronograma aprobado por el Consejo de Ministros. En una segunda etapa, los ingresos serían, además de las transferencias presupuestales, la asignación de los recursos recaudados en cada Región por ciertos impuestos, los incentivos al esfuerzo fiscal y la celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Los impuestos internos nacionales que serían asignados a las regiones son el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales. La asig-

21 Publicada el 5 de febrero de 2004.

nación prevista corresponde al 50% de la recaudación efectiva que se haga de estos impuestos en su respectivo territorio. La SUNAT (administración tributaria) sería el ente encargado de recaudar y cuantificar tal recaudación para poder hacer efectiva la asignación. De este modo, se intenta dar cierta autonomía fiscal a las regiones.

Para entrar en esa segunda etapa, el artículo 15 del Decreto Legislativo 955 señala que debe estar vigente la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783)²².

Con un esquema como el antes apuntado que se oriente a dar una mayor autonomía a las Regiones en este ámbito podría lograrse una mejor provisión de los bienes y servicios públicos que se brinda en cada jurisdicción. Y podría, a su vez, responsabilizar de modo más directo a los gobernantes de turno por la gestión que llevan a cabo durante su mandato. Los riesgos que un nuevo diseño supone no parece razón suficiente para relegar algunos cambios que facilitarían una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos -que es lo que persigue finalmente la descentralización-, sin poner en peligro las funciones básicas del Estado²³.

i. Colombia²⁴

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 establece que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Estos tres conceptos son fundamentales para entender el poder tributario del Estado, ya que delimitan el papel de acción de la Nación y de las entidades territoriales. En palabras de Mauricio Plazas Vega, Colombia adopta un sistema híbrido de

22 En el año 2005 se llevó a cabo un referéndum con la finalidad de conformar las macro regiones, pero no tuvo éxito.

23 Tales riesgos podrían resumirse en ciertas críticas que se plantean en torno a la descentralización: 1) Reduce la eficiencia en la ejecución de políticas de gobierno. 2) Aumenta la disparidad, en términos de equidad, entre individuos y jurisdicciones. 3) Es mejor mantener las transferencias porque así se puede controlar la estabilidad y se puede asegurar la distribución de recursos. 4) Se ignoran las diferencias geográficas. 5) Genera mayor riesgo de corrupción.

24 Se agradece la colaboración de la Dra. Margarita Escobar Pereyra.

descentralización, siendo un modelo intermedio entre el Estado unitario tradicional y el Estado regional, aunque con rasgos más cercanos al primer tipo²⁵.

Las entidades territoriales están conformadas por los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Tales entes gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tienen los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias; 2) Ejercer las competencias que les correspondan; 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4) Participar en las rentas nacionales.

Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales además de contar con recursos propios, que pueden ser de origen tributario, tienen la capacidad de administrarlos y ejecutarlos sin depender del nivel central.

De esta manera, al igual que las otras realidades unitarias que hemos visto, el Congreso de la República es el único órgano de representación popular que puede expedir leyes de obligatorio cumplimiento sobre todo el territorio. Particularmente, en el caso de las normas tributarias el numeral 12 del artículo 150 fija en cabeza del Congreso “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley” (conf. Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994). Las entidades territoriales sólo gozan de la facultad para adoptarlos y fijar algunos de sus elementos (tarifa y base gravable) según lo faculte el legislador.

En este sentido, el artículo 338 de la Constitución Política, reafirma la facultad del Congreso y faculta a las asambleas y concejos para imponer contribuciones fiscales: “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

²⁵ Mauricio A. PLAZAS VEGA, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, tomo II, 2 ed., Temis. Bogotá.

En desarrollo del ya citado artículo 1 de la Constitución, el nivel central en virtud del principio de descentralización distribuye funciones hacia los territorios, permitiendo que estos ejerzan sus funciones dentro de un marco de autonomía, tal como lo dispone el artículo 287 de la Constitución y que, en función de los arts. 300 y 313, las asambleas departamentales y los concejos municipales, pueden establecer tributos en sus territorios, siempre y cuando se encuentren subordinados a una ley (conf. Corte Constitucional en Sentencia C-084 de 1995).

2. bis. Reflexiones

- Como se ha visto, en los Estados que adoptan un régimen unitario o centralizado el Congreso de la República es el único órgano con potestad tributaria originaria. Los gobiernos locales actúan y gestionan dicha potestad tributaria con mayor o menor grado de dependencia del gobierno central. El financiamiento de los gobiernos locales se realiza principalmente a través de transferencias del gobierno central y, allí cuando se les reconoce, mediante ingresos provenientes de tasas y contribuciones cuya recaudación les han sido asignadas en el ámbito de su jurisdicción.

Si bien numerosos textos constitucionales definen a sus sistemas como “descentralizados”, este parece ser un lento y largo proceso que muestra numerosas marchas y contramarchas en los Países analizados (v.g. las últimas reformas constitucionales en Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, entre otros).

Si se analizan los Estados federales de la región, las conclusiones anteriores realizadas respecto de los sistemas unitarios, deben mantenerse casi inalteradas. En efecto, aún cuando los textos constitucionales hayan adoptado el sistema federal realizando un reparto de competencias tributarias para los tres niveles de gobierno, en la práctica el real grado de autonomía de los gobiernos locales, en particular de los Municipios, sigue siendo limitada y dependiente en gran medida (salvos pocos casos de municipios-metrópolis) de la transferencia de los recursos del gobierno central para su misma existencia.

En efecto, en la práctica se advierte que el Gobierno federal recauda directamente la mayor parte de los ingresos públicos (llegando al 95% en México). Desde el perfil del gasto público se advierte una mayor descentralización y así mas de la mitad del gasto público se encuentra en manos de

los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este proceso no parece haber sido acompañado por una asignación de mayor recaudación a estos entes locales lo que se traduce en una desproporción entre las funciones asignadas y los recursos disponibles a tal fin.

Tales circunstancias no se solucionan con una modificación terminológica normativa asignándoles “autonomía”, sino asegurando mecanismos de participación activa en los presupuestos nacionales que le permitan cumplir efectivamente con sus finalidades.

En este orden, del análisis se advierte que a los Municipios o unidades políticas fundamentales generalmente le son asignadas la recaudación de tasas o contribuciones especiales las que, por definición, presuponen una contraprestación pública diferenciada acorde con el tributo pretendido. Se ha afirmado que esta circunstancia conspira con el desarrollo mismo del Municipio que solo recauda apenas para el ejercicio de sus actividades, dejando el crecimiento y desarrollo armónico de dichos entes a la transferencia de los recursos que provienen de los entes regionales o directamente del gobierno central. Si bien esto último puede ser entendido como un principio de coordinación del gobierno central, también ha sido tachado como contrario a la declarada autonomía del municipio y, en sus manifestaciones patológicas, muestra situaciones de condicionamiento y clientelismo político²⁶.

3. Doble imposición interna y sistemas de coordinación

Como hemos referido inicialmente, el otro aspecto fundamental al abordar la cuestión del federalismo fiscal se refiere a la posibilidad potencial de que se presenten supuestos de doble imposición interna y, de allí, la necesidad de un sistema de coordinación entre los distintos entes públicos con capacidad tributaria autónoma.

²⁶ Como expresa la colaboradora del Perú, Carla Mares “Si los gobiernos regionales y locales no pueden crear o regular impuestos -que, teóricamente, son los tributos no vinculados- difícilmente podrán conseguir los recursos necesarios para lograr ese despegue que presupone necesariamente una autonomía financiera (...) Si un gobierno local o regional depende de la voluntad que tenga el gobierno central para transferirle recursos, difícilmente podrá proveer los diferentes tipos de servicios que demanden las preferencias y necesidades locales; pues ello estará condicionado no pocas veces por motivaciones políticas.

Aún en aquellos sistemas donde la prohibición de doble imposición cuenta con un respaldo constitucional (España), o en aquellos donde, sin ser receptada constitucionalmente es un objetivo de los mecanismo de coordinación (Argentina), resulta una necesidad lógica evitar los efectos negativos que dicho fenómeno comporta para los contribuyentes que realizan su actividad en más de una jurisdicción tributaria. En este sentido, una cuestión central pasará por definir previamente si la exclusión de sobreimposición -en palabras de García Novoa²⁷- “supone rechazar una variedad de figuras impositivas que tengan el mismo hecho imponible, o, por el contrario, (...) como solapamiento de la misma materia imponible u objeto de tributación, aunque la definición legal de la hipótesis de incidencia tributaria fuese distinta”, postura esta última que en la práctica impide la existencia de sistemas locales con autonomía tributaria.

Como se ha evidenciado en el punto anterior, los Países latinoamericanos que han adoptado el sistema federal, reconocen tres niveles de potestad tributaria (central, provincial o estadual y municipal) lo cual exige una coordinación vertical y horizontal entre los mismos.

3.1. El caso argentino²⁸

3.1.1. Ley de Coparticipación (coordinación vertical)

Con la creación de los impuestos internos por parte de la Nación en 1891, que coexistió con análogos impuestos provinciales preexistentes, se produjeron problemas de doble imposición interna y superposición tributaria. A tal fin surgieron regímenes de coordinación denominados “leyes convenio” que luego darían lugar al derecho público intrafederal²⁹.

En la actualidad, si bien existe un mandato constitucional incumplido de dictar una nueva ley de coparticipación nacional y la existencia de un

27 César GARCÍA NOVOA, “Doble imposición interna, competencia tributaria dañina, coordinación y mecanismos de solución”. Resumen Ejecutivo presentado en el 2º Congreso de Tributación Internacional, celebrado en Santa Cruz, Bolivia, julio de 2010.

28 Véase, Uckmar, V., Cosaraniti, G., De Capitani Di Vimercate, P. Asorey, R.O., Billardi, C. “Manual de Derecho Tributario Internacional”. Ed. La Ley, Bs.As. 2011.

29 E. BULIT GOÑI, “En torno del llamado derecho intrafederal” en *Revista de Derecho comparado*, 2010 (Federalismo fiscal II). Ed. Rubinzal-Culzoni.

“Compromiso Federal”³⁰, se encuentra aún vigente la ley 23.548 del año 1988 que establece un régimen de coparticipación de los impuestos recaudados por la Nación, verificándose además una restricción para la creación de impuestos análogos a los coparticipados, bajo pena de exclusión del régimen para la jurisdicción que viole dicho acuerdo.

Con respecto al mandato constitucional de la nueva ley de coparticipación que debía aprobarse a fines de 1996, el art. 75 inc. 2) par.1, señala que los tributos (directos e indirectos) allí previstos son coparticipables, con excepción de aquellos que -total o parcialmente- tengan asignación específica.

Por su parte el art. 75 inc. 3) ordena: “Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por la ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

La distribución deberá efectuarse en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos y, por último, se establece que un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso 2) del art. 75.

3.1.2. *El Pacto Fiscal*

El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, más conocido como “Pacto Fiscal II”, fue suscripto el 12 de agosto de 1993 por el Gobierno Nacional y la mayoría de las Provincias. Este convenio tenía el objetivo central la eliminación de los gravámenes que provocaran efectos distorsivos en la economía, es por ello que se propuso, entre otros:

- la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos para agosto de 1996, sustituyéndolo por un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.

³⁰ Compromiso Federal del 06 de Diciembre de 1999, ratificado por la ley 25.235 la cual no ha tenido efectividad. En su cláusula 9 disponía la necesidad de “implementar en el plazo de 24 meses la armonización tributaria entre los distintos niveles de gobierno incluyendo los Municipios...” con el objeto principal de “procurar la baja del costo argentino, eliminando o sustituyendo impuestos que distorsionan la competitividad y las decisiones de producir e invertir en la República Argentina”.

- derogación del impuesto de sellos a toda operatoria financiera y de seguros que afectase a los sectores agropecuarios, industrial, minero y de la construcción. Gradualmente iría abarcando el resto de las operaciones y sectores, debiendo completarse ésta antes del 30 de junio de 1995.

A cambio de estos compromisos, la Nación acordaba la derogación del impuesto sobre los activos para las actividades por las que se derogara el impuesto de sellos, y la reducción del impuesto al trabajo, en las jurisdicciones y para las actividades, en donde se produjera la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos.

También se acordaba en dicho Pacto que las provincias derogarían de inmediato los impuestos específicos que gravan la transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica, entre otros, así como los tributos que gravan directa o indirectamente la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo.

Las obligaciones alcanzaban también a los Municipios, que se comprometían a derogar aquellas tasas municipales que no constituyeran la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que este excediera el costo de su prestación.

En los hechos, estos propósitos han sido desvirtuados por la realidad, lo que ha llevado a ciertos estudiosos³¹ a calificarlo como una “resistencia pasiva” de los gobiernos provinciales a la concreción de una coordinación financiera interna propuesta por el gobierno central.

3.1.2. *El convenio Multilateral (coordinación horizontal)*

Teniendo como antecedente inmediato el Convenio bilateral entre la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, en agosto de 1953 nació el “Convenio Multilateral” entre la Capital y todas las demás Provincias, el cual forma parte del denominado derecho fiscal interprovincial.

Como sostuvo Dino Jarach³² -autor del proyecto originario- además de evitar las superposiciones impositivas en los casos de actividades interjuris-

31 FERULLO, GRECCHI Y VITTA, ob. cit. en www.fcecon.unf.edu.ar.

32 DINO JARACH, *Curso Superior de Derecho Tributario*, CIMA, 1957.

dicionales, el Convenio se propuso fundamentalmente coordinar y armonizar el ejercicio de poderes tributarios autónomos, de manera tal que la actividad interjurisdiccional no comportase una mayor carga impositiva respecto de aquella desarrollada en una única jurisdicción.

El 18 de agosto de 1977 todas las jurisdicciones aprobaron el texto aún vigente³³, que presenta como principales características:

- a) ámbito de aplicación: se incluyen sólo aquellas actividades que, realizadas por un mismo sujeto y conformando un proceso único económicamente inseparable, se ejercen en más de una jurisdicción. Quedan afuera entonces los “contribuyentes directos” de una sola jurisdicción;
- b) el mecanismo de distribución de la base imponible adoptado por el Convenio se aplica aún cuando no se verifique ninguna superposición impositiva o doble imposición. El no ejercicio de la facultad de imposición de una de las jurisdicciones involucradas no acrecienta la porción gravable en las demás;
- c) a fin de establecer cuál es el volumen de la actividad cumplida en cada jurisdicción, el Convenio recurre en principio a dos parámetros: el volumen de ingresos y el volumen de gastos.

Con la regulación adoptada en la Ley de Coparticipación Federal se asegura la homogeneidad sustantiva del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que rige en las veinticuatro jurisdicciones, lo que es esencial para la recta funcionalidad del Convenio Multilateral.

La Ley Nacional N° 23.548 en su art. 9 inc. d), establece la obligatoriedad de la adhesión al Convenio, facultando a las jurisdicciones adheridas a modificarlo siempre que existe unanimidad de sus adherentes (art. 17 inc. g CM).

Dentro del régimen debe destacarse la actividad de la Comisión Arbitral que a través de sus resoluciones ha tratado de armonizar la aplicación de las normas del Convenio (RG CA 1/2005 y RGCA 1/2006).

³³ En el año 1988, la Comisión Arbitral y la Comisión Plenaria aprobaron en Córdoba un Proyecto de Nuevo Convenio Multilateral que nunca entró en vigencia porque no fue ratificado por todas las jurisdicciones. No obstante, en aquellos supuestos donde el actual Convenio guarda silencio es un elemento de referencia.

Cabe advertir que la complejidad del sistema ha devenido en la creación de canales paralelo de transferencias (adelantos del tesoro, etc.) que funcionan con mayor discrecionalidad política y menor nivel de control.

Conforme las conclusiones a las cuales arribara hace más de una década el informe del Consejo Empresarial Argentino³⁴; “la debilidad de nuestro federalismo fiscal se manifiesta a diario en la ausencia de una clara restricción presupuestaria en las provincias, en una notoria falta de independencia financiera de los gobiernos provinciales, en la poca cooperación entre las direcciones de rentas provinciales y la Afip, y en una continua presión provincial a favor de regímenes promocionales basados en desgravaciones de los grandes impuestos nacionales”.

3.2. *Brasil*

La constitución brasilera de 1988 establece principios de coordinación vertical y horizontal que se materializan generalmente por cada tipo de impuesto. Así se consagran a lo largo del texto constitucional principios tales como el de inmunidad fiscal recíproca (art. 150 V a); el principio de uniformidad de las imposiciones federales (art. 151 I); la prohibición para los Estados y Municipios de discriminar en función del origen o destino de los bienes o servicios que se comercializan en sus jurisdicciones; así como los principios específicos que rigen los tributos estaduais y municipales.

Las leyes complementarias, de conformidad a los arts. 69 y 146 de la Constitución, cobran relevancia al momento de la coordinación de dichos poderes. Entre estas resultan destacables: el Código fiscal, el Acta de responsabilidad fiscal (ley 101/2000) la cual establece también límites en materia de endeudamiento y gasto público y las Resoluciones del Senado en materia de coordinación fiscal y leyes complementarias que coordinan la recaudación de los tributos en particular (v.g. el art. 155 CN, ley 63/90 para el ICMS estadual; el art. 156 CN y la ley 116/03, 87/96 y 63/90 para el ISS, que establece límites para la alícuota aplicable por los Municipios).

Como se observa, el sistema de coordinación brasilero no aparece estructurado en base a las “leyes convenios” (Argentina), sino que se basa en

³⁴ Jorge AVILA (dir.), *Propuesta de Federalismo Fiscal*, Consejo Empresario Argentino, 27 marzo 2000; publicado en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cea/fede.pdf>

las disposiciones constitucionales, las leyes complementarias nacionales y, en menor medida, en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal. Sin embargo, cierta analogía con el sistema de las “leyes-convenio” puede encontrarse en los convenios interestaduais del ICMS celebrados en el marco de la CONFAZ. No obstante, si se está a su naturaleza jurídica, dichos convenios no pueden considerarse ley en sentido estricto por cuanto no emanan del Poder legislativo, sino que se trata de actos celebrados y acordados por los miembros de la CONFAZ, integrada por los Secretarios de Hacienda de cada uno de los Estados.

En la práctica, señala Rubinstein, “los mecanismos de coordinación vertical y horizontal se han mostrado insuficientes para reducir la inequidad” y, en casos específicos, como sucede con el ICMS ha generado numerosas situaciones de competencia fiscal interestatal dañosa.

Los recursos locales son bajos con excepción de algunos pocos Municipios “ricos”. Los desequilibrios verticales y horizontales que promovieron la adopción del sistema federal no han podido ser reducidos sustancialmente.

En lo específico, el ICMS si bien adopta el “principio de origen”, ha creado históricamente problemas de coordinación entre los Estados e incluso ha llevado a una suerte de “*harmful interstate tax competition*”. Los impuestos municipales sobre provisión de servicios por su parte, generan efecto cascada y a menudo no resultan deducibles de los impuestos análogos aplicados en los otros niveles de gobierno.

3.3. México

El actual “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” data de la década de 1980 cuando fue introducido junto al Iva. En palabras de Diaz-Cayeros, se cedió autoridad fiscal a cambio de participaciones de los ingresos que no estaban supeditados al esfuerzo recaudatorio, bajo parámetros “pasivos” tales como el criterio demográfico y la inercia histórica.

Como observa Sánchez Aceves, “existen todavía muchas relaciones tributarias entre los municipios y otras entidades públicas federales y estatales que no parecen estar debidamente dilucidadas. Esta situación continúa gene-

rando conflictos jurídicos y económicos, no solo con los entes públicos, sino también con los particulares”³⁵.

4. Reflexiones finales

Basta una somera descripción de los sistemas actuales de coordinación actualmente vigentes en los Países federales para verificar que los mismos han evolucionado de acuerdo a las necesidades coyunturales y supeditadas a las distintas fuerzas de negociación de los entes en juego.

La experiencia demuestra que la vía de la “descentralización fiscal” es un largo camino de marchas y contramarchas, que aparece condicionado en gran medida por las estructuras regresivas de los sistemas tributarios nacionales, la mayor presencia del gobierno central y la menor capacidad de gestión de los órganos locales.

Como ha señalado el Banco Mundial, el éxito de la descentralización está vinculado estrechamente con la observancia de sanas finanzas (asignación de recursos y funciones), la toma de decisiones informadas, el cumplimiento de prioridades locales, la responsabilidad de las autoridades locales y el control por parte de la ciudadanía.

Desde el ámbito de la coordinación vertical se comprueba una creciente centralización de los ingresos públicos en el Gobierno central quien luego coparticipa los mismos a los entes locales. Estos, a su vez, a menudo prefieren insistir en presionar al gobierno central para aumentar su participación antes que asumir el costo político y administrativo de gestionar una eficiente recaudación. Allí cuando esto se logra -especialmente en Provincias o Municipios “ricos” o capitalinos- los conflictos de coordinación surgen de inmediato frente al comercio interjurisdiccional.

Un punto relevante de esta relación se manifiesta en las facultades que ejerce la Nación para eximir ciertas actividades no solo de los tributos de su competencia, sino también de aquellos otros propios de la potestad provincial o municipal (por ej. la doctrina de los “instrumentos de gobierno” norteamericana y Argentina, la “cláusula del progreso” en el sistema argentino, o la cuestión de las “exenciones tributarias federales” en México).

³⁵ Jorge A. SÁNCHEZ ACEVES, “El Municipio mexicano y su problemática con las exenciones tributarias federales” en Revista del ICDT, n. 65/ Nov. 2011, págs. 381-416.

En esta misma dirección, los Municipios, que como hemos visto generalmente se encuentran relegados a la percepción de tasas y contribuciones, de hecho prefieren aumentar la presión fiscal sobre los no residentes antes que con sus propios vecinos.

En la práctica, como concluía Rubinstein al describir el sistema brasileño, los mecanismos de coordinación vertical y horizontal se han mostrado ineficientes para reducir la inequidad.

En este sentido, puede extenderse a todas las experiencias analizadas la calificación de “increíble e innecesariamente complejo” que Charles McLure Jr. hiciera del sistema argentino.

Es por esta misma razón que su modificación resulta aún más compleja (de hecho, Argentina y Brasil mantienen sus reformas en *stand by*) y, en su lugar, evolucionan alternativas “paralelas” de transferencias más o menos condicionadas del gobierno central. En otras palabras, se advierte una importante divergencia entre el federalismo normativo y federalismo real.

El quiebre del principio de correspondencia fiscal y la falta de actuación del principio de solidaridad -a menudo sustituidas por transferencias coyunturales con motivación política-, en mayor o menor medida son comunes a todos los sistemas analizados.

En este marco, los problemas de alta evasión y falta de límite en el gasto público pueden encontrar su explicación en gran medida en el quiebre del principio de correspondencia fiscal. Así, por ejemplo, la realidad Argentina muestra que si a principios del siglo pasado las Provincias eran responsables de recaudar el 95% de su gasto, hoy apenas llegan al 40% del mismo. Este desequilibrio entre recaudación concentrada y gasto descentralizado es aún mayor en México y un poco menor en Brasil, en función de la competencia estatal del Impuesto sobre los consumos (ICMS).

Es importante destacar como esta asimetría entre concentración de recursos y descentralización de gastos no solo afecta la gestión interna de la administración sino que repercute directamente sobre el efectivo grado de actuación de los derechos fundamentales y en la dinámica del entramado político y la evolución del sistema democrático³⁶.

³⁶ M. BIANCHI, 2012, respecto de los gobiernos provinciales en Argentina.

Las normas generales que afronten los procesos de coordinación tributaria debieran ir acompañadas de normas de actuación y seguimiento por órganos de control y un efectivo sistema de solución de conflictos.

Su real actuación parece condicionada no solo a la voluntad política sino también a la estructura de los sistemas tributarios involucrados. En mi criterio, las magras competencias asignadas a los Municipios en función de sus gastos y el carácter “regresivo” de los sistemas latinoamericanos que basan la mayor parte de sus ingresos tributarios en el Iva recaudado por los gobiernos centrales (a excepción de Brasil), conspiran con la real actuación del federalismo o los procesos de descentralización.

Desde el punto de vista técnico, las normas de coordinación de las potestades tributarias descentralizadas deben ser respetuosas de las autonomías locales. En este orden, aparecen como instrumentos aptos las normas de naturaleza convencional (ej. las leyes-convenios en Argentina o los convenios interestaduales brasileños)³⁷.

³⁷ Pareciera ser esta también la vía “pattizia” que incipientemente adopta Italia en las relaciones entre los Regímenes autónomos y el Gobierno central, tales como el denominado “Accordo Milano” (legge 191/2009), que recientemente ha sido objeto de tratamiento por parte de la Corte Costituzionale, con sentenza 2 del 12 gennaio 2012.

UN ANÁLISIS COMPARADO DEL TIPO Y NIVEL DE DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS. LOS CASOS DE LAS PROVINCIAS DE CÓRDOBA, MENDOZA Y SALTA

Por MARCELO BERNAL¹

1. Presentación del tema

El presente trabajo es parte de una investigación en curso desarrollada por el autor en el marco de su trabajo de tesis de doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, y titulada: “El desarrollo de las autonomías municipales en Argentina: un análisis comparado en las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta”.

En la misma se lleva a cabo un análisis del estado actual de las autonomías municipales en nuestro país a veinte años de su reconocimiento constitucional producido con la importante reforma efectuada a nuestra norma fundamental en el año 1994.

Partiendo de las cinco dimensiones de la autonomía municipal reconocidas por el nuevo Art. 123 (autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera), se propusieron como instrumentos metodológicos la confección de un índice para la posterior medición del nivel de desarrollo de la autonomía municipal comparada en tres distritos del país, y su contras-

¹ El autor es abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Doctor en Derecho (Universidad nacional de Cuyo), Magister en Desarrollo Local (Universidad Carlos III, Madrid) y Magister en RRII (Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba). Es Docente de derecho constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Empresarial Siglo 21. Es investigador categorizado en el sistema nacional de incentivos. Es autor de numerosas publicaciones especializadas.

tación (triangulación metodológica) con entrevistas efectuadas a una serie de informantes definidos como claves.

De los resultados obtenidos, se presentan aquí aquellos que resultan significativos como un aporte a los debates que se generen en el marco del “17º Seminario de Federalismo Fiscal 2014”. Por ello, en el texto se exponen de manera diferenciada los resultados obtenidos de la medición y el análisis de las características y nivel de desarrollo de la dimensión financiera de la autonomía municipal en las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta; siendo una consecuencia necesaria que el tema nos lleve también al abordaje de las relaciones intergubernamentales predominantes en nuestro federalismo subnacional y a los mecanismos informales de vinculación existentes entre los gobiernos locales y las esferas gubernamentales provincial y nacional.

2. Antecedentes y marco teórico

Los estudios sobre autonomías municipales se inscriben necesariamente en el marco más amplio de los estudios sobre federalismo y relaciones intergubernamentales, entendiendo a la autonomía municipal como una atribución territorial que se corresponde con un Estado federal que tiende a la descentralización y al reparto de atribuciones, competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno constitucionalmente reconocidos.

Desde su concepción inicial, (el antecedente de la República Suiza, más la Constitución de Estados Unidos de 1787) el federalismo ha sido una forma de organización del Estado que tiene como presupuesto un diseño de tipo democrático con un reparto de competencias específicos. En dicho reparto, en el gobierno central reside parte de la soberanía, mientras que las dimensiones inferiores conservan poderes autonómicos, junto con determinadas competencias propias y otras compartidas o concurrentes con otros niveles del gobierno federal.

El sistema federal argentino -en su diseño original- se correspondía con “un modelo de federalismo de integración, ya que surge de la voluntad de Estados independientes de crear un nuevo poder común” (Biglino Campos, 2007). Es también un federalismo asimétrico muy marcado por las notorias diferencias entre sus socios en términos de territorio, población, desarrollo económico y representación política.

En el año 1994 - reforma constitucional mediante- se modifica la arquitectura de distribución del poder en Argentina, dando a luz a un federalismo más actual y complejo.

Esta necesaria modernización abrazó al federalismo como un fenómeno de reorganización del Estado contemporáneo, debido fundamentalmente a cuatro razones: a) el desarrollo del gobierno de múltiples niveles, desde la comuna a las organizaciones supranacionales, en constante confrontación y colaboración, b) el pluralismo social, a consecuencia de la diversidad de actores sociales, organizados en variadas formas en la representación de sus intereses, c) el “glocalismo” producido por la globalización, y d) la rápida difusión del principio de subsidiaridad. (Caravita, Luciano, en Hernández 2009).

El componente más significativo del capítulo federal de la reforma fue la emergencia de un diseño en donde se profundizan las autonomías provinciales, se reconocen con jerarquía constitucional las autonomías municipales y se brinda un status jurídico especial y diferenciado a la Ciudad de Buenos Aires. El elemento transversal a estas reformas es el espíritu descentralizador, dando a las provincias, a los gobiernos locales y a las regiones una centralidad política inédita en otras etapas históricas y acorde con las grandes transformaciones del territorio que se venían gestando a escala global.

También de la mano de las relaciones intergubernamentales emergentes se da nacimiento a un sistema de gobierno multinivel crecientemente complejo.

La definición más difundida de las relaciones intergubernamentales “refiere a un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles” (Anderson, 2008). “Estas actividades o interacciones se desarrollan de muy diversas formas, y entre sus instrumentos más importantes se cuentan: las relaciones fiscales (o financieras) intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones, las regulaciones intergubernamentales, las fuerzas políticas y acciones burocráticas y las comunicaciones intergubernamentales” (Agranoff, Robert, en Cingolani y Mazzalay 2009).

“Entendiendo entonces a las relaciones intergubernamentales como un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Grimaldo, J. et al, 2003) las mismas constituyen una dimensión muy importante de los procesos de descentralización...existiendo evidentemente una mayor com-

plejidad en las relaciones intergubernamentales cuando nos encontramos con tres niveles de gobierno (local, intermedio y nacional), que únicamente cuando solo existen dos (local y nacional). “Con tres niveles pueden producirse tres ejes de relación distintos (local-intermedio, intermedio-nacional, local-nacional), mientras que con dos niveles existe un solo eje” (Jordana, Jacint, 2001).

El nuevo diseño de características cooperativas originado en el año 1994 eleva a cuatro los niveles de gobierno, y vino también acompañado de institutos que vigorizan las bases federativas del modelo; brindando fortaleza a los procesos de descentralización e incorporando al texto constitucional principios como la subsidiaridad, la cooperación, la articulación y la solidaridad entre los territorios.

Sin embargo, una lectura del estado actual del federalismo argentino nos demuestra que muchos de estos avances y reconocimientos normativos no son, en la práctica, una realidad consolidada; y en el caso particular de las autonomías municipales, existe un heterogéneo nivel de reconocimiento y desarrollo del instituto en las diferentes provincias argentinas.

A su vez, el reconocimiento de las competencias autonómicas de los gobiernos locales no ha generado -a casi veinte años de su incorporación al texto constitucional- un proceso claro de fortalecimiento de las mismas, sin existir aún en el país una literatura especializada que se haya avocado a estudiar de manera profunda este aspecto de dicho fenómeno.

El problema de investigación presentado en este trabajo se vincula con el nivel de desarrollo de las competencias autonómicas y de las capacidades institucionales en materia financiera de los gobiernos municipales en nuestro país, intentando responder a la pregunta acerca de cuáles son sus principales características, e indagando también si existe una visible diferencia en el reconocimiento y en la institucionalización de esta dimensión autonómica entre las diferentes provincias argentinas, y cuáles son los factores que explican de manera más satisfactoria dicho fenómeno.

Con respecto a las competencias autonómicas municipales en nuestro país, nuestro punto de partida es la afirmación de la existencia de un desarrollo incompleto y fuertemente asimétrico de las mismas en nuestras diferentes provincias, y que las causas que explican este fenómeno son complejas y fuertemente interrelacionadas. Esta asimetría se verifica tanto en el estado actual de reconocimiento legal del instituto, como en cada una de las dimen-

siones que lo componen y que fueran constitucionalmente receptadas en el Art. 123 del texto constitucional.

En cuanto a la definición de capacidades institucionales adoptada en este *paper* la misma es la que propone el PROFIP (Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal MECON), programa que considera al concepto de capacidad institucional como esencialmente de naturaleza relacional, en tanto sirve para conocer las condiciones en que se encuentra un organismo determinado para generar servicios a fin de promover el desarrollo del sistema al cual pertenece, pero en vinculación directa con el contexto social, cultural, económico y político.

Desde este enfoque, se considera a la capacidad institucional como la potencialidad que posee un organismo público para internalizar de forma clara sus objetivos, identificar sus prioridades, tipo de servicios o productos que debe desarrollar, beneficiarios; y para aprovechar sus recursos (técnicos, humanos, políticos, materiales y financieros) para responder a la demanda de forma satisfactoria, considerando la calidad (lo esperado por la ciudadanía y lo realmente ofrecido) con la suficiente destreza para adaptarse al contexto y transmitir a la sociedad lo que puede hacer por él. (PROFIP, 2010).

Entrando en nuestro tema, la dimensión financiera de la autonomía municipal se vincula con la capacidad del municipio para establecer y recaudar tributos, y también de administrar recursos financieros propios o provenientes de niveles superiores del gobierno federal. Sobre el particular, la mayoría de los autores relevados manifiestan similares visiones respecto al alcance, límites y actual estado de situación de la dimensión financiera de las potestades autonómicas municipales.

Para Hernández, el orden financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Esto significa, que luego de la reforma, los gobiernos locales tienen poderes impositivos originarios o inherentes.... Creemos que el Art. 123 consolida nuestra interpretación sobre el carácter “originario” de los poderes tributarios locales... Dicho poder tributario municipal comprende la clásica tripartición de impuestos, tasas y contribuciones, y que está ampliamente adoptada en las Constituciones provinciales al legislar sobre regímenes municipales (Hernández, 2012).

Añade el mencionado autor que “los problemas tributarios, de evidente complejidad, requieren de una adecuada coordinación interjurisdiccional, a los efectos de evitar las dobles o triples imposiciones (cuya constitucionalidad ha sido admitida desde hace largo tiempo por la Corte Suprema) y la alta presión tributaria” (Hernández, 2012).

Rosatti sostiene que la sentencia del fallo *Rivademar, A. Martínez de Galván c/ Municipalidad de Rosario* “constituyó un valioso precedente histórico de la cláusula constitucional que introduce la autonomía municipal “en el orden económico y financiero”. Pero también significa una advertencia para la delimitación provincial de los alcances de la autarquía local” (Rosatti, 2011).

El reconocimiento provincial de “grados” de autarquía municipal se vincula: a) con el nivel de participación asignado al municipio en la determinación de los sistemas de distribución primaria (relación provincia - municipios) y secundaria (relación de los distintos municipios entre sí) de los recursos coparticipables; b) con la garantía de mecanismos transparentes y automáticos de transferencia de dichos fondos; y c) con la modalidad de “reparto inverso” en materia de coparticipación (recauda el municipio y participa- en el sentido en que reenvía los fondos que le correspondan- a la provincia)” (Rosatti, 2011).

Garat nos dice que la autonomía municipal se verifica en el aspecto económico -financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas y contribuciones de mejoras. En todas las provincias en que ello ocurre, dicha competencia se encuentra subordinada, como corresponde por otra parte en el régimen federal coordinado, a dos limitaciones: a) ejercitar dicha competencia respecto de las personas, cosas y actividades radicadas o desarrolladas en jurisdicción del municipio; y b) los impuestos establecidos no deben ser análogos ni superponerse, por ende, con otros de similar naturaleza vigentes en el orden provincial o nacional (Garat, 2011).

Por otra parte, “el control externo de legalidad y legitimidad del manejo de las cuentas públicas constituye un indicador específico del grado de autonomía de los municipios más allá, aún, de lo económico y financiero” (Garat, 2011).

Finalmente, Gabriela Abalos advierte sobre las dificultades de la articulación de competencias en materia tributaria en nuestro diseño federal. La autora mendocina manifiesta que:

Los municipios concebidos como un Estado, con los mismos elementos y caracteres del nacional y de los provinciales, ostentan poder tributario dentro de su ámbito de actuación propio y deben sujetarse a los límites impuestos, por un lado, por las disposiciones contenidas en la Carta Nacional, en las constituciones provinciales respectivas, en los acuerdos suscriptos entre la Nación y las provincias en materia tributaria, y por otro lado, en relación a los sujetos destinatarios del ejercicio del poder tributario, deberán respetar el plexo de derechos, principios y garantías derivados del entramado constitucional vigente (Abalos, 2011).

En consecuencia de lo antes dicho, un derecho *intrafederal* surge como una forma de evitar la superposición de tributos en un país federal, buscando coordinar adecuadamente las facultades tributarias entre Nación, provincias y municipios²... Las potestades tributarias del municipio nunca podrán gravar, cualquiera sea la denominación o naturaleza del tributo, las materias imponibles sujetas a impuestos nacionales coparticipados -prohibición de aplicar tributos análogos-; y en razón que las materias imponibles sujetas a gravámenes nacionales gravan prácticamente todas las manifestaciones de la capacidad contributiva existentes, sólo podrán aplicar a las actividades desarrolladas dentro de su jurisdicción, “tasas retributivas de servicios efectivamente prestados”,³ en concordancia con el Art. 9º de la Ley de Coparticipación vigente (Abalos, 2011).

2 El *derecho intrafederal*... se trata de normas suscriptas por las provincias y la Nación, tales como la Ley 23.548 de Coparticipación Federal, el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de agosto de 1993 y el Convenio Multilateral de agosto de 1977. Los dos primeros pretenden evitar la superposición vertical (entre Nación, provincias y municipios), mientras que el último, trata de mitigar la superposición horizontal (provincias con provincias, y municipios con municipios). ABALOS, María Gabriela. (2011) Op. Cit.

3 Una mirada crítica arroja que el llamado *derecho intrafederal* en general, no nació como fruto de la concertación ni de la participación concurrente del Estado nacional y las provincias, ya que fue el primero el que lo impuso a las segundas, quienes a su vez se obligaron por sus municipios. Para los gobiernos locales estas normas suponen una gran restricción a sus potestades tributarias, las que resultan acotadas, principalmente, a la creación de tasas por servicios, pero los municipios que lo han aceptado implícita o expresamente al recibir los beneficios de la coparticipación, luego no pueden pretender desligarse de las obligaciones emergentes de dichos regímenes. ABALOS, María Gabriela. (2011) Op. cit.

De los aportes de los prestigiosos autores mencionados surge nuestra definición de autonomía financiera plena de un municipio, carácter atribuible a aquel gobierno local *que goce de un poder tributario local efectivo y de un sistema equilibrado de coparticipación de los ingresos con el gobierno provincial.*

De lo dicho se desprende que la autonomía financiera plena de un municipio depende de los siguientes factores:

- Que esté capacitado para disponer la percepción de impuestos, tasas y contribuciones, sin incurrir en la superposición de tributaciones con otros niveles de gobierno.
- Que reciba aportes automáticos en concepto de coparticipación de impuestos por parte del gobierno provincial, siendo los mismos adecuados para garantizar el cumplimiento de las funciones esenciales del gobierno local.
- Que pueda diseñar su ordenanza anual de presupuesto, garantizar la recaudación de sus tributos y rendir cuentas de sus gastos de manera periódica, sin que exista control de legalidad externo por parte del gobierno provincial.
- Que cuente con capacidades institucionales suficientes para llevar adelante las tareas de diseño presupuestario, de recaudación tributaria y de control del gasto público local.

Sin embargo, estos presupuestos de la autonomía financiera de los municipios son solamente parte de una problemática compleja e intrincada.

También hemos considerado conveniente analizar factores relacionados, tales como: a) las transferencias (con mayor o menor grado de discrecionalidad) efectuadas por el gobierno nacional a los gobiernos locales, b) el gasto promedio del gobierno municipal medido por provincias; c) los niveles de correspondencia fiscal de los diferentes municipios analizados en cada provincia ; y d) la capacidad recaudatoria del gobierno municipal.

El agregado de los factores mencionados han sido tenidos en cuenta para la construcción de un extenso y complejo índice, dentro del cual, nueve indicadores específicos han determinado el tipo y nivel de reconocimiento y desarrollo de la dimensión financiera de la autonomía municipal en las

Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta. Los datos obtenidos del trabajo de campo en cada unidad de análisis han sido cruzados con las opiniones de informantes claves con funciones políticas, técnicas o en el ámbito académico; tal como se detalla en el próximo capítulo de este trabajo.

3. Estrategia metodológica implementada

El problema de investigación reseñado en este trabajo parte del dato de que, a casi veinte años de su reconocimiento constitucional, existe un heterogéneo y desigual desarrollo de las autonomías municipales en la mayor parte de las provincias argentinas, siendo aún imprecisas las causas explicativas de dicho fenómeno.

Nuestra hipótesis de investigación partió del supuesto de que -en las diferentes provincias argentinas- el reconocimiento normativo de la autonomía municipal es una condición necesaria, pero no suficiente, para un desarrollo autonómico elevado, mientras que dicho reconocimiento formal tiende a coexistir con una subutilización de la autonomía política por parte de muchos gobernantes locales. A su vez, los mecanismos existentes de distribución de recursos financieros a los gobiernos locales también aportan a explicar parcialmente la heterogeneidad y las asimetrías de las autonomías municipales. Sin embargo, otros factores menos estudiados condicionan sustantivamente el tipo y nivel de desarrollo de las autonomías municipales, siendo determinantes el tipo de capacidades institucionales existentes a nivel local, el compromiso de los municipios con el desarrollo económico de su entorno, el diseño de relaciones intergubernamentales existente y los mecanismos de negociación entre el gobierno provincial y los municipios.

Se ha intentado analizar la interacción entre los factores que inciden desde arriba hacia abajo en las competencias autonómicas locales (normas, instituciones y recursos financieros), junto con aquellas que impactan desde abajo hacia arriba (capacidades institucionales y desarrollo económico), o bien en ambas direcciones. (Relaciones intergubernamentales y mecanismos de negociación provincia - municipios).

El abordaje metodológico de la investigación ha sido cuantitativo - cualitativo, y con un modelo de diseño emergente para permitir un cierto grado de flexibilidad en las diferentes etapas de la investigación y del relevamiento, especialmente en el trabajo de campo.

Se recurrió á a una estrategia de triangulación metodológica, entendiéndose por ésta la combinación de distintas técnicas de investigación para el manejo y cruce de datos tanto cualitativos como cuantitativos. El enfoque metodológico es de carácter comparativo, siendo este tipo de estrategias crecientemente comunes y significativas en las agendas de investigación de las universidades más importantes del planeta.⁴

La construcción de un índice de desarrollo de las autonomías municipales y su implementación en tres diferentes provincias argentinas nos ha permitido objetivar los atributos que hacen a un nivel de máxima autonomía local, para posteriormente medir en dichas provincias el nivel de proximidad / distancia existente entre la autonomía municipal plena o ideal y la situación actual; como así también nos posibilitó comparar dicho desarrollo autonómico entre las diferentes unidades investigadas.⁵

De los resultados obtenidos se ha intentado determinar si existe un nivel de desarrollo homogéneo o heterogéneo de las autonomías municipales (y de sus diferentes dimensiones) en las tres provincias analizadas, cuáles son los factores que explican de manera más satisfactoria dicho fenómeno, y si existen argumentos de peso para generalizar las conclusiones obtenidas a parte o al conjunto de provincias argentinas. Para ello, se contrastaron los datos cuantitativos obtenidos con una serie de entrevistas semiestructuradas a informantes claves, que brindaron nuevos elementos para confirmar, refutar, actualizar o contextualizar debidamente los resultados de las mediciones efectuadas.

Las unidades de análisis seleccionadas fueron tres: las Provincias de *Córdoba, Mendoza y Salta*. Para la instrumentación del índice, y cuando ello devino necesario, se midieron en cada una de las provincias los diferentes componentes aplicados a las 8 (ocho) ciudades o municipios⁶ de mayor tama-

4 Según Lijphart el método comparativo es uno de los métodos básicos, además del método experimental, el estadístico, y ciertas formas de estudios de casos, para descubrir y establecer generalizaciones empíricas. La función primaria del método comparativo es la de testear hipótesis empíricas y por lo tanto corroborar o falsear dichas hipótesis. LIJPHART, Arend (1971) *Comparative politics and the comparative method*. The American Political Science Review. Vol. 65. No. 3.

5 En las ciencias sociales podemos decir que un índice o escala es un instrumento de medida compuesto por una serie de variables que representan algún atributo de interés, y que proporcionan información sobre el objeto de investigación en relación con el atributo que se pretende medir.

6 En las tres provincias los ocho municipios más poblados alcanzan por lo menos al 55% del total de la población (Córdoba), llegando en el caso de Mendoza al 80%. Por ello, dicha cantidad de unidades de análisis se consideran representativas.

ño poblacional.⁷ Como toda selección, la misma es arbitraria. Sin embargo, las unidades mencionadas han sido elegidas por ser -a priori- suficientemente explicativas del fenómeno investigado, y porque a través de sus similitudes las conclusiones obtenidas pueden ser trasladables a otras provincias.

Córdoba y Mendoza son provincias definidas como grandes en términos de población y PBI. Ambas tienen una base económica diversificada y gobiernos locales con dinámicas particulares. Sus sistemas de partidos políticos son fuertes y consolidados, con periódicas alternancias en el poder. Sin embargo, en ellas existen claros diferenciales en el reconocimiento y desarrollo de las autonomías municipales, siendo de especial interés una mirada comparativa entre ambas. *Salta*, en cambio, es una provincia de desarrollo intermedio en el concierto federal argentino. En ella existe un incipiente proceso de crecimiento económico que convive con un sistema político con tendencias fuertemente centralizadoras.

Los tres casos seleccionados reflejan la diversidad de estatutos en el reconocimiento de la autonomía municipal en Argentina. *Córdoba y Salta* han reformado sus constituciones provinciales con posterioridad al año 1994, sin embargo, mientras que la primera de ellas ha adoptado un modelo de *autonomía plena* de sus municipios, la segunda ha optado por un diseño de características *semi plena o autonomía condicionada*. *Mendoza*, por su parte, no ha podido reformar su constitución provincial, cuyo texto data casi sin alteraciones desde el lejano año 1916. Por ello, la provincia cuenta con un sistema de *organización municipal de características departamentalizadas*, y es uno de los tres distritos -junto con Santa Fe y Buenos Aires- que aún debe adecuar sus constituciones al diseño propuesto en el año 1994.

⁷ Los datos poblacionales de las provincias de Salta serán tomados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en base al Censo 2001, ya que los datos del Censo 2010 no están aún disponibles desagregados por ciudades y municipios. La provincia de Mendoza ya cuenta con los datos del Censo 2010, por su organización en departamentos. En el caso de la Provincia de Córdoba, se utilizan los datos del Censo Provincial del año 2008, ya que son los últimos disponibles.

En el caso de la Provincia de Córdoba, las ciudades seleccionadas fueron: Córdoba, Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Carlos Paz, Río Tercero, Alta Gracia y Bell Ville.

En la Provincia de Mendoza, por su particular división política, el análisis se ha llevado a cabo en sus Departamentos. Los departamentos a medir serán: Capital, San Rafael, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján de Cuyo, Maipú y San Martín.

En la Provincia de Salta, las ciudades analizadas han sido: Salta, Orán, Tartagal, Guemes, Metán, Rosario de la Frontera, Embarcación y Pichanal.

Las tres unidades de análisis cuentan con comparabilidad con respecto a otras provincias de características semejantes. A su vez, muestran similitudes o diferencias entre sí que las vuelven objeto de interés para un estudio comparado de su desarrollo autonómico municipal.

Como en este trabajo nos hemos concentrado en profundizar el análisis de una sola de las dimensiones autonómicas -la *dimensión financiera*- destacamos que en el índice propuesto, 9 (nueve) indicadores analizaron: a) las capacidades tributarias locales existentes en cada unidad de análisis, b) el sistema de coparticipación de impuestos vigente, junto con los mecanismos y porcentajes de coparticipación primaria y secundaria, c) las capacidades institucionales existentes para la gestión presupuestaria y recaudadora a nivel local, d) los sistemas de control del gasto público municipal, e) el gasto municipal por habitante, f) el nivel de correspondencia fiscal de los diferentes municipios y g) los mecanismos de transferencia de fondos existentes entre la Nación y los municipios de la provincia analizada. El nivel de desarrollo de la autonomía en materia financiera de los municipios se ha medido en una escala de 0 hasta 1 como máximo, siendo el resultado obtenido el producto de la suma de los cocientes de cada uno de los indicadores medidos.

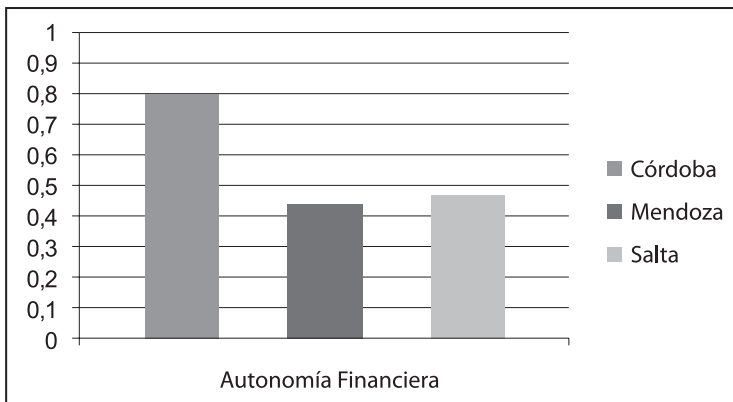
En el capítulo de anexos de este trabajo se exponen y justifican los 9 (nueve) indicadores utilizados para medir la dimensión financiera de la autonomía municipal junto con los datos de la medición llevada a cabo en Córdoba, Mendoza y Salta. Como se ha dicho anteriormente, esos datos allí expuestos son contrastados con las opiniones de expertos (dirigentes políticos, funcionarios técnicos y especialistas académicos en la materia) que son transcriptas en el cuerpo del artículo a pie de página. Dicho entrecruzamiento de fuentes nos permite tamizar lo que indican los datos duros de las mediciones, como así también identificar nuevos factores que se presentaron como de menor visibilidad en el trabajo de campo.

4. Los factores que impactan en el desarrollo autonómico local en materia financiera: Los resultados del análisis llevado a cabo en las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta

Del análisis general de los datos obtenidos por las tres provincias, en base al índice y los nueve indicadores específicamente diseñados para me-

dir las competencias autonómicas en materia financiera, se han obtenido los siguientes resultados: la Provincia de Córdoba cuenta con una ponderación de 0,80/1, siendo la mejor posicionada en la materia, Mendoza obtiene un exiguo 0,44/1, mientras que finalmente Salta consigue un valor de 0,48/1 (Ver Anexo).

Los resultados del trabajo de campo llevado a cabo entre los meses de febrero y octubre de 2013 develan que existen tres factores cuya incidencia impacta de manera más directa sobre el tipo y nivel de desarrollo de las competencias autonómicas municipales en materia financiera, en las tres provincias investigadas. Dichos factores principales, aunque no excluyentes, son: a) las asimetrías fiscales existentes, tanto en aspectos normativos como en aquellos que hacen a la división de atribuciones, competencias y recursos; b) el tipo de relaciones intergubernamentales predominantes y el peso que en ellas tienen los diferentes actores de nuestro diseño federal; y c) los mecanismos paralelos, muchas veces informales, de vinculación y de negociación entre los intendentes y el gobierno provincial.



Fuente: Elaboración propia.

Dichos factores condicionan en mayor medida el tipo y nivel de desarrollo financiero, coexistiendo con ellos otros tales como las insuficientes capacidades institucionales para planificar la recaudación y gestionar el gasto público local, la ausencia de recursos humanos calificados y de políticas de capacitación en la materia, y las transferencias financieras de carácter discrecional efectuadas por otros actores del gobierno federal.

4.1. Las asimetrías fiscales existentes

Las asimetrías en los regímenes de coparticipación provincia - municipios que actualmente conviven en nuestro federalismo subnacional son por todos conocidas y han sido suficientemente descriptas por numerosos autores y trabajos de investigación. Esta diferenciación se presenta tanto en el reconocimiento normativo (a través de la Constitución Provincial, por leyes, o a través de convenios específicos), en relación a los alcances de las capacidades tributarias municipales (determinar si los municipios pueden cobrar impuestos, o solamente tasas y contribuciones) y también en el porcentaje de la alícuota de la coparticipación.

Coexisten en nuestro país provincias que destinan como coparticipación municipal porcentajes muy exigüos (Catamarca el 6%, San Luis el 8%, La Rioja, Jujuy y San Juan a través de convenios fijos, etc.), junto con otras que reparten cifras considerablemente superiores (Tucumán 23%, Córdoba y Tierra del Fuego el 20%), quedando el resto de los distritos representados dentro de las cifras señaladas como un piso y un techo.

De los tres casos analizados, Córdoba transfiere un 20% de los recursos provinciales a sus municipios, Mendoza ha elevado desde el año 2010 esta cifra al 18% para la coparticipación de la mayoría de los tributos, mientras que Salta testimonia un porcentaje del 15%, del cual un 3% ha sido -por más de un lustro- reasignado por el gobierno provincial a afectaciones específicas.

En términos de atribución de competencias tributarias, la Provincia de Córdoba encabeza la medición, al determinar su Constitución (Art. 186) que *la facultad tributaria de crear y cobrar impuestos, tasas y contribuciones es reconocida a todos los municipios*. Córdoba reconoce a sus municipios facultades tributarias amplias y coparticipa una cifra elevada, que asciende 20% de los tributos percibidos a nivel provincial. De dicha combinación se obtiene una ponderación elevada en la medición efectuada con nuestro índice (0,80/1).

En la provincia también se reparten fondos con asignaciones específicas en el eje provincia - municipios; algunos deducibles de la masa coparticipable, y otros que se distribuyen por fuera de la misma en base a criterios

legales previamente establecidos.⁸ En cambio, las transferencias directas que tienen como origen al gobierno nacional, y se distribuyen directamente a ciertos municipios, son escasos, y tienen que ver con compromisos políticos asumidos por los intendentes en el concierto nacional.⁹

En Mendoza, en cambio, las facultades tributarias de los municipios son limitadas, ya que están legalmente imposibilitados del cobro de tributos, por así determinarlo el Art. 199, inciso 6 de la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipios, la que delimita a los gobiernos locales *al cobro de cuotas y tasas de servicios que correspondan a los servicios municipales*, mientras que en su Art 113 enumera de manera taxativa aquellos servicios o tasas cuyo cobro corresponde a los Departamentos.¹⁰

Mendoza opera en relación inversa al caso salteño, con bajas atribuciones fiscales de los departamentos que componen la provincia, pero con una

⁸ Entre los más significativos mencionamos el Fondo Solidario (Fondo de la Soja), el Fodemeep (Educación), el Pacto Sanitario (Salud), los Programas de Ancianidad y Niñez (Desarrollo Social), Convenios para obras de infraestructura (Vialidad, Vivienda, y otras obras canalizadas por el Min. de Infraestructura), para saneamiento ambiental u obras hídricas y de gas (Min. de Ambiente, Agua y Energía), subsidios varios (Jefatura de Gabinete, Desarrollo Social, Agricultura, etc.), entrega de equipamiento y pavimento articulado (Jefatura de Gabinete), para poner algunos ejemplos. La mayoría utiliza algún índice de distribución objetivo o se asigna mediando algún tipo de concertación previa bilateral o multilateral. Entrevista al Secretario de Gobierno del Ministerio Jefatura de Gabinete de la Provincia de Córdoba, Dr. José E. Ortega

⁹ El Dr. José Ortega señala al respecto: "... No son tan significativas, están focalizadas sobre no más de treinta o cuarenta municipios y comunas (aunque algo más del doble de esa cantidad han firmado convenios en los últimos tiempos) y han tenido un criterio esencialmente político coyuntural, sin un gran impacto en la mayoría de los casos (exceptuando localidades grandes como Villa María, Córdoba Capital o localidades muy específicas como Leones, General Fotheringham, Monte Maíz y algunas otras, donde se han hecho obras importantes). En la mayoría de los casos, por ahora hay anuncios pero no ha habido grandes desembolsos..."

¹⁰ La Dra. Gabriela Abalos (jueza provincial de la Provincia de Mendoza. Docente de Derecho Constitucional) efectúa un análisis crítico y situado sobre las potestades tributarias locales en la Provincia de Mendoza, señalando que "...Yo creo que desgraciadamente los temas tributarios municipales están unidos a los provinciales y nacionales, y es imposible despejarlos. Eso se agrava en Mendoza por una doble centralización: provincia - departamentos, y cabecera de departamentos con el resto de las ciudades o villas. Muchos economistas te van a decir que la distribución en Mendoza es mucho mejor que en otros distritos, aunque a veces se olvidan que son más que 18 distritos municipales los que hay que proteger. Soy muy crítica, aunque se que hay muchas provincias que están peor..."

Y continúa su aporte mencionando: "...Otra cosa que quería plantear: los municipios cobrando impuestos. La constitución provincial veda esta posibilidad. Más allá de eso aquí se debiera discutir las normas de coordinación tributaria. La provincia y los municipios están tan atados a los compromisos asumidos con la Nación, que entonces están muy acotados para crear nuevos impuestos. La Corte, aplicando el derecho intrafederal, le daría muy corta vida a la potestad tributaria local..."

cifra de coparticipación por encima del promedio nacional (un estimado del 18 %). El resultado de la medición efectuada en la provincia es de 0,44/1.¹¹

Según información del propio gobierno provincial, las transferencias Nación - municipios no son significativas,¹² mientras que los esquemas de distribución y los mecanismos de compensación inter territoriales en la provincia se negocian y tramitan localmente.^{13 14}

Finalmente, la Constitución de la Provincia de Salta (Art. 175) reconoce también a sus municipios facultades tributarias amplias, al definir como recursos financieros de los municipios *el cobro de impuestos, tributos y tasas, junto con los fondos provenientes de la coparticipación provincial y otros con afectaciones específicas*

Salta presenta entonces un elevado reconocimiento de competencias tributarias a sus municipios con un bajo porcentaje de recursos coparticipables,

¹¹ Según el Ministro de Finanzas de la Provincia de Mendoza, el Cdor. Marcelo Costa, la cifra de la coparticipación real promedia el 18% de los fondos, siendo interesante su análisis sobre el esquema de negociación de los mismos entre los intendentes y el gobierno provincial: “...En el año 2010 se pasó de un 14% a un 18,8% de alícuota de coparticipación de los principales impuestos a los municipios, sin haber recibido nuevas funciones a cumplir. En un contexto de necesidad de endeudamiento, el gobernador acordó con los intendentes, y los legisladores que les responden a ellos, a cambio de una ley que le permitiera tramitar un préstamo de US\$ 100 millones, subir dicho porcentaje...”.

¹² La Dra. Gabriela Abalos aporta al respecto: “...Acá en Mendoza con Julio Cobos se inaugura la famosa transversalidad con el kirchnerismo. Desde aquella época quedan gobiernos municipales radicales con contactos con el gobierno nacional y sus funcionarios. Esto provoca desigualdades muy grandes y vastos sectores de población que se radican en los distritos que reciben más fondos. La Capital es un claro ejemplo de esto...”

Sobre este tema, el Cdor. Marcelo Costa señala que “...No existen otras transferencias salvo las mencionadas, y algunos ATN que recibió la Capital. El intendente asevera contar con una buena relación personal con la Presidenta...”.

¹³ Al respecto, el Ministro Costa señala: “... Acá los intendentes de los 18 departamentos distribuyen ellos los recursos. Si existen inequidades, eso depende de ellos. Muchas veces priman donde están los votos. Los distritos grandes... Con respecto a las discrecionalidades, el Plan Más Cerca es la principal fuente de recursos a los municipios, mediados por la provincia, que no se queda con nada. Estos fondos se distribuyen por proyectos, resueltos de manera discrecional... Después nos faltó la soja, el llamado Fondo de la Soja, que se distribuye en un 70% para la provincia y un 30% a los municipios.... también hay un fondo compensador per cápita, siendo Guaymallén el departamento más beneficiado... Por último, la ley de presupuesto y el plan de obras públicas sirven también como elemento de compensación y se distribuyen de manera discrecional por el gobierno. Todos los municipios reciben, pero sin un criterio científico...”.

¹⁴ El Prof. Víctor Ibáñez Rosas (catedrático de Derecho Constitucional – Mendoza) nos dice al respecto: “...Creo que en la distribución de recursos en la provincia priman los mecanismos legales. Si hay algo afuera de los marcos normativos, seguramente se da dentro del partido de gobierno en el tema obra pública. Acá es marcado en algunos casos, pero no en otro tipo de transferencias. La puja se da también en la coparticipación por las regalías, entre departamentos productores de petróleo y energía y aquellos que no cuentan con dichos recursos...”.

siendo la medición equivalente a 0,48/1. El sistema funciona de la siguiente manera: un 12% se coparticipa normalmente, un 1,5% se distribuye en base a nuevos criterios como la superficie departamental, el índice de necesidades básicas insatisfechas, el PBI, etc., y otro 1,5% se distribuye en base a las necesidades coyunturales de los municipios, con un criterio discrecional.¹⁵

En la provincia existen también fuertes herramientas de compensación entre las localidades y departamentos, siendo una política central del Gobernador Juan Manuel Urtubey el Fondo de Reparación del Norte de la Provincia de Salta.¹⁶ Junto con ello, es interesante analizar un incipiente proceso de descentralización del gasto público provincial hacia los municipios, principalmente vinculado con los temas obra pública y políticas sociales.¹⁷ Estas transferencias se canalizan, en la mayoría de los casos, a través del Fondo Federal Solidario (Decreto 206/2009), el que es distribuido en Salta por mitades entre el gobierno provincial y los municipios.

Con estos datos quedan desnudadas las asimetrías en las capacidades financieras municipales anticipadas y puestas en evidencia en los tres casos provinciales analizados, siendo la combinación más satisfactoria para

¹⁵ Entrevista al Intendente de Rosario de Lerma, Ing. Sergio Ramos.

¹⁶ Señala el Intendente Ramos: "... El Fondo de Reparación del Norte de la Provincia de Salta ha venido a paliar una situación muy crítica de tres departamentos, Orán, San Martín y Rivadavia, que son los principales productores del gas de todo el país, y son también de los más pobres. Para ello, el Fondo es una herramienta compensadora de mil millones de pesos, que fue tratada y aprobada por la Legislatura provincial. Los fondos vienen de organismos internacionales y están garantizados por las regalías..."

El Intendente de Tartagal, Sergio Leavy, reflexiona en el mismo sentido al decir que "...El Fondo de Reparación Histórica le ha brindado al norte provincial 800 millones. A Tartagal le han correspondido 98 millones. Yo estoy ejecutando casi 85 hasta el momento. Es un cambio fenomenal para la ciudad..."

¹⁷ El Diputado Nacional por Salta, Pablo Kosiner, afirma que: "...Puertas adentro, nosotros hemos iniciado en la provincia un proceso de descentralización muy grande. El Fondo de la Soja lo distribuimos 50% y 50% entre provincia y municipios, cuando la Ley prescribe 70% y 30% a favor de la provincia. También hemos descentralizado el gasto en ayuda social a los municipios, parte de la obra pública, etc. Esta descentralización es una herramienta que nos ha permitido profundizar las autonomías municipales... Quizás hoy los municipios estén recibiendo más del 20% de los recursos. Esta es una política del actual gobernador frente a la falta de discusión de la ley provincial de coparticipación..."

Por su parte, el Intendente Sergio Leavy señala: "...El actual gobernador ha descentralizado los fondos de ayuda social a los municipios, erradicando el clientelismo anteriormente existente. Nosotros utilizamos regularmente el llamado fondo de situaciones críticas y planificamos en que vamos a gastar de manera anual. Muchos otros programas se han descentralizado. Ahora las compras las hacen los municipios y se evitan los anteriores grandes negociados. El dinero queda en la localidad..."

la autonomía municipal la que acompaña el reconocimiento normativo de facultades tributarias plenas a los gobiernos locales, junto con transferencias económicas significativas, suficientes y estables, no sujetas a criterios de discrecionalidad alguna.

4.2 Características de las relaciones intergubernamentales (RIGs) predominantes

En este trabajo de investigación hemos privilegiado alcanzar una mirada integral y exhaustiva del fenómeno autonómico local, que incluye a la vez aspectos estáticos y dinámicos; es decir, aquellos que influyen desde arriba hacia abajo en la autonomía municipal, los que impactan desde abajo hacia arriba y también los que devienen de la interacción entre diferentes niveles de gobierno.

De las mediciones efectuadas y, especialmente, de las entrevistas a informantes claves, emergen claramente una serie de factores que inciden de manera cotidiana en la vida política de los municipios, y que tienen que ver con los mecanismos formales e informales con que ellos se vinculan con otros niveles del gobierno o con actores de la vida política local. Es por ello que identificamos al diseño de relaciones intergubernamentales predominantes (mecanismos formales) y a las modalidades con que los municipios interactúan y negocian con el gobierno provincial o nacional (mecanismos informales) como dos factores de peso a la hora de caracterizar y ponderar el modelo de autonomía local imperante en una provincia dada.

En este sentido, la tipología de relaciones intergubernamentales (RIG) provincia - municipios predominantes son, a nuestro juicio, determinantes en el desarrollo autonómico local, siendo muchas veces un factor despejado del análisis del fenómeno por miradas más estáticas que privilegian el análisis de normas, competencias o transferencias de recursos.

El eje de interacción Nación - municipios no ha emergido como relevante en el análisis efectuado, ya que en este vínculo no se han detectado relaciones permanentes e institucionalizadas en programas, oficina o ámbitos de debates. Más bien existen mecanismos informales de vinculación política cuyo análisis es mayormente pertinente en el siguiente punto, cuando se analizan las principales modalidades de negociación llevadas a cabo por los intendentes.

Las RIGs Provincia - municipios predominantes en Córdoba, Mendoza y Salta guardan particularidades que también merecen un análisis específico. Expondremos brevemente cuáles son estos espacios y como intervienen en ellos los principales actores.

En Salta, el Gobernador Juan Carlos Romero (1995 - 2007) impulsó una ambiciosa agenda de transformaciones del Estado provincial, especialmente orientada a la diversificación de la base productiva y a la modernización del aparato administrativo provincial y de sus políticas públicas. La mayor parte de estas políticas fueron continuadas y readaptadas por el actual gobernador Juan Manuel Urtubey. La provincia ha recibido fuertes transferencias intergubernamentales y de organismos multilaterales de crédito para llevar adelante este tipo de estrategias.

La matriz del diseño de estas políticas ha estado fuertemente centralizada en el gobierno provincial, el cual monopoliza en gran medida las capacidades técnicas y los cuadros de gestión para llevar a cabo las tareas emprendidas. En ellas, los municipios han sido actores ausentes de su debate político, en algunos casos operando como meros nodos receptores de tramos o componentes de implementación de las políticas.¹⁸

Con la llegada al poder de Urtubey (2007) existe un giro en el modo de relacionamiento entre el gobierno provincial y los municipios. Por un lado, se potencia el rol de la Secretaría de Asuntos Municipales, que deja de depender del Ministerio de Gobierno y pasa a formar parte de la orgánica del Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos. Con este traspaso la oficina crece en capacidades técnicas para la cooperación cotidiana con los gobiernos locales, y en ella se tramitan temas como obra pública, asistencia técnica, financiamiento de proyectos, auditoría presupuestaria, asesoramiento legal, etc. Junto con ello, los propios intendentes destacan la iniciativa del gobernador de promover una gradual descentralización del gasto en obra pública y asistencia social a los municipios, recursos que anteriormente se encontraban concentrados en pocos proveedores y que promueven actualmente las economías locales y el empleo. Finalmente, el Foro de Intendentes resurge como un espacio de articulación institucional convo-

¹⁸ Es necesario volver a destacar en el contexto a la Ciudad de Salta como único interlocutor con capacidades técnicas para debatir y negociar en el proceso de formulación de dichas políticas.

cante para el conjunto de los municipios salteños, cuando inicialmente fuera concebido como ámbito de los intendentes justicialistas.^{19 20}

¹⁹ El Dr. Pablo Kosiner aporta a esta descripción diciendo que “...los vínculos fundamentalmente se canalizan a través de la Secretaría de Asuntos Municipales, que antes dependía del Ministerio de Gobierno, y ahora del de Finanzas y Obras Públicas. Se llamaba Secretaría del Interior. Allí hay canales institucionales de diálogo, aunque la descentralización de fondos sociales se maneja a través del Ministerio de DDHH. Los de obras públicas sí se manejan a través de dicha secretaria. El Foro de Intendentes es también fundamental. Allí se trabajan las problemáticas comunes de los municipios. El Foro está también unificando la gestión de programas nacionales. Habría que ver el grado de satisfacción de los intendentes con el trabajo del organismo... Una vez que se obtienen fondos de programas nacionales, muchas veces ese dinero baja de manera directa a las municipalidades, mientras que otros son intermediados por la provincia...”.

Por su parte, el Secretario de Asuntos Municipales de Salta, Cdor Ricardo Aybar, señala: “...La Secretaría de Asuntos Municipales nace en el año 2011 como una de las políticas del gobernador Urtubey en el marco de un proceso de descentralización tendiente a darle mayor protagonismo a los municipios. Siempre se escuchan las propuestas de los intendentes. Muchas se tramitan en reuniones del gabinete provincial, en donde habitualmente se invitan a grupos de intendentes que allí canalizan sus inquietudes. Se ve que la gestión avanza junta, entre todos... Yo creo que eso ocurre. En esta gestión se ha empezado a llevar las reuniones del gabinete provincial al interior, y en ellas participan los intendentes del departamento e incluso los legisladores provinciales. En ellas emergen las problemáticas sociales, seguridad, salud, educación, etc... Hay un acercamiento palpable de la provincia a los municipios, y esto es bien visto por los actores locales. Allí todos plantean sus necesidades locales, y se toman decisiones en el acto, junto con otras que van entrando en la agenda... Entiendo que es la política del gobernador. De estar cerca de la gente. Lo que se busca es lograr la mejor llegada al terreno. Las necesidades siempre están, y buscamos detectarlas lo antes posible. Es como se concibe la política...”

²⁰ De especial interés es en este punto conocer la opinión de los intendentes entrevistados sobre el punto. El Ing. Sergio Ramos (Rosario de Lerma) nos decía: “...También se ha avanzado en la descentralización del gasto en obra pública..., aunque tenemos una ley provincial de contrataciones que exige a los proveedores del Estado registrarse, situación que excluye a cualquier corralón o proveedor local. También con el gasto social se ha avanzado. Antes teníamos un solo proveedor de bolsones de ayuda social para toda la provincia; todos los camiones debían viajar hasta el depósito de ese proveedor. Urtubey, en cambio, crea la Tarjeta Social, y desvincula la entrega de dicho dinero de la mano de los punteros políticos. Además, ese dinero se derrama en los comercios locales y queda en la ciudad... El Foro de Intendentes nace hace 20 años por parte de los intendentes justicialistas, frente a un gobernador que no ejecutaba en tiempo y forma la coparticipación (Ulloa). Luego paso a ser patrimonio de todos los intendentes, sin importar el color político. Trabajamos con todos los municipios. No negociamos con Urtubey, sino que acompañamos su proyecto político. En el mismo los intendentes somos actores del desarrollo local. Depende de nosotros que lugar vamos a ocupar en la definición de la agenda política. Asistimos a las reuniones de gabinete, en donde participan intendentes de todos los colores políticos, sin filtros. No hay condicionamientos para hablar de determinadas cosas. Se habla de todo con respeto y eso es maravilloso para los intendentes...”.

Por su parte, el Intendente Mario Cuenca (Campo Santo) coincide con su colega, afirmando que “... el gobierno de Urtubey produjo un cambio en su política de descentralización del gasto social y de la obra pública. Falta una reforma administrativa profunda que simplifique los procedimientos en cuanto a licitaciones compras de suministros, etc. Por medio del municipio las soluciones llegan más rápido, pero los procedimientos dificultan la ejecución de políticas...”.

El Intendente Sergio Leavy (Tartagal) se refería en estos términos al Foro de Intendentes: “...Al principio el Foro empezó como espacio de los intendentes justicialistas. Hoy todos participan en el

Todos los mecanismos intergubernamentales arriba reseñados son parte de un proceso de transformaciones en el vínculo gobierno provincial - municipios recientemente puesto en marcha, por lo que es arriesgado arribar a conclusiones definitivas.

Como crítica al diseño de estos dispositivos institucionales es que los mismos contribuyen a consolidar de manera estable liderazgos personalistas y a un frente o coalición de gobierno virtualmente hegemónica. En ella, el peso del líder es definitorio, y en él recaen de manera exclusiva las decisiones trascendentes y el vínculo con el gobierno nacional. Los intendentes asumen un rol secundario en la definición del programa de gobierno, y reciben en compensación incentivos y recursos, pero no en cambio nuevas competencias. La sensación es que, con estas correcciones, el sistema de relaciones intergubernamentales propuesto por el gobierno provincial crece en legitimidad, sin renunciar al monopolio de la definición de las políticas institucionales más trascendentes.

Sobre Mendoza, se han señalado las particularidades de su precario y antiguo régimen municipal organizado en base a los dieciocho departamentos existentes, y las dificultades para adaptar este modelo al propuesto por la reforma constitucional de 1994. Una reforma a la constitución provincial largamente demorada es uno de los factores, quizás el más importante, que impide la modernización y actualización de la vida política municipal. No obstante, existen otros fenómenos de menor visibilidad que también conspiran contra este propósito y que se vinculan con cuestiones históricas o sociológicas, de cultura política o con los propios intereses alrededor de los que se mueven las relaciones de poder entre los intendentes y el gobierno provincial.²¹

mismo. Nos solidarizamos entre todos con los problemas comunes. Es el lugar de encuentro nuestro. Antes lo manejaban a su antojo los intendentes del valle, hoy se maneja de manera más equilibrada. Quizás necesita un recambio de autoridades para darle un nuevo impulso, pero es una herramienta muy útil. Hasta el gobernador se ha apropiado de la idea. Los intendentes con Juan estamos con muy mucho poder. A su vez, somos la mayor fortaleza del gobierno provincial..."

21 Un muy valioso aporte de la Dra. Gabriela Abalos nos señala que "...En Mendoza está muy enquistada la conciencia del Departamento. La concepción caudillista de muchos intendentes se traslada a la ciudadanía. Por ello se carecen de lógicas genuinas y horizontales de cooperación. Hay una cuestión sociológica importante a considerar: el mendocino no tiene prácticas de vida política municipal. Ustedes en Córdoba tienen una dinámica de muchos años, una cultura política con la que conviven. Acá en Mendoza hay que concientizar desde abajo, desde la escuela, desde las prácticas participativas en las villas y ciudades, en la formación política de los dirigentes, etc.

De nuestro índice y de las entrevistas efectuadas se comprueba que las trabas o impedimentos legales que obstaculizan una adecuada distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno son paulatinamente matizadas por solapamientos de políticas y por mecanismos de coordinación y de articulación multinivel que sientan las bases de un federalismo cooperativo potencialmente poderoso en la provincia. Como meros ejemplos podemos citar políticas específicas como la gestión del agua, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, la planificación territorial, los programas de construcción de viviendas en curso, etc. A su vez, los Departamentos mendocinos han atravesado algunos impedimentos formales para consolidar interesantes experiencias de consorcios intermunicipales o de micro regiones productivas.

En dicha provincia, la disputa entre intendentes fuertes (con posibilidad de ser reelectos indefinidamente) y Gobernadores débiles (sin posibilidad de reelección inmediata) genera un juego político asimétrico, en donde la fuerte dependencia del poder central con respecto a los liderazgos distritales permite paliar, en parte, la escasez de competencias reconocidas a nivel local. Como describiremos en profundidad en el siguiente punto, el comportamiento de los intendentes se vuelve en la provincia conservador y corporativo, siendo paradójicamente estos actores los menos interesados en instalar un debate sobre reformas normativas y nuevas competencias, por temor a abrir espacio a un proceso que cuestione y modifique las reglas de juego político - electorales.

Por ello, las relaciones intergubernamentales en la provincia son débiles y poco institucionalizadas. Existe una Dirección de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno, con escasas competencias y capacidades técnicas, junto con un importante número de oficinas gubernamentales que articulan y cooperan técnicamente con los departamentos de manera cotidiana.

Sin embargo, las características de un diseño institucional con pocos actores relevantes - (18 + 1) los 18 intendentes y el gobernador- hacen que

Dentro de cincuenta o cien años de verían los cambios. Por ello debemos pensar en la representación territorial en la Legislatura. Sino los más débiles se vuelven cada vez más débiles. Sin representación alguna de sus intereses más básicos. Las cuatro secciones electorales, mal diagramadas, hacen primar a los departamentos más poblados en desmedro de los más pequeños. Lo triste es que ni el gobierno provincial ni los dirigentes departamentales están dispuestos a dar este debate...”.

las relaciones predominantes sean las informales y los espacios de diálogo y acuerdos se produzcan de manera directa entre los actores de una dirigencia política corta. De esta manera, los acuerdos alcanzados por el gobernador son costosos y no se traducen en espacios o ámbitos formales donde canalizar políticas. Todo ello deriva entonces en una institucionalidad débil e inestable del vínculo entre provincia y municipios.²²

Córdoba, finalmente, es una provincia en donde han proliferado interesantes experiencias de RIG horizontales y verticales, con disímiles resultados. La enorme cantidad de actores políticos locales, más de cuatrocientos intendentes y jefes comunales, impiden un vínculo cotidiano y personalizado con el gobernador y su gabinete. Por ello es que ha sido necesaria la construcción de mecanismos de diálogo y agregación de intereses en base al diseño de organismos inter jurisdiccionales y a la representación de dichos intereses a través de acuerdos partidarios.

Los casos más interesantes son los de la Unidad de Trabajo Provincia - Municipios, las Comunidades Regionales, los Entes Intermunicipales, la gestión conjunta de fondos para la descentralización como el FOFINDES, etc.

De todas ellas, la experiencia más significativa es la Unidad de Trabajo Provincia - Municipios y Comunas, espacio institucional creado por ley provincial e integrado por funcionarios provinciales e intendentes de diferentes fuerzas políticas. En su seno se han tramitado acuerdos provincia - municipios muy significativos,²³ aunque muchos actores entrevistados señalan que no está funcionando aceitadamente y con habitualidad en el último tiempo.²⁴

22 El Dr. Víctor Ibáñez afirma: "...El manejo intergubernamental es directo provincia - municipios, sin intervención del órgano legislativo. Lo cierto también es que el partido Demócrata solo gobierna San Carlos y el Justicialismo gobierna cada vez más departamentos. Más allá de lo normativo, la relación que prima es la del gobernador con los intendentes. La legislatura interviene poco en este diálogo entre ejecutivos..."

23 Algunos de los logros han sido la construcción de consensos partidarios para la sanción de las leyes provinciales 8864 (Acuerdo Económico, Financiero y Fiscal entre la Provincia de Córdoba, Municipalidades y Comunas) de agosto del 2000, 9709 (Convenio Marco de Refinanciación y Compensación de Obligaciones Recíprocas entre la Provincia, Municipios y Comunas) de diciembre de 2002, y 9108 (Aprobación de Convenios para la Reunificación Monetaria y Refinanciación entre la Provincia, Nación, Municipios y Comunas) de abril de 2004.

24 Con respecto a estos ámbitos, el Dr. José Ortega dice que "...han oficiado como cauce para formalizar grandes consensos, pero no han tenido mucha actividad en estos últimos dos años... Arrancaron bien y se han fijado actividades, pero no canalizan la relación intergubernamental directa entre provincia y municipios..."

El Dr. Oscar Aguad (Diputado Nacional por Córdoba) señala: "... Creo que ninguna de las dos funciona bien. Las Comunidades Regionales no existen. Pueden haber sido pensadas como buenas

Por su parte, el modelo de Comunidades Regionales impulsado por el gobernador De la Sota a través de la Ley 9206 se encuentra virtualmente detenido, ya que, a diferencia de Mendoza, en la Provincia de Córdoba no existe una cultura política departamentalizada, y los actores locales entran y salen de las Comunidades en base a intereses coyunturales y específicos.²⁵

Pareciera ser que las particularidades de Córdoba son únicas en el universo de casos analizados. Allí, la convivencia de un gobernador fuerte con una numerosa cantidad de intendentes que también cuentan con fortaleza, vuelve necesario canalizar los vínculos de interacción entre ambos niveles de gobierno a través de ámbitos o espacios institucionalizados en donde se generan acuerdos formales y generales para el conjunto de los actores municipales, siendo este mecanismo un factor de estabilidad y solidez de las rela-

estrategias pero me parece que no funcionan. La Mesa Provincia - Municipios tampoco funciona. Es allí donde se consolida el robo que la provincia efectúa a los municipios. Quizás sea una buena cosa, pero me parece que los municipios no reclaman allí lo que les corresponde, y el ámbito no funciona debidamente...".

Por su parte, el Dr. Antonio Hernández (Catedrático de Derecho Constitucional – Córdoba) afirma que la Mesa Provincia - Municipios "...funciona muy mal, porque a las experiencias institucionales nosotros las hacemos funcionar muy mal. Esto tiene que ver con la muy débil cultura democrática y en materia de relaciones inter jurisdiccionales que tenemos los argentinos. La decadencia política de Argentina evidentemente impacta en las relaciones intergubernamentales existentes. Los Foros partidarios y la Mesa no han estado a la altura de las responsabilidades. Yo veo una clara primacía del gobierno provincial sobre los municipios en ese ámbito de trabajo. Priman allí temas coyunturales e intereses personales para algunos municipios más cercanos a la toma de decisiones...".

Una crítica propositiva es expuesta por el Dr. Omar Ruiz (Funcionario Municipal - Villa Carlos Paz, Córdoba): "...Existe la Mesa Provincia - Municipios que es un ámbito de diálogo. Desde el punto de vista teórico una buena idea, que en algunos casos ha funcionado bien y en otros casos algunos intendentes han tenido severos problemas para articular sus problemas con la provincia... Hay que encontrar un mecanismo institucional que le permita la llegada a todos los municipios y comunas. Más allá del debate sobre la cantidad de municipios y comunas y sobre las comunidades regionales, me parece también que la Mesa Provincia - Municipios es un ámbito que tiene características partidarias más que institucionales, entonces los municipios que forman parte de ella tienen mayor poder de lobby que aquellos municipios que son más independientes o que tienen escasas posibilidades de integrarse. Me parece que debería buscarse un mecanismo institucional que garantice una participación más igualitaria superando el actual esquema de integración partidaria, que si bien es un avance comparado con otras provincias, debería tener un mejor cauce institucional...".

25 Al respecto, el Dr. Ruiz nos sugiere que "...las comunidades regionales deberían reformularse, deberían participar en ellas los concejales como una forma de darle pluralismo institucional y político - partidario y sí se debería avanzar en la posibilidad de fusionar municipios o comunas entre sí, ya que la escala de muchas de ellas no es la adecuada para abordar muchos problemas que son interjurisdiccionales o tienen características regionales. O bien se va hacia un modelo de comunidades regionales donde los municipios estén mejor integrados, con pluralismo y sin hegemonías; o se avanza en un esquema de fusión de municipios y comunas que garanticen cometidos pendientes..."

ciones intergubernamentales. Así también, este espacio de diálogo provincia - municipios ha permitido instalar en la agenda legislativa temas prioritarios para los intereses locales, ya que los propios intendentes han llevado dichos asuntos al debate interno partidario, forzando compromisos de sus bloques en el seno de la Legislatura Provincial.

Aún con muchas falencias y discontinuidades, el modelo de relaciones intergubernamentales cordobés aparenta ser el de mayor nivel de coordinación e institucionalidad de los tres casos investigados en profundidad.

4.3. Los mecanismos de diálogo y de negociación entre los gobiernos municipales y provinciales

Aun existiendo en cada provincia oficinas o ámbitos institucionales de canalización de las demandas y temas de agenda propuestos por los gobiernos municipales, coexisten en paralelo mecanismos de interacción personal y directa entre los intendentes y el gobernador o su elenco de ministros en el conjunto de las provincias de nuestro orden federal. En algunos casos, estos mecanismos informales tienen aún mayor relevancia y peso en la definición de prioridades y asignaciones de gasto público que las RIG instituidas. Es por ello de interés analizar las características de dicho vínculo entre ambos niveles de gobierno.

Los factores que condicionan este diálogo y lo vuelven asimétrico tienen diferentes particularidades. Por un lado, los intendentes municipales carecen de mecanismos de negociación que, por el contrario, si poseen los gobernadores al negociar con el gobierno nacional. En el esquema Nación - Provincias, en las negociaciones intergubernamentales la urgencia del ejecutivo federal por alcanzar un acuerdo parece estar mayormente relacionada con la necesidad de las autoridades federales de sumar apoyo de los gobernadores a particulares políticas impulsadas desde la Nación y/o generar las condiciones que permitan mejorar el nivel de solvencia de las cuentas nacionales. En el caso de los gobernadores, el nivel de urgencia parece estar sistemáticamente asociado a la necesidad de contar, como resultado del acuerdo, con recursos frescos para revertir coyunturas fiscales críticas (Olmeda, 2013).

En el marco de dichos acuerdos que caracterizan a “nuestro *federalismo de ejecutivos*, los presidentes hacen jugar su *poder sancionatorio*, distri-

buyendo beneficios diferenciados y castigando las deslealtades” (Montero, 2004). Por su parte, los gobernadores ponen en el tablero de negociación el peso de sus representantes en las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación. Este tipo de acuerdos es irrepetible a nivel provincial, ya que los intendentes no cuentan con el poder de condicionar la política provincial ni la agenda legislativa, con excepción del caso de la Provincia de Mendoza.

Otra de las asimetrías detectadas en el eje Provincia - municipios tiene necesariamente que ver con las diferencias de tamaño y de las capacidades técnicas existentes, especialmente a favor de las capitales provinciales y sus áreas metropolitanas. Estos dos factores potencian de manera marcada las posibilidades de éstas de lograr un trato diferenciado y de alcanzar acuerdos satisfactorios a los que no acceden municipios de menor escala poblacional.

En tercer lugar, las afinidades político partidarias también impactan de manera significativa en las negociaciones provincia - municipios, tanto en el eje oficialismo - partidos opositores, como dentro del mismo partido o coalición de gobierno, en donde los recursos disponibles por el gobierno provincial sirven para alinear o disciplinar las diferencias políticas internas en el partido gobernante.

Un último factor tiene que ver con las características de las relaciones de poder existentes a nivel provincial en el vínculo gobernador - intendentes, y el poder de fuego negociador de cada una de las partes, como se expone en la siguiente matriz.

En Mendoza, las asimetrías negociadoras están atadas a un contexto en donde un gobernador débil (sin poder de reelección) convive con intendentes departamentales fuertes (con posibilidad de reelección indefinida) que condicionan la agenda legislativa y la gobernabilidad en la provincia, a cambio de transferencias de recursos de distinta naturaleza, pero sin exigir de manera similar transferencias de competencias. Esta lógica impera tanto para los intendentes oficialistas como para los opositores a la gestión provincial. En la provincia, los mecanismos informales priman claramente sobre las relaciones intergubernamentales, siendo esta lógica transversal a los partidos que gobiernan los diferentes departamentos.²⁶

²⁶ La Dra. Gabriela Abalos sostiene: “...*Los intendentes y el gobernador monopolizan la política en Mendoza, y no tienen interés en perder ni una hectárea de desierto bajo su competencia ni compartir*”

Mendoza	Gobierno Provincial débil.	Intendentes fuertes.	RIGs débiles y negociaciones personalizadas.
Salta	Gobierno Provincial fuerte.	Intendentes débiles.	RIGs débiles y negociaciones personalizadas.
Córdoba	Gobierno Provincial fuerte.	Intendentes fuertes.	RIGs consolidadas y negociaciones institucionalizadas.

Fuente: Elaboración propia.

Salta es un caso opuesto. La relación entre un gobernador muy fuerte e intendentes débiles genera un sistema político de características fuertemente hegemónicas, en donde los intendentes de diferentes signos políticos se alinean a la política provincial a cambio de transferencias de recursos. El único actor que dialoga en términos diferenciados es la Ciudad de Salta, por contar con más de la mitad de la población y con fuertes capacidades técnicas y recursos humanos. Como en Mendoza, los mecanismos informales priman sobre los vínculos inter jurisdiccionales, en desmedro de la autonomía municipal.²⁷

otros cargos electivos con las demás ciudades pequeñas. Convive entonces una ciudadanía que no conoce otro modelo que el actualmente vigente, con ciudades con reclamos legítimos que pierden fuerza con el planteo económico, con que vamos a tener mayores costos que nadie se atreve a asumir. Es un círculo vicioso del que no se sale fácilmente...”.

²⁷ El Dr. Ignacio Colombo Murúa (Catedrático de Derecho Constitucional - Provincia de Salta) describe el sistema salteño: “...Y si... hay una partidocracia muy fuerte. Los intendentes responden de manera vertical al gobernador. Aparenta ser interesante la reciente creación de un Foro de Intendentes, pero no le veo mucha funcionalidad... el gobierno provincial cuenta con un nivel de discrecionalidad en el gasto que condiciona a los intendentes que pugnan por mayores grados de autonomía.... Otro efecto vicioso del mencionado verticalismo es que no existen experiencias de asociativismo municipal. Las ciudades del norte provincial perfectamente podrían tener una estrategia en ese sentido. Competir con la región metropolitana.... La dependencia de los fondos provinciales es extrema...”.

La defensa del diseño institucional corre por parte del Secretario de Asuntos Municipales provincial, Cdor. Ricardo Aybar: “...El rol de los municipios en gestiones anteriores era nulo. Los intendentes no eran para nada importantes. Yo converso con ellos, algunos con varios periodos de gobierno, y les costaba llegar a hablar siquiera con los funcionarios de gobierno. Que hablar de pedir algo o reclamar participación en la gestión de gobierno... La política actual dio un vuelco en este sentido, buscando el rol protagónico del municipio. Que a la atención del vecino la brinde sin demoras el intendente... Ahora existe una política de descentralización de la inversión pública en infraestructura y en ayuda social. Los municipios asumen entonces un rol fundamental en la gestión... Antes, un intendente opositor no se acercaba a pedir algo. Hoy podemos ver a todos los intendentes, de diferentes partidos, siendo atendidos de igual manera. Para todos es lo mismo. Es un cambio fundamental en la política...”

Finalmente, en Córdoba existe un sistema de relaciones en donde conviven un gobierno provincial fuerte con intendentes con alto poder de negociación y suficientes capacidades técnicas. Sumando a ello la enorme cantidad de actores políticos que interactúan (cerca de 500 localidades), se ha vuelto necesario canalizar dichas negociaciones a través de ámbitos legalmente instituidos, y en donde se discuten en base a criterios objetivos de reparto las transferencias de recursos y competencias desde la provincia a los municipios.²⁸ Sería ingenuo desconocer que estos arreglos institucionales conviven con negociaciones bilaterales de naturaleza informal, y que en ellas cobran mayor peso la Ciudad de Córdoba y las poblaciones más importantes.²⁹ Pero aún así, las transferencias más significativas de recursos y competencias son tramitadas desde los ámbitos interjurisdiccionales, siendo un modelo de vinculación más satisfactorio para el desarrollo autonómico local.

Este modelo de gobernador fuerte más intendentes fuertes y de diferentes procedencias políticas, aparenta generar una mayor calidad de las relaciones intergubernamentales provincia - municipios, propiciando un debate público e institucional sobre las reglas y mecanismos de distribución de competencias y de recursos atados a mayores criterios de objetividad y un menor margen de discrecionalidad.³⁰

28 Al respecto, el Dr. José Ortega en su carácter de funcionario provincial afirma: “...En general, los más dinámicos son los planteos de los bloques. Cada partido ha organizado su bloque de intendentes y sus representantes interactúan habitualmente con el gobierno provincial en nombre del grupo que representan... Los pedidos más globales o corporativos se canalizan a través de los bloques, pero todos los intendentes o presidentes de comuna tienen derecho a un trato individual, y al que lo promueve se lo recibe. Hubo muy pocos casos en los cuales la pertenencia partidaria influyó negativamente en la relación, y eso se debió a que el propio jefe local partió anteponiendo la diferencia o provocando, y eso naturalmente no fue positivo para avanzar en el vínculo...”

29 El Dr. Antonio Hernández señala: “...Sin lugar a dudas los intendentes negocian como pueden, siendo los más beneficiados los que se encuentran al frente del foro y se sientan en la Mesa Provincia - municipios. Sigue existiendo discrecionalidad dentro del partido gobernante y también para aquellos intendentes de otros partidos minoritarios que se encuentran más cercanos a la representación en la Mesa. Lo que hay que hacer es adecuarse a leyes de coparticipación que alejen toda posibilidad de discrecionalidad. Hay que ceñirse a indicadores de reparto ya existentes en el derecho comparado y en la propia realidad Argentina”.

Para el Dr. Oscar Aguad las negociaciones se canalizan mayoritariamente “...de acuerdo a su signo político. A la amistad con el gobernador. Y esto es absolutamente discrecional. Aquí debiera haber un sistema objetivo de reparto que evite la discrecionalidad. Cada uno debe recibir lo que le corresponde. No hay hijos y entenados. Argentina es un país con graves problemas institucionales y esto es el populismo legal también...”.

30 El Dr. Omar Ruiz propone sobre el tema: “...A nivel provincial, siendo legislador advertí que también es necesario avanzar con una nueva ley provincial, abrir un debate, evitar la discrecionalidad del gobierno provincial en el manejo de fondos coparticipables y superar el clientelismo institucional.

4.4 Las capacidades institucionales existentes en materia financiera a nivel local

Un último elemento significativo para analizar las competencias autonómicas en materia financiera de los municipios argentinos se vincula, ya no con factores exógenos al gobierno local, sino con sus propias capacidades institucionales para gestionar de manera adecuada y garantizar el cumplimiento de sus principales cometidos.

Aquí se han intentado identificar la presencia en el municipio de capacidades institucionales suficientes para el diseño presupuestario, tales como: a) una oficina técnica específicamente dedicada a la planificación, diseño y seguimiento de la gestión presupuestaria municipal; b) diseños presupuestarios asignados por programas, por objetivos u orientados a resultados; y c) esquemas de capacitación permanente sobre ejecución presupuestaria en toda la administración municipal.

También se han medido las capacidades institucionales de los municipios vinculadas con una recaudación tributaria efectiva, con un adecuado nivel de correspondencia fiscal y con potestades y atribuciones locales efectivas para llevar adelante el control financiero, contable y de legalidad del gasto público.

En este aspecto, las tres unidades de análisis seleccionadas testimonian resultados fuertemente diferenciados, siendo expuestos de manera somera algunos de los datos más significativos para comprender la extensión de dichas asimetrías.

La Provincia de Córdoba es aquella que presenta mejores resultados en las capacidades institucionales de las oficinas de gestión financiera de sus

Creo que una de las consecuencias de no tener un sistema de coparticipación federal justo y también un sistema de coparticipación provincial adecuado, fomenta una ruptura en la participación de los partidos políticos y también un problema de cultura política y de prácticas, porque se han producido alineamientos políticos condicionados, y es claramente inconstitucional porque ha obligado a gobernadores y a intendentes a disciplinarse con los poderes de turno, a perder o deteriorar sus propias identidades partidarias en función de esquemas que son muy dependientes que obligan (sin justificar a muchos gobernantes) a que los mismos consigan fondos y obras en un sistema que por sí ya es injusto, y deteriora a los partidos políticos, generando mucho debate innecesario cuando los partidos debieran poder dedicarse a la formación de cuadros y a la construcción de una propuesta y una agenda electorales...”.

gobiernos municipales³¹, como así también en la capacidad de recaudación (superior al 60%) y de correspondencia fiscal de sus municipios (55,6%)³², siendo además el distrito que otorga mayores atribuciones en el control del gasto público a sus gobiernos locales, a través de la ya consolidada institución de los tribunales de cuenta municipales.³³

En Mendoza, en cambio, los resultados obtenidos en los ítems analizados son sustancialmente diferentes al caso cordobés. La provincia cuyana obtiene un bajo desempeño de sus departamentos en cuanto a sus capacida-

31 En la *primera categoría*, se pudo determinar que solamente tres municipios cuentan con oficinas técnicamente capacitadas y exclusivamente dedicadas al diseño y a la ejecución presupuestaria (Córdoba cuenta con una Dirección de Presupuesto, Río Cuarto con una Subdirección General de Presupuesto y San Francisco con una Dirección de Presupuesto y Registros), mientras que en las cinco restantes el presupuesto es diseñado por la Secretaría de Economía y Finanzas o similar (Alta Gracia, Bell Ville, Carlos Paz, Río Tercero y Villa María).

La *segunda categoría* es la que mejor desempeño obtiene, ya que en los ocho municipios analizados se trabaja con una formulación presupuestaria organizada en base a programas u objetivos.

Finalmente, la *tercer categoría* nos muestra que solamente un municipio (Río Cuarto) lleva adelante políticas de capacitación en materia de gestión presupuestaria desde su Subdirección General de Presupuesto, lo que determina una muy baja ponderación a esta dimensión analizada.

32 En cuanto a los *niveles de recaudación*, los mismos son elevados, ya que tres de los ocho municipios medidos (Carlos Paz, Río Cuarto y Río Tercero) planifican obtener más del 70% de sus erogaciones de su propia recaudación tributaria, mientras que los otros cinco principales municipios de la provincia superan en sus estimaciones el 50% (Alta Gracia, Bell Ville, Córdoba, San Francisco y Villa María). De ellos, Bell Ville (67%) y Córdoba (69,3%) se acercan significativamente a la primer categoría, siendo este dato un indicador de altas capacidades institucionales de recaudación tributaria a nivel municipal (Datos medidos sobre ordenanzas anuales de presupuesto del año 2010 en adelante).

Con respecto a la *correspondencia fiscal de sus municipios*, los resultados del porcentaje de correspondencia fiscal municipal obtenidos por la Provincia de Córdoba es de 55,6%, siendo la fuente de los datos el trabajo de Porto. PORTO, Alberto. (2004) *Finanzas Públicas locales en Argentina*. Documento de Trabajo N° 57. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina.

33 En Córdoba, el conjunto de los municipios tienen facultades para llevar adelante el control financiero, contable y de legalidad del gasto público por sí mismos, con intervención de un Tribunal de Cuentas local, por así disponerlo la Constitución Provincial en sus Art.183 y 184: *Art. 183: Las Cartas Orgánicas deben asegurar: ... 3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría... y Art. 184: La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica. Estos pueden establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1, 2, 4 y 6 del artículo anterior. La ley garantiza la existencia de un Tribunal de Cuentas o de un organismo similar, elegido de la forma que prescribe el inciso 3 del artículo anterior.*

Por su parte, la Ley 8102 reconoce y regula la figura de los Tribunales de Cuentas Municipales en sus artículos 78 a 87, donde quedan determinadas la obligatoriedad de los mismos y configuradas sus principales funciones.

Finalmente, en todas las Cartas Orgánicas de los municipios analizados existen capítulos destinados a los Tribunales de Cuentas locales y a las facultades de control económico y financiero del gobierno local.

des institucionales en materia tributaria³⁴, junto con muy bajos niveles de recaudación propia (inferior en promedio al 20%) y de correspondencia fiscal (29,5%)³⁵. A su vez, el sistema de control del gasto público municipal recae en última instancia en la esfera provincial, siendo este dato muy desfavorable para el desarrollo autonómico local.³⁶

Finalmente, en Salta los datos obtenidos son más cercanos al ejemplo mendocino. La provincia cuenta con limitadas capacidades institucionales para la gestión tributaria³⁷, conviviendo dicho dato con pobres capacidades de recaudación tributaria (con la excepción de la Ciudad de Salta que se aproxima al 46%)³⁸ y un nivel medio de correspondencia fiscal (44,7%).³⁹

34 En la *primera categoría*, no existen en los municipios medidos oficinas vinculadas al diseño presupuestario. Todas concentran dichas funciones en la Secretaría de Hacienda, o semejante, y en algunos casos las mismas se trasladan a subsecretarías o direcciones, pero sin estar dichas oficinas exclusivamente dedicadas al tema. La *segunda categoría* es la que mejor desempeño obtiene, ya que en los ocho municipios analizados se trabaja con una formulación presupuestaria organizada en base a programas. En la *tercer categoría*, no se han identificado experiencias de capacitación en materia presupuestaria de manera permanente y a nivel local.

35 En cuanto a los *niveles de recaudación*, los resultados obtenidos son sustantivamente *bajos* para el indicador, al determinarse que los departamentos mendocinos dependen en gran medida de las transferencias que reciben por parte de las jurisdicciones provincial y nacional. Solamente la Ciudad de Mendoza recauda cerca del 50% de sus erogaciones, mientras que los restantes Departamentos medidos oscilan entre el 20 y el 10% (Godoy Cruz 21 %, Guaymallén 14,1%, Las Heras 9,6%, Maipú 21,4%, San Martín 15,2% y San Rafael 17,8%).

Con respecto a la *correspondencia fiscal de sus municipios*, en la Provincia de Mendoza, la misma es de 29,5%. Fuente: Porto, Alberto (2004). Op. Cit.

36 En la Provincia de Mendoza los municipios controlan y rinden cuenta del gasto público municipal, pero el informe anual de rendición de cuentas debe ser elevado al Tribunal de Cuentas de la Provincia, organismo encargado de auditar y aprobar o desaprobado las actuaciones municipales en la ejecución presupuestaria (C.P. Art. 182). Dicho sistema desapropria al municipio de la posibilidad de llevar adelante una gestión presupuestaria autónoma, y confiere un elevado grado de injerencia en la ejecución del gasto a un organismo provincial.

37 En la *primera categoría* se pudo determinar que solamente en la Ciudad de Salta existe una Dirección General de Presupuesto encargada del diseño análisis y seguimiento del presupuesto anual. En el resto de las localidades, la misma es una función propia de la Secretaría de Economía o Finanzas del gobierno municipal.

La *segunda categoría* es la que mejor desempeño obtiene, ya que en los ocho municipios analizados se trabaja con una formulación presupuestaria organizada en base a programas.

Finalmente, en la *tercera categoría* no se han identificado experiencias de capacitación en materia presupuestaria gestadas de manera permanente y a nivel local. Existen cursos de la Escuela Provincial de Administración Pública que realizan capacitaciones a funcionarios locales, sin ser ellos permanentes ni obligatorios.

38 El resto de los municipios medidos ofrecen estas cifras, según las ordenanzas de presupuesto consultadas: Guemes 19%, Orán 32%, Metán 35%, Embarcación 9%, Rosario de la Frontera 19% y Tartagal 22%.

39 Fuente: Porto, Alberto (2004). Op. Cit.

Con respecto a los sistemas de control y rendición de cuentas, los municipios de Salta disponen de una relativa autonomía, al determinar la Ley Orgánica de Municipios en su Art. 88 que los Concejos Deliberantes aprueban las cuentas de la administración municipal, sin existir un tribunal de cuentas u organismo técnico especializado en la materia. A su vez, las comisiones municipales rinden sus cuentas al Poder Ejecutivo Municipal.

De los datos expuestos se puede concluir que en las tres unidades de análisis seleccionadas existen importantes asimetrías, siendo otra vez la Provincia de Córdoba la que refleja mejores estándares de autonomía en materia financiera de sus gobiernos locales.

Mendoza y Salta, en cambio, reflejan limitadas capacidades institucionales en materia financiera, tributaria y de control en las diferentes áreas del gobierno local, condicionando ello la posibilidad de obtener crecientes grados de autonomía efectiva. Este déficit de sus gobiernos locales impacta -desde abajo hacia arriba- en el desarrollo de sus competencias autonómicas, al ser creciente la dependencia que tienen los gobiernos locales en las mencionadas provincias de las transferencias de recursos por parte de la administración provincial o de otras jurisdicciones.

5. Algunas breves consideraciones finales

Como señalamos al inicio de este documento, el análisis que aquí se presenta es parte de una investigación en curso y mucho más amplia, en donde se intenta determinar el tipo y nivel de desarrollo de las competencias autonómicas municipales en nuestras provincias, procurando brindar un aporte original y novedoso para el estudio de la problemática.

El presente es un análisis parcial de los datos obtenidos, acotados a la dimensión financiera de la autonomía municipal y a los mecanismos (formales e informales) de relaciones interjurisdiccionales existentes. Un segundo límite está dado por el hecho de abordar en profundidad una cantidad exigua de unidades de análisis (tres provincias sobre un total de veintitrés). No obstante ello, los resultados obtenidos de la instrumentación y posterior aplicación de un índice y de la realización de una importante serie de entrevistas semiestructuradas a informantes claves, nos permiten aportar elementos de valía para una mirada diferente sobre la problemática.

Este trabajo ha significado un ida y vuelta permanente entre diferentes disciplinas que estudian el tema, muchas veces distanciadas entre sí de manera incomprensible. Desde el campo del derecho existen análisis excesivamente descriptivos, que centran su objeto de estudio en las características de las normas vigentes, sin vincular a las mismas en un juego de poder y de intercambios entre actores gubernamentales con intereses de naturaleza política. Los análisis económicos, por su parte, tienden a concentrar su mirada en los sistemas de distribución de competencias, las transferencias de recursos y las necesarias compensaciones a implementar; relegando muchas veces un análisis más fino acerca de las causas explicativas del modelo imperante. Finalmente, una interesante generación de politólogos hoy estudia de manera interdisciplinaria a nuestro federalismo, pero casi la totalidad de dichos trabajos se han concentrado en el vínculo Nación - gobiernos provinciales. Modestamente, creemos que el presente es un aporte metodológicamente novedoso e interdisciplinario que pretende servir de insumo para futuros debates en la materia.

En cuanto a los resultados de las indagaciones efectuadas, las mismas ratifican claramente el juicio formulado a priori acerca de que existen desarrollos particulares, incompletos y asimétricos de la autonomía municipal en las diferentes provincias de nuestro país, aspectos que emergen claramente de las mediciones efectuadas en las tres unidades de análisis investigadas.

También advertimos a priori que las explicaciones hoy existentes son parciales y, en la mayoría de los casos, no comprenden la verdadera magnitud del fenómeno; intentando describir el tipo de autonomía existente en una provincia dada en base a análisis normativos o fiscales, y no entendiendo que en el objeto de investigación impactan multiplicidad de factores, los que interactúan entre sí de manera dinámica y cotidiana.

En materia de competencias tributarias a nivel municipal, existe una fuerte dispersión en el reconocimiento y los alcances de las mismas en las diferentes provincias analizadas, como así también importantes asimetrías en los porcentajes de coparticipación provincia - municipios, crecientes criterios de discrecionalidad e informalidad en las transferencias incondicionadas a los gobiernos locales, ausencia de una clara conciencia de responsabilidad y correspondencia fiscal y fuertes déficits de capacidades institucionales para la gestión financiera municipal. El agregado de estos factores identificados

impacta de manera diferenciada en las diferentes provincias analizadas, demostrando que un grado desigual de desarrollo de la autonomía financiera local incide negativamente en la consolidación del instituto autonómico de nuestros municipios.

La autonomía municipal es un instrumento formidable para consolidar una democracia participativa de base local y para la construcción de nuevos derechos, de bienes públicos y de políticas de calidad, en base a los vínculos de proximidad; y también para generar reequilibrios territoriales que compensen un federalismo asimétrico y desestructurado como el argentino.

Debemos reflexionar acerca de la complejidad del fenómeno autonómico, inmerso a su vez en la complejidad de las tensiones inter territoriales existentes, las que exceden incluso nuestra geografía. El espacio local es hoy el escenario privilegiado de tensiones y de disputas que ya no pueden ser correctamente tramitadas en otras dimensiones gubernamentales superiores, y esto nos exige encarar un debate profundo entre nuestros diferentes órdenes de gobierno de cara a un rediseño más moderno y homogéneo. La gradualidad y el respeto por las particularidades locales en cada provincia deben ser el marco formal para dicha discusión, sin renunciar a un modelo de autonomía municipal adoptado por la Constitución Nacional en el año 1994, y hacia el cual deberán acercarse de manera paulatina el conjunto de nuestros gobierno provinciales.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

ABALOS, María Gabriela. "El municipio en los regímenes de coparticipación provincial y federal". *Revista Civilidad* N° 30. Buenos Aires, 2011.

AGRANOFF, Robert, en CINGOLANI, Mónica; MAZZALAY, Víctor y NAZARENO, Marcelo. *Gobiernos locales, redes y distribución del gasto provincial en Argentina: el caso Córdoba*. EDUCC. Año 2009.

ANDERSON, George. *Una introducción al federalismo*. Marcial Pons Editores. Madrid 2008.

BIGLINO CAMPOS, Paloma *Federalismo de integración y de devolución. El debate sobre la competencia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.

CARAVITA, Luciano en HERNÁNDEZ, Antonio. *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo. Córdoba, 2009.

GARAT, Pablo. “El fortalecimiento del régimen municipal y la recuperación del federalismo argentino”. *Revista Civilidad* N° 30. Buenos Aires, 2011.

GRIMALDO, Jaime y RANGEL GUERRERO, Cristie. “Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema federal”. *Revista Provincias*, N° 10. Mérida, Venezuela, 2003.

HERNÁNDEZ, Antonio María, Director. *Derecho Constitucional*, tomos I y II. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina, 2012.

JORDANA, Jacint. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia*. Publicaciones del BID, 2001.

LIJPHART, Arend. “Comparative politics and the comparative method”. *The American Political Science Review*. Vol. 65. No. 3. Boston, 1971.

MONTERO, A. “Competitive Federalism and Distributive Conflict in Democratic Brazil”. En OLMEDA, Juan C. *De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino*. EDUCC. Córdoba, Argentina, 2013.

OLMEDA, Juan C. “De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino”. En FALLETI, Tulia, GONZÁLEZ, Lucas y LARDONE, Martín. (Editores) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUCC. Córdoba, Argentina, 2013.

PORTO, Alberto. *Finanzas Públicas locales en Argentina*. Documento de Trabajo N° 57. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2004.

PROFIP. Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal. *Índice de Capacidad Institucional. Aspectos Metodológicos e Implementación*. N° 1. Publicación del PROFIP. Ministerio de Economía de la Nación. Buenos Aires, 2010.

ROSATTI, Horacio. “El municipio en la provincia. Conflicto y armonías de dos autonomías”. *En Revista Civilidad* N° 30. Buenos Aires, 2011.

ANEXOS

Autonomía Financiera.

Indicador 1. Aut. Financiera. ⁴⁰	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Reconocimiento constitucional a los municipios de sus facultades para el cobro de tributos.	La facultad tributaria de los municipios de crear y cobrar impuestos, tasas y contribuciones es reconocida a todos los municipios en la Constitución Provincial.	0,1	
	La facultad tributaria mencionada, alcanza solamente a determinadas categorías de municipios.	0,08	
	La facultad tributaria de los municipios de crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones es reconocida por una ley de coparticipación provincial o por leyes provinciales específicas en la materia.	0,07	
	Las facultades tributarias reconocidas a los municipios legalmente se limitan al cobro de tasas y contribuciones.	0,05	
	El cobro de tributos por parte de los municipios está sujeto a controles de legalidad por parte de organismos o autoridades políticas a nivel provincial.	0,04	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,1 b) Mendoza = 0,05 c) Salta = 0,1

Indicador 2. Aut. Financiera. ⁴¹	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
--	------------	------------------	-------------------

⁴⁰ **Justificación:** El presente indicador intenta determinar la existencia de un reconocimiento constitucional o legal a los municipios de una provincia determinada de sus facultades de cobrar tributos. En un segundo nivel, se analiza si esas facultades tributarias alcanzan tanto a impuestos, tasas y contribuciones, o solamente a las dos últimas categorías.

Se analizan las normas provinciales vigentes en la materia. Se mide en los ocho municipios más poblados.

⁴¹ **Justificación:** El presente indicador parte del supuesto que las provincias deben girar aportes automáticos en concepto de coparticipación de impuestos a sus municipios, siendo los mismos suficientes para garantizar el cumplimiento de las funciones esenciales del gobierno local.

En el contexto de los procesos de descentralización de funciones y de servicios actualmente en marcha, y de la continua expansión de las funciones asumidas por parte de los gobiernos municipales en el país, se vuelve determinante analizar el porcentaje de los fondos coparticipables entre las provincias y los municipios cuyos destinatarios son los últimos actores mencionados.

Con este indicador cuantitativo se pretende medir, de acuerdo a los últimos datos disponibles, el porcentaje de los fondos coparticipables entre Provincia y municipios que efectivamente se destinan a los gobiernos locales.

Se analizan las cifras de la coparticipación provincia - municipios ejecutadas en la provincia analizada, tomando el último dato anual disponible.

Porcentajes de la Coparticipación entre Provincia y los municipios.	Mayor al 50% del total.	0,2	
	Entre 30 y 50%	0,15	
	Entre 20 y 30%	0,1	
	Entre 10 y 20%	0,05	
	Menos del 10%	0	
		0,2	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,1 b) Mendoza = 0,1 c) Salta = 0,05

Indicador 3. Aut. Financiera. ⁴²	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Capacidades institucionales existentes para el diseño presupuestario.	Una oficina técnica específicamente dedicada a la planificación, diseño y seguimiento de la gestión presupuestaria municipal.	0,05	
	Diseños presupuestarios asignados por programas, por objetivos u orientados a resultados.	0,025	
	Esquemas de capacitación permanente sobre ejecución presupuestaria en toda la administración municipal.	0,025	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,047 b) Mendoza = 0,0025 c) Salta = 0,031

Indicador 4. Aut. Financiera. ⁴³	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Capacidades	Más del 70% de sus gastos.	0,1	

⁴² **Justificación:** El indicador intenta determinar si existen en el gobierno municipal capacidades institucionales suficientes para llevar adelante la tarea del diseño y planificación anual de la gestión presupuestaria.

Mayores grados de capacidades institucionales estarán dados, de manera agregada, por la existencia en los municipios de los institutos propuestos en el indicador. Se analizan los ocho municipios más poblados de la provincia analizada. Se miden de manera agregada.

⁴³ **Justificación:** El presente indicador también mide capacidades institucionales, en este caso vinculadas con la recaudación tributaria del municipio. Se analizará, en base a la última ordenanza anual de presupuesto disponible, cual es el porcentaje de gastos programados a ser financiados por recursos propios del municipio. Se analizan las ordenanzas anuales de presupuesto en los ocho municipios seleccionados por provincia.

institucionales existentes para la recaudación tributaria.			
	Entre el 50 y el 70%	0,8	
	Entre el 30 y el 50%	0,5	
	Menos del 30%	0,2	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,087 b) Mendoza = 0,021 c) Salta = 0,029

Indicador 5. Aut. Financiera. ⁴⁴	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Sistemas de control del gasto público municipal.	El conjunto de los municipios tienen facultades para llevar adelante el control financiero, contable y de legalidad del gasto público por sí mismos, con intervención del Tribunal de Cuentas local u órganos de similares características..	0,1	
	Solamente algunos municipios tienen las facultades mencionadas en el punto anterior.	0,05	
	Los municipios controlan el gasto público, debiendo el mismo ser posteriormente auditado y aprobado por autoridades del gobierno provincial.	0,02	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,1 b) Mendoza = 0,02 c) Salta = 0,05

Indicador 6. Aut. Financiera. ⁴⁵	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
--	-------------------	----------------------	-----------------------

⁴⁴ **Justificación:** Junto con la recaudación y afectación de recursos, el tercer componente de la gestión tributaria del sector público está vinculado con los sistemas de control del gasto.

Este tema es también central a la hora de determinar los grados de autonomía financiera de los municipios en una provincia.

Un máximo de autonomía financiera estará dado cuando, en una provincia analizada, el conjunto de los municipios controlan por sí mismos el gasto público local, sin intervención del gobierno provincial en la materia. De manera decreciente se exponen en el indicador las distintas posibilidades existentes en la materia.

Se estudian la legislación provincial y municipal vigente en la materia, en el último caso, solamente en los ocho municipios seleccionados.

⁴⁵ **Justificación:** El indicador se vincula con la calidad institucional y los mecanismos de articulación de intereses existentes en una provincia determinada entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales. Es relativamente común en nuestro federalismo la creación de ámbitos institucionalizados de debate entre Provincia y municipios orientados al diseño conjunto de políticas públicas, a la articulación y coordinación de competencias, a la fijación de criterios objetivos de reparto de los recursos y de las obras públicas, a la refinanciación de deudas y a la asistencia técnica a los gobiernos locales.

Mecanismos de articulación de políticas entre la provincia y sus municipios.	Existe un espacio formal e institucionalizado de articulación de políticas y de fijación de prioridades de asignación de gasto entre Provincia y municipios.	0,1	
	La distribución de competencias y de recursos entre Provincia y municipios está fijada por ley provincial, sin espacios de debate colectivo entre ambos niveles de gobierno.	0,07	
	La distribución de competencias y de recursos está centralizada en una oficina gubernamental, y los acuerdos se gestionan de manera individual por cada municipio.	0,04	
	La distribución de competencias y de recursos tiene componentes discrecionales por parte del Gobernador, de Ministros o de otros funcionarios provinciales.	0,03	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,1 b) Mendoza = 0,07 c) Salta = 0,07

Indicador 7. Aut. Financiera. ⁴⁶	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Gasto Municipal por habitante.	Más del 20% superior al promedio.	0,1	
	Entre 10 y 20% superior al promedio.	0,08	
	Entre 0 y 10% superior del promedio.	0,06	
	Entre 0 y 10% por debajo del promedio.	0,04	
	Entre el 10 y el 20% por debajo del promedio.	0,02	
	Más del 20% por debajo del promedio.	0	
		0,1	

La existencia de instancias de estas características es un claro indicador de calidad institucional y de construcción colectiva de capacidades institucionales.

Se estudian la legislación provincial y municipal vigente en la materia, en el último caso, solamente en los ocho municipios seleccionados. Se re chequea con entrevistas a funcionarios claves.

⁴⁶ **Justificación:** El indicador se propone medir el diferencial existente en el gasto municipal por habitante entre cada provincia analizada y la media nacional, en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (últimos datos disponibles).

Mayores grados de autonomía financiera municipal estarán dados cuando la media provincial supere a la media nacional, y de manera contraria, dicha autonomía se verá afectada cuando dicho gasto sea inferior al promedio. Se analizan los datos seriatos aportados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,08 b) Mendoza = 0 c) Salta = 0

Indicador 8. Aut. Financiera. ⁴⁷	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Niveles de correspondencia fiscal.	Superior al 60%	0,1	
	Entre el 50 y el 60%	0,08	
	Entre el 30 y el 50%	0,05	
	Entre el 10 y el 30%	0,02	
	Menos del 10%	0	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,08 b) Mendoza = 0,05 c) Salta = 0,05

Indicador 9. Aut. Financiera. ⁴⁸	Categorías	Puntaje Total	Puntaje Medido
Transferencias Nación - Municipios.	Menores al 5% del total recibido.	0,1	
	Entre el 5 y el 10%	0,08	

⁴⁷ **Justificación:** La correspondencia fiscal se mide como el porcentaje total de las erogaciones que se financian con recursos propios. A mayor correspondencia fiscal, corresponden también mayores niveles de autonomía real o efectiva.

En este indicador se mide, por provincia, el porcentaje de correspondencia fiscal demostrado por los sectores públicos municipales, en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Últimos datos disponibles).

Se analiza el último presupuesto anual ejecutado en los ocho municipios seleccionados como unidades de análisis.

⁴⁸ **Justificación:** Hemos señalado que desde el año 2003 se pusieron en marcha mecanismos de transferencia directa de fondos nacionales a los municipios, sujetas a criterios discrecionales de distribución de los mismos. Esta modalidad ha tendido a incrementarse anualmente, siendo un factor fuertemente distorsivo de la política municipal y del sistema de partidos a nivel local y provincial, ya que la recepción de fondos de esta naturaleza exige de compromisos políticos estables y concretos entre quien otorga y quien recibe estos fondos.

Por ello, proponemos analizar a este tipo de mecanismos como limitantes de la autonomía de los municipios, en base a su obtención con criterios no objetivos de reparto de estas transferencias.

El indicador mide el porcentaje de los fondos asignados a los municipios de una provincia determinada como transferencias Nación - municipios, sobre el total de los fondos transferidos por la Nación al conjunto de los gobiernos locales.

Se mide el indicador a través de los datos seriados aportados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

	Entre el 10y el 15%	0,06	
	Entre el 15 y el 20%	0,04	
	Más del 20%	0,02	
		0,1	

Resultados obtenidos en el indicador para las provincias de:

a) Córdoba = 0,1 b) Mendoza = 0,1 c) Salta = 0,1

Autonomía Financiera.	Resultado agregado de la medición efectuada.
Provincia de Córdoba.	Total = 0,80/1
Provincia de Mendoza.	Total = 0,44/1
Provincia de Salta.	Total = 0,48/1

ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIÓN DE FACULTADES TRIBUTARIAS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO. ALCANCE Y LÍMITES DEL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

*Por CRISTIAN ALTAVILLA*¹

1. Introducción

En las últimas décadas, el constitucionalismo subnacional (luego avalado por el constitucionalismo al nivel nacional) ha avanzado en el reconocimiento de las autonomías de los gobiernos locales (municipios). La atribución de nuevas y numerosas competencias ha sido la nota más característica de este proceso, proceso que sin embargo no se ha visto acompañado de una faz fundamental en el esquema de reparto de competencias, esto es, la asignación de fuentes de financiamiento propias o esquemas de distribuciones que contribuyan al sostenimiento económico de tales entes.

El presente trabajo se plantea como objetivo principal determinar y describir el *alcance y contenido* de la autonomía local en el régimen municipal argentino, a través de un estudio comparado de los textos constitucionales provinciales, considerando para ello el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, fundamentalmente en la asignación y reconocimiento de competencias, servicios y funciones y en el reconocimiento de potestades tributarias para hacer frente a los gastos que aquellas competencias demandan. La hipótesis de esta investigación parte del supuesto de que la estructura del sistema financiero argentino (en sus tres niveles) coarta el alcance del poder tributario municipal, afectando en consecuencia sus facultades para poder llevar adelante las políticas públicas que las constituciones provinciales encomiendan a éstos.

¹ Abogado, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Cs. Ss., Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y PhD Sandwich en el Doctorado de Ciencias Políticas de la Universidad de Bologna, Italia; Profesor de la materia Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho y Cs. Ss., UNC; Profesor Adjunto de Derecho Tributario, UCES, San Francisco (Córdoba) y Jefe de Trabajos Prácticos de Derecho Público Provincial y Municipal, Universidad Católica de Córdoba. Becario de CONICET y de Erasmus Mundus / Proyecto ARTESS. e-mail: cristianaltavilla@hotmail.com.

El trabajo se estructura en dos grandes partes: en una primera parte se analizan las competencias, los servicios y las funciones que están a cargo de los niveles locales (propias o concurrentes), a través de un análisis comparativo de las constituciones provinciales; en este estudio comparativo se analizará la relación gastos-recursos de los municipios dentro del sistema financiero argentino, para determinar la relevancia de los municipios en ejercicio de sus competencias; en la *segunda parte* se analiza el poder tributario municipal en sus dos aspectos: en primer lugar, el reconocimiento y alcance que tiene el poder tributario municipal (cantidad y tipos de recursos a su disposición) y en segundo lugar, las limitaciones que surgen a partir de los distintos sistemas de coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno. El trabajo finaliza con conclusiones que no dejan de ser preliminares y que abren la posibilidad de nuevas investigaciones sobre el tema.

2. El rol de los municipios en la federación argentina

La República Argentina adopta la forma federal de Estado (art. 1º, Constitución Nacional), lo cual significa la distribución territorial del poder político en distintos niveles de gobierno, cada uno de los cuales con autonomía política y constitucional. La Constitución Nacional se encarga de realizar esta distribución entre el gobierno nacional o federal y los gobiernos provinciales. De las disposiciones constitucionales, se desprende que el federalismo argentino es un federalismo integrativo (Preámbulo y art. 121), cooperativo (arts. 75, inc. 18 y 125), presidencialista (Segunda Parte, “Autoridades de la Nación”) y asimétrico (tras la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como nuevo sujeto de la relación federal distinta a las provincias). Un tercer criterio utilizado para clasificar los sistemas políticos federales se refiere “[a]l juego de fuerzas centrípetas o centrífugas”², es decir, según sea más o menos centralizado o más o menos descentralizado. Como veremos a lo largo del presente trabajo, la estructura federal argentina es bastante descentralizada en algunos aspectos (competenciales, políticos, administrativos e institucionales), pero fuertemente centralizado en otros (fiscales).

² Antonio M. HERNÁNDEZ, “Los sistemas políticos federales” en Antonio M. HERNÁNDEZ y Guillermo BARRERA BUTELER, *Derecho Público Provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, págs. 23-52, pág. 41.

A estos dos niveles de gobierno (federal y provinciales), la Constitución Nacional agrega un tercero, los municipios, cuando hace mención de ellos en el art. 5°. Las disposiciones del artículo 5° (cuyo texto proviene del texto constitucional originario de 1853/60) se refieren a las obligaciones de las provincias a la hora de ejercer su autonomía, particularmente en lo que respecta a lo institucional, ordenándoles “asegurar el régimen municipal”. Amén de los largos y extensos debates que generó esta norma y sus implicancias en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia³, la cuestión quedó definitivamente saldada con la incorporación de un nuevo artículo al texto constitucional en la reforma de 1994, el art. 123, que dispone claramente que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Ambos artículos (5° y 123) refieren al régimen municipal dentro de las obligaciones de las provincias por lo que, en este marco, son éstas las que definen el alcance y contenido de la autonomía municipal. En un primer momento, la definición de ese alcance y contenido fue amplio, al punto que algunas provincias definieron a sus gobiernos locales relegándolos a meras descentralizaciones administrativas (tesis de la autarquía). Hoy, con el nuevo texto constitucional, queda claro que el alcance y contenido del régimen municipal no puede menos que partir del reconocimiento del municipio como un ente autónomo en los cinco aspectos mencionados por el art. 123, CN.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha establecido que:

El art. 123, CN -incorporado por la reforma de 1994-, no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes «institucional, político, administrativo, económico y financiero» impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librada a la reglamentación que éstas realicen de su «alcance y

³ Para un análisis más profundo, puede consultarse Antonio M. HERNÁNDEZ, *Derecho municipal. Parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 159, 2003 y María Gabriela ÁBALOS, “El régimen municipal en el Derecho Público Provincial Argentino: Principales aspectos”, en Dardo PÉREZ GUILHOU (coord.), *Derecho Público Provincial y Municipal*. La Ley, Buenos Aires, Tomo I, 2003, págs. 317-345.

contenido». Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conserven (arts. 121, 122, 124 y 125, CN) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123⁴.

El proceso de reconocimiento de las autonomías provinciales comenzó a gestarse ya en el propio constitucionalismo provincial. Las primeras constituciones en reconocer la autonomía municipal fueron las de Santa Fe (1920 - dejada sin efecto poco después de su sanción) y Córdoba (1923). Posteriormente, en el ciclo constituyente de 1950-1960, nueve provincias preverán un régimen municipal en sus textos constitucionales: Chubut (arts. 207, 208 y 210); Río Negro (arts. 168, 176); Formosa (arts. 140, 143); Neuquén (arts. 182, 184, 186), Santa Cruz y Chaco (art. 182), todas sancionadas en 1957, Misiones en 1958 (su primera constitución, arts. 161 y 170) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 1º) y La Pampa (su primera constitución) en 1960.

Hacia la década del ochenta, se producirá otro ciclo constituyente en el cual resaltarán la previsión de un régimen municipal autónomo como una de sus principales innovaciones institucionales: Santiago del Estero (arts. 220, incs. 1º y 2º y 216), San Juan (arts. 164 y 168), La Rioja (arts. 154 y 157), Salta (art. 164 - actual 170) y Jujuy (arts. 178 y 188), todas en 1986⁵; Córdoba (arts. 180 y 181) y San Luis (arts. 247, 248 y 254) en 1987; Río Negro (art. 225) y Catamarca (arts. 244 y 245) en 1988. En 1991 sancionará su primera constitución la recientemente creada Provincia de Tierra del Fuego, reconociendo la autonomía municipal en el art. 169. En 1993 Corrientes reforma su constitución y asegura la autonomía municipal aunque no de forma expresa y plenamente.

4 CSJN, “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del dec. Ley 9111”, Fallos 325:1249, del 28/5/2002, citado por RANZ, Rodrigo “Los municipios en la República Argentina y su poder tributario” en *Direito Financeiro e Tributário Comparado. Estudos em homenagem a Eusebio Gonzalez Garcia*, MARTINS, Ives Gandra da Silva y João Bosco Coelho PASIN, São Paulo, ed. Saraiva, 2014, págs. 745-755.

5 Las provincias de Santiago del Estero y Río Negro ya habían previsto la autonomía municipal en sus constituciones de 1960 y 1957, respectivamente. En las reformas operadas en el ciclo constituyente de 1980 modifican el régimen municipal, pero continúan reconociendo su status autonómico.

Como puede observarse, diecisiete provincias habían ya reconocido la autonomía municipal antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994⁶.

Con posterioridad, y durante la década del 90, reformarán sus constituciones las provincias de Santa Cruz, La Pampa, Chaco, Chubut y Buenos Aires. Todas, menos Buenos Aires, ya preveían la autonomía municipal y las modificaciones al régimen buscaron fortalecerla, como La Pampa (art. 115) y Santa Cruz (art. 141). Buenos Aires, a pesar de reformar su constitución, no adecuó su régimen municipal a las nuevas prescripciones de la Constitución Nacional (art. 123) manteniendo, por el contrario, un régimen municipal más bien autárquico.

En 2006, la provincia de Tucumán reforma su constitución reconociendo la autonomía de sus municipios (art. 132), al igual que la provincia de Entre Ríos en 2008 (art. 231). En 2007, la provincia de Corrientes vuelve a reformar su constitución reconociendo expresamente la autonomía municipal (art. 216).

Tras estas modificaciones, actualmente 20 provincias reconocen expresamente la autonomía municipal y solo tres no la reconocen: Buenos Aires (a pesar de su reforma en 1994), Santa Fe y Mendoza. Las dos últimas no modificaron sus constituciones en ninguno de los ciclos constituyentes mencionados anteriormente y mantienen vigentes sus constituciones de 1962 y 1916, respectivamente (ver Anexo 1).

3. Los municipios en la distribución de competencias

Reconocido el status autonómico de los municipios, resta por saber qué competencias tienen asignados estos entes de gobierno. En el derecho comparado - nacional e internacional - se evidencian tres sistemas de delimitación de las competencias municipales: sistema de la enumeración concreta, el de la cláusula general y el mixto. El sistema de enumeración concreta - también conocido como *Regla de Dillon* - consiste en una enumeración de las competencias específicas con que cuentan los municipios, no estando

⁶ Tucumán reformó su constitución en 1990, pero no reconoció la autonomía de sus municipios.

habilitados a ejercer otras más que las reconocidas expresamente por la ley⁷. El sistema de la cláusula general consiste en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. El tercero, finalmente, consiste en una combinación de los dos primeros sistemas: parte del reconocimiento de determinadas competencias específicas, expresamente reconocidas, y concluye con una cláusula general que amplía sensiblemente su ámbito competencial.

Diez de 23 constituciones provinciales han avanzado incluso hasta contemplar un concepto de lo que se entiende por municipio. Así, la Constitución de la provincia de San Luis define al municipio de la manera más completa, como una “comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten” (art. 247). Las restantes nueve constituciones definen al municipio en similares términos, pudiendo rescatarse que todas lo reconocen como una “comunidad natural”⁸.

Los sistemas de asignación de competencias en el Derecho Público Provincial argentino, se observa que quince constituciones provinciales adoptan el sistema mixto (es decir, el más completo)⁹; seis el sistema de enumeración concreta¹⁰ y dos, el sistema de la cláusula general¹¹. Como puede observarse, la mayoría de las constituciones provinciales adoptan el sistema mixto, reconociendo, en consecuencia, la universalidad de la competencia municipal, a diferencia de lo que sucede en EEUU, donde casi dos tercios (treinta y uno de cincuenta) de los estados aplica la “regla de Dillon” a todas

⁷ Este sistema se condice con una concepción autárquica de los municipios, ya que, de acuerdo a la mencionada regla de Dillon, una corporación municipal puede ejercer los siguientes poderes, y no otros: a) Los que le han sido concedidos con palabras expresas; b) Los que sean ineludible consecuencia de una atribución expresamente consagrada; y c) Los que resulten esenciales para la realización de los objetivos expresamente otorgados a la corporación.

⁸ Córdoba (180), Catamarca (art. 244), Chubut (art. 224), Corrientes (art. 216), Río Negro (art. 225), Santa Fe (art. 106), Salta (art. 170), San Luis (art. 247), Santiago del Estero (art. 202) y Tierra del Fuego (art. 169).

⁹ Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

¹⁰ Buenos Aires, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones y Neuquén.

¹¹ Formosa y Santa Fe.

sus municipalidades y ocho la aplican a algunos tipos de municipalidades aunque no a todas¹². Esta cláusula general se expresa en términos tales como “ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado” (art. 186, inc. 14, CP Córdoba).

3.1. Reconocimiento constitucional de competencias, servicios y funciones

El rol del municipio en el contexto de la federación de acuerdo a lo que las constituciones provinciales determinan es nada menos que velar por el bien común local. Así se desprende del concepto que las propias constituciones provinciales dan del gobierno local. Así por ejemplo, la Constitución de la provincia de Buenos Aires (una de las más atrasadas en materia municipal) pone en manos del municipio “la administración de los intereses y servicios locales” (art. 190).

Dentro del universo de competencias reconocidas a los gobiernos municipales se pueden clasificar en tres tipos: propias (o exclusivas), concurrentes y delegadas. El primer tipo de competencias, las propias, comprende aquellas competencias que el municipio puede (o debe) ejercer sin injerencia alguna de otro poder (provincial o nacional); comprende, en consecuencia, su “zona de reserva”. Las concurrentes, en cambio, son aquellas que los municipios ejercen en forma indistinta, concomitante y simultáneamente con alguno de los otros dos niveles de gobierno de la federación argentina (Nación y provincias) o con los dos. Las delegadas son aquellas competencias que corresponden en principio a alguno de los dos niveles de gobierno superiores pero que, por decisión de éstos, se atribuye su ejercicio a los gobiernos locales resultando adecuado para ello los acuerdos interjurisdiccionales¹³.

¹² Jefferey SELLERS, “North America” en *United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona, United Cities and Local Governments, 2007, págs. 232-251, pág. 233.

¹³ Norma BONIFACINO y Silvina ÁLVAREZ, “Competencia del municipio”, en ZARZA MENZAQUE, Alberto y Guillermo BARRERA BUTELER, dirs., *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba, ed. Advocatus, 2010, págs. 165-200 y María Gabriela ÁBALOS, “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=306737>.

Del cúmulo de competencias de que se encuentran munidos los gobiernos locales argentinos, interesa rescatar aquellas que conciernen y tienen un impacto directo y mayor sobre la vida de los ciudadanos y que por tanto resultan sensibles a éstos.

Del análisis del constitucionalismo provincial - en particular aquellas constituciones que fueron reformadas a partir del ciclo constituyente iniciado en 1986 y en adelante - puede observarse que el constituyente provincial ha delineado un modelo de *estado municipal de bienestar*, entendiendo por tal “el conjunto de políticas que, de una u otra manera, todas las democracias [...] han adoptado para aminorar la miseria y proveer bienes y servicios sociales valiosos”¹⁴ - atribuyendo a los gobiernos locales una serie de competencias relacionadas a políticas sociales, económicas, de género, etc., que se acoplan a las competencias propias, privativas y exclusivas de los municipios referidas a su organización institucional y política, y aquellas más propias de la actividad municipal tales como recolección y eliminación de residuos, higiene ambiental, espacios verdes y de recreación, vías de circulación, normas edilicias, servicios públicos tales como agua, gas, alumbrado público, transporte, etc. Este tipo de competencias constituyen las “competencias tradicionales” del municipio y apuntan a dos ámbitos: la gestión administrativa y de gobierno local (y que hacen fundamentalmente a los aspectos político y administrativo de la autonomía municipal que menciona el art. 123, CN) - también definidas como funciones de autoridad o gestión y las referidas a la comunidad (también llamadas funciones de vecindad o de actividad de la comunidad) comprendiendo materias edilicias, de sanidad, policiales (poder de policía y policía de costumbres), sobre desarrollo y planeamiento urbano, obra pública y, en general, la regulación de la vida comunitaria¹⁵.

A ellas se fueron sumando en los últimos tiempos “nuevas competencias” o “competencias emergentes” que apuntan más directamente al “bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo

¹⁴ Jacob HACKER, “The Welfare State” en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, RHODES, R. A. W. *et al.*, Oxford, Oxford University Press, págs. 385-407, pág. 385.

¹⁵ ITURBURU, Mónica, “Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) – Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigación, Diciembre 2000. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf>.

social”¹⁶. Dentro de este conjunto de políticas sociales, cobran especial importancia la salud pública, la educación, vivienda y en general los nuevos derechos denominados de tercera generación, tales como medio ambiente, deporte, turismo, cultura, recreación, derechos del consumidor y del usuario, tal como lo regulan las constituciones de La Rioja (art. 157), Chubut (art. 233), Santiago del Estero (art. 211), Chaco (art. 205), Córdoba (art. 186), Corrientes (art. 225), San Juan (art. 251), San Luis (art. 258), Tierra del Fuego (art. 173), Río Negro (art. 229), Catamarca (art. 252), Salta (art. 176) y las más modernas constituciones de Tucumán (2006, art. 134) y Entre Ríos (2008, art. 240), entre otras.

Todas estas competencias son ejercidas en forma concurrente no solo con sus respectivas provincias, sino además con el gobierno nacional.

3.2. Asignación de competencias a través de procesos de descentralización

Argentina ha experimentado importantes procesos de descentralización de competencias, servicios y funciones desde los niveles supraordenados hacia los niveles inferiores. El más importante de ellos se dio en las materias de salud y educación, ambos hacia principios de la década del ‘90 - con un importante antecedente en la década del ‘70 - desde el gobierno nacional hacia los provinciales.

Cabe aclarar que este proceso de descentralización se da en un marco institucional fuertemente descentralizado (lo que facilitó, además y entre otros factores, el desenvolvimiento de aquellos procesos descentralizados). Al menos desde los aspectos políticos, institucionales y administrativos Argentina se erige como una federación fuertemente descentralizada.

La descentralización de las funciones de salud y educación significaron, entonces, el máximo grado de descentralización, pues ambas competencias (constitucionalmente asignadas a ambos niveles de gobierno como concurrentes) pasaron a depender exclusivamente de las provincias, al menos en lo que respecta en su implementación.

¹⁶ Mónica ITURBURU, op. cit., pág. 37.

Un segundo proceso de descentralización - menos estudiado - se produjo desde las provincias hacia sus municipios. Entre las provincias, sobresale el caso de la provincia de Córdoba y la descentralización de funciones tales como salud y educación hacia sus comunas y municipios una vez operado la descentralización de estas funciones desde el gobierno nacional hacia la provincia¹⁷.

Como puede observarse, más allá de la asignación constitucional, los procesos de descentralización se constituyeron en un instrumento para la asignación de competencias a los municipios.

Estos procesos, sin embargo, no fueron acompañados de su correlato fundamental: la descentralización de recursos financieros para costear estas competencias. Así como desde el gobierno federal la descentralización de competencias fue acompañada de una escasa descentralización de recursos, los procesos de descentralización que implementaron las provincias con sus municipios se caracterizaron por una descentralización de recursos aún más baja todavía¹⁸.

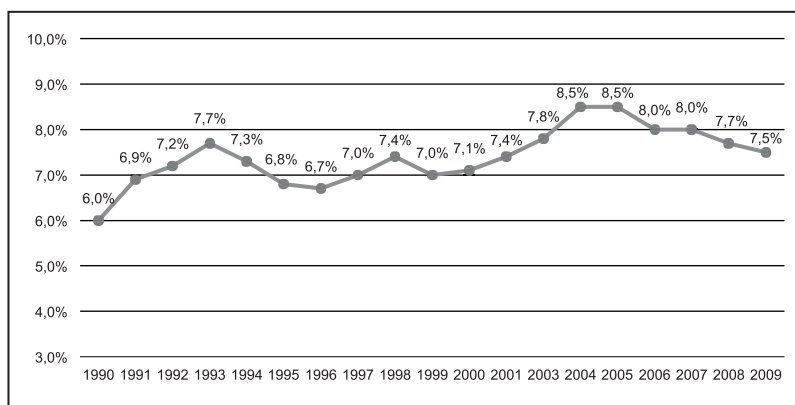
4. El Gasto Público Municipal

A raíz de este reconocimiento tan amplio de competencias (y en muchos casos costosas), los municipios fueron incrementando su participación en el gasto público consolidado. Como se evidencia en el Gráfico N° 1, los municipios incrementaron su participación en el gasto público consolidado de un 6% hacia inicios de la década del '90 a un 7% hacia finales de la década del 2000, alcanzando un pico del 8,9% en 2006. En materia de salud, por ejemplo, el gasto público municipal pasó del 14,62% en la década del '80 a un 22,85% en la del '90, es decir, se registró un aumento de más del 50% en la participación presupuestaria¹⁹.

17 CINGOLANI, Mónica, "Descentralización de políticas sociales: ¿nueva institucionalidad social? Un análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados", ponencia presentada en el *II Congreso Argentino de Administración Pública*, Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003.

18 SMULOVITZ, Catalina y Adriana CLEMENTE, "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", en Adriana CLEMENTE y Catalina SMULOVITZ (comp.) *Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina*, IIED América Latina Publicaciones, 2004, págs. 39-89.

19 Mónica ITURBURU, op. cit., pág. 85.

Gráfico 1: Evolución del Gasto Público Municipal en relación al Gasto Público Consolidado (tres niveles)

Fuente: Para período 1990-2001, SMULOVITZ y CLEMENTE 2004:54; Para período 2003-2009, DAGPyPS 2011:3.

A pesar del incremento en el gasto, los municipios no representan un porcentaje significativo en el gasto consolidado destinado a funciones sociales.

Los dos componentes principales del gasto público municipal son Funcionamiento del Estado y Gasto Público Social. En un promedio de la última década (2000-2009), los municipios argentinos desembolsaron un gasto de \$ 16.709 millones, de los cuales el 32% correspondió a la finalidad Funcionamiento del Estado y el 60% a Gasto Público Social (Tabla N° 1).

Tabla 1: Gasto Público Municipal por función (prom. 2000 - 2009)

Finalidad/Función	mill. \$	%
I. Funcionamiento del Estado	5.370	32,14%
II. Gasto Público Social	9.964	59,63%
III. Otros*	1.375	8,23%
TOTAL	16.709	100%

* Comprende Gasto Público En Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública.

Fuente: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, MECON.

Dentro del primer componente del gasto, se encuentra el principal gasto que afrontan los municipios, el gasto en personal. En promedio, el 47,6% del gasto total de los municipios se destina al pago del sueldo de sus empleados públicos,

registrándose valores máximos de 68,8% (La Rioja) y de 67,5% (Santa Cruz) y valores mínimos del 35% (San Luis y La Pampa) y 26,4% (Chubut)²⁰.

El segundo componente más importante en el gasto público municipal lo representa Gasto Público Social, que representó el 60% del gasto público municipal consolidado en el período 2000-2009.

Esta finalidad comprende funciones tales como educación, salud, vivienda y urbanismo, Promoción y asistencia social, obras sociales y prestaciones sociales, previsión social, trabajo. Sin embargo, de todas ellas solo educación, salud, promoción y asistencia social y servicios urbanos son las que representaron gastos a los municipios. Dentro de esta última función, se comprenden las competencias propias y privativas de los municipios tales como higiene ambiental, espacios verdes y de recreación, vías de circulación, normas edilicias, servicios públicos mencionadas anteriormente.

Tabla 2: Gasto Público Social (prom. 2000-2009)

Gasto Público Social	mill. \$	% de la función	% del total
1. Educación, cultura y ciencia y técnica	821		
1.1. Educación básica	821	8,24%	4,91%
2. Salud	1.873		
II.2.1. Atención pública de la salud	1.873	18,80%	11,21%
3. Promoción y asistencia social	3.093		
3.1. Promoción y asistencia social pública	3.093	31,04%	18,51%
4. Otros servicios urbanos	4.177	41,92%	25,00%
TOTAL	15.751	100%	59,63%

Fuente: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, MECON.

Como puede observarse en la Tabla N° 2, los gastos en educación y en salud representan un porcentaje mínimo del total consolidado (5% y 11%, respectivamente), siendo el principal gasto, tanto dentro de la función Social como del gasto total los servicios urbanos, que representaron un promedio del 25% del gasto público municipal total en el período 2000-2009.

²⁰ Marcelo CAPELLO, Néstor GRIÓN y Lucía VALSAGNA, “Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal. Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro”, Documento de Trabajo N° 135, Año 19, Diciembre, IERAL – Fundación Mediterránea, 2013, pág. 52. Esta misma tendencia se observa tanto en el nivel nacional y principalmente en el provincial. Entre 2008 y 2013 el aumento en erogaciones destinadas a personal se debieron al aumento en la cantidad de empleados. Sumando los tres niveles de gobierno, el gasto en personal aumentó de un 8,5% del PIB en 2004 a un 14,4% del PIB en 2012. El aumento del empleo público fue incluso superior al sector privado, el cual creció un 7,5%, frente al 24% de aumento en el sector público (Marcelo CAPELLO, op. cit., pág. 58).

Los guarismos económicos arrojan resultados paradójicos, en comparación con el marco institucional. Así, aquellas provincias que reconocen un nivel de autonomía acotado a sus municipios (constituciones que no se encuentran aún adecuadas al nuevo texto de la Constitución Nacional tras la reforma de 1994) son aquellas que presentan una mayor descentralización del gasto hacia sus municipios: en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe el gasto municipal representa un 30% del gasto consolidado provincial, mientras que en provincias como San Juan y San Luis (que, como se vio anteriormente, reconocen la autonomía municipal y establecen expresamente un importante cúmulo de competencias) presentan un cociente inferior al 13%²¹.

En términos generales, sin embargo, se puede sostener que, de acuerdo a las finalidades del gasto público municipal, los municipios no representan un porcentaje significativo en el gasto social, como fuera de esperarse de acuerdo al rol asignado por las constituciones provinciales.

5. Reconocimiento de poder tributario originario²² en la Constitución Nacional y en las Constituciones provinciales

El aspecto económico-financiero de los municipios constituye el medio necesario para el cumplimiento de los fines reconocidos constitucionalmen-

²¹ Marcelo CAPELLO, op. cit., pág. 10.

²² Para un análisis acerca de si el poder tributario municipal es originario o derivado – que consideramos superado a partir de la inserción del art. 123 en el texto de la Constitución Nacional en la reforma de 1994 – pueden consultarse a VILLEGAS, Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Depalma, 9ª edición, 2009, ÁLVAREZ ECHAGÜE, Juan Manuel, “Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada”, *Revista Impuestos*, Tomo LVII-B, 2000, pág. 2436 y GIULIANI FONROUGE, Carlos, *Derecho Financiero*, Tomo I, Buenos Aires: La Ley 2003. Este último autor sostiene que no cabe diferenciar en nuestro país entre poder tributario originario y derivado, pues entiende que “todos los órganos de gobierno tienen facultades tributarias de la misma naturaleza, sin que puedan establecerse grados o jerarquías en ellas”. Todos los niveles de gobierno gozan de poder tributario originario o inherente, “porque él es connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; la diferencia no radica en la ‘esencia’ sino en el ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a las normas constitucionales o legales vigentes en cada país [...] no hay ‘entes menores’ y ‘entes mayores’; hay órganos de gobierno de igual categoría institucional, actuando en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo cual cada uno de ellos tiene los poderes implícitos a su propia existencia [...] Solamente podría aceptarse una diferencia de magnitud, y no de categoría; disponiendo las provincias de un poder amplio (art. 121) y el gobierno nacional y los municipios de poderes restringidos a sus funciones de gobierno, ya que sin ellos no podrían existir como entidades estatales” (op. cit., págs. 268-269).

te: “*El Municipio, entendido como Entidad Política, requiere de medios para poder llevar adelante sus funciones, los cuales constituyen los Recursos Municipales, que es el basamento económico y financiero del mismo*”²³.

La previsión constitucional contenida en el art. 123, CN, de garantizar la autonomía económica y financiera de los municipios, implica reconocer en éstos una serie de atribuciones, tales como el reconocimiento y determinación de los recursos municipales; la conformación de un Tesoro Municipal; la preparación y aprobación de un presupuesto de gastos y recursos del municipio; el poder tributario municipal, que implica la potestad de crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones especiales; un régimen de precios públicos propios; el derecho al endeudamiento público, contratación de empréstitos y toma de créditos; el examen, en forma independiente, por los órganos municipales correspondientes de las cuenta de inversión de la gestión municipal; la decisión de financiar obras de vecinos de la comunidad; el derecho a la coparticipación tributaria federal y provincial, etc²⁴.

De todos ellos, cobran impar importancia el *poder tributario*. Las erogaciones que realiza el Estado pueden - y de hecho son - atendidas con recursos de distinta índole (patrimonial, del derecho privado, del derecho público, etc.), pero dentro de esta amplia gama de recursos a los que el Estado puede echar mano, los tributarios constituyen los recursos originarios y genuinos, es decir, aquellos que el Estado recaba en función de su propio poder de imperio. Es por ello que el reconocimiento de un poder tributario a los municipios resulta esencial para garantizar una efectiva y real autonomía política. En función de ello, la irrenunciabilidad se erige como una de las características fundamentales del poder tributario²⁵.

Por otro lado, el reconocimiento del poder impositivo a los municipios implica, al mismo tiempo, reconocerlos como Estado ya que este poder es una de las manifestaciones más cabales del poder de imperio del cual están investidos los estados modernos y sin el cual no podrían ser considerados ta-

23 Alfredo MOONEY y Carlos BRÜGGE, *Derecho Municipal Argentino. Aspectos teóricos y prácticos*, Córdoba: Editorial Mateo García, 1994, pág. 553.

24 Alfredo MOONEY y Carlos BRÜGGE, op. cit.

25 “El Estado no puede desprenderse de este atributo esencial [el poder tributario], puesto que sin el poder tributario no podría subsistir: es como el oxígeno para los seres vivientes” (Carlos GIULIANI FONROUGE, op. cit., pág. 264).

les. De ello se desprende que el reconocimiento del poder tributario municipal es una consecuencia necesaria del estatus autonómico de los municipios.

La mayoría de las constituciones provinciales, independientemente de las clasificaciones que hagan (o no) de los municipios en diversos grados, reconocen a éstos una amplia potestad de establecer tributos (impuestos, tasas y contribuciones), dentro del más amplio reconocimiento de su autonomía en el aspecto económico-financiero (sanción de su presupuesto, control independiente de sus gastos, contratación de empréstitos, etc.).

De las 23 jurisdicciones provinciales, 18 contienen disposiciones expresas en sus constituciones que reconocen la facultad impositiva del municipio de crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones²⁶.

Dentro de este grupo de provincias, encontramos constituciones que además de reconocer la potestad impositiva de crear los tres tipos de tributos, confieren a los municipios un impuesto en particular: así, por ejemplo Chaco, luego de determinar que los municipios poseen la facultad de “imposición respecto de personas, bienes o actividades sometidas a su jurisdicción” (art. 196), determina a continuación que les corresponde el impuesto inmobiliario (art. 197, inc. 1) al igual que Neuquén (art. 205, inc. a), Misiones - aunque ésta aclara que es concurrente con la provincia (art. 167, inc. 1) - y Santa Cruz (art. 153). Jujuy determina que les corresponde específicamente “el impuesto al patentamiento y transferencia de los automotores” (art. 192, inc. 2, ap. 5) y Salta reconoce a los municipios la potestad de sancionar los impuestos “a la propiedad inmobiliaria urbana” (art. 175, inc. 1) y “a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos” (art. 175, inc. 3).

También encontramos en este grupo de 18 provincias, dos que reconocen la potestad de crear y percibir tasas y contribuciones, mas no impuestos en general, aunque sí un tipo de impuesto en particular: Catamarca establece que el tesoro municipal se compone “con los impuestos permanentes o

²⁶ Catamarca (art. 253, incs. 1 y 2), Córdoba (art. 188, incs. 1 y 2), Chaco (arts. 196 y 197, incs. 1, 2 y 3), Chubut (art. 233), Corrientes (art. 229, inc. 1), Entre Ríos (art. 243, inc. 1º), Formosa (art. 178, incs. 1, 2 y 3), Jujuy (art. 192, inc. 2, ap. 1, 3 y 5), La Pampa (art. 121), Misiones (arts. 167 incs. 1, 2 y 3 y 171, inc. 4), Neuquén (arts. 204, inc. b y 205, incs. a, b y d, estableciendo expresamente que su potestad tributaria es concurrencia con la nación y la provincia), Río Negro (art. 230, incs. 1, 2 y 4), Salta (arts. 175, incs. 1, 2, 3, 4, 5 y 9 y 176, inc. 3), Santa Cruz (arts. 150, inc. 2, 152, 153 y 154), Santa Fe (art. 107, inc. 3), San Juan (art. 253, incs. 1 y 2), San Luis (art. 270, incs. 1, 5 y 7), Tierra del Fuego (arts. 173, inc. 4 y 179, inc. 2).

transitorios que se crearen especialmente sobre las industrias y profesiones ejercidas en su jurisdicción” (art. 253, inc. 2º) y Formosa establece que corresponden a los municipios “el impuesto inmobiliario y gravámenes sobre tierras libres de mejoras” (art. 178, inc. 1). En otras palabras, el constituyente provincial ha hecho un más claro deslinde de competencias tributarias entre la provincia y sus municipios.

En el otro extremo, encontramos tres provincias que *no reconocen* el poder tributario de sus municipios: Buenos Aires, La Rioja y Mendoza. La Constitución de Buenos Aires dispone que “son atribuciones inherentes al régimen municipal: Recaudar, distribuir y oblar en la tesorería del Estado *las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito* para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente” (art. 192, Inc. 7). En la Constitución de La Rioja, el art. 158 habla de los “fondos del tesoro municipal”, pero no menciona a ninguno de los tres tipos de tributos, a pesar de que el art. 154 reconoce que “los municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, *económica y financiera*”. Mendoza es el caso más extremo de todos, ya que no solo no reconoce la autonomía municipal (en ninguno de sus aspectos), sino que además niega o prohíbe a los municipios la potestad de crear y percibir recursos financieros: “Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales” (art. 199, inc. 6). En función del último párrafo, queda a salvo la facultad de imponer tasas.

En un último grupo de provincias, se encuentran dos constituciones que limitan fuertemente el poder tributario de los municipios, al no reconocerles la potestad de crear y percibir impuestos: Santiago del Estero, cuyo art. 212 referido a los recursos municipales, no menciona a los impuestos y Tucumán en igual sentido²⁷. Ambas constituciones, sin embargo, reconocen la facultad de crear tasas y contribuciones por mejoras (Santiago del Estero, art. 212, incs. 1 y 2 y Tucumán, art. 135, incs. 1, 5 y 7).

²⁷ Aun cuando su art. 135, inc. 4º dispone que “Los recursos municipales se formarán con: el impuesto de patentamiento y transferencia de automotores” a continuación establece que será “recaudado y administrado por la Provincia y distribuido su producido entre las jurisdicciones conforme lo establezca la ley”.

Finalmente, cabe agregar que dentro del grupo de las 18 provincias que reconocen la autonomía económico-financiera de los municipios y específicamente la facultad de crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones, existen algunas constituciones que *utilizan una terminología ambigua o un tanto reñida con el concepto de autonomía económico-financiera* mencionado ut supra. Así por ejemplo, La Pampa dispone que el tesoro municipal que se compondrá, entre otros recursos, por “los impuestos fiscales que se perciban en su ejido *en la proporción que fije la ley*” (art. 121). Sin embargo, la enumeración que efectúa el mismo artículo finalizada diciendo “y todo otro recurso *propio de la naturaleza y competencia municipal*” lo que, en conjunción con el art. 115 que reconoce a los municipios “con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional” cabe concluir del propio texto constitucional que los municipios pampeanos pueden establecer impuestos sin intervención de otra autoridad.

Salta establece determinados tipos de impuestos que pueden percibir los municipios (a la propiedad inmobiliaria urbana y a la radicación de automotores) sin establecer genéricamente la facultad de crear impuestos. Por un lado establece que constituyen recursos propios “Todos los demás ingresos determinados por las normas municipales en los límites de su competencia” (art. 175, inc. 9), lo que podría interpretarse como un reconocimiento a su potestad impositiva, pero también establece que forman parte de los recursos municipales “Los impuestos cuya facultad de imposición corresponda por ley a las Municipalidades”. A pesar de la terminología ambigua, consideramos que Salta se encuentra dentro del grupo de provincias que reconoce ampliamente el poder tributario municipal, ya que fácilmente puede inferirse este poder de acuerdo al texto constitucional, sobre todo si se tiene en cuenta el art. 170 que dispone que “los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa”. De ello se colige que el art. 175, inc. 9, que la CP no circunscribe el poder tributario sólo a los impuestos inmobiliario y automotor. Santiago del Estero reconoce sólo la potestad de crear tasas y contribuciones (art. 212, incs. 1 y 2), más no menciona a los impuestos. Al finalizar la enumeración de los recursos con que cuentan los municipios, el inc. 6 del art. 212 dice: “cualquier otro ingreso que estableciere la ley”, terminología que pareciera referirse más propiamente a un ente autárquico que autónomo. Considerando que el art. 202 reconoce la autonomía en sus aspectos “institucional, político, administrativo, económico y

financiero”, puede sostenerse lo mismo que en los dos casos anteriores. San Luis dispone como “atribuciones y deberes del concejo deliberante, dictar ordenanzas y reglamentos sobre: Rentas del municipio, estableciendo tributos sobre materia que autorice la ley o carta municipal respectiva” (art. 258, inc. 8) y establece entre los recursos de las municipalidades “los impuestos sobre ramos que la ley específica señala” (Art. 270, inc. 7). Al igual que los casos anteriores, San Luis también reconoce la “autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios” (art. 248). Por último, Santa Fe dispone con respecto a los recursos municipales, que “la ley los proveer de recursos financieros suficientes” (art. 107, inc. 3), aunque a continuación el mismo inciso reconoce que “pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción”. Las “demás contribuciones” a que hace referencia el artículo 104, inc. 3 permite inferir la plena potestad impositiva del municipio, siempre en una interpretación armónica con el art. 123, CN. El problema que presenta Santa Fe es que su texto constitucional, a diferencia de la gran mayoría de las provincias, no reconoce expresamente la autonomía de sus municipios.

En conclusión, la mayoría de las constituciones provinciales reconocen la plena potestad impositiva de los municipios y respecto de aquellas constituciones que no lo hacen (Buenos Aires, Mendoza, etc.), cabe la aplicación directa del art. 123, CN.

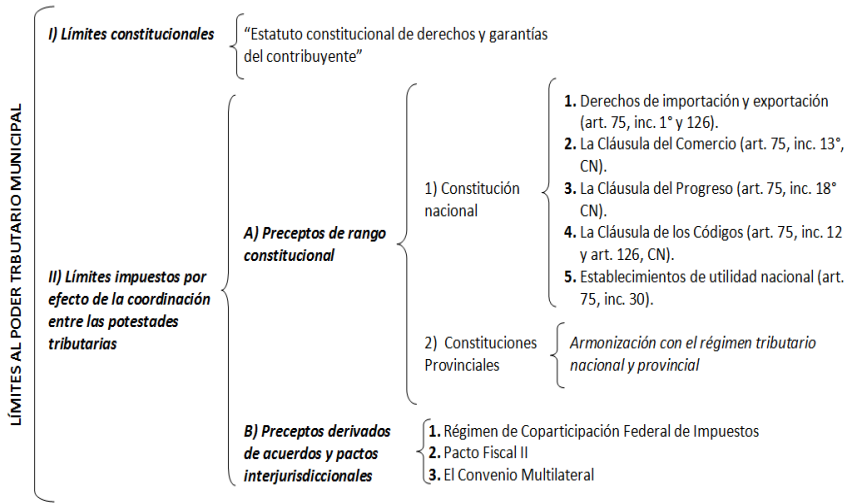
6. Los límites al poder tributario municipal

Por un lado, los ordenamientos constitucionales reconocen un amplio abanico de competencias, servicios y funciones a cargo de los municipios como así también de recursos, tanto tributarios como no tributarios. Pero por el otro, frente a la *coordinación financiera* llevada a cabo entre el nivel nacional y los provinciales, a través de negociaciones intergubernamentales y plasmadas en acuerdos interjurisdiccionales, se redujo significativamente la potestad tributaria municipal, relegándola a una muy escasa y acotada área en la que éstos puedan ejercer libremente su poder impositivo.

De lo mencionado anteriormente, se desprende que el poder tributario municipal se enfrenta a un importante número de limitaciones que lo restrin-

ge. En términos generales, se puede sostener que tales limitaciones surgen tanto de disposiciones constitucionales como por efecto de la coordinación de las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno (Figura N° 1).

Figura 1: Límites al poder tributario municipal. Clasificación



Fuente: Elaboración propia.

6.1. Límites impuestos por el Estatuto del Contribuyente

Como todo poder tributario, el municipal también se encuentra sujeto a las normas constitucionales que regulan su alcance y establecen los requisitos dentro de los cuales el Estado puede ejercer su poder de imposición. Estas limitaciones surgen a partir de los derechos constitucionales que conforman los principios de la tributación y que se traducen, al mismo tiempo, como derechos y garantías del contribuyente. Ellos son: el principio de legalidad (art. 19, CN), igualdad (art. 16, CN), derecho de propiedad y de no confiscación (art. 17, CN)²⁸.

²⁸ El análisis de este tópico excedería el objetivo propuesto en el presente trabajo. Para un análisis pormenorizado, se remite a los autores pertinentes (Carlos GIULIANI FONROUGE, op. cit., pág. 291 y ss.;

6.2. Límites impuestos por la coordinación financiera entre provincias y Nación

Del diseño constitucional, se desprende que la potestad impositiva tanto nacional, como provincial y municipal es, en principio, concurrente. La Constitución Nacional adoptó un sistema de concurrencia de fuentes con respecto a impuestos internos (directos e indirectos). A su vez, las constituciones provinciales al reconocer poder impositivo en sus municipios, también adoptó un sistema de concurrencia de fuente.

Como se sabe, este sistema permite el fenómeno de la doble o múltiple imposición, que se produce “cuando las mismas personas o bienes son gravados dos (o más) veces por análogo concepto, en el mismo período de tiempo, por parte de dos (o más) sujetos con poder tributario”²⁹. Y es precisamente para evitar sus consabidos efectos perniciosos sobre el sistema económico que han surgido distintos sistemas para evitarla³⁰. En nuestro sistema, encontramos disposiciones tanto de rango constitucional como derivados de pactos y acuerdos interjurisdiccionales (que integran el llamado “derecho intrafederal”) tendientes a coordinar las potestades tributarias de los tres niveles de gobierno.

6.2.1. Límites impuestos por normas de rango constitucional

Dentro de los **preceptos de rango constitucional**, encontramos en primer lugar disposiciones de la Constitución Nacional que refieren a la coordinación del poder tributaria. Lo hace, por ejemplo, en las siguientes materias:

- Derechos de importación y exportación (arts. 4 y 75, inc. 1°), en cuanto corresponden de forma exclusiva y privativa al gobierno nacional, estando en consecuencia prohibidos a las provincias y los municipios;

Rodolfo SPISO, *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011, entre otros.

²⁹ Carlos GIULIANI FONROUGE, op. cit., pág. 302.

³⁰ Recordemos que la doble o múltiple imposición no resulta inconstitucional, precisamente porque la propia Constitución Nacional ha reconocido igual potestad tributaria tanto al nivel nacional como a los provinciales, siendo éstas competencias concurrentes. Así lo ha establecido la propia CSJN desde antaño (“Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada C/ Provincia de Bs. As., por repetición de impuesto”, Fallos 149:260, del 28/09/1927).

- Prohibición de establecer aduanas interiores (arts. 9, 10, 11 y 12);
- La “Cláusula del Progreso” (art. 75, inc. 18) en cuanto atribuye al Congreso de la Nación la facultad de establecer exenciones impositivas sobre determinadas actividades, exención que puede alcanzar incluso a los tributos provinciales y municipales. Aun cuando ello pueda ser fuertemente criticado, la jurisprudencia de la CSJN ha convalidado y consolidado esta postura³¹. El Congreso en virtud de esta Cláusula, ha eximido no solo de impuestos nacionales, sino también provinciales y municipales a un importante número de actividades, industrias y espacios físicos (telecomunicaciones, hidrocarburos, radiodifusión, telefonía, transporte interprovincial de personas o mercaderías, etc.³²);
- La “Cláusula Comercial” (art. 75, inc. 13) se traduce en la prohibición o restricción al ejercicio del poder tributario de provincias y municipios cuando su ejercicio pudiera implicar una interferencia al

³¹ Así, por ejemplo, respecto al uso de las facultades del art. 75, incs. 18, ha sostenido que “el gravamen municipal [...] que se origina en la ‘ocupación o uso del espacio aéreo de jurisdicción municipal’ [...] se encuentra en franca oposición con lo dispuesto por el art. 39 de la ley 19.798, toda vez que esta norma establece que estará ‘exento de todo gravamen’ el uso del suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal a los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones” (“Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de General Pico”, Fallos 320:162, del 27/02/1997 y luego en “Municipalidad de Zapala c/ Telefónica de Argentina”, Fallos, 320:2162, del 14/10/1997). La imposición provincial y municipal en estos casos “constituye un inequívoco avance sobre la reglamentación que el gobierno nacional ha hecho en una materia delegada por las provincias a la Nación” (incs. 13, 14, 18 y 32 del art. 75, CN)” y “el desconocimiento del ámbito de protección que la ley federal otorga a dicho servicio público, y en definitiva lesiona palmariamente el principio de supremacía legal del art. 31, CN” (“Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de General Pico”). Estas decisiones encuentran apoyo en pronunciamientos muy antiguos del Címero Tribunal, pudiendo citarse, a modo de ejemplo, el fallo “Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe” de 1897, donde sostuvo que la posibilidad del Congreso de eximir impuestos locales resulta “perfectamente constitucional” y que “resolver lo contrario, sería reconocer en los gobiernos de provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación nacional [...] Las provincias, haciendo uso de su facultad de imponer, podrían llegar a hacer imposible la realización de las concesiones y el goce de los privilegios que el Congreso acordara” (“Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe”, 03/07/1897, Fallos 68:227); “Dentro de esta coordinación armónica de intereses entre concedente y concesionario, no es posible concebir la intromisión de otra entidad soberana con facultades impositivas” (“Cía. Entrerriana de Teléfonos SA c/ Provincia de Entre Ríos”, 23/04/1941, Fallos, 189:272).

³² A modo de ejemplo, puede citarse la Ley N° 19.798 de Telecomunicaciones, art. 39, “a los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones se destinará a uso diferencial el suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, con carácter temporario o permanente, previa autorización de los respectivos titulares de la jurisdicción territorial para la ubicación de las instalaciones y redes. Este uso estará exento de todo gravamen”.

comercio interprovincial e internacional. Esta cláusula, a diferencia de la cláusula del progreso, importa una prohibición o limitación, mientras que la segunda implica lisa y llanamente un exención impositiva de tributos locales;

- La “Cláusula de los Códigos” (art. 75, inc. 12) en cuanto confiere en forma exclusiva al Congreso de la Nación el dictado del derecho común, es decir, de los códigos de fondo. La cuestión que se plantea con esta facultad se refiere no solo a cuestiones teórico-conceptuales, sino también prácticas. En efecto, en virtud de esta competencia conferida por la Constitución Nacional, la CSJN ha hecho prevalecer los institutos definidos por el Código Civil por sobre la normativa tributaria provincial y municipal, institutos tales como prescripción, acción de repetición, caducidad de plazos, etc., por entender que los mismos son competencia del Congreso, y las legislaturas locales no pueden alterar a través de sus leyes y códigos tributarios³³.
- Los establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30), en cuanto la CSJN entendió, originariamente, que con la sola creación de un establecimiento de este tipo operaba una exclusión *in totum* de las jurisdicciones provinciales y municipales (tesis exclusivista³⁴). Más tarde, la Corte morigeró su postura, adoptando la tesis finalista, según la cual la “legislación exclusiva” del Congreso a que hacía referencia el art. 67, inc. 27, se refería a la realización de la finalidad del establecimiento, por tanto las facultades de las provincias y municipios no quedaban excluidas si no sólo cuando éstas interfirieran con la finalidad tenida en miras a la hora de crear un establecimiento de utilidad

³³ Rodolfo SPISO, “Potestad tributaria...”, op. cit., en Enrique BULIT GOÑI, dir., *Tasas Municipales*, Tomo I, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, págs. 233-275, citando, entre otros precedentes de la CSJN, “José González Pagliere c/ Nación Argentina”, Fallos 220:202, del 13/06/1951, “Cypobras SA c/ Estado Nacional”, Fallos 109:451-526, 211:1602, del 05/04/1995 y “SA Shell-Mex Argentina Ltda. c/ Provincia de Mendoza”, Fallos 200:444.

³⁴ Sosteniendo esta postura, la Corte manifestó que los establecimientos de utilidad nacional se encontraban como “situados fuera de la jurisdicción territorial de la provincia” (CSJN, Fallos 155:104; 168:96; 197:292) (citado por Guillermo BARRERA BUTELER, “Dominio y jurisdicción del gobierno federal, de las provincias y de los municipios”, en Antonio M. HERNÁNDEZ y Guillermo BARRERA BUTELER, coord., *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, págs. 221-243, pág. 239).

nacional³⁵. Esta postura será receptada en la reforma constitucional de 1994, en el actual art. 75, inc. 30 que expresamente establece que “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”³⁶.

La exigencia de armonización del poder tributario municipal en las constituciones provinciales constituye un segundo grupo de normas constitucionales que limitan el poder impositivo municipal. La mayoría de las constituciones provinciales también contienen normas que condicionan el poder tributario municipal en aras de coordinar sus potestades con las provinciales y nacionales. Así por ejemplo, los textos constitucionales establecen que el ejercicio del poder tributario municipal debe hacerse respetando los principios de la tributación y la armonización con los regímenes provincial y federal (Entre Ríos, art. 244; Córdoba, art. 188; Corrientes, art. 229, inc. 1, Tierra del Fuego, art. 179), o que el mismo *no resulte incompatible* con el nacional y el provincial (Neuquén, art. 204; Chaco, art. 196; Santa Cruz, art. 152) o disponiendo que el mismo es *complementario* del nacional y el provincial (Neuquén, art. 204; Río Negro, art. 231). Por último, Tierra del Fuego es la única que prohíbe en términos expresos la doble imposición (art. 179).

6.2.2. Límites derivados de la coordinación interjurisdiccional (pactos y acuerdos interjurisdiccionales)

El ejercicio de un federalismo de coordinación o de concertación a través de la celebración acuerdos interjurisdiccionales ha venido a limitar el poder tributario municipal más allá de lo recomendable. Estos acuerdos conforman lo que la CSJN ha denominado el “derecho intrafederal”³⁷ y - aun

35 En el marco de esta postura, la CSJN sostuvo que “el *imperium* y la *jurisdictio* de las provincias [...] no quedan excluidos en absoluto, sino solo en la medida en que su ejercicio obstaculice directa o indirectamente al fin de estos establecimientos”, CSJN, Fallos 240:311 y 248:824 (citado por BARRERA BUTELER, Guillermo, op. cit., pág. 240).

36 Con posterioridad a la reforma constitucional, la CSJN reiterará la tesis finalista en “YPF c/ Provincia de Mendoza”, Fallos 319:2458, del 22/10/1996 (citado por Rodolfo SPISSO, “Potestad tributaria...”, op. cit.).

37 De acuerdo a Bulit Goñi, la CSJN comenzó a utilizar esta nueva categoría de normas en “Transportes Automotores Chevalier SA c/ Provincia de Buenos Aires”, Fallos 314:862, del 20/08/1991 (confr. Enrique BULIT GOÑI, “En torno al llamado derecho intrafederal” en Miguel Angel ASENSIO y Pablo María GARAT, “Federalismo Fiscal – II”, *Revista de Derecho Comparado*, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2010, págs. 95-111, pág. 95).

cuando no estén mencionados en el art. 31, CN, que establece el bloque de constitucionalidad y el orden jerárquico de las normas - ocupan un lugar destacado en la pirámide normativa. Por su naturaleza y por las materias que trata (competencias concurrentes entre niveles de gobierno), estos acuerdos son jerárquicamente superiores a las leyes nacionales, encontrándose debajo de los tratados internacionales del art. 75, inc. 24 y de la Constitución Nacional y los tratados internacionales del inc. 22, art. 75.

Debido a que el grueso de los impuestos internos (directos e indirectos) son concurrentes entre nación y provincias (y además, con los municipios), los dos órdenes de gobierno superiores celebraron una serie de acuerdos o pactos con la finalidad de coordinar sus potestades impositivas y evitar la doble (o múltiple) superposición de impuestos la que de hecho se dio entre 1890 y 1935 respecto de los impuestos indirectos y entre 1930 y 1935 respecto de los directos. La armonización entre los fiscos nacional y provinciales tuvo (y sigue teniendo) un impacto directo en el poder tributario municipal, en particular, los tres acuerdos más importantes en materia fiscal:

- La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548, art. 9, inc. b) es, sin lugar a dudas, el más importante de estos acuerdos. Si bien las partes intervinientes son nación y provincias, contiene una disposición que afecta directamente a los municipios. La piedra basal de todo régimen de coparticipación consiste en la prohibición de establecer los mismos impuestos que entran dentro del régimen, a condición de que el nivel de gobierno que los recaude, distribuya su producido de acuerdo a los criterios que se fijen. En efecto, esta disposición está contenida en el art. 9, inc. b de la Ley N° 23.548 - la ley-convenio que actualmente continúa regulando el Régimen de Coparticipación Impositiva entre Nación y provincias. Este artículo dispone que la provincia que se adhiera al régimen, “se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y *municipales* de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley”³⁸.

³⁸ Cabe agregar además que el término “analogía” empleado por la ley ha sido interpretado en su acepción más amplia por la CSJN, considerando no solo los elementos esenciales del tributo, sino también su *estructura económica* (confr. CSJN, “Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/ Provincia del Chubut y otro”, Fallos, 335:996, del 19/06/2012 y Elvira BALBO, “Novedosa especie tributaria: ‘las impuestasas’. Tasas que financian servicios indivisibles e indirectos: análisis en el marco del entramado federal” en *Periódico Económico Tributario* N° 527, noviembre, 2013).

De acuerdo al art. 2, la masa coparticipable estará integrada “por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse”, lo cual reduce drásticamente el ámbito de ejercicio del poder tributario municipal, relegándolo a los impuestos provinciales que se encuentran excluidos de la masa coparticipable³⁹.

- El “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales (el 12/08/1993) dispone expresamente que las provincias signatarias se comprometían a promover la derogación de las tasas municipales que afecten la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, incluso los que recaen sobre el auto generada, y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a uso doméstico y de instar a sus municipios a derogar en forma inmediata los tributos que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo (Cl. 1ª, inc. 2, 1º y 2º párrafo).

Este acuerdo establecía además ciertos requisitos formales que debían reunir las tasas, al establecer que debían derogarse las “tasas municipales en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación” (Cl. 1ª, inc. 2, 2º párr.)⁴⁰. A contrario sensu, quedan a salvo las tasas que fueran retributivas de servicios efectivamente prestados y cuyo monto no excediera el costo de la prestación.

El Pacto también establecía como obligación de las provincias la derogación del impuesto de sellos, a los activos, aquellos que recaigan sobre transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica, servicios

³⁹ “De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen” (Ley 23.548, art. 9, inc. b, 3º párr.).

⁴⁰ Para un mayor análisis del impacto de este pacto fiscal sobre el poder impositivo provincial y municipal, pueden consultarse Rodolfo SPISNO, “Potestad tributaria...”, op. cit., y Rodolfo SPISNO, *Derecho Constitucional...*, op. cit.

sanitarios y aquellos que gravan los intereses devengados por depósitos a plazo fijo en caja de ahorro, entre otros y la sustitución del impuesto a los ingresos brutos por un más general al consumo. Esta fuerte restricción al poder impositivo provincial (básicamente buscaba la derogación de los pocos impuestos que quedan en manos de las provincias) impactó directamente sobre el municipal. Si bien la mayoría de las cláusulas de este pacto no se cumplieron (es por ello que aún continúa prorrogándose su vigencia⁴¹), muchas de ellas fueron de aplicación inmediata, en particular las exenciones de impuesto provinciales (de sellos, inmobiliario, automotor, ingresos brutos, entre otros) a ciertas actividades enumeradas por el acuerdo⁴²;

- Por último, cabe mencionar el Convenio Multilateral (acuerdo interjurisdiccional de tipo horizontal, suscripto por todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires el 18/08/1977) que limita la fijación de la base imponible de los tributos municipales sobre aquellas actividades que caen dentro de las disposiciones del Convenio⁴³. Este convenio celebrado entre provincias es directamente aplicable a los municipios, en función de su art. 35 que dispone, con respecto al poder impositivo de los municipios, que éstos podrán gravar - en concepto de impuestos, tasas, derechos de inspección o cualquier otro tributo - comercios, industrias o actividades que se desarrollen en sus respectivas jurisdicciones “únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos [provinciales] adheridos, como resultado de la aplicación de las normas del presente Convenio” (art. 35).

41 La última prórroga se dispuso mediante Decreto N° 2.054/2010 (del 29/12/2010), en cuyo art. 26 de su Anexo, se prorroga la vigencia del Pacto hasta el 31/12/2015. En un fallo reciente, la CSJN sostuvo la vigencia de este Pacto y, por tanto, de todas las limitaciones y prohibiciones que contiene al poder tributario municipal (CSJN, “Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/ Provincia del Chubut y otro”, Fallos, 335:996, del 19/06/2012).

42 Así, la CSJN declaró inaplicables los impuestos inmobiliarios y de automotor a una empresa que distribuye energía eléctrica y que por imperio del Pacto Federal se encuentra exenta de estos gravámenes locales (CSJN, “Empresa Distribuidora Sur S.A. (EDESURS.A.) c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, del 26/10/1999, reiterando los precedentes de “Asociación Grandes Usuarios de Energía c/ Provincia de Buenos Aires”, Fallos 320:690, del 19/08/1999 e “Hidroeléctrica El Chocón S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa”, Fallos: 320:1302, del 01/07/1997).

43 Como señala Álvarez Echagüe, a diferencia del régimen de coparticipación, el Convenio Multilateral no distribuye el producido de determinados impuestos, sino que lo que se distribuye es la base imponible, en este caso del impuesto provincial a los ingresos brutos, entre las provincias adheridas para evitar la doble o múltiple superposición sobre aquellas actividades que se desarrollen en dos o más provincias (Juan Manuel ÁLVAREZ ECHAGÜE, op. cit.).

7. Las tasas como principal fuente de recaudación genuina de los municipios

Si bien los municipios cuentan con poder tributario originario y con plena capacidad para establecer impuestos constitucionalmente reconocidos, el ámbito de aplicación en el cual puedan ejercerlo ha quedado reducido a su mínima expresión en función de los acuerdos y pactos resultantes de la coordinación interjurisdiccional en materia tributaria. En virtud de las prescripciones y limitaciones allí contenidas, puede colegirse que la principal fuente de financiamiento *genuino* con que cuentan los municipios son, casi con exclusividad, las tasas.

Aun así, la coordinación entre nación y provincias buscó regular el alcance no solo material sino también formal de este tributo. Así, por ejemplo, de la Ley 23.548 (Régimen de Coparticipación Federal) y del pacto federal, se desprende que las tasas deben ser “retributivas de servicios efectivamente prestados” y que “guarden relación con el costo del servicio” o bien, del Convenio Multilateral (art. 35) de donde se desprende que si los municipios pretendieran gravar las actividades allí comprendidas, encuentran un tope en su base imponible, que además deberán consensuar con sus respectivas provincias. De los precedentes de la CSJN en la materia se desprenden iguales lineamientos en cuanto a los aspectos formales del tributo tasa, pudiendo sostenerse que quedan a salvo las tasas consideradas en su acepción más restringida y estrecha⁴⁴.

Fácil resulta advertir que con este tipo de tributos (lo mismo podría advertirse respecto de las contribuciones por mejoras) los municipios no pueden contar con ingresos propios que le permitan desarrollar sus funciones más básicas ni mucho menos ejercer competencias tales como educación, cultura, salud, cuidado del medioambiente, entre otras que las constituciones provinciales les reconocen.

⁴⁴ Así, la Corte ha exigido ciertos caracteres de las tasas para que éstas pueden ser consideradas válidas: (a) que se corresponda a una “efectiva prestación del servicio” (“Asociación Grandes Usuarios de Energía c/ Provincia de Buenos Aires”, Fallos 322:1781, del 19/8/1999); (b) que exista una “proporcionalidad razonable entre el costo de la prestación y el monto de lo recaudado” (“Ana Vignolo c/ Municipalidad de Buenos Aires”, del 06/03/1942); (c) que el servicios sea “divisible” (“Banco Nación c/ Municipalidad de San Rafael”, del 16/05/1956); y (d) un “funcionamiento efectivo del servicio” (“Cía. Química c/ Municipalidad de Tucumán” del 03/09/1989).

De lo expuesto hasta aquí, se concluye que el poder tributario municipal se encuentra excesivamente restringido como consecuencia de la coordinación financiera entre los dos niveles de gobierno supraordenados, coordinación que tuvo mayor prioridad sobre el nivel de gobierno más alto y, en segundo lugar, sobre el provincial. En este esquema, los municipios ejercen, en consecuencia, un *poder tributario residual*.

El problema es, entonces, que el espacio donde los municipios puedan ejercer ese poder “residual” está prácticamente agotado. Los municipios ejercen su poder tributario sobre las más esenciales actividades, aquellas que les son propias, inherentes y exclusivas (barrido, limpieza, alumbrado, higiene, seguridad). Ello significa que dentro del escaso margen disponible que tienen para ejercer su poder tributario se limitan “casi con exclusividad” a la imposición de tasas.

Sin embargo, esta condición no se condice con el rol que teóricamente los municipios deben tener (y que efectivamente tienen o ejercen) en las sociedades actuales y que incluso ha sido plasmado en los textos constitucionales provinciales y, a raíz de éstos, en el reconocimiento a nivel constitucional nacional de una amplia autonomía en todos sus aspectos sustanciales (político, institucional, administrativo, económico y financiero). Como se vio anteriormente, los municipios tienen asignado constitucionalmente un rol que trasciende las funciones de salubridad, seguridad y moralidad y que alcanza funciones atinentes al bienestar general.

7.1. Efectos perniciosos de diseños institucionales deficientes

Como consecuencia del achicamiento del poder tributario municipal, y en el afán de poder financiar las políticas públicas propias, los municipios se han visto ante el desafío de encontrar formas alternativas de tributación. Una tarea que, como puede observarse, no resulta nada fácil.

En ese contexto, los entes locales han intentado ampliar sus bases tributarias recurriendo a tributos que formalmente denominaron tasas, pero que sustancialmente poseen la naturaleza jurídica de impuestos. Como vimos respecto del alcance del poder tributario, no resulta inconstitucional el solo hecho de que un municipio sancione un impuesto, ya que poseen poder tributario originario; lo que resulta inconstitucional es la superposición con

impuestos provinciales y/o nacionales, de acuerdo al marco normativo y jurídico de la coordinación tributaria actual que hemos descripto anteriormente.

En los últimos años, los municipios comenzaron a legislar en materia de tasas sin especificar algunos de sus elementos esenciales, cuestión que ha generado importantes conflictos entre los contribuyentes y las municipalidades, entre éstas y los gobiernos provinciales e incluso con el gobierno nacional.

Así, encontramos casos de tasas cuyo hecho imponible ha sido definido de modo no específico o laxo, utilizando términos tan amplios como “bienestar general” o “progreso de la comunidad”, donde el hecho imponible está determinado por ciertas actividades desplegadas por el ente municipal tales como servicios por inspección de seguridad e higiene⁴⁵. El problema de estas tasas se genera cuando el municipio no especifica cuál o cuáles son los servicios prestados, en cuyo caso el tributo estaría en contradicción con las disposiciones de la Ley N° 23.548 y del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (en cuanto exigen que ser las tasas deben ser “retributivas de servicios efectivamente prestados”). Este tipo de tasas han sido categóricamente invalidadas por la CSJN en distintos precedentes⁴⁶ - aun cuando la justicia local había sostenido su validez durante algún tiempo, últimamente comenzaron a fallar en concordancia con los precedentes marcados por la CSJN⁴⁷.

45 Esta ha sido una de las tasas más comunes y “lucrativas” para los municipios y en los últimos años se ha generalizado en municipios de varias provincias. Aunque su denominación ha sido distinta, por lo general se define al hecho imponible “como servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene de comercios, industrias, servicios y actividades asimilables que se desarrollen en locales, establecimientos u oficinas, que funcionen dentro del ejido municipal” (Elvira BALBO, op. cit., pág. 11).

46 El más conocido y reciente de ellos fue “Laboratorios Raffó S.A. c/ Municipalidad de Córdoba”, del 23/06/2009, donde reiteró su doctrina de “Compañía Química S.A. c/ Municipalidad de Tucumán” del 05/09/1989, en la que se sostuvo que “al cobro de dicho tributo [la tasa] debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente”.

47 En el precedente Raffó citado anteriormente, la CSJN invalida la tasa denominada “Contribución que incide sobre el Comercio, la Industria y las Empresas de Servicios” (CCIES) – conocido como “impuesto a la valija” – por no ajustarse al requisito de prestación efectiva de un servicio, más que por su analogía con impuestos nacionales (en el caso, el IVA). La actora había deducido en su demanda que el tributo no era una tasa, sino un impuesto, y como tal análogo al IVA por dos motivos. En primer lugar, porque la no especificación del hecho imponible (es decir, del servicio público por parte del ente estatal municipal como generador de la obligación de tributar) convierte al tributo, prima facie, en un impuesto y, en segundo lugar, desde que en su formulación legal, la base imponible del tributo se calcula sobre la base de los ingresos totales producto de la actividad. En este último supuesto, de considerarse al CCIES como impuesto, caería por imperio del art. 9, inc. b de la Ley 23.548 por ser análogo al IVA.

También se ha legislado sobre tasas retributivas por *servicios indivisibles o indirectos*⁴⁸, elemento que no se condice con los precedentes de la CSJN que han especificado que los servicios por los cuales se cobran tasas deben ser divisibles⁴⁹; tasas que gravan *materia prohibida* por la normativa intrafederal⁵⁰, tasas cuya *cuantía no tiene estrecha relación con el costo del servicio*⁵¹, entre otros casos controvertidos.

Se ha generado así una tendencia de crear tasas con un particular diseño, donde el tributo tiene algunos rasgos propios de otros tributos (e incluso de recursos de naturaleza no tributaria, como el precio o el canon), pero conservando alguno de los requisitos esenciales de las tasas.

Ello no solo ha generado cierta inseguridad jurídica para el contribuyente y complejizado aún más el enrevesado e intrincado sistema tributario argentino, sino que también ha constituido un arma de doble filo para los propios municipios: los procesos judiciales contrarios a las tasas municipales no terminan en la sentencia que declaran su inconstitucionalidad, sino que dan inicio a procesos de repetición por lo efectivamente pagado en virtud de aquellos tributos declarados inválidos.

En la actualidad, más de quince municipios y comunas de la provincia de Córdoba han debido declarar la emergencia económica y financiera frente

48 Así, por ejemplo, se ha definido el hecho imponible en términos muy genéricos, como “el uso o goce, real o potencial, de alguno de los servicios directos e indirectos prestados y/o disponibles en el municipio, o utilice y/o usufructúe infraestructura o bienes municipales o de dominio público situados en jurisdicción municipal que, para su existencia, utilidad o mantenimiento demanden la intervención de la Municipalidad” (art. 260, Ordenanza Fiscal Municipalidad de Bahía Blanca, citado por Elvira BALBO, op. cit.).

49 CSJN, “Banco Nación c/ Municipalidad de San Rafael” del 16/5/1956.

50 Tal el caso de la denominada “tasa vial” de la provincia de Córdoba – tributo que ha sido receptado en varios municipios de la provincia de Buenos Aires. Este tributo, que en principio reuniría los requisitos de validez de una tasa, grava un hecho imponible cubierto por un tributo nacional (el impuesto a los combustibles, Ley N° 23.966) lo que, por un lado incurriría en la analogía prohibida por la Ley 23.548 (si se considerase que la prohibición alcanza no solo los impuestos, sino también las tasas) y por el otro, más específicamente, iría en contra de la obligación asumida por las provincias al firmar el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” de no gravar la transferencia de combustibles (Cl. 1ª, inc. 2, primer y segundo párrafo).

51 Tal ha sido el caso de la tasa “contribución de mantenimiento del alumbrado público” que fuera declarada inconstitucional, entre otras razones, por “por violar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al establecer que sus montos imponibles no resultarán del ‘quantum’ del servicio, obra o mejora, sino del monto de los consumos de energía eléctrica del supuesto beneficiario” (Corte Suprema de Justicia de Tucumán, “Sanz Hnos. S.H. c/ Municipalidad de San Miguel de Tucumán”, del 28/02/2011, citado por Elvira BALBO, op. cit., pág. 14).

a la imposibilidad de afrontar el reintegro de los montos percibidos en función de tasas declaradas inválidas (en particular, por el conocido “impuesto a la valija”) por cerca de dos décadas⁵².

8. Conclusiones

El diseño institucional que previeron los constituyentes provinciales (luego receptado por el constituyente nacional en 1994) para los municipios de provincia muestra claramente un modelo de estado municipal de bienestar, lo cual podemos observar a partir de un cúmulo de competencias, servicios y funciones encomendadas que tienden no solo a la satisfacción de necesidades de autogobierno, sino que propenden además a la satisfacción del bienestar general de la población. En concordancia con ello, el constituyente provincial reconoció a los municipios amplias potestades económico-financieras y dentro de éstas, de un vasto poder tributario.

Pero en contraste con estas prescripciones constitucionales, se observa que a partir de la coordinación entre los fiscos nacional y provinciales en su afán de coordinar sus competencias, los municipios quedaron fuera del reparto, prácticamente *sin materias imponibles que grabar*.

Quedan a salvo un muy reducido espacio sobre el cual pueden los municipios ejercer su potestad tributaria. Y en las más de las veces, ese espacio prácticamente sólo puede ser ocupado por las *tasas*. Aun así, el poder impositivo de crear tasas se ve limitado en muchos aspectos, tanto formales (requisitos sobre su legitimidad) como materiales (sobre determinadas materias y/o actividades), establecidos jurisprudencial y legalmente.

Pero no se debe dejar de lado que las tasas, son retributivas y vinculadas, y por tanto difícilmente puedan ser consideradas una fuente de financiación sobre la cual los municipios puedan resguardarse para llevar adelante el enorme cúmulo de competencias que tienen en la actualidad y que la realidad social actual les exige.

Ello llevó a que los municipios, en su afán de crear recursos propios, recurrieron a artilugios que terminaron por generar inseguridad jurídica y

⁵² Véase La Voz del Interior, “El bumerán del ‘impuesto a la valija’”, Sábado 26/10/2013.

pusieron a los municipios en una situación compleja, podría decirse, mucho más compleja que antes: tras estos intentos fallidos, los municipios no solo tuvieron que dar marcha atrás con sus novedosos tributos, sino que además deben devolver lo que cobraron sin base legal.

De ello se puede concluir que el esquema legal/normativo resulta demasiado restrictivo de acuerdo al cúmulo de competencias asignadas -tanto constitucionalmente como vía procesos de descentralización- a los municipios.

En contraste con este importante proceso descentralizador, puede observarse que la normativa jurídica (convalidada en gran parte por la jurisprudencia de la CSJN) falla al reglamentar uno de los poderes esenciales de todo gobierno, esto es, el poder de imposición.

Los gobiernos locales, a pesar del amplio cúmulo de competencias asignadas, no son, en la práctica, entes verdaderamente autónomos, entendiéndose por autonomía no ya en su aspecto constitucional sino como “la capacidad de los encargados y las agencias del Estado para poner en marchas sus preferencias políticas sin recurrir a ninguna forma de colaboración internacional”⁵³, a la que cabría agregar la nacional, provincial e intermunicipal. Desde este punto de vista, el alcance de la autonomía estatal puede medirse en función del nivel o la intensidad de las restricciones que pesan sobre el Estado y sus agencias y que entorpecen la posibilidad de que las preferencias políticas se traduzcan en medidas efectivas. Autonomía que de por sí se encuentra bastante limitada para los propios Estados Nación a partir del nuevo orden globalizado. Pero lo que aquí interesa resaltar es la contradicción del propio diseño institucional de los municipios argentinos, que por un lado confiere (declarativamente) funciones y competencias, pero que por el otro lo limita a su mínima expresión.

Por ello, puede sostenerse que los procesos de descentralización no han significado un avance significativo en el fortalecimiento de los gobiernos locales. La ausencia de recursos impacta sobre todos los aspectos de su autonomía: en lo político, en la eficiencia de gestión, en el cumplimiento de sus cometidos, etc.

⁵³ David HELD, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pág. 130.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

ÁBALOS, María Gabriela, “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=306737>.

ÁBALOS, María Gabriela, “El régimen municipal en el Derecho Público Provincial Argentino: Principales aspectos”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo (coord.) *Derecho Público Provincial y Municipal*. Buenos Aires, La Ley. Tomo I, 2003, págs. 317-345.

ÁBALOS, María Gabriela, “Poder tributario municipal y ejecuciones fiscales. A propósito de los gravámenes locales sobre las antenas de telefonía y la falta de protección de servicios municipales”, *El Derecho*, N° 13.322, Año LI, Septiembre 2013, págs. 15-23.

ÁLVAREZ ECHAGÜE, Juan Manuel, “Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada”, *Revista Impuestos*, Tomo LVII-B, 2000, pág. 2436.

ASENSIO, Miguel Angel y Pablo María GARAT, *Federalismo Fiscal - II, Revista de Derecho Comparado*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2010.

BALBO, Elvira, “Novedosa especie tributaria: ‘las impuestasas’. Tasas que financian servicios indivisibles e indirectos: análisis en el marco del entramado federal” en *Periódico Económico Tributario* N° 527, noviembre, 2013.

BARRERA BUTELER, Guillermo, “Dominio y jurisdicción del gobierno federal, de las provincias y de los municipios”, en HERNÁNDEZ, Antonio M. y Guillermo BARRERA BUTELER, Coord., *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, págs. 221-243.

BONIFACINO, Norma y Silvina ÁLVAREZ, “Competencia del municipio”, en ZARZA MENZAQUE, Alberto y Guillermo BARRERA BUTELER, dirs., *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba, ed. Advocatus, 2010, págs. 165-200

BULIT GOÑI, Enrique, “En torno al llamado derecho intrafederal” en ASENSIO, Miguel Angel y Pablo María GARAT, *Federalismo Fiscal - II, Revista de Derecho Comparado*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2010, págs. 95-111.

BULIT GOÑI, Enrique, “Sistemas de Coordinación de Potestades Tributarias a Distintos niveles de gobierno en el Régimen Federal Argentino”, en GARCÍA BELSUNCE, Horacio, *Tratado de Tributación*, Tomo I, Derecho Tributario, Vol. 2, Buenos Aires, Astrea, 2004, págs. 27-74.

BULIT GOÑI, Enrique, dir., *Tasas Municipales*, Tomo I, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

CAPELLO, Marcelo, Néstor GRIÓN y Lucía VALSAGNA (2013) “Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal. Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro”, Documento de Trabajo N° 135, Año 19, Diciembre, IERAL - Fundación Mediterránea.

DAGPyPS (Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales) (2011), “Gasto Público Consolidado, 2003-2009”, informe disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Informe%20GPC%202003-2009.pdf>.

FRÍAS, Pedro *et al.*, *Las nuevas constituciones provinciales*, Buenos Aires, Depalma, 1989.

GARCÍA BELSUNCE, Horacio, *Tratado de Tributación*, Tomo I, Derecho Tributario, Vol. 2, Buenos Aires, Astrea, 2004.

GIULIANI FONROUGE, Carlos, *Derecho Financiero*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2003.

HACKER, Jacob, “The Welfare State”, en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, RHODES *et al.*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 385-407.

HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

HERNÁNDEZ, Antonio M. y Guillermo BARRERA BUTELER, Coord., *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.

HERNÁNDEZ, Antonio M., “Los sistemas políticos federales” en HERNÁNDEZ, Antonio María y Guillermo BARRERA BUTELER, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, págs. 23-52.

HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho municipal. Parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 159, 2003.

ITURBURU, Mónica, “Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) - Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigación, Diciembre 2010. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf>.

MOONEY, Alfredo y Carlos BRÜGGE, *Derecho Municipal Argentino. Aspectos teóricos y prácticos*, Córdoba: Editorial Mateo García, 1994.

RANZ, Rodrigo, “Los municipios en la República Argentina y su poder tributario”, en *Direito Financeiro e Tributário Comparado. Estudos em homenagem a Eusebio Gonzalez Garcia*, MARTINS, Ives Gandra da Silva y João Bosco Coelho PASIN, São Paulo: Saraiva, 2014, págs. 745-755.

SALCEDO, Esteban, “Un tributo conflictivo: la tasa”, *El Derecho* 232-894, 2009, págs. 1-10, mayo.

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, MECON (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación), “Gasto público de los gobiernos municipales 1980-2009”, disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/ba-sehome/serie_gasto.html.

SELLERS, Jefferey, “North America” en *United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona, United Cities and Local Governments, 2007, págs. 232-251.

SMULOVITZ, Catalina y Adriana CLEMENTE, “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”, en CLEMENTE, Adriana y Catalina SMULOVITZ, comp., *Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina*, IIED América Latina Publicaciones, 2004, págs. 39-89.

SPISSO, Rodolfo, “El Poder tributario y su distribución”, en GARCÍA BELSUNCE 2009, págs. 1-25.

SPISSO, Rodolfo, “Lápida para una tasa apócrifa” en *Revista Derecho Fiscal*, N° 4, 2009, págs. 83-89.

SPISSO, Rodolfo, “Potestad tributaria de los distintos niveles de gobierno”, en BULIT GOÑI, Enrique, dir., *Tasas Municipales*, Tomo I, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, págs. 233-275.

SPISSO, Rodolfo, *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011.

VILLEGAS, Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Depalma, 9ª edición, 2009.

ZARZA MENZAQUE, Alberto y Guillermo BARRERA BUTELER, dirs., *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba, ed. Advocatus, 2010.

ANEXO 1

Autonomía. Concepto y alcance en las Constituciones Provinciales

Prov.	Autonomía	Alcance				
		Pol.	Adm.	Inst.	Econ.	Finan.
Buenos Aires	- - -	-	-	-	-	-
Catamarca	Arts. 244 y 245 (1988)	-	X	X	X	X
Córdoba	Arts. 180 y 181 (1987)	X	X	X	X	X
Chaco	Art. 182 (1957)	-	-	-	-	-
Chubut	Arts. 207, 208 y 210; (1957); Art. 224 y 226 (1994)	X	X	X	-	X
Corrientes	(1993); art. 216 (2007)	X	X	X	X	X
Entre Ríos	Art. 231 (2008)	X	X	X	X	X
Formosa	Arts. 140, 143 (1957);	-	-	-	-	-
Jujuy	Arts. 178, 188 (1986)	-	-	-	-	-
La Pampa	(1960); Art. 115 (1994)	X	X	X	X	X
La Rioja	Arts. 154 y 157 (1986)	X	X	X	X	X
Misiones	Arts. 161, 170 (1958)	X	X	-	-	X
Mendoza	- - -	-	-	-	-	-
Neuquén	Arts. 182, 184 y 186 (1957)	-	-	-	-	-
Río Negro	Arts. 168, 176 (1957); Art. 225 (1988)	X	X	X	X	-
Salta	Art. 170 (1986)	X	X	si	X	X
Santa Cruz	(1957); art. 141 (1994)	X	X	X	X	X
Santiago del E.	Art. 156 bis, inc. 1 (1960); Arts. 220, incs. 1 y 2 y 216 (1986)	X	X	X	X	X
Santa Fe	- - -	-	-	-	-	-
San Juan	Arts. 247 y 241 (1986)	X	X	X	-	X
San Luis	Arts. 247, 248 y 254 (1987)	X	X	X	-	X
Tierra del F.	Art. 169 (1991)	X	X	X	X	X
Tucumán	Art. 132 (2006)	X	X	X	X	X

PRESUPUESTO Y FEDERALISMO

Por SUSANA PARÉS¹

1. Introducción

Hemos olvidado la importancia que la ley de Presupuesto, tiene en la vida institucional del país, a grado tal que el concepto de “ley de leyes”, ha pasado de ícono jurídico a referencia tangencial.

El olvido ¿casual? de su significación, el voto apresurado, el carácter de “mero trámite” que algunos asignan al debate en los órganos deliberativos (Nacional, Provincial y Municipal) ha reducido, no sólo, el respeto institucional, histórico y constitucional de esta fenomenal herramienta política, sino que se ha pretendido darle un carácter diverso, anual, con el que fue concebida, para asignarle, ¿ligeramente ?carácter permanente(por lo que en algunos artículos incluye) y ha pasado a ser un medio mal empleado para perseguir fines distintos de aquellos que le asignaron los Constituyentes.

Nada peor para la salud institucional, que leyes confusas, oscuras, y tramposas.

Todo ello origina descreimiento, inestabilidad, inseguridad jurídica y un desgaste objetable tanto administrativo como jurisdiccional, habida cuenta que uno de los planteos frecuentes contra las malas leyes de presupuesto es la inconstitucionalidad de parte de su articulado.

Así se ha sostenido que “...cuando menos transparentes y claras son las leyes y reglamentos de un país, mayor es la discreción de los funcionarios públicos al interpretarlas y aplicarlas...”².

¹ Adjunta de Derecho Administrativo y Procesal Administrativo, Facultad de Derecho y Cs. Sociales-UNC. susanapares@arnet.com.ar; susipares26@hotmail.com.ar

² ROSE-ACKERMAN. *Corruption and Government;- Causes, consequences and reform.* Cambridge Univ. Press 1999/2005.Pág.154.-

Esta opinión, es receptada por la doctrina nacional, que en igual sentido sostiene que cuando la legislación es "... *farragosa la mera disponibilidad de las normas no alcanza...*" "... *la ambigüedad muchas veces es deliberada, tanto a nivel legislativo como administrativo...*"³.

Las consecuencias de la inclusión de normas no relativas al presupuesto genera, sorpresas desagradables, desgaste jurisdiccional innecesario y sin duda atenta contra la seguridad jurídica a la que debemos aspirar.

2. La ley de Presupuesto y la lectura de los constitucionalistas

Juan B. Alberdi, expresa en su obra "Bases" : "... *En América hizo el pueblo lo mismo que en la península: viéndose sin su legítimo soberano, asumió el poder y lo delegó en juntas o gobiernos locales...*". Concepto que luce complementado con lo que el autor expresa "...*la soberanía local tomó entonces el lugar de la soberanía general acéfala; y no es otro, en resumen, el origen inmediato del federalismo o localismo republicano en las Provincias del Río de la Plata...*"⁴

Los argentinos vivimos un federalismo, de carácter formal, atenuado, dibujado y que constituye más una máscara insincera que va adquiriendo año a año caracteres grotescos.

En igual sentido ha dicho "... *El Poder de crear, manejar e invertir el Tesoro público, es el resumen de todos los poderes, función más ardua de la soberanía nacional...*"⁵.

Juan Bautista Alberdi, imprime con sólida enjundia, la idea que el modo en que puede evitarse el saqueo del país el desconocimiento de la propiedad privada, el peligro a la libertad personal, la dilapidación de las riqueza pública y en definitiva la degradación del país, es través de la división de poderes.. Su compromiso con la idea es de tal envergadura que sostiene que la libertad del país depende de esta división donde un poder crea los recursos y el modo de gastarlos y el otro los recauda, administra y ejecuta.

³ MAIRAL HÉCTOR " *Las raíces legales de la corrupción*" Cuadernos de RAP. Buenos Aires, 2007. Pág. 29 y sigs.

⁴ ALBERDI, JUAN B. *Bases*, edit. Plus Ultra, 1994 pág.147.-

⁵ ALBERDI, JUA B. *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*. El Foro, Buenos Aires, 1993, pág. 306 y sigs.,.

La Dra. Gelli, por su parte, nos enseña que⁶ el presupuesto nacional expresa un proyecto de gobierno y se le ha denominado ley de leyes. En ese orden de ideas el presupuesto manifiesta la que propone el Poder Ejecutivo y se sanciona por el Congreso Federal.

En su momento Joaquín V. González⁷ ha señalado que el presupuesto ha recibido dos denominaciones en el texto constitucional 1853-1860; a saber : “gastos de la Nación” con fondos del Tesoro y el “presupuesto” de los mismos para la administración, que debe fijar anualmente el Congreso de la Nación.

Las previsiones constitucionales referidas son correlativas de las que la misma fija para el Poder Ejecutivo que tiene el deber de recaudar las rentas y decretar su inversión, conforme a la ley o presupuestos de gastos nacionales.

En este orden de ideas se sostiene que hay una cláusula que faculta al Congreso para fijar en la ley de Presupuesto todos los gastos y un límite en las atribuciones del Poder Ejecutivo en el uso de las sumas señaladas.

Humberto Quiroga Lavie⁸, sostiene que dentro de las facultades del congreso está la de reglar el régimen económico –financiero del Estado Federal y que esta potestad es exclusiva del gobierno federal que se expresa a través de un conjunto de competencias, tales como: Emitir y sellar moneda, fijar su valor, adoptar un sistema de pesas y medidas., arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la nación, acordar subsidios a las provincias, y ***fijar anualmente el presupuesto.***

Para el referido autor, la atribución presupuestaria es un proceso que revela una forma de control interorgánico que se expresan en distintas etapas, a saber:⁹

- a. Elaboración: realizada por el Poder Ejecutivo por imperativo constitucional (confr. art.100 inc.6 de la C.N), con informe previo de avance por el jefe de Gabinete (art.2 de la ley 24629).

6 GELLI, MARÍA A. *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. 3ra. Edición. LL Bs.As. 2005; págs.663 y sigs.-

7 QUIROGA LAVIE, HUMBERTO, *Manual de la Constitución Argentina* (actualizado) LL. Bs.As.2001. Pág.390 y sigs.-

8 QUIROGA LAVIE, HUMBERTO, *Derecho Constitucional Argentino, Tomo II-* Rubinzal Culzoni ,2009: 961 y sigs.

9 QUIROGA LAVIE, HUMBERTO, *Derecho Constitucional Argentino, Tomo II* pág.969 (ob.cit. supra).-

- b. Sanción: esta etapa está constituida por el tratamiento legislativo, pudiendo iniciarse en cualquier de las ambas Cámaras del Congreso de la Nación.¹⁰-

El Poder Legislativo puede introducir modificaciones, pero dentro de las previsiones del artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

- c. Ejecución: La Reforma Constitucional de 1994 establece la novedad institucional que atribuye al Jefe de Gabinete la recaudación de las rentas y la ejecución del presupuesto (confr. art.100, inc. 7 y 99 inc.10). Sin perjuicio del ejercicio de función de contralor del Congreso en orden a las previsiones del art. 99 inc. 10.
- d. Etapa de control posterior a su ejecución: Es el Congreso de la Nación el que aprueba o desecha la cuenta de inversión o cuentas de percepción e inversión.

En este punto nuestro querido Profesor Dn. César E. Romero, sostenía en su obra-publicada póstumamente- que “...*que la finalidad de formar el tesoro nacional es atender a los gastos de la nación, objetivo que se correlaciona con la ... de fijar anualmente el presupuestos de gastos de la administración...y apruebe o deseche la cuenta respectiva.Sin embargo esta fundamental prerrogativa congresional nunca ha tenido una aplicación estricta... siempre fueron un trámite burocrático...*”¹¹.

3. Audiencia pública¹²

3.1. Concepto

De la mano del denominado “proceso de privatización”, se arraiga, en el derecho positivo de nuestro país, la audiencia pública. Concepto que trasunta la idea de “oír” al interesado¹³.

¹⁰ En ese orden de ideas Quiroga Lavié considera inconstitucional la ley 24156 en su art. 26.-

¹¹ ROMERO, CÉSAR. *Derecho Constitucional*, Tomo II, Zavalía Editores, 1976. pág.199

¹² PARÉS,SUSANA , El régimen Jurídico de las audiencias públicas. LL Córdoba, abril 2007.-

¹³ Del latín “audire”. El sistema de las audiencias publicas está previsto- en el orden nacional- en los marcos regulatorios de la Energía Eléctrica (24065 , Dcto. 1389/92), del Gas (ley 24076, decreto 1738/92), entre otros y ha sido especialmente regulado en el Decreto Nacional 1172 /2003, Anexo I, Reglamento general de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional.-

Y en consonancia con ello y de manera preliminar podemos decir que la audiencia pública es un modo de participación del ciudadano, en la que tiene la posibilidad de expresar sus ideas en forma oral o escrita y que persigue la finalidad que el funcionario o autoridad conozca esta opinión antes de tomar una resolución en determinadas aspectos de la actividad estatal.

La cuestión no es menor porque la doctrina ha reconocido que las audiencias públicas constituyen un medio eficaz de lograr consenso y reducir la rispidez entre administrados y Administración. (confr.entre otros: Gordillo, Wade, Rivero.).

Respecto al origen del instituto sub-exámine resulta claro el desarrollo conceptual que realiza Gordillo ¹⁴ quien entiende que, "... la extensión del principio de la audiencia individual al principio de la audiencia pública ha comenzado primero en el derecho anglosajón, pero es ya de naturaleza universal...".

Gordillo explicita así los antecedentes históricos del instituto y sostiene además que el principio de la audiencia pública es de raigambre constitucional, sea que el concepto esté explícito o implícito como forma de aplicar el principio contenido del art. 18 de la C.N. haciendo efectivo el art. 43. Concepto este que ha sido también, el fundamento de las resoluciones judiciales que se han dictado en el orden nacional .¹⁵

Se entiende por tanto que el régimen de la audiencia pública valida la participación de los ciudadanos a la luz de los contenidos del art. 42 c y cc de la C.N.

Es sabido que el Derecho constituye una herramienta de regulación de la vida social y en tiempos convulsos como los presentes, los medios de participación alcanzan una importancia fundamental para religar a la sociedad con sus dirigentes y por ende su valía se centra en el aporte

¹⁴ GORDILLO AGUSTÍN. *Tratado de Derecho Administrativo* Tomo 2.Capítulo XI., 6ª. Edición. Fundación de Derecho Administrativo. La obra también se puede consultar en :www.gordillo.com

¹⁵ También pueden verse las siguientes resoluciones vinculadas a cuestiones de Audiencias Públicas: CSJ, Luis Cesar Rojo, 215:357; con cita de 193:405; 198:78; CSJ en AGUERA LL,1997-C,332; CNFed. CA Sala V, Rodríguez, Jesús, LL-1996-E,80.

Respecto a legitimación para promover acciones por cuestiones vinculadas a audiencias públicas véase: CS; Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c- Secretaria de Comunicaciones , del 31 de octubre de 2006- DJ.LL 2006-3-792 y sig. Particularmente voto en disidencia de Zaffaroni y Lorenzetti), Jurisprudencia vinculada de la CS: " Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros", 24/8/2006; " Defensor del Pueblo de la Nación c/ Poder Ejecutivo Nacional"; 24/5/2005.-

que los ciudadanos realizan- en este caso en la Audiencia Pública que se hubiere convocado -y que va más allá, incluso, del carácter que en el caso tenga, esto es: vinculante o no.

Esto es así porque la fuerza de esta presencia participativa del vecino o ciudadano, alcanza un grado cierto de obligatoriedad moral para quien decide y su desestimación concreta conlleva un precio a la gestión del funcionario que se traduce, eventualmente, en el reproche político.

3.2. El caso en la Legislatura de Córdoba

Corresponde, en esta instancia, examinar la Sesión Pública establecida en el art. 104 inc. 42) y la Audiencias Públicas Legislativa, referida en el art. 106, ambos de la Constitución de la Provincia.

Las audiencias públicas celebradas en el órgano deliberativo provincial se denominan- según la normativa regulatoria- Audiencia Pública Legislativa obligatoria.

La ley 9319 ha introducido reformas a la norma matriz que rige la institución – 9003- que, a su vez reconoce otras modificaciones a través de las leyes 9151, 9163.

En este contexto normativo y por razones metodológicas examinaremos las normas constitucionales por su orden numérico¹⁶.

3.2.1 . El Artículo 104, inc. 42

El artículo 104, dice:

“ Corresponde a la Legislatura Provincial:

...42. Dar acuerdo en sesión pública para el nombramiento de Magistrados y Funcionarios a que se refiere esta Constitución¹⁷”.

¹⁶ Confr. también Reglamento de la Legislatura, especialmente, en su art. 117.-

¹⁷ Corresponde al art.9 inc. 3 de la Constitución de 1984 que decía :“ *Al Senado le corresponde exclusivamente:.. 3. Dar acuerdo en sesión secreta para el nombramiento de los magistrados y funcionarios a que se refiere esta Constitución*”.

Como se advierte, se ha dado un paso importante desde una sesión secreta a una de carácter público, en orden a la disposición primigenia de la Constitución de la Provincia de 1987.

Las bondades del sistema fueron destacadas en un proyecto de ley presentado en la Legislatura bajo el número 05311/L/04, en el que se propiciaba la inclusión del Fiscal General y los Fiscales Adjuntos en el mecanismo de audiencias públicas.

El fundamento del proyecto subraya que la experiencia de las audiencias públicas para la designación de miembros del Tribunal Superior han demostrado el acierto del mecanismo.

Es oportuno señalar que, finalmente y en orden a las modificaciones introducidas a la ley 9003, el Ministerio Público también ha quedado comprendido en la ley de audiencias públicas legislativas.

En efecto, el inc.d) del artículo 1 de la ley 9319 que sustituye idéntico artículo de la ley 9003 (y sus modificatorias sucesivas), establece la obligatoriedad de convocar a reuniones, que con el carácter de Audiencia Pública Legislativa obligatoria, deberá convocar la Legislatura, refiriendo expresamente al otorgamiento de los acuerdos solicitados por el Poder Ejecutivo para la designación del Fiscal General, de los Fiscales Adjuntos y de los miembros del Tribunal Superior de Justicia.

En esta hipótesis, tal como lo señala la norma referida, se establece que el objetivo recabar opiniones sobre la integridad moral, idoneidad técnica y el compromiso del ciudadano postulado con los principios fundamentales de las Constituciones Nacional y Provincial.

Las opiniones se explicitan en un memorial escrito que se debe presentar con 24 horas de antelación al día fijado para la realización de la audiencia, salvo que se hubiere presentado ante el Poder Ejecutivo y éste lo enviara conjuntamente con la solicitud del acuerdo. Todo sin perjuicio de la exposición oral, de complementación, que realizaran los interesados en los términos del art. 8 inc.c de la ley 9003¹⁸.

Las opiniones que se expresen en la Audiencia Pública serán ponderadas por el Cuerpo Legislativo y luego se comunicará a los interesados sobre las opiniones aportadas.(art. 2 última parte).

¹⁸ El texto dice: “Conceder el uso de la palabra y disponer sobre el tiempo de cada exposición”.

La ley 9003, con la reforma introducida, finalmente, por la ley 9319, establece en el artículo 6° los requisitos de la Convocatoria a Audiencia Pública, consistentes en: Lugar, día y hora de realización, no menor a 2 días antes de la sesión prevista en función del artículo 104 inc. 42, datos personales del postulante, individualización de las entidades, personalidades, organismos que sean invitadas a participar y la Publicación en el Boletín Oficial y en un diario de circulación provincial por dos días.

3.2.2. Artículo 106

El artículo 106 dice:

Doble lectura.

“...El intervalo de tiempo existente entre la primera lectura y la segunda no puede ser superior a quince días corridos. Entre la primera y la segunda lectura puede existir una audiencia pública cuya reglamentación se hará por ley...”

“... La legislatura con la mayoría absoluta de sus miembros puede decidir que otras leyes quedan sujetas por su naturaleza e importancia al régimen de doble lectura...”

Respecto a la “Doble lectura”, se sostiene que en el caso de sistemas legislativos unicamerales- como es el caso de la Provincia de Córdoba- busca mayor reflexión para la sanción de normas que tienen importancia patrimonial, social, política y de particular incidencia e interés en el conjunto de la sociedad.

Las modificaciones introducidas han ampliado el espectro de realización de Audiencia Pública Legislativa obligatoria, tal como ya referimos supra.

Tal como ha quedado el texto de la norma- la ley 9003, en su artículo 1- después de las sucesivas reformas, quedan comprendidas- además de la hipótesis del art. 104 inc. 42, y las disposiciones contenidas en el art. 106, las siguientes situaciones:

1. La que corresponde al artículo inc.b), esto es los proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo a través de los cuales se inste la aprobación o ratificación legislativa de convenios, contratos, acuerdos,

decretos, resoluciones, o actos administrativos referidos a la prestación de servicios públicos que importen su concesión, privatización, estatización, renegociación contractual, modificación tarifaria, rescisión de contrato con el prestador o todo otro asunto que pueda afectar derechos y/o intereses de los usuarios y consumidores.

2. El referido en el inc. c) del art. 1 de la ley 9003 y sus modificatorias, que corresponde a los proyectos de ley que deban someterse al procedimiento de la presente ley por disposición legal o bien por una resolución interna de la legislatura.

La necesidad de disponer de una resolución interna para realizar una audiencia pública, ha determinado que un legislador haya promovido un proyecto – que lleva el número 017/L/08, ampliando los casos a someter a Audiencia Pública, tales como constitución de Entes Autárquicos, desafectación de bienes del dominio público, a fin de fortalecer la institucionalidad, según resulta de los fundamentos.

3.3. Audiencias y otros modos de participación ciudadana. A modo de síntesis

Resulta oportuno reiterar que el vocablo “audiencia”, en orden a su origen del latín “audire” que significa “oír”, es el punto de partida para incluir en esta expresión todas aquellas otras formas o modalidades de participación ciudadana, que ha se han introducido por vía legislativa o reglamentaria, constituyendo una herramienta hábil de expresión del hombre común.

En este orden de ideas aparecen asociados a este concepto de posibilidad de participación:

- a. Consultas de Opinión
- b. Audiencias publicas propiamente dicha
- c. Reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.
- d. Elaboración participativa de normas.La Elaboración Participativa de normas establece un ámbito institucional de expresión y opinión¹⁹

¹⁹ Confr. Decreto Nacional 1172/03- Anexo V.

Este instituto admite la participación ciudadana en la preparación de normativa, al respecto debe tenerse en cuenta la existencia del denominado “presupuesto participativo”, donde el vecino decide en algunos casos la obra pública de su preferencia en reuniones convocadas a ese fin.

3.4. Conclusión

Tal como se ha relatado *supra*, se ha recorrido un largo camino institucional, desde que se incluyera en los artículos 8 y 9 de la Constitución de Córdoba, la figura de la participación.

Así hasta la formalización del sistema de audiencias públicas como mecanismo de participación ciudadana.

Es necesario fortalecer los sistemas que faciliten que la ciudadanía sea oída y que a futuro, esas intervenciones, se traduzcan en resultados efectivos y concretos.

4. La ley de presupuesto y su incidencia en la vida federal: Jurisprudencia

La construcción ideológica de la Constitución Nacional (pasos que siguen las provinciales y cartas orgánicas municipales) fincan su bien hacer en la división de poderes, término acuñado y consentido, pero que en realidad refiere a la divisiones del funciones del “Poder”. Esta separación de tareas procura una inter-relación y equilibrio.

Hemos referido *supra* que los constitucionalistas y constituyentes, consideran la naturaleza legislativa de la norma presupuestaria y determinación de impuestos (dicho en forma genérica) y de carácter administrativo lo relativo a la recaudación y ejecución .

En ese orden de ideas, no es un dato menor, el hecho, que en algunos casos, la norma presupuestaria haya sido aprobada, casi a “libro cerrado”, o que la falta de quórum haya determinado la supervivencia del presupuesto del año anterior, denominado presupuesto reconducido, y generando situaciones donde el primer perjudicado es el habitante y gradualmente se produce un deterioro institucional que sin duda alcanza

a golpear a este federalismo devaluado que hoy ostentamos y sobre lo que necesariamente debemos reflexionar.

La discusión responsable, sería, fincando las ideologías en la esencia misma del Estado Argentino que es Federal, (algo que parece que algunos de los Congresales de las provincias, olvidan, atrapados por las luces de la capital), debe ser la ratio constante en el pensamiento de la sanción de la Ley de leyes.

Sin embargo, es bastante frecuente que al fragor del no-debate en serio; o la aprobación a “libro cerrado”, se introduzcan en la ley de Presupuesto, algunas norma de carácter extra-presupuestario y otras que no tienen el carácter de anualidad que la misma detenta, lo que desde el vamos genera incertidumbre, situaciones conflictivas, que terminan en la órbita jurisdiccional, llegando incluso a la Corte Suprema de Justicia, produciendo así una recarga innecesaria al ya saturado Poder Judicial.

El incumplimiento histórico de las mandas constitucionales, la falta de una norma actualizada de co-participación, el manejo arbitrario de los ATN, el ahogo financiero del cual es mudo testigo el Presupuesto no son sino aspecto del desmedro económico a que se somete a la provincias, creando en la realidad un sistema perverso y además inequitativo.

La autonomía provincial se sostiene, también (por si algún distraído no lo recuerda) en los fondos disponibles.

4.1. Jurisprudencia

La Corte Suprema de Justicia de la Nación²⁰ ha dictado algunos fallos que refieren a la particular situación de la ley de presupuesto .

1. “Partido Comunista” (F.318:567) año 1995. Allí consideró válida la modificación introducida a la ley de Partidos Políticos (ley23-298) en la ley de Presupuesto 24.447.
2. “Video Club Dreams” (F. 318:1154) . En este fallo modifica el criterio anterior y sostiene que no pueden convalidarse decretos de necesidad y urgencia en las normas presupuestarias.

²⁰ Revelando también distintos criterios.-

3. “Zofractor S.A. c/Estado Nacional” CSJN 20 de setiembre 2002. LL 23/4/2003.

El fallo mantiene la constitucionalidad de un artículo de la ley de presupuesto, y refiere también a la ley de Administración financiera del Estado que es la refiere a los contenidos de la ley de Presupuesto.²¹

4. “Badaro, Adolfo Valentín c. Administración Nacional de la Seguridad Social”.

La Ley 30/11/2007, 3. Es el caso del ajuste de los beneficios previsionales y refiere a la inclusión de la cuestión en las normas presupuestarias.²²

5. “Provincia de San Luis c/ Estado Nacional” (Fallos 326:417) 2003. Caso de la devolución de los depósitos pesificados.
6. “Provincia de Salta c/ Estado Nacional” CSJN LL Noroeste. 2001-2002, pág. 1298.

21 “... 8. Que la ley 25.237 fue la ley presupuestaria para el ejercicio 2000. Desde hace más de medio siglo, Bielsa observaba que las leyes de presupuesto, sancionadas anualmente, contenían a veces disposiciones que no eran sólo de naturaleza financiero-administrativa, sino también de derecho penal e, incluso, de derecho privado, lo que, a su juicio, constituía una “falta de metodología legislativa” (Bielsa Rafael. “Derecho Administrativo”, 3ª ed., Buenos Aires, 1938, t. III, ps. 593 y 604). A pesar de este defecto, la ley de presupuesto es una ley en el sentido institucional del vocablo, con plenos efectos jurídicos.

9. Que en nuestro sistema constitucional, nada permite inferir que la función legislativa en materia presupuestaria se limita a aprobar o a autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo. El Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna. No es un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo: es acción legislativa normal y primordial aun cuando la iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo, que es el responsable de la administración general del país (art. 99 inc. 1º, Constitución Nacional; González Calderón Juan A., “Derecho Constitucional Argentino”, t. III, 1923, p. 105). No hay obstáculo constitucional para que el Poder Legislativo establezca, suprima o modifique tributos (u otro tipo de ingresos) en la ley de presupuesto. Las autolimitaciones que el Congreso ha emitido pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, incluso en forma implícita. La ley de presupuesto es un acto de gran trascendencia política y la voluntad del Poder Legislativo no está limitada por actos preexistentes de igual jerarquía normativa...”.

22 “...10) Que resulta igualmente claro que las prescripciones de la ley 26.198, que se han reseñado, no son aquellas que el Tribunal reclamó en la sentencia de fecha 8 de agosto de 2006. Tal conclusión deriva del texto legal aprobado por el Congreso, que ejerce por primera vez las facultades reservadas por la ley de solidaridad previsional y de tal forma establece el incremento anual de las prestaciones, pero que no contiene precepto alguno dirigido a resolver la particular situación que se ha comprobado en autos, vinculada con años anteriores. Así lo expresa su art. 51, en tanto interpreta que las alzas acordadas constituyen la movilidad mínima garantizada para el ejercicio 2007...”.

La Corte hizo una a una medida cautelar pedida a través de un amparo para que la Nación, ceses en la omisión de enviar fondos destinados por ley a una provincia y que tienen como finalidad sostener comedores escolares infantiles.²³

5. Acordada 36/2009 de la CSJN y el análisis económico del Derecho (AED)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó en el año 2009 la acordada 36 donde crea, en el ámbito de la institución una organización denominada Unidad de Análisis económico que funciona en la órbita de la Administración de la CSJN y que tiene como principal función, evaluar el impacto que en las variables económicas pueden tener la resoluciones que potencialmente pueda dictar el supremo órgano constitucional.

Esta Unidad, se inscribe, dentro de lo que hoy como corriente doctrinaria se denomina análisis económico del derecho (AED).

Al respecto, Ma. Sofía Sagüés ha dicho que se refiere al “...empleo de técnicas científicas correspondientes a dicha disciplina en la ponderación del fenómeno jurídico”.²⁴

En este aspecto Aída K de Carlucci, ha sostenido que²⁵: “... tengo la certeza que el gran tema de los próximos años vinculado al rol del juez es el relativo a su misión frente a los tratados internacionales de derechos humanos en materia de derechos económico-sociales”.

Advierte, la autora, la dificultad que genera la temática y la exigencia de un concienzudo análisis, destacando que el juez no puede desentenderse de las consecuencias de sus resoluciones, debe intentar dictar sentencias eficaces y eficientes aún desde el punto de vista económico.

Resulta oportuno hacer algunas consideraciones a lo que ha venido sosteniendo la Corte en su historia institucional respecto a la cuestión económico, siguiendo a la autora referida supra.

²³ Con nota de Rodolfo Urtubey. “Medidas Cautelares. Valores de la Indigencia en un reciente fallo de la Corte Suprema.-

²⁴ SAGUES, MARÍA SOFÍA. *Pensamiento Constitucional*. Año XIV. Número 14.-

²⁵ KEMELMAJER, AIDA “Pautas económicas de interpretación y seguridad jurídica en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. XV Reunión conjunta de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales. 2003.-

En el caso “Hileret” (1903) la CSJN sostuvo que “...no corresponde a las facultades de que está investido el tribunal apreciar la ley bajo la faz económica, ...pues ésta es cuestión del resorte exclusivo de los poderes públicos de la provincia...”

En el año 1944 “ in re” “Inchauspe c/ Junta Nacional de Carnes “, sostuvo que “...la calurosa defensa de la ley públicamente hecha por las asociaciones ganaderas..., son circunstancias que convencen de la razonabilidad de la ley...”

Ya en el año 1989, en el caso “Rimondi (LL, 1989-E-523) dijo que “... La CSJN ...tuvo especialmente en cuenta la necesidad de una protección judicial rápida y eficaz a los individuos respecto del accionar de corporaciones de gran poder económico que suelen disponer de un control monopólico del mercado...”

La contundencia de estos argumentos, aparecen contradichos en el caso “Supercanal Holding S.A. Concurso” (LL, 2003-D-543) a través de una medida sine die que coloca al holding en una privilegiada situación.

Finalmente el caso “San Luis” sobre la restitución de depósitos que ha merecido comentarios a favor y en contra.

6. Reflexiones

La prevalencia de la Ley de Presupuesto como norma rectora de la vida económica del Estado, Provincia o Municipio, habilita a un tratamiento riguroso en las sedes deliberativas, a un rigor concluyente en su técnica legislativa, conforme las previsiones existentes.

La norma debe ser clara, operativa, con una precisión quirúrgica. Debe posibilitar al juzgador la oportunidad de adentrarse en su contenido sin tener que luchar previamente con su constitucionalidad o convencionalidad.

También se debe ser cuidadoso *in extremis* acerca de la subordinación de los derechos a la economía y habrá que examinar los resultados de la UAE de la CSJN porque en perspectiva, pueden encontrarse que se comprometen los intereses institucionales de las provincias y los derechos sociales, en aras a una lectura aséptica.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, Buenos Aires, Centro de Estudios Constitucional y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación Buenos Aires, 1995.

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles* Trotta, Madrid, 2002.

ACKERMAN, Bruce, *Social Justice in the Liberal State*, Yale University Press, New Haven, 1980.

- *The Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, en The Yale Law Journal 1984, vol.93.

ACOSTA SÁNCHEZ, José, *Transformación de la Constitución en el siglo XX*, Revista de estudios Políticos, Nº 100, 1998.

ALBERDI, Juan Bautisa, *Derecho Público Provincial Argentino*, Ciudad Argentina, ediciones, 1998 Buenos Aires

BADEN, Gregorio, *La Constitución Nacional: 1853-2003*, www.ideared.org/doc/Badeni.pdf.

- *Reforma constitucional e institucional políticas*, Ad –Hoc, Buenos Aires, 1994.

BARRERA BUTELER, Guillermo, *Dominio y jurisdicción del Gobierno Federal*, Obra colectiva. Derecho Público Provincial, Lexis Nexis. Provincia de Buenos Aires, 2008.

BIDART CAMPOS, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Ediar, Buenos Aires, 1995.

- “La legitimación Procesal activa de los legisladores”, L.L. 1997-F- 564.
- “La legitimación procesal activa en el párrafo segundo del artículo 43 de la Constitución”, E.D. 166-861.
- “La Ley 24.309 y la fijación del temario de reforma de la Constitución”, en E.D. 156-916.
- *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, 2ª ed., Ediar, Buenos Aires, 1993.

BIDART CAMPOS- SAGÜES y otros, *El amparo constitucional*, Depalma, 1999

BIELSA, Rafael, “La acción popular y la facultad discrecional administrativa”, en L L. 73-711, y *Cuestiones de jurisdicción. Acciones y recursos*, Buenos Aires, 1956.

- *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, La ley 1954, 6ª ed.

CHAUMET, Mario Eugenio, *Filosofía de la función judicial en el MERCOSUR, en la filosofía del Derecho en el MERCOSUR*.

- “La crisis razón judicial en nuestro tiempo”, en J. A. 1998-III-605.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Nociones generales de derecho procesal*, Aguilar, Madrid, 1966.

DÍAZ, Esther, *Posmodernidad*, 2ª ed., Buenos Aires, 2000.

DIEZ, Manuel M., *Tratado de derecho administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1971.

FIORINI, Bartolomé, *Derecho administrativo*, 2ª edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976, tomo II.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre los derechos públicos subjetivos subjetivos”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nra 6.

- “Curso de Derecho Administrativo”.
- “Hacia una nueva justicia administrativa”. Edit. Civitas. Madrid 1989.

GOLDSCHMIDT, Wermer, “Gestación, quintaesencia y recepción de la teoría del uso jurídico extranjero”, en J. A. 1985-E-716.

- “Introducción filosófica al derecho”, 6 ta ed., 5ta reimp., Depalma, Buenos Aires, 1987.
- “La ciencia de la justicia (dikelología)”, Aguilar, Madrid, 1958.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de dominio público*, Tea, Buenos Aires, 1960.

- *Tratado de Derecho Administrativo – 7*, Tomos, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1967 y ediciones posteriores

PARÉS, Susana, Ponencia en el Seminario Iberoamericano “Ciudad –Río. Problemática jurídico-económica”, Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía y el Instituto de Historia y Preservación del Patrimonio UCC-Córdoba. Argentina

- “Algunas consideraciones acerca de las potestades administrativas”. Publicado en Semanario Jurídico. Sección Doctrina. Año 7 N° 657 del 17/9/87
- “El régimen jurídico de las audiencias públicas en Córdoba” de nuestra autoría. La Ley Córdoba abril 2010. .

PÉREZ GUILHOU, Dardo “en Derecho constitucional de la reforma de 1994”, tomo I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Mendoza, 1995, “Sistema y régimen político argentino”.

- “El Poder Judicial: órgano político y estamental”, en la obra colectiva: El Poder Judicial. Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos Depalma, Buenos Aires, 1989.

POSADA, Adolfo, *Tratado de derecho político*, Jorro, Madrid, 1908, t. I, noviembre de 2004.

PRIEUR, Michel, “La Noción de patrimonio común” J.A. 23/12/1998. Nro. 6121.

QUIROGA LAVIÉ, *Constitución Argentina comentada*, ob. cit., pág.207 y ss.

- *El amparo colectivo*, Edit. Rubinzal Culzoni.

QUIROGA LAVIÉ, BENEDETTI, CENICACELAYA, *Derecho constitucional argentino*, tomo I. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires- Santa Fe, 2009.

ROMERO, César Enrique, *Derecho constitucional*, tomo I, Victor P. de Zavalía Editor, Buenos Aires, 1975.

SCHWARTZ Bernard, *Administrative Law*, Little Brown Company, Boston, 1991

TREBER Salvador, *Economía del sector público*, Edic. Coop. Fac. C.E. UNC. Edic. 2002.

SESIN, Domingo, *Administración Pública. Actividad Reglada, discrecional y técnica*, 2ª edición. Lexis Nexis, Bs. As.2004.

STIGLITZ, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires 2002

TAWIL, Guido S., *Administración y Justicia*, Depalma, Buenos Aires, 1993, tomo I.

WEIL, Prosper, *Derecho Administrativo. Cuadernos de Civitas*, Civitas, Madrid,1994.

