

Key issues of fiscal federalism and regional asymmetries in the Republic of Argentina

Aspectos clave del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la República Argentina¹

Fecha de recepción: 28 de mayo de 2012

Fecha de revisión: 15 de junio de 2012

Fecha de aceptación: 28 de junio de 2012

*Luciano Carlos Rezzoagli*²

*Alcides Bazza*³

RESUMEN

En el presente trabajo se hace un abordaje crítico – propositivo y estructural (constitución, ley de coparticipación, pactos fiscales y determinadas transferencias condicionadas) del sistema de distribución fiscal argentino (federalismo fiscal) con relación a la prestación efectiva de los servicios públicos básicos (indispensables) para la vida digna de los habitantes en todo el territorio del país, siendo elementos importantes de análisis la generación de capacidades endógenas regionales adecuadas, la infraestructura y la calidad – cantidad de la oferta de servicio en relación a la demanda o necesidades poblacionales. Es un estudio de tinte cualitativo, no experimental, cuyos instrumentos de análisis lo constituyen los datos actuales que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) referentes a la prestación, cantidad y calidad de servicios públicos en las distintas regiones del país, el último censo nacional del 2010, la legislación histórica y actual referente al Federalismo Fiscal Argentino y la doctrina especializada en este aspecto.

ABSTRACT

This paper presents a critical-propositive and structural approach (constitution, revenue sharing law, fiscal pacts and certain conditional transfers) of the Argentine fiscal distribution system (fiscal federalism) in relation to the effective delivery of basic public services (essential) for a decent life for people throughout the country, with important elements of analysis such as the generation of appropriate endogenous regional capacities, infrastructure and quality -quantity of the service offering in relation to demand or population needs-. It is a qualitative study, not experimental, which analytical instruments are current data published by the National Institute of Statistics and Census (INDEC) concerning the provision, quantity and quality of public services in different regions of the country, last national census of 2010, current and historical legislation on Argentine fiscal federalism and the specialized doctrine in this issue.

- 1 Artículo resultado de investigación del proyecto denominado: "Replanteando el Federalismo Fiscal en la República Argentina". Beca Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (Argentina).
- 2 Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España), graduado con mención honorífica. Becario Postdoctoral del Conicet. Investigador del Instituto de Investigación de Estado, Territorio y Economía (IIETE) y del Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Profesor – tutor de Economía Política y coordinador académico de la carrera de Doctorado en Derecho en dicha institución educativa, Santa Fe, Argentina. Profesor visitante dedicación simple de la Universidad Austral (Buenos Aires) y de postgrado en varias Instituciones Latinoamericanas. Declarado en octubre de 2011 como "Visitante Distinguido" por el Honorable Ayuntamiento de la ciudad de Puebla (México). Correo electrónico de contacto: lrezzoagli@hotmail.com
- 3 Abogado. Especialista en Derecho de Empresa (UNL). Colaborador del Instituto de Investigación de Estado, Territorio y Economía (IIETE) y miembro del proyecto CAI+D tipo I denominado "El Federalismo Fiscal y las asimetrías territoriales en la República Argentina", director: Dr. Luciano Carlos Rezzoagli, lugar de trabajo: Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico de contacto: alcidesbazza@gmail.com

Palabras clave

Asimetrías Regionales, Servicios Públicos, Pactos Fiscales, Federalismo Fiscal.

Key words

Regional Asymmetries, Public Services, Fiscal Pacts, Fiscal Federalism.

INTRODUCCIÓN

Cuando el texto constitucional argentino en el artículo 75 (facultades del Congreso de la Nación), inciso 2º, expresa la necesidad de que la ley de coparticipación distribuya los recursos coparticipables entre los diferentes niveles de gobierno según sean sus competencias, servicios y funciones, está señalando criterios objetivos para la coparticipación, pero exige además, explícitamente, su carácter equitativo y solidario para dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Esta disposición se encuentra reforzada en el mismo artículo 75, inciso 19, cuando refiere a la necesidad de proveer un crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y promover políticas públicas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Ahora bien, el actual contexto de aguda asimetría regional existente en la República Argentina respecto a la calidad y cantidad de los servicios públicos indispensables para la vida digna de los habitantes en las distintas regiones, plantea dudas respecto a la exigibilidad de estos principios rectores y sobre la constitucionalidad de un régimen fiscal federal vigente que, a priori, se presenta incompatible con las disposiciones constitucionales mencionadas.

Dar respuesta a los interrogantes planteados (demostrando las asimetrías regionales en función del caso servicios públicos indispensables en las distintas regiones y analizando el federalismo fiscal argentino) para vislumbrar (si fuese el caso) pautas de soluciones adecuadas, representan los desafíos planteados en este artículo.

Para el desarrollo de estos desafíos, nos impusimos, en principio, analizar los aspectos demográficos, económicos y territoriales de la República Argentina, comparando ciertos servicios públicos indispensables ligados a la condicionalidad vivienda (en lo atinente a su prestación y respecto a la calidad de la misma), en las distintas regiones que componen el país, para determinar la existencia o no de desequilibrios y asimetrías. Considerados estos aspectos, tratamos de introducir el componente tributario y el fenómeno del federalismo fiscal, ligado al elemento decisional (destino de los fondos), en función de los parámetros que marca la Constitución Argentina, porque tal como establecía Theda Skocpol (1989) “[l]os medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual

sobre sus capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales” (p.24). Observaremos y determinaremos, por último, la lógica contradictoria de los discursos dominantes con la realidad fiscal compleja y la brecha que se presenta entre el mandato constitucional y la realidad operacional. Este último aspecto nos dará la pauta para determinar conclusiones.

Es un estudio de tinte cualitativo, no experimental, cuyos instrumentos de análisis lo constituyen los datos actuales que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) referentes a la prestación, cantidad y calidad de servicios públicos en las distintas regiones del país, el último censo nacional del 2010, la legislación histórica y actual referente al Federalismo Fiscal Argentino y la doctrina especializada en este aspecto.

REFLEXIÓN

Caracterización de los aspectos demográficos, económicos y territoriales de la República Argentina

Argentina tiene una extensión territorial aproximada de dos millones ochocientos mil kilómetros cuadrados (tomando solo la superficie continental americana excluyendo a: - las islas Malvinas y a la superficie continental Antártica – conformada por la Antártida Argentina y las islas Georgias del Sur, Orcadas del Sur y Sandwich del Sur –), y una población que ya supera los cuarenta millones de habitantes. Está constituida por un Gobierno Federal, 24 Entidades Federativas (incluyendo La Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y por 2259 Municipios y Comunas.

Es interesante destacar que el 62 % de la población del país se concentra en apenas el 21,7% del territorio, específicamente, en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A nivel productivo, tan solo cuatro provincias (Mendoza además de las tres mencionadas) y la CABA generan el 80 % de la producción nacional (Indec, 2012).

El grado de contraste y desigualdad entre las regiones de Argentina se ve particularmente vislumbrado en la renta per cápita de los habitantes de cada provincia. Así, encontramos por ejemplo, en lo atinente al salario de empleados en el sector privado, que las

mayores remuneraciones se perciben en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias patagónicas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), donde estas últimas según Indec (2012) llegan a duplicar los salarios de las demás provincias, principalmente, las del noroeste y noreste argentino.

Los ciudadanos tienen la opción de “votar con los pies”, como bien lo señala el Tiebout Model (McDonal y McMillen, 2011), esto implica que la movilidad de los ciudadanos y la descentralización de la provisión pública son las bases del mecanismo de elección descrito como “voto con los pies”, es decir, el desplazamiento de la población (Ziccardi, 2002) a los territorios en los que la relación entre las posibilidades laborales, los impuestos que se deben pagar y los beneficios que se obtienen sean más satisfactorios (Rezzoagli, 2011). De esta forma, si se asume que los individuos están perfectamente informados y no poseen restricciones para la movilidad geográfica, entonces cada persona podrá escoger aquella combinación de bienes públicos ofrecidos por los distintos gobiernos subnacionales que más se aproximen a sus preferencias personales (Rezzoagli, 2011).

Veamos algunas particularidades en torno a la condicionalidad “vivienda” y “servicios públicos”, que se presenta entre diferentes provincias (CENSO NACIONAL, 2010):

Analizando la cantidad de viviendas por provincia tomando los datos relevados por el INDEC, es notorio observar que en tres provincias (Buenos Aires con 5.383.536, Córdoba con 1.235.956 y Santa Fe con 1.145.270) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.425.840) se concentra el 66,42% (9.190.602) de la cantidad total de viviendas en el país, mientras que el 33,58% se divide entre las 20 restantes entidades federativas. Entre estas últimas encontramos que las cinco provincias con menor cantidad de viviendas son: - La Pampa con 133.529; Catamarca con 114.019; La Rioja con 109.182, Santa Cruz con 94.434 y Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur con 43.579. Hacen un total de 535.418 viviendas, que representan tan solo el 3,9 % del país.

Respecto a la proporción de ocupantes en viviendas con algún Nivel de Hacinamiento, es decir, respecto a la disponibilidad de espacio por persona en los hogares que habitan, el porcentaje de hogares particulares con o más de dos personas por cuarto es, a nivel nacional, del 24,7%, o sea que, prácticamente la cuarta parte de los hogares particulares se encuentran

en condiciones de hacinamiento. Un mayor grado se da en las provincias de las regiones NEA (noreste argentino) y NOA (noroeste argentino) por el nivel de déficit habitacional, es intermedio en la Patagonia, Cuyo y Gran Buenos Aires, por último, mayor comodidad se observa en la región Pampeana y en Tierra del Fuego.

Según datos del censo nacional 2010, un 3.5 % de los hogares argentinos presentan lo que se denomina “hacinamiento crítico”. Este valor es muy inferior a lo que presentan las provincias de Chaco (6.9), Santiago del Estero (7), Salta (8.2) y Formosa (9.2) Esta última provincia tiene el porcentaje de hacinamiento más alto de la República Argentina. Solamente seis provincias tienen índices menores de hacinamiento a la media nacional, entre ellas se comprende a Córdoba (2.8), Santa Fe (2.7), Tierra del Fuego (2.3), La Pampa (1.6) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1,21).

En cuanto a la provisión de Energía eléctrica por red en los hogares, constituye un servicio básico con el que cuentan, afortunadamente, la mayoría de los hogares argentinos. Considerando solo los hogares urbanos, el 2,1% carece de electricidad (Garnica, 2005). En vastos sectores de Argentina, sin embargo, esta generalización no resulta válida, fundamentalmente por su escasa densidad de población, sus características de aislamiento y su nivel de vida hace que su población no constituya un segmento “rentable” para la instalación de este servicio. Dentro de este grupo, los departamentos con mayor déficit son: Santa Victoria (Jujuy) y Mitre (Santiago del Estero), en donde más del 80% de los hogares carece de este suministro. Esta proporción supera al 70% en Lihuel Calel (La Pampa), Rivadavia (Salta), Catan Lil (Neuquén) y Bermejo (Formosa). La proporción de hogares sin electricidad también resulta alta en vastos sectores del NOA, especialmente, hacia el occidente, es decir, en la Puna y su borde; también, muestra un grave déficit la cuña de pobreza interpuesta entre el NOA y NEA (Chaco salteño, oeste chaqueño, Santiago del Estero). Asimismo, hacia el centro del país, se evidencian problemas algunas áreas de los interiores riojano y puntano. Dentro de la región pampeana podemos señalar al delta entrerriano, la pampa depirrida bonaerense y el oeste pampeano; finalmente, en la Patagonia, la situación de la meseta se muestra muy problemática (Velázquez, 2010).

En lo referente a desagües por red cloacal es realmente preocupante la falta de acceso de las viviendas en gran parte del país a este servicio, ya que el 46,23

% de ellas carecen de red cloacal. El 53,76 % restante de las viviendas sí cuentan con el mencionado servicio. También se distribuye de manera desigual en cada provincia, así, analizando las regiones más problemáticas en este aspecto vemos que carecen de servicio: el 73,6 % de las viviendas de Chaco, el 81,6 % de las viviendas de Misiones, el 70 % de las viviendas de San Juan, y el 77,3 % de las viviendas de Santiago del Estero. Entre las regiones con menor resabio encontramos en primer lugar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (solo el 1,3 %), Tierra del Fuego (12,4 %), Santa Cruz (17,4 %), Chubut (21,7 %).

El servicio de gas natural por red se asimila al de cloacas ya que solo el 56,2 % de todas las viviendas del territorio nacional tienen acceso al mismo, y, a su vez, de forma fuertemente desproporcionada según la región que analicemos. En este sentido, 12 provincias (más la CABA) tienen como principal combustible para cocinar al gas natural, pero en muy distintos y variados porcentajes.

Tanto San Luis (53,88 %), San Juan (51,64 %), Córdoba (51,47 %) y Santa Fe (49,56 %) están por debajo del 55 % del total de sus viviendas que acceden al mencionado combustible. Quienes superan el 55 % y tienen mejor extensión del servicio son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (93,48 %), Santa Cruz (94,68 %), Tierra del Fuego (90,49 %), Chubut (88,43), La Pampa (85,42 %), Neuquén (85,18), Río Negro (81,33), Mendoza (67,39), y en menor medida la Provincia de Buenos Aires (66,22 %).

Como contrapartida, en las provincias restantes las viviendas tienen como principal combustible para cocinar el gas en garrafa, y cuatro de ellas (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) directamente no tienen gas natural por red en sus viviendas. Salta (42,58 %), Tucumán (40,60 %), Jujuy (39 %) y Entre Ríos (26,01 %) superan el 26 % de viviendas con acceso a gas natural, mientras que Santiago del Estero (22,03 %), Catamarca (18,59 %) y La Rioja (13,62 %) no alcanzan el 25 %.

Considerando la *Extensión de Pavimento* de cada región solamente en los hogares urbanos, el 21,7% no cuenta con este servicio. Ante el proceso de desmantelamiento de la red ferroviaria en sucesivas etapas y su progresivo reemplazo por el transporte automotor, la existencia de caminos pavimentados constituye una necesidad imperiosa para mitigar el aislamiento que padecen diversos lugares de la geografía argentina. En los departamentos con peor situación relativa,

entre 72, 92 y 100% de sus hogares están alejados de caminos asfaltados. Existen además, 21 unidades departamentales cuyos residentes carecen por completo de caminos asfaltados, estas son: Santa Catalina, Rinconada, Susques y Valle Grande (en Jujuy), Iruya, La Poma y Rivadavia (en Salta), Ramón Lista y Bermejo (en Formosa), Berón de Astrada (Corrientes), Atamisqui y Mitre (en Santiago del Estero), Curacó y Caleu (en La Pampa), Minas y Catan Lil (en Neuquén), El Cuy y Ñorquinco (en Río Negro), Telsen, Gatre y Paso de Indios (en Chubut). En términos genéricos el NOA y el NEA llevan una vez más la peor parte, constituyendo las regiones argentinas con menos hogares situados cerca de caminos asfaltados. En la Región de Cuyo la situación de los oasis centrales (mendocino, san rafaelino y sanjuanino) es mucho mejor que la de los respectivos interiores provinciales. En la región pampeana se contraponen la situación de las provincias de Buenos Aires y sur de Santa Fe, y oriente pampeano, que disponen de mayor proporción de pavimento con la de todo Entre Ríos, interior serrano cordobés y occidente pampeano, con fuertes carencias en este aspecto. En la Patagonia, salvo Santa Cruz y Tierra del Fuego, la situación es muy deficitaria.

Evidentemente estos aspectos reflejan desigualdades que deben afrontar las provincias y municipios, no únicamente de manera particular, sino también, y fundamentalmente, en forma colectiva y coordinada con el gobierno nacional, mediante un sistema financiero equitativo, solidario y redistributivo. El objetivo a seguir es analizar qué papel puede jugar el Federalismo Fiscal de acuerdo al mandato estipulado por nuestra Constitución Nacional en los artículos 75 inc. 18 y 19, cuando refieren a la generación de un grado igual de desarrollo a todos los habitantes de la nación, considerando la calidad de vida como elemento central para lograr ese fin.

Por lo expuesto, nos avocaremos a efectuar un profundo análisis sobre el sistema de coparticipación fiscal argentino, tratando de buscar respuestas a los interrogantes que se presenten, teniendo en cuenta los antecedentes históricos en materia de recaudación, analizando la estructura que presenta nuestro sistema fiscal, los fondos percibidos por las provincias y nación, y un especial análisis sobre el Pacto Fiscal que se viene prorrogando desde hace más de 18 años y es sumamente cuestionado en nuestros días, ya que provincias como Córdoba y Corrientes han decidido llevar la discusión sobre la vigencia del mismo, en materia previsional, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El Federalismo Fiscal y el sistema de coparticipación fiscal en la Argentina. Antecedentes históricos y su evolución hasta la actualidad

Con base a lo dicho y a los fines de saber cuál es el papel que juega el federalismo fiscal en la disminución de las asimetrías regionales existentes, tendiendo a la igualdad de oportunidades de aprovechamiento en cada una de las provincias (Del Bono, 2004). Comenzaremos en esta segunda parte con un análisis específico sobre nuestro sistema de distribución fiscal. Argentina adopta un modelo de Estado federal en la Constitución Nacional de 1853, que apaciguó las guerras internas y sentó las bases de la organización nacional bajo un modelo que tomó la experiencia impuesta, en gran medida, por la Constitución de los Estados Unidos de 1787.

Luego de 30 años de conflictos internos desde nuestra declaración de independencia en 1816, el país pudo organizarse, jurídica e institucionalmente, mediante una carta magna que reconoce las autonomías de los gobiernos locales, como preexistentes a la conformación del Estado Nacional, el cual adquiere su soberanía gracias al acuerdo de voluntades que le ceden los entes subnacionales.

Este proceso de organización jurídico-institucional se termina de concretar en el año 1860 donde se produce la primera reforma de la Constitución, al incorporarse la provincia de Buenos Aires al resto de la Confederación Argentina, tras la batalla de San José de Flores (1859), así, las distintas regiones del interior del país logran vencer los intentos centralistas de gobierno impulsados continuamente por Buenos Aires, quien se había separado como Estado soberano. Sin embargo, haciendo una revisión histórica de las relaciones fiscales entre Nación y provincias, este sistema federal se fue concentrando cada vez más por el gobierno central, a pesar de sus postulados teóricos, siguiendo a Fernández (1999), la organización fiscal Argentina puede dividirse en dos grandes etapas:

- La primera transcurre desde la formación del Estado Nacional por 1860 hasta 1935. La característica principal de esta etapa es la inexistencia de formas de coparticipación fiscal, por lo que, tanto la autoridad central como las subnacionales se auto abastecían con los recursos propios siguiendo la normativa constitucional vigente.
- La segunda etapa está comprendida desde 1935 hasta nuestros días. La característica principal está

dada por los acuerdos de coparticipación fiscal, y es justamente en 1935 donde por primera vez se establece dicho acuerdo para impuestos específicos (en 1952 se incluye la trasmisión gratuita de bienes). En 1973 se unifican los sistemas existentes y se fija, por primera vez en la historia nacional, un porcentaje para la Nación y otro para las provincias; en 1988 se sanciona la ley 23548, poniendo fin a una etapa intermedia de anarquía coparticipativa que se extendía desde 1983 con el abandono del sistema anterior, y en su artículo tercero dispone que el monto total de lo recaudado por los gravámenes a que se refiere dicha ley se distribuirá el 42,34% a la Nación, el 54,66% al conjunto de las provincias adheridas, el 2% para el recupero del nivel relativo de algunas provincias que menciona, y el 1% para un fondo ATN (Aportes al Tesoro Nacional).

Algunos rasgos del sistema institucional contribuyeron a la centralización (Ramió, 2005), como el carácter hegemónico del modelo presidencialista, el carácter nacional de los principales partidos políticos y el recurrir frecuentemente a medidas como el estado de sitio o la intervención federal, rasgo al que contribuyeron -aún más- las reiteradas emergencias en lo económico y social (Velázquez, 2008).

Atendiendo a la distribución de las responsabilidades de gasto, también pueden reconocerse dos etapas bien marcadas:

- La primera se inicia con la propia organización nacional (último cuarto del siglo XIX) y se caracteriza por un creciente gasto público nacional, el que muchas veces se realizó a expensas de funciones que, según la Constitución Nacional, eran incumbencia exclusiva de las provincias. Como resultado de estos procesos, se estructuró un patrón de gastos que se basaba en asignar aproximadamente un 75% del total del gasto a la Nación y un 25% a las Provincias. Estas proporciones se mantuvieron durante casi un siglo, a pesar de los profundos cambios que en el sector público ocurrieron durante ese periodo.
- Hacia principios de los 60 esta tendencia comenzó a revertirse como consecuencia de diferentes planes descentralizadores. Las provincias fueron asumiendo nuevas funciones, algunas de forma delegada, como la educación y la salud, y otras en las que avanza sobre el sector privado. Lo cierto es que, desde hace más de 50 años, se comprueba un gradual aumento del gasto en las

provincias sin que exista un correlativo aumento equiparable de sus ingresos coparticipables (Asencio, 2000), lo cual nos permite confirmar la desconcentración del gasto como característica importante del federalismo Fiscal Argentino, y su tendencia al mantenimiento en el futuro (Fernández, 1999).

Este proceso de concentración del ingreso y desconcentración del gasto se fue agudizando aún más, principalmente en la década del 90, entre otras causas, debido a las urgencias monetarias del déficit fiscal del gobierno federal, atribuido al déficit previsual y al crecimiento de la deuda externa, razones por las cuales, se pretendió justificar la violación reiterada de la ley 23548 que, en 1992, llevó la relación de la distribución primaria del 48,5% para el gobierno federal y el 51,5% para las provincias a un 58% y un 42,6% respectivamente en forma aproximada (el porcentaje restante corresponde al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional). Esta crisis fiscal y política se resolvió, provisoriamente, con el Acuerdo Fiscal Federal del 12 de agosto de 1992 y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993.

Con la reforma del año 1994, el art. 75 inc. 2º, de nuestra Constitución Nacional, en su primera parte, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias y define la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos y reserva la potestad tributaria sobre los impuestos directos para las provincias, aunque faculta a la Nación a utilizar estos últimos -durante un plazo determinado- siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general lo exijan (Rezzoagli, 2011).

Así lo establece, cuando atribuye al Congreso la facultad de:

Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables (...) (Constitución Nacional de Argentina, 1994, art.75).

Siguiendo a Dalla y Garat (2008), el citado inciso 2º, primera parte, debe interpretarse en armonía con lo dispuesto incisos 12, 13 y 18, del art. 75, cuando

refieren respectivamente al dictado de la legislación de fondo; a la facultad de reglar el comercio internacional e interprovincial y a la llamada "cláusula del progreso" merced a la cual ha podido el Congreso Federal establecer exenciones de tributos locales a determinadas actividades con propósito de interés nacional. También, y principalmente, con el inciso 19, al incorporar un nuevo mandato que antes se encontraba implícito en el texto constitucional. Se dice allí que, corresponde al Congreso " (...) Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (...)", (Constitución Nacional de Argentina, 1994, art.75).

Esta disposición hace referencia directa a la del inciso 2º, por lo que se establece que la distribución de los recursos que formen la masa del régimen de coparticipación, "(...) 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 (...)", (Constitución Nacional de Argentina, 1994, art.75).

Sin embargo, como veremos, se dejó la puerta para una facultad reconocida al Gobierno Federal por el inciso 3º del mismo artículo cuando reza "establecer asignaciones específicas de recursos coparticipables". Hoy, jurídicamente, debemos hacer mención especial en dos normas:

- a. El artículo 15º de la ley 23.548, que establece la prórroga automática de su vigencia "ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente".
- b. Las leyes 24.699 y 24.919 que, conforme a lo expuesto, "prorrogan el cumplimiento de las cláusulas del Pacto para la producción, el Empleo y el Crecimiento (...)".

Lo cierto es que hasta la fecha no se ha cumplido con el mandato temporal que impone la cláusula transitoria sexta de la Constitución reformada en 1994, lo que hace complejo el mecanismo de distribución (Dalla, 1998), dado que no se ha sancionado la ley convenio y rigen en su lugar un conjunto de normas y pactos con distintos criterios de reparto. La distribución primaria de los tributos coparticipados, al no existir la ley convenio, debe necesariamente detallarse según las disposiciones de cada una de las normas que intervienen en el sistema.

En ese marco, la Ley N° 25.570, estableció que la distribución de recursos, a partir del 01/03/2002, se hace de acuerdo con el siguiente esquema:

- a. Por la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos la distribución primaria será de 42,34 % al Tesoro Nacional, 56,66 % a las Provincias y 1 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias - ATN).
- b. No obstante, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene por Leyes N° 24.130 y 26.078, el 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos y la suma de \$45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales.
- c. Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos, como por ejemplo las Leyes 20628 y 20078 sobre Impuesto a las Ganancias; Impuesto al Valor Agregado - Ley N° 23.966, art. 5º. Punto 2 y Ley N° 26.078; Impuestos Internos - Ley N° 24.674: excepto Seguros; Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas - Ley N° 23.905, Título VII; Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos - Ley N° 20.630 y sus modificaciones; y muchas otras más que, al tener asignaciones específicas (art. 75, inc. 3º C.N.), no ingresan en la masa coparticipable primaria del art. 3º de la Ley 23548.

Mediante este sistema, actualmente, el Estado Nacional “obtiene más del 80% de la recaudación tributaria, mientras que los gastos que afronta representan algo más del 50% del total” (Rubinzal, 2010), esto significa que existe en el país un claro proceso de concentración respecto a los ingresos tributarios por parte del gobierno central, y un actual y creciente proceso de desconcentración respecto de los gastos (Rezzoagli, 2011). Ahora bien, ¿cómo repercute este sistema concentrado de ingresos y desconcentrado de gastos en las diferencias regionales señaladas en la primera parte de este artículo? Para dar respuesta a este interrogante debemos hacer referencia a distintas cuestiones:

- En principio, reconocer que las diferencias en calidad de servicios existentes entre las distintas regiones del país es manifiesta y evidente, como así lo demuestran las estadísticas, información y los datos de distintas instituciones privadas y públicas a las que hemos referenciado;
- Haciendo un análisis jurídico de esta situación fáctica, se puede afirmar aún, y a pesar de los grandes o escasos esfuerzos, sigue siendo un verdadero desafío la concreción del artículo 75,

inciso 19 de nuestra Constitución Nacional cuando dice que se debe “(...) Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (...)”, (Constitución Nacional de Argentina, 1994, art.75).

Partiendo de esta problemática, y siendo fundamental el papel que debe tener el federalismo fiscal, entendido como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y locales (Stiglitz, 2002), o bien como el estudio de la distribución del poder fiscal entre distintas capas de gobierno dada su autonomía jurisdiccional (Garello, 2003); corresponde efectuar una breve reflexión sobre las “formas de distribución de los recursos recaudados” y sobre su “eficacia” en la concreción de las finalidades perseguidas, para ello es importante ver:

- a. ¿Quién los recauda y distribuye (o redistribuye)?;
- b. ¿Cómo distribuye (o redistribuye)?

Con el desarrollo expuesto en los párrafos anteriores podemos dar respuesta al primer interrogante, sin dudas por el sistema fiscal que rige actualmente, el Estado Nacional es quien concentra el 80 % de todo lo recaudado y por ende, si bien las provincias cuentan con recursos propios, es evidente que están sujetas a lo acordado con el gobierno central. Ahora bien, respecto al segundo interrogante, son muchos los aspectos que podrían tratarse para dilucidar con mayor precisión nuestro complejo sistema de coparticipación, pero por razones de brevedad tomaremos un tema vigente en nuestros días, objeto de fuertes cuestionamientos por distintas provincias que han decidido recurrir al supremo tribunal de justicia nacional para que se expida al respecto, como es el “Pacto Fiscal para la producción, el Empleo y el Crecimiento”.

Influencia de los Pactos Fiscales en el Sistema de Distribución Fiscal Nacional. La ANSES como ente destinatario de los fondos y su utilización para el financiamiento de proyectos nacionales. Eficacia de los mismos en las provincias

En la década del '90 el Gobierno Nacional y los Gobernadores de las Provincias suscribieron los denominados Pactos Fiscales. El 12 de agosto de 1992 se celebró el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales con la finalidad de financiar las obligaciones previsionales nacionales. En la ocasión

se consideró necesario detraer un porcentaje (15%) de la masa coparticipable (“pre-coparticipación”: antes de proceder a su distribución) afectando específicamente a ese objetivo. Este acuerdo se conoce como *Pacto Fiscal I*.

El 12 de agosto de 1993 el Presidente de la Nación y los Gobernadores de las Provincias firmaron el denominado *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*. Este acuerdo fue ratificado por el Congreso de la Nación de un modo muy particular, y por las Legislaturas provinciales, con excepción de la de Córdoba, que lo hizo cuando asumió como titular del Poder Ejecutivo provincial el Dr. Mestre. Dicho acuerdo establecía la subsunción y prórroga del primer Pacto Fiscal (firmado un año atrás) y una serie de obligaciones a cargo de ambos niveles de gobierno: algunas de cumplimiento inmediato y otras de cumplimiento progresivo. Este acuerdo se conoce como *Pacto Fiscal II*.

Como puede observarse, los motivos fueron bien distintos: en el primero, hacer frente a las obligaciones previsionales nacionales, trayendo de la masa coparticipable -es decir, con carácter previo a la distribución primaria- el porcentaje del 15% para su financiación. En el segundo (1993), los motivos fueron mejorar la competitividad de la economía (época de la Ley de Convertibilidad, donde 1 Peso equivalía a 1 Dólar), intentando disminuir el “costo argentino” (impuestos que no favorecían a la exportación y reducción de las contribuciones patronales, entre otras medidas), en un contexto de flexibilización laboral y vaciamiento de las capacidades del Estado.

El “efecto tequila” que impactó en las finanzas públicas argentinas hacia fines de 1994 obligó a suspender por un año el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de las provincias, que se hallaban pendientes de implementación. Vencido el plazo de suspensión, el Pacto Fiscal fue prorrogado en forma sucesiva y “encadenada” a través de leyes nacionales, acuerdos federales y, por último, a través de la Ley 26.078 de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente al ejercicio 2006. Esta última disposición no fue ratificada por la totalidad de las jurisdicciones, provocando un “mapa asimétrico” en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Berteza, 2010).

Como anticipamos, el mencionado Pacto, en nuestros días, está siendo atacado judicialmente por distintas provincias que, entre otras causas, alegan que

el mismo ya no tiene razón de ser luego de la estativación del sistema nacional de jubilaciones y pensiones dejándose de lado el régimen privado de las AFJP. A su vez, la Provincia de Córdoba, a la que luego se le sumó Corrientes, iniciaron una acción judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, denunciando al pacto referenciado y dejando de aportar el 15% correspondiente al sistema previsional.

Por su parte, el gobierno nacional alega que en razón del Acuerdo Fiscal de 2002 y de la Ley 25570 de Ratificación, esta detracción habría devenido en una “asignación específica”, sustentada en el inc. 3º, art. 75 de la C.N. Lo cierto es que, mientras no exista un pronunciamiento específico de la Corte habrá que continuar analizando ambos argumentos, pero como conclusión se puede decir que, en principio, las provincias se encuentran obligadas a cumplir con la totalidad de las obligaciones tributarias emanadas por el Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, hasta tanto no “denuncien” el mismo. Ante esta situación de incertidumbre lo conveniente sería expresar la voluntad de suscribir un *nuevo Pacto Fiscal* (Berteza, 2010).

Más allá de los cuestionamientos y de las asimetrías regionales en cuanto a las obligaciones tributarias que deben cumplir las distintas provincias como consecuencia de este Pacto, en donde queda supeditado a lo que resuelva próximamente el alto tribunal de la Nación, corresponde analizar concretamente los programas y proyectos de alcance nacional, impulsados por el gobierno central y financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como receptor de los fondos provenientes de la retención de impuestos pre-coparticipables del 15 %.

En principio, a ella corresponde el financiamiento y solvencia de todo el sistema previsional de la nación, pero también se ha destinado parte de sus recursos para financiar programas que la Nación desarrolló con fines de fomentar la construcción de viviendas, salud, educación, entre otros temas. Para ello, vamos a tomar tres proyectos puntuales:

El Programa Conectar Igualdad

Constituye un avance importante ya que se trata de una iniciativa que busca recuperar y valorizar la escuela pública con el fin de reducir las brechas digitales, educativas y sociales en toda la extensión de nuestro país. Se trata de una Política de Estado creada a partir del Decreto 459/10, como una política

de inclusión digital de alcance federal, que recorre el país distribuyendo tres millones de netbooks en el período 2010-2012, a cada estudiante y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial y de institutos de formación docente.

El Programa contempla el uso de las netbooks tanto en el ámbito escolar como también en los hogares, de modo tal que, se logre un impacto en la vida diaria de todas las familias y de las más heterogéneas comunidades de la Argentina, con el objeto de lograr una sociedad alfabetizada en las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con la posibilidad de un acceso democrático a recursos tecnológicos e información sin distinción de grupo social, económico ni de densidades poblacionales.

Transferencias condicionadas

Otro programa que presenta similitudes al anterior es el “de Transferencias Condicionadas (PTC), tomemos como ejemplo el programa social “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”; es un avance importante para intentar aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes y de mejorar el ingreso de sus hogares en todos los rincones del país. Ha marcado un nuevo paradigma en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) por dos motivos fundamentales (Cogliandro, 2010).

En primer lugar, al reconocer que el empleo ya no garantiza los beneficios de la seguridad social, y por lo tanto, es necesario disminuir la desigualdad e inequidad que sufren los niños/as y adolescentes cuyos padres no cuentan con un empleo formal vía otros mecanismos.

En segundo lugar, porque alcanza a cinco millones de beneficiarios en promedio, a diferencia de los PTC precedentes, y el beneficio tiene en cuenta la composición familiar y su monto es en función a la cantidad de hijos. Como bien sabemos las familias más numerosas son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

“Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Convenio Marco)”

Celebrado en agosto del año 2005 y siendo suscripto por todos los gobernadores de las provincias incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de dar solución al problema habitacional de los

sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con gran déficit de viviendas, haciendo especial énfasis sobre la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), comprometiéndose así, entregar a las jurisdicciones un financiamiento plurianual no reintegrable para la construcción en todo el país de 300.000 unidades de vivienda.

Tomando en consideración los dos primeros programas, ambos presentan similitudes que ameritan su tratamiento conjunto; *La Asignación Universal por Hijo* reconoce la importancia de la condicionalidad en salud y educación, pautas básicas para el acceso de los beneficiarios al subsidio, porque permitirá mejorar las condiciones de vida, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral.

A pesar de ello, las condicionalidades se plantean solo del lado de la demanda, es decir, estableciendo obligaciones para los beneficiarios, pero no se considera una mejora o incremento de la oferta de los servicios de salud y educación para asegurar su cumplimiento, aunado a esto debemos resaltar que dichas funciones fueron descentralizadas a las provincias y que dependen de sus propios recursos. Es clave aumentar y mejorar la calidad de las ofertas públicas en los servicios de salud y educación y no solamente exigir el cumplimiento a los beneficiarios (Cogliandro, 2010).

Se puede decir lo mismo respecto del *Programa Conectar Igualdad*, dado que, si bien el equipamiento tecnológico es de gran importancia, debemos analizar la infraestructura y recursos humanos que permiten el aprovechamiento de esos recursos tecnológicos. La falta de equipos técnicos y de estructura local, para llevar a cabo los programas pensados a nivel nacional, en las provincias y municipios provoca el distanciamiento con aquellos que cuentan con las variables de realización efectiva. En esta dinámica si deben producirse previa o conjuntamente programas de generación estructural de capacidades endógenas para la equiparación horizontal de aprovechamiento de oportunidades.

Respecto del último programa, si bien el mismo depende del Ministerio de Planificación federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Subsecretaría de desarrollo Urbano y Vivienda, las obras se financian con fondos propios de la ANSES; así se puede ver consultando su sitio web en la parte “proyectos de inversión”, la construcción de viviendas realizadas entre los años 2010 y 2011 en las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Chaco, Mendoza y Entre Ríos.

Aplaudimos la importancia de esta inversión, como así lo destacamos en cada uno de los programas que se mencionaron anteriormente, pero aquí también corresponde efectuar un cuestionamiento reflexivo y propositivo. Si tomamos el nivel de hacinamiento de las provincias beneficiadas podemos decir que Chaco cuenta con el porcentaje más alto de las anteriormente mencionadas, siendo una de las cuatro mayormente perjudicadas en el país, por lo que se justifica esta priorización en la entrega de viviendas que hace el gobierno nacional. No obstante ello, si tomamos este indicador analizado en el punto primero del escrito, las provincias de Santiago del Estero, Salta y Formosa se encuentran en peores condiciones y aún no han sido beneficiadas con la construcción de más viviendas.

CONCLUSIONES

Resulta evidente que el sistema actual lejos está de responder y operativizar el llamamiento constitucional de igualdad, redistribución y solidaridad, esto implica que debe replantearse integralmente el sistema de distribución fiscal, si se pretende cumplir con lo contemplado por la Constitución Argentina, donde se atiendan las necesidades locales en armonía con las nacionales.

Cuando las decisiones se toman casi discrecionalmente desde el nivel central o nacional, se alejan o no tienen en cuenta las expresiones municipales y regionales, se pierde contacto popular, se deteriora el principio básico representativo y participativo basado en la soberanía y la representación del pueblo, y se produce una efectiva tensión entre crecimiento y democracia (sin una efectiva democracia no puede hablarse de desarrollo).

Sin embargo, no compartimos aquellas propuestas que plantean desfinanciar el poder central bajo una retórica "federalista", intentando dar soluciones a la situación mencionada, y resultan funcionales a un proceso de debilitamiento del Estado Nacional, porque también ese retroceso termina obstaculizando la vigencia efectiva del sistema federal de gobierno, debido a que se limitan a considerar, exclusivamente, las prestaciones clásicas de cada jurisdicción desde una visión netamente distributiva competencial, sin considerar al sistema de coparticipación como una herramienta de superación de asimetrías y de integración nacional, lo cual creemos, se logra con solidaridad y redistribución de recursos, y para ello se requiere de un estado central protagónico respecto a lograr la nivelación horizontal de las distintas regiones, desde la conformación de un sistema coordinado.

Por último, manifestamos que lejos de haber pretendido intentar solucionar las asimetrías regionales en Argentina con opiniones o soluciones políticas y/o técnico – económicas, el objetivo del escrito fue netamente jurídico, y consistió en vislumbrar la inoperancia del sistema respecto de los mandatos constitucionales que lo inspiran y que, aunque resulte trágicamente gracioso, dan vida a todo este entramado federal fiscal vigente.

Esto evidentemente se traduce, en la realidad cotidiana, en un sistema fiscal y en una política financiera que no da respuestas a las necesidades poblacionales (exclusivamente referido a lo que pudimos comprobar), y lejos de equiparar las oportunidades de todos los habitantes en cualquier lugar geográfico del país, resulta funcional al acrecentamiento de las diferencias y al inevitable fenómeno de la migración interna en busca de mejor calidad de vida.

Creemos firmemente que, no únicamente demostrada la brecha entre la constitución y las leyes fiscales que les dan vida y las políticas públicas desarrolladas al efecto, sino también su relación inversamente proporcional o netamente contradictoria, por lo tanto, se debe:

Impulsar, como juristas y como ciudadanos, a la reformulación del sistema (mediante la promulgación de una nueva ley de coparticipación que fije, a través del Congreso, pautas objetivas para la distribución y redistribución solidaria de los recursos públicos para atender a la igualdad de oportunidades, y el freno a la discrecionalidad en la toma de decisiones que permite y alienta este "laberinto" jurídico fiscal) y el respeto real y efectivo de la Carta Magna.

Cabe aclarar que constituye, esta nueva ley, una materia pendiente de la reforma constitucional de 1994, ya que lo estipuló la cláusula transitoria sexta, que claramente definió lo atinente a la creación de un régimen de coparticipación federal de impuestos, y que hasta la fecha no ha habido avances por determinados intereses políticos que están jugando de forma inversamente proporcional a la eficiencia económica y al desarrollo de un correcto Estado de Derecho.

Vinculado a esto, tristemente debemos decir que, aunque los resultados están a la vista, la Corte Suprema de Justicia de la Nación nunca declaró la invalidez constitucional de las denominadas leyes convenios o pactos fiscales que aplazan y marginan la cláusula transitoria sexta de la Constitución y la aprobación de una nueva ley de Coparticipación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asensio, M. A. (2000). *Federalismo Fiscal. Fundamentos, Análisis Comparado y Caso Argentino*. Argentina: Editorial Ciudad Argentina.
- Ávila, J. (2002). Nuevo Federalismo Fiscal. *Política Pública* (Nº. 19), disponible en <http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2011/09/Avila-Nuevo-federalismo-fiscal.pdf>
- Berteau, A. (2010). Cumplimiento Asimétrico del Pacto Fiscal, Presentado en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina. Recuperado el 1 de marzo de 2011 en <http://www.federalismofiscal.com/wpcontent/uploads/2012/03/cumplimiento-asimetrico-2010.pdf>
- Cogliandro, G. (2010). *El programa Asignación Universal por Hijo y los cambios en los programas de transferencias condicionadas*. Buenos Aires: Fundación Siena.
- Constitución de la Nación Argentina, [CNA]. Artículo 75 (facultades del Congreso de la Nación). 1994 (Argentina).
- Dalla, A. & Garat, P. (1998). *La situación de las provincias, Descentralización fiscal y Coparticipación Federal*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Del Bono, C. (2004). *Reconocer los Derechos Sociales: la Asignación Universal a Menores y Mayores sin Cobertura Previsional*. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Instituto de Estudios y Formación.
- Fernández, V. (1999). *Descentralización Estatal y Decisionismo Fiscal*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Garello, P. (2003). The dynamics of fiscal federalism *Journal des économistes et des études humaines*. vol. 13 (nº 4), pp. 1–20.
- González, D. (2009). *La Política Tributaria Heterodoxa en los países de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- INDEC. (2012). Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado el 1 de diciembre de 2012 en <http://www.indec.gov.ar>
- McDonald, J.F. & McMillen, D.P. (2011). *Urban Economics and Real Estate: Theory and Policy*, Hamilton Printing Company. Recuperado el 1 de noviembre de 2011 en: http://books.google.com.ar/books?id=yZ_mH-6OYQC&pg=PA271&lpg=PA271&dq=tiebout+%22free+rider%22&source=bl&ots=-_AROGAjZD&sig=P9B9ndIGXk60AAX4Zl6RManPrCk&hl=es-419#v=onepage&q=tiebout%20%22free%20riders%22&f=false
- Porto, A. (2008). *El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino*, Documento de trabajo. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de la Plata.
- Ramió, C. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Rezzoagli, L. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal. Un enfoque jurídico-financiero-institucional del caso argentino. *DAAPGE* Vol. 11(Nº 17), pp. 90-120.
- Rubinzal, D.A. (2010). *La coparticipación federal como herramienta redistributiva al servicio de un desarrollo regional equilibrado*. Buenos Aires: IEFPA.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá: Taurus.
- Velázquez, G.A. (2008). Naturaleza y cultura en América Latina. Dinámica demográfica, calidad de vida y riesgos ambientales. Recuperado el 6 de agosto de 2011 en <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/14/P&S-14-15-art%2006-velasquez.pdf>.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, Nº 50, disponible en <http://i3xp6.w.incapsula.net/modulo/upload/Skocpol.pdf>
- Ziccardi, A. (2002). Las ciudades y la cuestión social, en *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los Límites de las Políticas Sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.