



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



El nudo gordiano del federalismo argentino. La distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias (1989-2008)

Patrucchi, María Leticia

2010

Cita APA: Patrucchi, M. (2010). El nudo gordiano del federalismo argentino. La distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias (1989-2008). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

**“El nudo gordiano del federalismo argentino. La
distribución de recursos fiscales entre la Nación
y las provincias (1989-2008)”**

MAESTRANDA: Lic. María Leticia Patrucchi.

DIRECTORA DE TESIS: Dra. Dora Orlansky.

Diciembre de 2010.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. INSTITUCIONES FISCALES FEDERALES: APORTES TEÓRICOS	6
I.1 Instituciones: marcos de interacción, estructuras de incentivos y equilibrios distributivos	7
I.2 Del federalismo como atributo al federalismo como proceso.....	9
I.2.1 Implicancias de la organización federal del Estado	10
I.2.2 El federalismo como proceso en curso	12
I.3 Las instituciones fiscales federales: aportes teóricos	13
I.3.1 Enfoque de potestades: la tensión entre centralización y descentralización	14
I.3.1.1 Perspectiva normativa del federalismo fiscal	15
I.3.1.2 Perspectiva positiva del federalismo fiscal	16
I.3.2 El rol de las transferencias fiscales intergubernamentales: perspectivas normativa y positiva.....	18
I.3.3 Aportes desde la nueva economía política: hacia un enfoque de alianza.....	21
I.3.3.1 Federalismo <i>market-preserving</i>	21
I.3.3.2 El federalismo fiscal desde un enfoque de alianza: los aportes de la perspectiva <i>market-distorting</i>	23
I.4 Recapitulación	24
CAPÍTULO II. UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DEL FEDERALISMO (FISCAL) ARGENTINO (1853-1989)	26
II.1 Las raíces del federalismo argentino	26
II.2 Federalismo político: representación provincial en las instituciones políticas nacionales	31
II.3 Desequilibrios socioeconómicos estructurales	35

II.3.1 Asimetrías horizontales históricas	35
II.3.2 Mapa socioeconómico provincial en los inicios del siglo XXI	37
II.4 La construcción de la soberanía tributaria intergubernamental en Argentina	40
II.4.1 La situación previa a la instauración de regímenes de coparticipación	40
II.4.2 Instauración y evolución del régimen de coparticipación (1935-1987)	42
II.4.2.1 La base para las futuras pujas intergubernamentales: Ley 23.548	51
II.5 Recapitulación	55
 CAPÍTULO III ¿HACIA UN NUEVO RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN?. NEOLIBERLISMO, COVERTIBILIDAD Y FEDERALISMO FISCAL.....	57
III.1 Convertibilidad, reforma estructural y ajuste fiscal: los pilares del modelo económico	58
III.1.1 La descentralización como política de ajuste del nivel nacional	61
III.2 La <i>provincialización</i> del modelo: los Pactos Fiscales de 1992 y 1993... ..	65
III.2.1 Algunos casos de transferencias cruzadas: Fondo de Desequilibrios Regionales, Aportes del Tesoro Nacional e Impuesto a la Nómina Salarial.....	69
III.3 Un tercer copartícipe: el déficit de la seguridad social	72
III.3.1 La transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales a la Nación	75
III.4 Hacia una síntesis del federalismo fiscal durante los noventa	76
III.4.1 Evolución de la estructura y del volumen de los ingresos tributarios	77
III.4.2 Variaciones en el escenario fiscal federal (1992-1999)	80
III.5 Recapitulación	83
 CAPÍTULO IV. DE LA CRISIS DE LA CONVERTIBILIDAD A LA POSDEVALUACIÓN. RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN EL EQUILIBRIO FISCAL FEDERAL	85
IV.1 ¿Compromiso creíble? La coordinación fiscal federal en la crisis de la convertibilidad	86

IV.1.1 La génesis del endeudamiento provincial	86
IV.1.2 El Compromiso Federal I	89
IV.1.3 Del Compromiso Federal II a la crisis de la convertibilidad	91
IV.2 Salida de la convertibilidad y recuperación económica y fiscal	94
IV.2.1 Los acuerdos fiscales federales posdevaluación	95
IV.2.1.1 Reconstruyendo la fiscalidad federal tras la crisis	95
IV.2.1.2 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal ¿Un nuevo marco institucional?.....	97
IV.2.2 Situación de las cuentas fiscales de la Nación y las provincias.....	99
IV.3 Variaciones en el equilibrio fiscal federal (2003-2008)	101
IV.3.1 El proceso de centralización de los ingresos fiscales	103
IV.3.1.1 El conflicto en torno a las retenciones y las disparidades en los beneficios fiscales de la devaluación	105
IV.3.2 La distribución en el nivel primario (2003-2008)	106
IV.3.3 Variaciones en la distribución secundaria.....	109
IV.4 Recapitulación	112
CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA	119

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se inscribe en la temática del federalismo fiscal, particularmente en las tensiones por la asignación de potestades fiscales, las dificultades en la coordinación de políticas fiscales federales y los conflictos en la distribución de recursos fiscales entre los niveles de gobierno nacional y provincial en Argentina. La relevancia de este objeto de estudio se apoya en cuatro características del caso argentino.

Primero, su particular mapa de asimetrías horizontales, donde la brecha de producto bruto geográfico *per cápita* es entre siete y ocho veces superior a los de países federales desarrollados (Canadá, Australia, Estados Unidos) y casi duplica a los de sus pares federales latinoamericanos (Brasil y México) (Cao 2007:10, Lousteau 2003: 270, 274, 279 y Cetrángolo 2005:12).

Segundo, esas asimetrías provinciales se traducen en ingresos fiscales propios - actuales y potenciales- muy heterogéneos, en el marco de una recaudación tributaria históricamente centralizada (Cetrángolo y Jimenez 2004: 30, Lousteau 2003: 175, Porto y Di Gresia 2007: 5). Como consecuencia, se vuelve imprescindible para las provincias el sistema de transferencias fiscales federales.

Tercero, Argentina presenta los mayores niveles de sobrerrepresentación territorial de los gobiernos provinciales en el Congreso Nacional, aún en la Cámara de Diputados (Stepan 2004a: 56, Gibson, Clavo y Falletti 1999:20). Esta distribución desigual de poder político-institucional tiene efectos redistributivos en la asignación de recursos fiscales nacionales, favoreciendo a las provincias con mayor representación (Gibson, Calvo y Falletti 1999: 39-40 y Gibson y Calvo 2000:29).

Finalmente, Argentina es, junto a Brasil, uno de los dos sistemas federales más dinámicos –y, en consecuencia, potencialmente más inestable- dadas las amplias potestades de los gobiernos provinciales. Esas potestades los convierten en un actor electoral robusto con poder de veto y transforman a estos dos federalismos en las

únicas democracias del mundo con cuatro actores electorales que reúnan esa característica (Stepan 2004b: 324)¹.

Considerando la caracterización previa esta tesis se propone responder dos interrogantes: 1) ¿cómo se configuró el entramado institucional fiscal federal que prevalece en la Argentina, especialmente en relación a la distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias?, y 2) ¿qué variaciones se observan en el equilibrio fiscal federal entre la década del noventa (régimen de convertibilidad) (1991-2001) y el período posdevaluación (2002-2008)? Si bien el análisis se centra en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, se incluyen otras transferencias fiscales federales, con el objetivo de ampliar y completar el esquema de distribución fiscal federal tanto en el momento primario como secundario.

Específicamente, los objetivos de investigación son: a) recuperar las raíces históricas del federalismo político, socioeconómico y fiscal argentino indagando sus huellas en el actual equilibrio fiscal federal; b) describir y analizar el escenario que inauguró el último régimen de coparticipación sancionado en 1988, explorar las debilidades de origen de ese esquema y describir los cambios que sufrió a lo largo de su vigencia, considerando que no fue posible renegociarlo integralmente en las últimas dos décadas; y c) caracterizar el equilibrio fiscal federal durante el régimen de convertibilidad y durante el período posdevaluación, y analizar las rupturas y continuidades entre ambos períodos.

Para responder estas preguntas y alcanzar los objetivos planteados se optó por seguir la perspectiva teórica de la nueva economía política. En particular, se consideró al entramado institucional fiscal federal como un conjunto de reglas que estructura las interacciones, reglas enraizadas en asimetrías de poder y cuya evolución depende de las pujas por la preservación o modificación del *status quo*. O

¹ Un actor electoral con poder de veto es aquel que surge del voto de la ciudadanía y cuyo acuerdo y/o apoyo es requerido para cambiar las políticas, o sea, para cambiar el *status quo*. El atributo de electoral, permite diferenciarlo de otros actores institucionales con poder de veto, como la Corte Suprema de Justicia, que no surgen del voto. Los actores electorales con poder de veto en sistemas democráticos federales son cuatro: Diputados, Senadores, Presidente y Gobernadores, y son robustos cuando su capacidad de veto es de amplio alcance. Así, para el caso de los Gobernadores, en Argentina y Brasil son robustos dada su capacidad para condicionar cambios en la política fiscal a través de la emisión de cuasi monedas o del endeudamiento de bancos provinciales, respectivamente (Stepan 2004b: 324-331).

sea, se analizaron las lógicas de coordinación que promueve ese entramado y las estructuras de poder que produce y reproduce con el objetivo de comprender su construcción, dinámica y resultados. En síntesis, se buscó identificar la fase constitucional donde se fijan las reglas y distinguirla de la fase funcional en la cual el juego se desarrolla (Caballero 2009: 133).

La especificidad de las instituciones fiscales federales radica en determinar la distribución de potestades fiscales entre niveles de gobierno y generar mecanismos de coordinación. Tanto desde la economía como, más recientemente, desde la ciencia política encontramos abundante literatura dedicada a esta problemática². El relevamiento de la misma arrojó una distinción básica según el lugar que asignen al carácter federal del Estado en el análisis de dichas instituciones. En base a este criterio, los trabajos fueron agrupados en dos líneas: enfoque de potestades y enfoque de alianza.

El enfoque de potestades, preponderante en la ciencia económica, pone el énfasis en la eficiencia de la localización jurisdiccional de las potestades y funciones fiscales independientemente de la organización o distribución política vertical del poder estatal; o sea, más allá de la organización, unitaria o federal, del Estado. El enfoque de alianza considera fundamental esa organización y distribución del poder para abordar el diseño de las instituciones fiscales federales y analizar sus resultados. Sin embargo, al interior de este último enfoque no hay acuerdo acerca de cuál es la particularidad de la organización federal, cuáles las diferencias entre estados unitarios fuertemente descentralizados y estados federales centralizados y qué implicancias tiene para las relaciones fiscales federales. El marco teórico de esta tesis se apoya en las respuestas que sostienen que el federalismo impacta sobre las instituciones fiscales y su dinámica, pero lo hace de manera diferente según las características que adquieran sus propiedades según cada pacto inaugural y cómo varían a lo largo del tiempo. En síntesis, se apoya en el *enfoque de alianza* que entiende al federalismo fiscal como un esquema de gobernabilidad (Cao 2007: 16).

² Oates (1968, 1999) Tiebout (1956), Musgrave (1997), Buchanan (1995), Bird (2000), Lockwood (2005), Cetrángolo y Jimenez (1996, 2004) Porto (1990, 2004), Qian y Weingast (1997, 1999), Careaga y Weingast (2001), Berkowitz y Li (1999), Saiegh y Tommasi (1998), Cao (2007), Lousteau (2003), Watts (1999), Rodden y Rose-Ackerman (1997), Eckardt (2002), Rodden (2002, 2005a, 2005b), Rodden y Wibbels (2002), entre otros.

Metodológicamente se optó por un estudio de procesos con el propósito de “identificar la cadena o secuencia de eventos que producen un fenómeno [...]” (Rodríguez Gustá 2007: 2). Este diseño se centra en determinar la dinámica en la que se conjugan distintos factores en un contexto histórico específico, produciendo los fenómenos analizados. Asimismo, permite analizar la continuidad o no de un fenómeno y sus características. En síntesis, enfatiza en la temporalidad de los sucesos, la caracterización de su coyuntura y la conexión entre los eventos (Rodríguez Gustá 2007: 3). Este diseño permite responder las preguntas de investigación formuladas indagando la presencia o no de una lógica de *path dependence* (dependencia de la senda), recuperando la trayectoria histórica del régimen federal fiscal en Argentina.

Se trabajó con cuatro tipos de fuentes de información: datos agregados, legislación, información bibliográfica y entrevistas a informantes claves. La primera, datos agregados, se trabajó con las cuentas de ahorro-inversión de las veinticuatro provincias e indicadores fiscales nacionales (recaudación tributaria, resultado primario y global, gasto público, entre otras) disponibles en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación). La segunda, abarcó legislación nacional y provincial específica publicada en Infoleg. La tercera, información bibliográfica, incluyó trabajos académicos y fue utilizada para la reconstrucción histórica del federalismo fiscal argentino. Finalmente, se incluyeron tres entrevistas a informantes claves, con el objetivo de completar con información cualitativa algunos de los procesos analizados.

La tesis se estructura en cuatro capítulos. En el Capítulo I se describen los distintos aportes teóricos sobre el federalismo, en general, y el federalismo fiscal en particular; así como las diferentes propuestas en torno a las formas y efectos de las instituciones fiscales federales. En el Capítulo II se reconstruyen los determinantes políticos, económicos y fiscales históricos que enmarcan al federalismo fiscal argentino actual, desde la conformación del Estado nacional hasta fines de 1980, con énfasis en el escenario que abre el Régimen de Coparticipación de Impuestos sancionado en 1988. En los Capítulos III y IV se caracteriza el equilibrio fiscal federal durante el régimen de convertibilidad y durante el período posdevaluación y se

describen las principales instituciones que surgieron en cada uno. En particular, en el Capítulo III, se caracteriza el modelo económico de los noventa y su proceso de *provincialización*, los principales pactos fiscales alcanzados y sus efectos. En el Capítulo IV, se analiza la problemática del endeudamiento provincial y sus efectos en el equilibrio fiscal federal a nivel primario; se caracteriza la salida del régimen de convertibilidad y el modelo impulsado desde 2002 poniendo especial atención al aprendizaje en términos de coordinación fiscal federal y, finalmente, se analiza el equilibrio fiscal federal primario y secundario posdevaluación en el marco de la continuidad –o más aún, incremento- de las asimetrías verticales. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes de la tesis.

CAPÍTULO I

INSTITUCIONES FISCALES FEDERALES: APORTES TEÓRICOS

¿Cómo crear un arreglo institucional que combine un poder central lo suficientemente fuerte, garantizando los beneficios de la unidad, pero a su vez limitado, preservando la autonomía de los estados miembros? Ésta era la preocupación de los promotores del federalismo norteamericano (Hamilton, Madison, Jay [1780] 2006) y expresa la tensión entre centralización y descentralización en la organización del sistema político y de políticas del Estado; tensión no exclusiva de los sistemas federales aunque más compleja en estos. El desafío es encontrar equilibrios para una equitativa y eficaz distribución de potestades en cada nivel de gobierno y mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental para un amplio espectro de políticas.

En este Capítulo se exponen distintos aportes teórico que analizan esa tensión en un área específica de políticas: la política fiscal. Asimismo, se presentan los debates dentro de la ciencia política y económica acerca de las características que deben reunir los marcos institucionales relativos a tributación, gasto y endeudamiento³ para promover el desarrollo y qué influencia tiene en ellos la organización federal del Estado.

El Capítulo se organiza en tres partes. Primero, se introducen el enfoque de la nueva economía política y en especial del neo-institucionalismo (Punto I.1). Luego, se indaga acerca de la especificidad del federalismo como forma de distribución vertical del poder político del Estado (Punto I.2). Finalmente, se presentan los principales enfoques teóricos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y su vinculación con el federalismo (Punto I.3).

³ Un importante número de artículos de *El Federalista* son dedicados a discutir específicamente la distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno, así como responsabilidades de gasto (ver Capítulos XII, XIII, XXX a XXXVI).

I.1 Instituciones: marcos de interacción, estructuras de incentivos y equilibrios distributivos

Las interacciones de los agentes sociales se dan en el marco de un conjunto de reglas que reducen los costos del intercambio, minimizando la incertidumbre y generando horizontes de previsibilidad. Las instituciones son ese conjunto de reglas (North 1989: 13-17). Desde Coase (1960) en adelante, los avances de la nueva economía política -y en particular una de sus corrientes: el neo-institucionalismo- pusieron el acento en la existencia de costos de transacción y en la necesidad de instituciones eficientes que favorezcan soluciones cooperativas y vigilen las desviaciones (North 1989: 78-80).

Los aportes de esta teoría son significativos ya que parten de señalar la imposibilidad de costo de transacción cero y la relevancia de las instituciones en la determinación de su magnitud. Esos costos de transacción incluyen "los costos de medir los atributos [...] de lo que se está intercambiando y los costos de vigilar y hacer cumplir los acuerdos" (North 1989: 86) en síntesis, son los costos de negociación y los costos de monitoreo y ejecución de los acuerdos. Las características que las instituciones adquieran, sus diseños y mecanismos de revisión tenderán a promover un buen desempeño económico, social y/o político en la medida que logren reducir comportamientos oportunistas, ineficiencias, problemas de selección adversa y riesgo moral, así como los derivados de la acción colectiva (*free-rider*, externalidades y *common-poll*, recursos comunes)⁴.

En síntesis, si bien las instituciones pueden volver previsibles y/o reducir costos de transacción no logran anularlos por completo. Por un lado, bajo el supuesto de racionalidad limitada, los actores disponen de información imperfecta, asimétrica e incompleta. (North 1989: 43-49). Estos problemas de información son aún más graves en el campo de la política dado el carácter de bienes públicos de las acciones estatales y la predominancia en esta esfera de problemas de acción colectiva (Sanguinetti y Tommasi 1997: 11-12). Por otro lado, no es posible escribir

⁴ Se volverá sobre algunos de estos problemas a lo largo del trabajo. Para una definición sucinta de cada uno ver Burki y Perry (1998, Anexo) y su aplicación a las instituciones fiscales federales ver Sanguinetti y Tommasi (1997).

contratos completos debido a la imposibilidad de prever y medir todas las situaciones futuras de un intercambio⁵. Hart (1995) propone, por oposición, el concepto de *contratos incompletos* refiriendo a la brecha que, en consecuencia, potencialmente habilita la revisión y renegociación de los mismos. Desde esta perspectiva, “las relaciones fiscales intergubernamentales están siempre en negociación, en tanto las partes del acuerdo ajustan sus acciones en respuesta a circunstancias cambiantes” (Saiegh y Tommasi 1999: 27).

Por otro lado, en tanto las instituciones asignan y distribuyen poder entre los agentes, esta perspectiva recupera la dinámica del poder como potencial fuente de inestabilidad de los contratos (Hart 1995: 4-5). Las instituciones no sólo organizan la interacción promoviendo marcos de coordinación, sino que también determinan cómo se distribuyen los beneficios de esa interacción en tanto “los equilibrios [institucionales] necesariamente comportan resoluciones de conflictos distribucionales” (Repetto y Acuña 2001: 20). En consecuencia, ante las dinámicas del entorno y sus efectos sobre los incentivos de los actores, estos últimos desenvuelven estrategias de concentración del poder y preservación del *status quo* o estrategias de revisión y renegociación de los contratos (Hart 1995: 24-28).

Desde este enfoque, las instituciones pierdan la neutralidad que se les asigna desde perspectivas normativas. Al ser resultado de acciones y elecciones colectivas del pasado -y todo resultado social es producto de acuerdos entre actores con posiciones, intereses y recursos diversos, o sea, se construyen sobre asimetrías de poder- las instituciones resultan del conflicto y del esfuerzo de algunos por limitar las acciones de otros con los cuales interactúan (Knight 1992: 13-18). Asimismo, en tanto son “creadas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para crear nuevas normas” (North 1989: 29) la supervivencia de esos actores y sus intereses depende de ese marco institucional. Esta característica impone con el paso del tiempo constreñimientos severos a su modificación, resultando en un cambio incremental del marco institucional (North, Summerhill y Weingast 2002: 15). Esto es lo que la literatura referida denomina *path dependence*.

⁵ Para esta teoría existe un actor (la firma) con capacidad para atender esas situaciones imprevistas. Sin embargo, Saiegh y Tommasi (1999) analizan que no existe tal equivalente en las relaciones fiscales intergubernamentales, en tanto el gobierno federal – equivalente teórico para suplir ese rol – es un actor más con sus propios intereses (: 27-28). Se recuperará esta reflexión en el Punto I.2.2.

Desde este encuadre teórico se analizarán las instituciones fiscales federales en la Argentina reciente considerando las lógicas de coordinación que promueven y las estructuras de poder que producen y reproducen, con el objetivo de comprender su construcción, dinámica y resultados en un escenario de *path dependence*. Sin embargo, es necesario aún caracterizar el federalismo e identificar sus posibles efectos sobre esas instituciones.

I.2 Del federalismo como atributo al federalismo como proceso⁶

Una primera aproximación desde la ciencia política a los sistemas federales es determinar cuál es su especificidad como forma de organización del poder político. Por oposición a la forma de organización unitaria, se considera al federalismo como aquella forma que distribuye verticalmente el poder político combinando autogobierno de las unidades constituyentes y gobierno compartido (Riker 1964: 5; Riker 1975: 101; King 1982: 78). En síntesis, constituye un atributo de la forma de organización del Estado.

Esta primera aproximación presenta debilidades en tanto no excluye otras formas de organización política y distribución de competencias y responsabilidades compartidas: federaciones, confederaciones, estados asociados, entre otros (Elazar: 1987: 38-43). Para precisarla, sin abandonar esta perspectiva del federalismo como atributo, lo que distingue al federalismo es la existencia de una garantía constitucional respecto a la independencia institucional y las facultades autónomas de los estados miembros (King 1982: 78). Esta garantía constitucional expresa la mediación y firmeza del acuerdo escrito (Constitución Política) garantizado por la existencia de división de poderes en ambos niveles de gobierno, división que resguarda ese principio normativo (Cameron y Falletti 2005: 248). Tal como plantea Melo:

“Una sociedad será federal en tanto aparezca un arreglo que la torne en tal. Previamente podrá advertirse diversidad- cultural, económica, racial, política, territorial- o bien podrán registrarse distintas soberanías, pero la

⁶ La caracterización de “proceso” o “atributo” aplicada a los regímenes federales se basa en el trabajo de Orlansky (1998) donde la autora aplica esta misma lógica al concepto de descentralización.

federalidad como atributo es una consecuencia del arreglo institucional” (2003: 20).

Lo determinante de dicha garantía es impedir que decisiones unilaterales del gobierno central puedan modificar esa autonomía, diferenciándola de otras formas estatales con más o menos límites pero nunca de restricción absoluta (Klatt, 1993). En síntesis, el federalismo se caracteriza por ser una organización *no-centralizada* del poder, lo cual no es lo mismo que descentralizada, considerando que esta última implica la existencia de un centro con capacidad unilateral de centralizar o descentralizar el poder (Elazar 1987: 34 -37).

I.2.1 Implicancias de la organización federal del Estado

La forma en que se institucionaliza la recién definida *policentralidad* del poder en los estados federales tiene consecuencias para el proceso político y de políticas. Como mínimo determina:

- a) Límites jurídicos de acción para cada nivel de gobierno (potestades exclusivas o compartidas).
- b) El número de jugadores con poder de veto y el alcance de ese poder.
- c) Arenas múltiples de organización y movilización política.
- d) La convivencia de patrones de representación territorial y de representación democráticos.
- e) La distribución del poder entre regiones y actores políticos regionales.
- f) Flujos de recursos materiales, generando sistemas de transferencias regionales (competitivos o solidarios) (Gibson 2004: 9).

Sin embargo, en cada caso nacional la forma y el efecto de esas propiedades, así como sus variaciones históricas, dependen de las características particulares del pacto inaugural –expresión de las motivaciones y el rol de las elites políticas en su construcción- así como de su interacción posterior con el contexto social, político y económico en el que está inserto (Burguess 2006: 136-139). Por ello, responden a la caracterización de las instituciones realizada en el Punto I.1. Luego, en el Capítulo II

se presentan cuáles fueron las características del pacto inaugural en la Argentina y qué forma le dieron al federalismo local. Previamente, y desde un plano analítico, es necesario problematizar las propiedades recién listadas para superar los análisis fiscales que suponen al federalismo como un atributo que favorece o dificulta el buen desempeño económico de los estados, sin distinguir variaciones entre países federales o bien en un Estado federal a lo largo del tiempo.

Por un lado, al establecer y garantizar constitucionalmente la autonomía y los límites jurídicos de cada nivel de gobierno los sistemas federales se diferencian, como fue señalado, de sistemas unitarios fuertemente descentralizados. Sin embargo, dependiendo de la cantidad y tipo de potestades que tengan las provincias se robustece o debilita su capacidad institucional de veto. Como fue señalado en la introducción, Argentina y Brasil son ejemplos de robustez en este sentido⁷. Asimismo, según cómo se determinen esas potestades, los sistemas federales pueden variar en un continuo de más centralizados a más periféricos (Riker 1964: 5-8)⁸.

Por otro lado, el espacio de coordinación y cooperación intergubernamental se diferencia según el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo -convirtiendo algunos sistemas en *federalismos ejecutivos* (*executive federalism*)- o bien según primen dinámicas cooperativas o competitivas tanto entre la Nación y las provincias, como, y principalmente, entre las provincias (Watts 1999: 130).

Adicionalmente, el equilibrio de las formas de representación política democrática y territorial también se presenta con mayor o menor intensidad y determina lógicas de interacción disímiles. La representación territorial institucionalizada en una Cámara Alta⁹ (donde están representadas las provincias) otorga un importante poder de

⁷ En comparación con otros sistemas democráticos federales, y como ya fue señalado en la nota al pie No.1, estos se convierten en los dos sistemas en el mundo con el mayor número de actores electorales con robusto poder de veto (Stepan 2004b: 331).

⁸ Un federalismo centralizado puro es aquel que habilita al gobierno federal a tomar decisiones sin consultar a los gobiernos provinciales en todas menos un área de políticas; mientras que por el contrario uno periférico puro es aquel donde el gobierno central sólo puede tomar decisiones unilateralmente en una única área de política (Riker 1964: 5-6).

⁹ Principalmente, pero no exclusivamente, ya que esta sobrerrepresentación se reproduce también en la Cámara Baja en la mayor parte de los países de América Latina, lo que ha llevado a Snyder y Samuels (2004: 162) a considerar que estos países presentan dos cámaras territoriales.

negociación a las provincias menos pobladas¹⁰. Su intensidad no sólo modifica el costo de construir apoyos en la legislatura sino también tiene un efecto decisivo en el desempeño de las coaliciones en los ejecutivos de ambos niveles de gobierno (Gordin 2006). Sin embargo, este costo depende de los mecanismos reales para alcanzar acuerdos –como el *federalismo ejecutivo* antes mencionado- y de la estructura y dinámica del sistema de partidos, ya que en sí misma “la sobrerrepresentación en el Congreso no transforma automáticamente a ésta en una arena robusta de representación de los intereses territoriales” (Guiñazú 2003: 31).

1.2.2 El federalismo como proceso en curso

Se desprende del apartado anterior que un análisis que entienda al federalismo como un atributo es insuficiente para comprender en cada caso nacional sus efectos y resultados. Para completarlo es necesario recuperar lo planteado en el Punto 1.1, donde se señaló que las instituciones resultan del conflicto y la cooperación entre actores con intereses diversos con el objetivo de establecer un patrón de interacción y distribución de beneficios. Ese patrón, sin embargo, no es definitivo en la medida que los contratos no son completos y los intereses y recursos de los actores son variables. Como consecuencia, las instituciones constituyen soluciones transitorias a los conflictos (Hart 1995, Knight 1992).

Aplicando al arreglo federal el equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido es entonces contingente. La idea de que la soberanía es divisible y combinable considerando soberano a cada uno en su propia esfera de competencias “no es otra cosa que la canalización de dicha tensión en un orden estatal que toma forma de acuerdo a ella, o sea que la contiene, pero que de ninguna manera la resuelve” (Melo 2003: 33). Como consecuencia, el “principio federal supone el cierre y reapertura constante del tema de la soberanía” (Melo 2003: 35). Adicionalmente, el gobierno nacional no puede constituirse en el árbitro ante contingencias no contempladas en el contrato federal, en la medida que constituye un actor con sus propios intereses: “un gobierno federal con suficiente poder para hacer cumplir y

¹⁰ La mayoría de los estudios comparativos señalan que Argentina presenta la mayor intensidad de sobrerrepresentación democrática (Gibson, Calvo y Falleti 1999: 19-20; Stepan 2004a: 56).

completar el contrato tiene también el poder de alterarlo en su favor”, resultando en un problema de credibilidad (Saiegh y Tommasi 1999: 28). Este problema de credibilidad se potencia en el federalismo en función de los que se conoce como dependencia bilateral (*bilateral dependency*)¹¹.

En síntesis, este enfoque conceptual entiende al federalismo no como un atributo sino como un proceso. En tanto *contrato incompleto*, sus atributos formales no son suficientes para comprender la forma en que las instituciones federales regulan las relaciones intergubernamentales. Por el contrario, el federalismo supone variaciones a lo largo del tiempo en las formas e intensidades de sus propiedades (Elazar 1987: 67-68; Rodden 2005b: 56). En consecuencia, es preciso analizarlo como un proceso de pujas y tensiones por preservar o redefinir los límites de la soberanía y con ello los recursos económicos y políticos de cada nivel de gobierno. Desde esta perspectiva, en los próximos apartados se analizan los aportes teóricos que realizaron la ciencia económica y la ciencia política al estudio del federalismo fiscal.

I.3 Las instituciones fiscales federales: aportes teóricos

El diseño de instituciones fiscales federales involucra tender a un adecuado equilibrio en la provisión de bienes públicos en cada nivel de gobierno y la promoción de equidad y solidaridad interjurisdiccional, asegurando estabilidad macroeconómica y favoreciendo el crecimiento (Piffano 2005: 2). Otra variable a ser tomada en cuenta es la gobernabilidad, que puede verse fortalecida a partir de disminuir los costos de transacción y aumentar la previsibilidad de las políticas fiscales y financiera. Cómo coordinar en pos de estos objetivos las tres funciones básicas de la economía pública tipificadas por Musgrave -asignación, distribución y estabilización¹²- continúa siendo objeto de debate en la economía y ha despertado el

¹¹ En sistemas federales “la habilidad de un nivel de gobierno de obtener lo que se propone –en términos de recursos económicos, políticos y/o administrativos- se ve afectada por las decisiones tomadas en otro nivel de gobierno” (Oliver Williamson citado por Rodden 2005b: 54).

¹² La primera, asignación, refiere a la intervención del Estado tanto en la provisión de bienes y servicios (asignación directa), y/o por medio de la promoción o desaliento, vía subvenciones o impuestos, a la producción del mercado (asignación indirecta). La segunda, distribución, involucra la definición de condiciones de equidad a partir de intervenir en la distribución social de los bienes que se producen. Finalmente, la estabilización, refiere a la intervención del Estado para garantizar el crecimiento económico en pleno empleo con precios estables (Stiglitz 2003: 28).

creciente interés de la ciencia política. A fin de abordar críticamente la discusión, se identificaron dos líneas de análisis: enfoque de potestades y enfoque de alianza.

Si bien la distinción anterior remite a Gibson (2004: 4-5), el cual distingue entre “federalismo como descentralización” y “federalismo como alianza”, aquí se plantea un distanciamiento en la primera categoría: federalismo como descentralización. La misma fue redefinida en tanto no todos los aportes de este enfoque promueven mayores grados de descentralización para todas las potestades fiscales, pero, en cambio, si tienen en común considerar diseños institucionales óptimos según la localización de esas potestades (Hernández Valdez 1998: 254). Por ello, fue categorizada como enfoque de potestades. La segunda categoría –enfoque de alianza- se conservó, en tanto esos aportes consideran la influencia del federalismo sobre las relaciones fiscales intergubernamentales.

En la sección I.3.1 se presentan las principales contribuciones teóricas del enfoque de potestades, distinguiendo entre perspectivas normativas y positivas del federalismo fiscal, y en la sección I.3.2 se describe el rol de las transferencias fiscales según esas dos perspectivas. Finalmente, en la sección I.3.3 se presenta las principales contribuciones teóricas del enfoque de alianza.

I.3.1 Enfoque de potestades: la tensión entre centralización y descentralización

Para el enfoque de potestades lo determinante es la óptima distribución territorial de potestades fiscales según grados de eficiencia en su localización, independientemente del régimen político o de la (in)existencia de la garantía constitucional de autonomía (doble soberanía). Si bien consideran variables políticas y aún manifiestan su preferencia por sistemas federales lo hacen sin diferenciar claramente entre federalismo y descentralización debilitando el carácter de régimen político del primero y sus efectos (Hernández Valdez 1998: 254). En este enfoque de potestades se identificaron los aportes de la perspectiva normativa y los primeros trabajos de la perspectiva positiva del federalismo fiscal, las cuales son caracterizadas en las secciones siguientes.

I.3.1.1 Perspectiva normativa del federalismo fiscal

Partiendo de la distinción ya mencionada entre políticas de distribución, estabilización y asignación, la perspectiva normativa propone que las dos primeras permanezcan en el nivel central, mientras que la tercera – en lo que respecta a principalmente a la magnitud, composición y forma de financiamiento del gasto público- se localice y diferencie en el menor nivel de gobierno posible con el fin de asegurar el mayor grado de correspondencia entre preferencias y bienes públicos (Oates 1968: 54). La ventaja de mantener centralizadas las primeras responde a las ineficiencias que la movilidad de los agentes económicos produce en iniciativas redistributivas, en un caso, y a las limitaciones que tienen los niveles provinciales y locales para la política monetaria y crediticia, en el otro (Oates 1999: 1121).

La preferencia por una asignación descentralizada descansa en el conocido *teorema de la descentralización* de Oates:

“[...] en ausencia de ahorro [*cost-saving*] en la provisión centralizada de un bien [público local] y de externalidades interjurisdiccionales, [...] será siempre más eficiente [o al menos tan eficiente] que los gobiernos locales provean niveles Pareto-eficientes en cada jurisdicción que cualquier provisión única y uniforme provista por el gobierno central para todas las jurisdicciones” (1999: 1122).

Asimismo, la eficiencia tiende a ser mayor a medida que la diferenciación geográfica de las demandas es más pronunciada. El teorema viene a completar el principio de *voto con los pies* –movilidad espacial de los consumidores/votantes/ciudadanos- según el cual, los votantes van ajustando preferencias y costos de provisión a medida que se trasladan de localidad, revelando así la demanda y definiendo jurisdicciones óptimas (Tiebout 1956: 416). De esta forma se alcanzaría el óptimo paretiano, superando la preocupación de Samuelson respecto a cómo se manifiestan las preferencias y óptimos de provisión en el caso de servicios y bienes públicos (Tiebout 1956: 416-418). En consecuencia, los procesos de descentralización serán más eficientes mientras más se ajusten a demandas geográficamente diferenciadas. Sin embargo, entre las limitaciones de este planteo, se destaca que esas demandas no siempre coinciden con los límites político-administrativos, primera huella de la influencia del arreglo político-institucional, así como tampoco resultan congruentes

los óptimos de escala para cada bien público (salud, educación, seguridad, etc.) (Finot 2001: 29).

Según esta perspectiva, esos desajustes entre ingresos y gastos en la rama asignativa serán compensados mediante sistemas de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos provinciales y locales. Esta posición marcará una primera línea divisoria con el enfoque positivo, ya que el financiamiento (descentralizado) no es una preocupación central para la perspectiva normativa (Porto 2003: 52). En síntesis, se preocupan más por la eficiente asignación del gasto que por su congruencia con los ingresos.

Los desajustes resultantes requieren, entonces, de sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales. Precisando, la perspectiva normativa considera que un buen diseño fiscal interjurisdiccional no sólo debe atender a una eficiente provisión de bienes públicos sino contemplar soluciones para los problemas de asimetrías verticales incorporando mecanismos distributivos tanto interpersonales como interjurisdiccionales (Musgrave 1997: 71). De esta forma, habilita niveles de distribución fiscal centralizada, tanto como consecuencia de asimetrías verticales como por la preeminencia de asimetrías horizontales (niveles de desarrollo disímiles entre jurisdicciones).

I.3.1.2 Perspectiva positiva del federalismo fiscal

La existencia de una asociación positiva entre mayor descentralización en la asignación y buen desempeño económico ha llevado a algunas posturas a profundizar la perspectiva normativa y promover mayores grados de descentralización incluyendo la dimensión tributaria y la función de distribución. Para la perspectiva positiva del federalismo fiscal (o escuela del *public choice*) la provisión descentralizada soluciona problemas de información imperfecta acercando las necesidades y preferencias de los ciudadanos a sus gobiernos, tal como prevé la perspectiva normativa, pero sólo si se ajusta a restricciones de ingreso (Porto 2003).

La diferencia con la tradición normativa surge de un supuesto ontológico. Para la perspectiva positiva los políticos no son planificadores benevolentes sino, por el contrario, ven al Estado –y a quiénes desde él deciden- como actores poderosos que buscan maximizar sus recursos por sobre niveles de eficiencia económica. Éste principio es conocido como *tesis del Leviatán* (Saiegh y Tommasi 1999: 9). Este fundamento es la base por la cual promueven esquemas de descentralización que ajusten a los gobiernos al principio de restricción presupuestaria.

En consecuencia, esta perspectiva propone la descentralización de bienes y tributos buscando mayores niveles de correspondencia fiscal (Porto (2003) y Piffano (2003a)). En pocas palabras, cuánto se gasta y qué se gasta debe depender necesariamente de la fuente de financiamiento (Porto 2003: 52). De esta forma, se resuelven problemas de agencia y se favorece la *accountability*, superando los problemas de ilusión fiscal y *flypaper effect*¹³ (Porto 2003: 49).

Adicionalmente, recientes avances teóricos sumaron a estas ventajas económicas de la descentralización, ventajas en la participación política “como objetivo rival o competitivo de la eficiencia” (Porto 2003: 41). Si la provisión de bienes públicos supone soluciones cooperativas, el ejercicio de la participación ciudadana constituye un aprendizaje deseable y positivo para la mejor adecuación de preferencias y costos en la provisión de los bienes. Asimismo, reduce la intermediación político-administrativa y, como consecuencia, las prácticas *leviatánicas* (Finot 2001:31). Dado que la participación política se ve facilitada en poblaciones pequeñas la literatura sugiere incrementar los niveles de descentralización (Finot 2001: 30-41, Porto 2003: 40-43). Finalmente, la descentralización también favorece el ejercicio de la *opción de voz* y refuerza la *opción de salida* contemplada, entre otros, por el principio de *voto con los pies* formulado por Tiebout (1956).

En síntesis, para las perspectivas normativa y positiva una mayor descentralización del gasto facilita la competencia entre las jurisdicciones provinciales y locales y entre estas y el gobierno central. El enfoque positivo agregará que lo hace siempre que

¹³ El primero refiere a la tentación de creer que el costo de los servicios recae en no-residentes (Piffano 2003a: 12-13) y el segundo “consiste en que los gobiernos gastan más si reciben una transferencia del nivel superior de gobierno, que si lo que aumenta es el nivel de ingreso de la comunidad” (Porto 2003: 62).

esté acompañada por la descentralización de potestades de financiamiento, ya que así se responsabiliza a los gobiernos y limita su tendencia al aumento del gasto público (Buchanan 1995: 23).

I.3.2 El rol de las transferencias fiscales intergubernamentales: perspectivas normativa y positiva

Las diferencias presentadas entre las perspectivas normativa y positiva tienen consecuencias en las propuestas acerca del rol de las transferencias fiscales intergubernamentales. Para la perspectiva normativa “la capacidad de ejercer las potestades tributarias en cabeza del gobierno central es mayor que en materia de gasto público” (Piffano 2003b: 7) de allí que promuevan descentralización del gasto y no necesariamente de los tributos. Esta distribución genera brechas fiscales que justifican la existencia de mecanismos de compensación fiscal interjurisdiccionales. Por el contrario, para la perspectiva positiva la incongruencia entre potestades de gasto y recaudación “inducirían a gobiernos más grandes y menos responsables” (Piffano 2003b: 14). Por ello, promueve que las transferencias se reduzcan al mínimo y necesariamente contemplen mecanismos institucionales que reduzcan los comportamientos oportunistas, caso contrario, los actores políticos maximizarán recursos y comprometerán la eficiencia.

Sin embargo, más allá de las diferencias en la magnitud de las transferencias, ambas reconocen, con más o menos intensidad, la necesidad económica de mecanismos de transferencias fiscales intergubernamentales tanto por criterios de eficiencia como de equidad. Desde el punto de vista de la eficiencia se fundamentan en la internalización de externalidades interjurisdiccionales, resolución de diferencias en los costos de provisión y escenarios de derrames territoriales (*spillovers*), por señalar los más importantes. Desde el punto de vista de la equidad¹⁴, se fundamentan en compensar desequilibrios horizontales y asimetrías interpersonales

¹⁴ Aún el enfoque positivo contempla sistemas de transferencias con fines equitativos. Para este enfoque, las estructuras fiscales serán más equitativas cuanto menos sea el residuo fiscal. De allí la propuesta de aplicar regionalmente distintos niveles del impuesto personal sobre la renta. Sin embargo, consideran que si no fuera posible esta discriminación impositiva habría que acudir a transferencias intergubernamentales (Lagos Rodríguez 2001: 52).

con el objetivo de igualación, así como la promoción de metas más amplias, entre las que se incluyen la redistribución del ingreso o la promoción de niveles mínimos de bienestar (dependiendo de los mandatos políticos de cada Estado)¹⁵.

Dependiendo del grado de autonomía reconocido a los niveles provinciales y locales los mecanismos de transferencias fiscales, se observan desde sistemas tributarios propios (tanto en la forma de separación de fuentes como de concurrencia de fuentes) hasta sistemas de transferencias condicionadas. Los primeros asignan control provincial y local para las bases y alícuotas mientras que en los últimos el monto de la transferencia y su destino lo dispone el nivel central. Las formas intermedias son: alícuotas adicionales, participación o coparticipación impositiva y transferencias de libre disponibilidad (Piffano 2003b: 3). Esta clasificación se corresponde, en general, con variaciones desde sistemas federales fuertemente descentralizados (sistemas del primer tipo) hasta unitarios fuertemente centralizados (sistema del último tipo). Sin embargo, en general, los gobiernos utilizan sistemas mixtos o combinados. A modo ilustrativo, se presentan dos casos federales.

Australia es en términos comparativos un país fuertemente centralizado (concentra el 75 por ciento de los ingresos y el 60 por ciento del gasto en el nivel central) y sostiene sistemas de transferencias condicionadas y no condicionadas (de igual participación) equilibrando la brecha fiscal vertical a nivel subnacional (Lousteau 2003: 270-274). Por el contrario, en Canadá los gobiernos locales recaudan el 57 por ciento de los ingresos totales y realizan el 64 por ciento del gasto público total, siendo cercano al 10 por ciento el desequilibrio fiscal vertical. De allí que las transferencias intergubernamentales en Canadá tengan menos relevancia y se limiten a mecanismos de igualación no condicionados y pequeños programas focalizados (Lousteau 2003: 274-278). Asimismo, la importancia de factores políticos en la determinación de las potestades es fundamental para entender algunas diferencias. Así, por ejemplo, la focalización en Canadá responde a las características de su cultura política, donde los clivajes lingüísticos y regionales

¹⁵ Considerando los fundamentos teóricos, los objetivos, criterios y tipos de transferencias, Porto (2003:82) presenta un cuadro ilustrativo de las diferentes propuestas según cada perspectiva teórica. Se remite al lector a ese cuadro para más detalles de lo presentado en esta sección.

están muy activos (Watts y Boadway 2004: 24). Se retomará esta dimensión de análisis al final de este Capítulo.

Considerando la anterior tipología de sistemas de transferencias fiscales es relevante detenerse, considerando el caso argentino, en el de coparticipación o participación impositiva. Este se caracteriza por la centralización tributaria, recursos que luego son distribuidos entre los niveles de gobierno a partir de lo establecido en leyes y pactos y con libertad respecto a las decisiones de gasto (Piffano 2003b: 3). Según el sistema considere capacidades o necesidades, los criterios de asignación pueden ser devolutivos (*tax sharing*) o redistributivos (*revenue sharing*) (Piffano 2003b: 1). Como tipo ideal, el predominio de uno u otro criterio de asignación tenderá a promover un federalismo competitivo o bien un federalismo solidario, respectivamente. “El criterio devolutivo, que se relaciona con el tamaño de la base económica, asigna en función de la recaudación que se produce en el territorio jurisdiccional respectivo. El criterio redistributivo, que contiene un explícito juicio de valor, [...] trata de beneficiar a las jurisdicciones de bajo nivel de actividad económica” (Sciara 2005: 8) sobre la base de diferentes indicadores relativos al nivel de desarrollo de cada una.

Los objetivos anteriores pueden potenciarse en la medida que se complementan con transferencias condicionadas o no condicionadas. Las primeras se utilizan cuando el gobierno nacional deposita en los niveles subnacionales la ejecución de determinadas políticas u resultados (por ejemplo en educación básica, vivienda, etc). Las segundas, cuando se busca garantizar las condiciones para niveles mínimos de prestación, considerando que cada subunidad territorial tiene sus propios cuerpos políticos representativos y no es deseable la interferencia del gobierno central en sus decisiones de gasto (Bird 2000: 17-18).

En síntesis, y retomando las perspectivas normativa y positiva del federalismo fiscal, para la primera, la elección del tipo de sistema de transferencias fiscales depende de criterios objetivos de eficiencia y equidad. Para la segunda, esta evaluación debe involucrar arreglos institucionales que restrinjan comportamientos *leviatánicos*. De allí que, como se analizará en la próxima sección, algunos autores de la perspectiva positiva rescaten las ventajas del federalismo como forma de organización política.

I.3.3 Aportes desde la nueva economía política: hacia un enfoque de alianza

Los aportes desde la economía política “no ve[n] a la economía como un mecanismo que se auto-sustenta independientemente del entorno social [... Por ello,] las políticas económicas [...] son el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales” (Saiegh y Tommasi 1999: 4). Dentro de esta perspectiva, algunos trabajos -denominados federalismo *market-preserving*- subrayan el efecto positivo del federalismo en las relaciones fiscales interjurisdiccionales, pero lo hacen con una visión del federalismo como atributo. Tras marcar esa debilidad, los aportes del federalismo *market-distorting* proponen un enfoque de alianza para el análisis del federalismo fiscal. En los Puntos I.3.3.1 y I.3.3.2 se describen estos aportes conceptuales.

I.3.3.1 Federalismo *market-preserving*

Críticos de los supuestos de gobernantes benévolos (esto es maximizadores del bienestar social) o malévolos (sólo disciplinados por la libre competencia), los aportes del federalismo *market-preserving* (Weingast 1995) tienen la ventaja de mostrar los beneficios de la descentralización fiscal considerando el efecto de las instituciones políticas (Qian y Weingast (1997: 80-83), Lockwood (2005: 2-4)). Así, a partir del análisis de modelos de acuerdos legislativos y competencia electoral, muestran como estas instituciones potencian la eficiencia asignativa y la *accountability* en sistemas descentralizados. En el primer modelo, en la medida que los legisladores responden a intereses territoriales y se preocupan poco por los intereses de otras regiones (Lockwood 2005: 11-18). En el segundo modelo, en tanto las elecciones son fuente de *accountability* en dos sentidos: de selección y de disciplina (al primar el objetivo de re-elección) (Lockwood 2005: 18-22).

Para esta perspectiva teórica, el federalismo cumple las funciones de provisión eficiente de bienes públicos y preservación de los mercados en tanto se constituye como compromiso creíble (*credible commitment*) (Qian y Weingast 1997: 84). Es un compromiso creíble, cuando el federalismo reúne determinados requisitos: a)

jerarquía de gobierno, cada uno con su esfera autónoma de política; b) sustancial capacidad regulatoria de los gobiernos provinciales y locales sobre sus economías, c) mercado común regulado por el nivel nacional, necesario para la competencia interjurisdiccional, d) fuertes límites presupuestarios a nivel provincial y local, y e) marcos institucionales que protejan el arreglo y principio federativo imponiendo límites al poder central (Weingast 2003: 11). Asimismo, resaltan como ventaja del federalismo el mayor número de actores electorales con poder de veto, regulando y limitando a los distintos niveles de gobierno.

Esa limitación es doble, según supone el orden federal, al menos como tipo ideal. Por un lado, el gobierno nacional cuenta con menor poder extractivo y de gasto del que dispondría en contextos de alta centralización, y, por el otro, los gobiernos provinciales y locales pierden acceso a amplias redes distributivas por las que no deben responder al no compartir los costos de su extracción (Wibbels 2003: 7). Pero lo más relevante para esta perspectiva, es dicho límite es la base del sistema federal, o sea, la garantía institucional señalada en el Punto I.2.

Sin embargo, ante las evidentes variaciones en los resultados macroeconómicos de los federalismos existentes, estos trabajos buscan sus causas en las instituciones fiscales que distorsionan ese principio federal. Así, señalan que esos efectos positivos se diluyen ante amplias redes de distribución de recursos fiscales en sistemas de *bolsa común* (Qian y Weingast 1997, Jin, Qian y Weingast 1999 y Careaga y Weisgast 2001). Mientras mayor sea el porcentaje de recursos fiscales que los gobiernos provinciales y locales obtienen de sistemas distributivos, mayores los incentivos para conductas oportunistas, corruptas y de *rent-seeking*. De allí que denominan a esos sistemas “pactos fiscales con el demonio” (Careaga y Weisgast, 2001: 2-4).

El problema de los sistemas de *bolsa común* es cuán débil o fuerte es el constreñimiento presupuestario (*budget constraint*) que enfrentan los gobiernos provinciales y locales. Si no tienen incentivos para gastar en función de sus ingresos incrementan su déficit y dependen de salvatajes (*bailouts*) del gobierno central o de redescuentos del sistema bancario central (Weingast 2003: 10), distorsionando el

principio federal. De allí que el enfoque *market-preserving* proponga una mayor descentralización fiscal que fortalezca ese principio.

I.3.3.2 El federalismo fiscal desde un enfoque de alianza: los aportes de la perspectiva *market-distorting*.

Ante los magros resultados de la descentralización, especialmente en países en desarrollo, y las divergencias entre países federales, los aportes conceptuales de la perspectiva *market-distorting* del federalismo sostienen que los supuestos del federalismo *market-preserving* son endebles (Rodden, 2005a, Eckardt 2002, Wibbels 2000, 2003). Siguiendo una concepción del federalismo como proceso (ver Punto I.2.2), señalan que tiene fronteras dinámicas y permeables en tanto la soberanía es objeto de disputa y los incentivos de los actores políticos se estructuran en distintas arenas políticas. Más aún, es la cultura política de cada federación la que en gran parte moldea sus propiedades y resultados (Watts y Boadway 2004: 23-24).

La principal línea de crítica que desarrolla el enfoque *market-distorting* no refiere a la lógica del federalismo *market-preserving* como tipo ideal, sino a su limitada capacidad explicativa para abarcar los federalismos existentes y sus variaciones. En tanto los federalismos realmente existentes no confirman sus supuestos, promover mayores grados de descentralización puede, contrariamente a lo esperado, reducir la eficiencia, incrementar la inequidad y profundizar las asimetrías horizontales (Rodden y Rose-Ackerman 1997: 1423-1424). Se presentan a continuación dos de los argumentos críticos centrales.

El primero refiere a los incentivos que estructuran las decisiones de los políticos en democracias federales. En tanto las relaciones de *accountability* política son complejas, los políticos no sólo enfrentan riesgos de salida (movilidad) del capital, sino que enfrentan también riesgos electorales (de nominaciones y elecciones) sustentados frecuentemente sobre redes de distribución personalistas o clientelares (Rodden y Rose-Ackerman 1997: 1533-1536). Asimismo, y en relación a la dinámica de los grupos de interés y su poder de *lobby*, la potencial captura de gobiernos provinciales y locales por grupos de interés empresario -dada su importancia

económica y social (contribución impositiva y fuente de trabajo)- los vuelven vulnerables, promoviendo coaliciones distributivas que disminuyan el crecimiento económico (Eckardt 2002: 13-14).

En efecto, estos aportes promueven una visión más realista de los incentivos que enfrentan los actores políticos en estados federales donde no sólo las políticas se estructuran territorialmente sino también *la política*. Para el enfoque *market-distorting* los políticos constituyen tomadores de decisiones en el marco de carreras políticas estructuradas principalmente por incentivos emergentes del régimen político, el sistema electoral, el sistema de partidos y la dinámica legislativa nacional (Gibson 2004: 8; Stepan 2004a: 52-53; Rodden y Wibbels 2002: 509-511/523). En este contexto, es necesario considerar los acuerdos por la distribución de recursos como equilibrios transitorios negociados entre políticos con intereses propios, donde las decisiones fiscales se dan en contextos de intercambios de votos y no simplemente de bienes públicos y/o internalización de externalidades (como supone la teoría del federalismo *market-preserving*) (Rodden 2005a: 60-61).

La segunda crítica refiere a la distribución de autoridad y poder en sistemas federales. Más que una clara división de los límites de cada nivel de gobierno, los estados federales presentan superposiciones y divisiones borrosas de estos límites. Las constituciones constituyen guías débiles para identificar la localización de la autoridad gubernamental en tanto esta es fluida, o sea, fuertemente contingente como resultado de dinámicas de cooperación y competencia intergubernamental (Rodden y Rose-Ackerman 1997: 1527-1528). Por ello, las relaciones federales descansan menos en principios normativos y más en las percepciones, intereses y acciones de los actores gubernamentales por mantener o alterar los equilibrios federales (fiscales) alcanzados.

I.4 Recapitulación

El análisis de las instituciones fiscales federales requiere de indagar de qué manera estructuran las interacciones, moldean los incentivos y asignan los beneficios resultantes, considerando las estructuras de poder que esas instituciones producen y

reproducen. Como fue señalado en el Punto I.2.2, ese análisis demanda partir de una concepción dinámica del federalismo que supere el *corsé* del federalismo como atributo y lo conciba como procesos en curso dado su carácter de *contratos incompletos*. De allí que las perspectivas normativa y positiva del federalismo fiscal muestren debilidades como marcos analíticos. Por ello, indagar la dinámica del federalismo fiscal precisa de observar la particular forma que adquieren sus propiedades en cada caso nacional y los acuerdos que resuelven –siempre transitoriamente- las tensiones en torno a la definición de responsabilidades y atribuciones de cada nivel de gobierno.

Desde la perspectiva del enfoque de alianza del federalismo fiscal, las relaciones fiscales federales descansan en las características que adquiere el pacto inaugural y sus variaciones a lo largo del tiempo, producto de las percepciones que los actores gubernamentales tienen respecto del equilibrio fiscal federal y quién será el garante último ante una situación de crisis. Estas percepciones se construyen en función de los incentivos y desincentivos del marco institucional y su evolución histórica, bajo una dinámica de *path dependence*, y responden a las articulaciones entre actores políticos nacionales y provinciales en pugna por preservar (o revisar) ese *status quo* fiscal federal.

Desde esta perspectiva analítica se abordan los interrogantes y objetivos de esta tesis. Para ello, se analizan la particular forma que adquirieron las propiedades del federalismo en el caso argentino, las asimetrías horizontales y verticales sobre las que evolucionó y se sostiene, sus variaciones en términos de (des)centralización y su relación con las dinámicas políticas y macroeconómicas. Se busca así caracterizar la distribución de recursos fiscales federales en Argentina desde la última ley de coparticipación sancionada hasta la actualidad e indagar las rupturas y continuidades para el período 1990-2008 más allá de resultados eficientes o equitativos preceptivamente.

CAPÍTULO II

UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DEL FEDERALISMO (FISCAL) ARGENTINO (1853-1989)

El análisis del federalismo fiscal argentino reciente requiere una primera referencia sintética a sus condiciones históricas estructurantes, esto es, reconstruir los determinantes históricos que enmarcan su institucionalidad actual. Más aún, cuando de este recorrido emerge una institucionalidad signada por más continuidades que rupturas. En esa lógica, denominada *path dependence*, las decisiones de los actores y los resultados institucionales se vinculan a lo largo del tiempo habilitando cambios fundamentalmente incrementales (North, Summerhill y Weingast 2002: 15).

En este Capítulo, se indagan en primer lugar las características principales del origen federal del Estado argentino; particularmente, una breve referencia al proceso de conformación federal del Estado y sus efectos en la distribución territorial del poder político. En segundo lugar, se describe el mapa socioeconómico provincial, recuperando sus raíces históricas y describiendo sus variaciones hasta hoy. En ese marco, se introduce la relevancia del esquema federal de distribución de recursos fiscales en la Argentina, acompañando esa descripción con un sucinto repaso de su evolución histórica. Finalmente, se caracteriza el escenario de distribución de recursos fiscales hacia 1988, con énfasis en el escenario abierto por la última ley de coparticipación de impuestos sancionada.

II.1 Las raíces del federalismo argentino

La Constitución Nacional Argentina establece que la nación adopta la forma federal de gobierno (Art. 1) donde las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (Art. 121) debiendo dictarse sus propias constituciones y elegir sus autoridades sin la intervención del gobierno federal (Art. 5, Art. 122 y Art. 123). Si bien la adopción de la forma federal estuvo atravesada por las disputas en la

definición del equilibrio de poder entre la Nación y de las provincias –producto de proyectos alternativos (unitarios versus federales y sus grados de (des)centralización)- su adopción fue producto de los conflictos y (des)equilibrios interregionales. En síntesis, la forma federal que adquiere el Estado responde más a la configuración del poder territorial *entre* las provincias tras el proceso de independencia y las presiones y resistencias por consolidar o torcer ese equilibrio (Gibson y Falletti 2004, Navarro 2003, Cao y Rubins 1999, Oszlak 1999).

Partiendo de distinguir tres ejes en el proceso de configuración de un sistema federal –unificación nacional, adopción del régimen federal y distribución del poder entre niveles de gobierno- en la Argentina del siglo XIX fueron “los conflictos interregionales los que determinaron simultáneamente el equilibrio de poder entre el gobierno nacional y las provincias así como entre las provincias” (Gibson y Falletti 2004: 227). Más aún, el federalismo alcanzado “fue menos una lucha en torno a cómo un poder nacional debe dominar a los gobierno locales; sino que ante todo fue la resolución de la lucha en torno a la dominación de una(s) provincia(s) sobre otras” (Gibson y Falletti 2004: 227).

Ya desde el inicio de la revolución de independencia comenzó a definirse la puja regional que marcó, con sus vaivenes y conflictos armados, los setenta años posteriores hasta la consolidación del Estado y del régimen en 1880 (Cao y Rubins 1999: 15-25). Identificando dos grandes bloques de provincias – el interior andino y el litoral- ese proceso estuvo signado por la declinación de las economías de las primeras y el dinamismo y crecimiento de las segundas¹⁶, encabezado por la provincia de Buenos Aires. Este desequilibrio fue consolidando un fuerte proceso de dependencia del interior andino hacia el núcleo dinámico económico del litoral y, dentro de este último, a la supremacía de Buenos Aires, diferenciándose del resto de la región (Cao y Rubins 1999: 16-17).

¹⁶ Para el primer cuarto del siglo XIX, se observa un litoral próspero, pero relegado frente al predominio de la economía del puerto de Buenos Aires que consolidaba a la región pampeana como la de mayor dinamismo. El resto del país, esto es la región mediterránea (o el interior andino), presentaba situaciones de desigual desarrollo relativo, pero en general sumergida en un proceso de estancamiento ante el debilitamiento de los circuitos comerciales previos, que con la revolución de 1810 se vieron finalmente interrumpidos, e imposibilitada de integrarse a la economía del Río de la Plata por las barreras aduaneras internas (Oszlak 1999: 49-51).

En el período pos-independentista se identifican dos momentos. El primero (1810-1853), de intensos conflictos entre unitarios y federales, no logró articular una superación a las dos iniciativas de textos constitucionales ensayadas. Asimismo, aloja un sub-momento, marcado por la consolidación de las provincias como estados soberanos –donde el Pacto Federal de 1831 fue central- y la creciente amenaza sobre las autonomías provinciales, basada en “el riesgo de que el Estado más fuerte [Buenos Aires] tratara de someter a los demás” (Chiaramonte 1996: 123).

El período posterior (1853-1961), de tenue organización federal, se inició con la Constitución Nacional de 1853 y estuvo marcado por la negativa de Buenos Aires a ese ordenamiento constitucional. Dicha negativa se sustentó principalmente en el rechazo a tres puntos: a) la nacionalización de los recursos de la aduana de Buenos Aires¹⁷, b) el fortalecimiento del poder institucional del interior a través de la igualación en la representación territorial en el Senado y c) las características de la potestad de intervención federal. El reconocimiento de la tensión entre provincias desiguales dotó, ya entonces, a esa Constitución de un carácter fuertemente centralista bajo la preponderancia institucional de la figura del Presidente.

Durante este segundo período se encuentran las limitaciones que debió enfrentar la unión nacional y que, posteriormente, se consolidaron en el carácter centralizado del federalismo argentino:

“...Buenos Aires se convirtió en uno de los principales escollos para el ejercicio de la soberanía de los demás estados rioplatenses. Pero, paradójicamente, si algo había que hacía más fuerte la necesidad de alguna forma de acuerdo inmediato de la cuestión nacional era la existencia misma de Buenos Aires [...] Pues para lograr las pretensiones de las demás provincias era necesario suprimir [sus] privilegios [...], lo que sólo resultaba posible incorporándola en una organización nacional...” (Chiaramonte 1996: 124-5).

Luego de la Batalla de Pavón (1861) comenzó un sostenido proceso de consolidación del Estado nacional marcado por la hegemonía de Buenos Aires (Oszlak 1999: 44). Este resultado es, en su dimensión federal, expresión de la

¹⁷ La disputa por estos recursos constituyó el eje de los condicionamientos económicos del federalismo (Chiaramonte 1996: 92), en tanto “la aduana de Buenos Aires producía alrededor del 90 por ciento de las rentas públicas generadas en todo el territorio” (Oszlak 1999: 90).

imposibilidad de Buenos Aires para imponerse a través de una organización unitaria del Estado y, en su grado de centralización, expresión de un paliativo al poder de Buenos Aires constituyendo un poder nacional fuerte que contuviera su dominación sobre las otras provincias (Gibson y Falletti 2004: 229; Navarro 2003: 2).

La etapa de organización nacional, comprendida entre Pavón y la federalización de la Ciudad de Buenos Aires (1880), se caracterizó por la preeminencia de un federalismo centralizado pero en transición desde un federalismo con provincia hegemónica hacia un federalismo pluralista, incorporando a las burguesías del interior (Gibson y Falletti 2004: 230-231). Ese proceso conflictivo estuvo definido por la consolidación del Estado y del gobierno nacional a partir de cuatro modalidades de penetración: represiva, cooptativa, material e ideológica (Oszlak 1999). Aunque al inicio predominó la penetración represiva¹⁸, la centralización del poder “debía estar acompañada por la descentralización del control, es decir una “presencia” institucional permanente [En ese marco,] la creación de bases consensuales de dominación aparecía también como atributo esencial de la “estatalidad” [incluyendo no sólo] una alianza política estable, sino además una presencia articuladora material e ideológica” (Oszlak 1999: 103).

Así, bajo las modalidades cooptativa y/o material de penetración del Estado nacional, se fue alterando el mapa de desarrollo regional posibilitando “el surgimiento de [...] periferias prósperas, a partir de aportar una determinada infraestructura y de generar una demanda cierta, para lo que solicitaban el concurso y la subordinación de los actores regionales. A cambio de ello, las oligarquías provinciales exigieron que la Nación garantizara su estabilidad política y continuidad en el ejercicio del poder” (Balan, citado en Cao y Rubins 1999: 27). Como consecuencia, las instituciones políticas nacionales -en especial la representación provincial en un Senado con gran influencia en el proceso de políticas- garantizaron un importante poder a los gobernadores a través del control de las legislaturas locales, las cuales elegían los dos representantes a esa cámara. La misma dinámica se impuso en el Colegio Electoral, institución a través de la cual se elegía al

¹⁸ La intervención federal se convirtió en un mecanismo fundamental para el control de los gobiernos provinciales, otorgándole un gran poder al ejecutivo nacional. La ambigüedad en la reglamentación de esta facultad (uno de los tres puntos conflictivos para la incorporación de Buenos Aires) posibilitó consolidar el federalismo centralista (Gibson y Falletti 2004: 242-243).

Presidente de la Nación (Gibson y Falletti 2004: 240). Adicionalmente, las alianzas entre las elites del interior y el gobierno nacional se configuraron tanto a partir de la represión de rebeliones locales e intervenciones federales, como a través del otorgamiento de subvenciones y cargos públicos (Oszlak 1999: 104-123).

En síntesis, el gradual paso hacia un federalismo pluralista se asentó en el proceso recién descrito, el cual no eliminó la supremacía de Buenos Aires, sino que articuló los intereses de su elite a un entramado de alianzas más amplio que condicionaron la reproducción del modelo de organización nacional. Así, la relación nación-provincias se organizó nacionalizando esa tensión:

“El proceso de legitimación del Estado implicó centralmente la cooptación y continuado apoyo de [las fracciones burguesas del interior], a través de una acción diversificada que tendió a promover sus intereses. La alianza inicial se vio así crecientemente engrosada por sectores dominantes del interior que descubrían que a través de su participación en las decisiones y la gestión estatal podían incorporarse ventajosamente al circuito dinámico de la economía pampeana” (Oszlak 1999: 170).

Ese proceso se consolidó con la federalización de la Ciudad de Buenos Aires (1880) y triunfo del Estado nacional como superación de las particularidades provinciales, en especial de las últimas huellas de resistencia porteña. Desde una dimensión político-institucional, esa unificación descansó en una coalición de provincias medianas y chicas centrada en dos instituciones claves (Colegio Electoral y el Senado) a través de las cuales se canalizaron protecciones recíprocas entre presidentes y gobernadores (Chiaramonte 1996: 242-243). Décadas más tarde, la crisis del orden conservador, y el triunfo del sufragio universal, condicionarán ese poder y, también, traerán una profundización del centralismo, en particular, una concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional. Como consecuencia de ello, “si en el sistema previo elegían no el pueblo sino los gobernadores, la soberanía popular se considera ahora nacional y de naturaleza indivisible” (Navarro 2003: 9).

A lo largo del siglo XX el conflicto se inscribirá más en el carácter vertical de la relación federal, es decir, entre la nación y las provincias. En otras palabras, el conflicto entre provincias fue desplazado incrementalmente por conflictos de soberanía entre niveles de gobierno (Gibson y Falletti 2004: 248) y las tensiones se

concentraron alrededor del péndulo centralización-descentralización. En esa tensión, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, adquirió cada vez más relevancia un federalismo de Poderes Ejecutivos o bilateral, donde “las relaciones de poder institucional fundamentales en el país no suceden entre Presidente y Congreso, sino entre Presidente y Gobernadores” (CEDI 2000 citado por Navarro 2003: 2).

A modo de síntesis, se observan dos condicionantes fundamentales de la conformación del federalismo argentino. Por un lado, la fuerza de la matriz federal originaria que se expresó, y aún se expresa, en “una relación tendencialmente invertida entre recursos políticos de la periferia y recursos económicos del centro” (Escolar y Pérez 2001: 3). Por otro lado, dado el fuerte carácter centralista que imprimió esa configuración, el Estado nacional continuará ocupando un rol fundamental en la articulación de esa relación tendencialmente invertida a partir de la concentración de recursos fiscales y su distribución. Asimismo, esa articulación se canalizará fundamentalmente bajo una dinámica de *federalismo ejecutivo*. Con el fin de describir la vigencia de estos condicionantes, las siguientes secciones presentan la distribución de recursos político-institucionales (Punto II.2) y el mapa de asimetrías socioeconómicas provinciales (Punto II.3).

II.2 Federalismo político: representación provincial en las instituciones políticas nacionales

La construcción del Estado nacional otorgó un lugar fundamental en el poder político institucional a las provincias del interior, tanto en lo que respecta a la institución del Senado Nacional como al Colegio Electoral (este último, vigente hasta la reforma constitucional de 1994). Pero ese poder no tuvo sólo estas fuentes institucionales sino múltiples fuentes bajo las modalidades cooptativas, materiales y represivas, o mecanismos más informales, por ejemplo, a partir del control político provincial sobre las listas de representantes.

Dentro de las instituciones formales, es relevante indagar la configuración de la dos Cámaras del Congreso Nacional. El Senado Nacional descansa sobre un criterio de

representación territorial fundamentado en el reconocimiento de la soberanía de los estados provinciales (Reynoso 2004) con un efecto distorsivo del principio democrático “un hombre, un voto”. Sin embargo, comparando el efecto de sobrerrepresentación en la Cámara Alta entre Argentina y otros países federales se observa que en Argentina este efecto adquiere mayor fuerza (Índice Gini de desigualdad de representación: 0.61, seguida por 0.52 de Brasil y 0.49 de Estados Unidos) (Stepan 2004a: 56). Hasta 1994, cuando los representantes eran dos por provincia, la distribución de escaños en el Senado era de 8/48 para las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe y de 40/48 (83 por ciento) para las restantes provincias. Luego de la reforma constitucional de 1994 -cuando se elevó a tres el número de senadores por provincia- el último disminuyó levemente llegando al 80 por ciento (Gibson y Calvo 2000: 203).

La Cámara de Diputados de la Nación descansa en el principio de representatividad poblacional, asignando los escaños en relación a la cantidad de habitantes de la jurisdicción provincial. Sin embargo, las modificaciones introducidas en 1949 - asignando un mínimo de dos diputados por provincia (disposición que no fue alterada con la revocación de esa Constitución)- y el efecto demográfico de las migraciones campo-ciudad alteraron ese principio. Luego en 1972 fue incrementado a tres el mínimo de diputados por provincia y finalmente alcanzó el umbral mínimo de cinco en julio de 1983, vigente hasta hoy. El Cuadro 2.1 muestra los niveles de sobrerrepresentación actuales en el Poder Legislativo Nacional según la cantidad de electores hábiles de cada distrito.

Cuadro 2.1

Sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Nación (2007)

	Electores hábiles 2007	%	Diputados	Senadores	Electores/ Diputados	Electores/ Senadores
Buenos Aires	10.055.916	37,1	70	3	143.656	3.351.972
Catamarca	241.610	0,9	5	3	48.322	80.537
Chaco	705.152	2,6	7	3	100.736	235.051
Chubut	320.233	1,2	5	3	64.047	106.744
Ciudad de Bs. As.	2.564.950	9,5	25	3	102.598	854.983
Córdoba	2.366.102	8,7	18	3	131.450	788.701
Corrientes	656.679	2,4	7	3	93.811	218.893
Entre Ríos	871.211	3,2	9	3	96.801	290.404
Formosa	332.116	1,2	5	3	66.423	110.705
Jujuy	410.801	1,5	6	3	68.467	136.934
La Pampa	235.159	0,9	5	3	47.032	78.386
La Rioja	210.878	0,8	5	3	42.176	70.293
Mendoza	1.140.628	4,2	10	3	114.063	380.209
Misiones	662.597	2,4	7	3	94.657	220.866
Neuquén	365.097	1,3	5	3	73.019	121.699
Río Negro	393.989	1,5	5	3	78.798	131.330
Salta	747.362	2,8	7	3	106.766	249.121
San Juan	438.710	1,6	6	3	73.118	146.237
San Luis	288.263	1,1	5	3	57.653	96.088
Santa Cruz	159.711	0,6	5	3	31.942	53.237
Santa Fe	2.326.383	8,6	19	3	122.441	775.461
Santiago del Estero	559.502	2,1	7	3	79.929	186.501
Tierra del Fuego	87.264	0,3	5	3	17.453	29.088
Tucumán	949.879	3,5	9	3	105.542	316.626
Totales/ Promedio	27.090.192	100	257	72	105.409	376.253

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional Electoral (Ministerio del Interior), de la Honorable Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación.

La relación entre electores y Diputados nacionales arroja que mientras ocho provincias tienen un diputado cada menos de 66.500 electores (siendo el caso de Tierra del Fuego el valor más extremo con casi 17.500 electores) tres provincias lo alcanzan sobre el doble de electores (132.500 en promedio). Si a estas tres provincias (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) se suma la Ciudad de Buenos Aires

se observa que contienen, en conjunto, casi el 65 por ciento de electores nacionales, pero obtienen la mitad de las bancas de diputados, mientras que las veinte provincias restantes, que representan el 35 por ciento del electorado, obtienen la otra mitad de bancas.

En síntesis, considerando estas dos instituciones políticas fundamentales del pacto federal argentino se observa una fuerte distribución periférica del poder político-institucional federal, mencionada en la sección precedente. Sin embargo, y como fue señalado en el Capítulo I (Punto I.2.1) esto no convierte automáticamente a la arena legislativa en una arena activa de negociación.

Adicionalmente, se observaron procesos de *provincialización* del sistema político-partidario, en especial hacia fines del siglo XX, orientados a incrementar la autonomía política y, con ello la fortaleza, de las élites políticas provinciales. “Si a principios de siglo el modo de insertarse en la carrera presidencial era incursionar en la política nacional a partir de una banca en el Senado, a fines del siglo XX, la tenencia del Ejecutivo es lo que da a los políticos la capacidad de promover sus candidaturas” (Navarro 2003: 17). En ese marco, en los últimos veinte años las provincias han vivido en un estado de reforma política permanente (treinta y dos reformas constitucionales y treinta y ocho reformas electorales sustantivas) que les permitieron “desanudarse” de la competencia política nacional (Calvo y Escolar 2005: 15-17). Como consecuencia, se redujo la competencia efectiva de partidos en las provincias, “dotando de una alta estabilidad a sus partidos de gobierno” (Calvo, et. al., 2001: 55). Asimismo, este proceso se potenció por el proceso de descentralización de principios de los noventa que se analizarán luego (Punto III.1.1)

En el marco de estas transformaciones, para el gobierno nacional fue cada vez más necesaria la construcción de coaliciones con base territorial. En síntesis, *provincialización* del poder político-partidario y centralización de recursos fiscales volvieron políticamente más redituables negociaciones bilaterales entre gobernadores y presidentes (*federalismo ejecutivo*). Este proceso, da cuenta de las debilidades de los supuestos del federalismo *market-preserving*, en tanto dinamizó las relaciones federales por fuera de sus mecanismos institucionales formales.

II.3 Desequilibrios socioeconómicos estructurales

La relación tendencialmente invertida del federalismo argentino, se completa con el mapa de desigualdades socioeconómicas provinciales. Como indicador sintético, la brecha de producto bruto geográfico *per cápita* es de 8,6 puntos (distancia entre Santa Cruz y Formosa). Esta brecha es significativamente mayor a la de países federales como Canadá con 1,7 (Cao 2007) o Australia con 1,6 (Lousteau 2003) y superior a otros países federales de la región como Brasil con 4,2 y México con 6,2 (Cetrángolo 2005). Esa asimetría está en la base de la organización del Estado nacional, tal lo presentado en el anteriormente y que aquí será profundizado.

II.3.1 Asimetrías horizontales históricas

Desde el punto de vista económico, la conformación del Estado nacional emergió bajo un doble reconocimiento, donde Buenos Aires, o en sentido amplio el modelo pampeano, ocupó el lugar hegemónico. Ese doble reconocimiento se expresó en: a) la aceptación por parte de la región extrapampeana de Buenos Aires como centro consumidor y exportador de un mercado único nacional y b) el fomento por parte de Buenos Aires de ciertos desarrollos económicos en la región extrapampeanas (Cao y Rubins 1999: 29).

Si bien el modelo agroexportador “volcó rápidamente el balance económico y demográfico en favor de las provincias [rioplatenses], la forma en que se insertaron los sectores económicos de la periferia argentina dentro de la economía nacional varió mucho” (Balan 1978: 7-8) desde situaciones de desaparición temprana, por la competencia de los productos importados o del litoral, hasta sectores que se modernizaron y crecieron rápidamente orientados a abastecer el mercado interno. Por ejemplo, y vinculados a las políticas de fomento antes mencionadas, lograron insertarse funcionalmente en el modelo el sector azucarero en Tucumán y la actividad vitivinícola en Mendoza y San Juan (Balan 1978: 7-8). Estos ejemplos

constituyen los inicios de lo que se denomina *economías regionales*¹⁹. Sin embargo, en todas las jurisdicciones, el Estado nacional garantizaba, especialmente en las provincias periféricas y despobladas, acciones territoriales de infraestructura, servicios públicos, dependencias públicas, etc. (Cao 2007). Como consecuencia, “las oligarquías provinciales [...] a menudo consolidaron su poder sólo con los recursos que directa o indirectamente generaba la penetración del Estado nacional” (Balán 1978: 7).

Durante el siglo XX, los diferentes modelos de desarrollo promovidos, así como factores relativos a recursos y dinámicas propias de cada provincia, introdujeron modificaciones marginales en esa configuración desigual de la geografía nacional. Algunas implicaron el crecimiento de la industrialización local de alimentos y/o insumos industriales producidos en las economías extrapampeñas²⁰. Sin embargo, para “1945 la región pampeana representaba casi un 83 por ciento de todos los establecimientos industriales [...] y cerca del 72 por ciento de la población argentina” (Benton 2003: 114-115). Las políticas económicas hacia mediados del siglo XX revirtieron levemente esta tendencia, en especial las políticas de promoción industrial, pero no lograron revertirla²¹. En consecuencia, el mapa actual de la desigualdad regional continúa marcando las mismas fronteras en los niveles de desarrollo. Fundamentalmente, su persistencia se sostiene “debido a la enorme desigualdad relativa preexistente y a las fuertes diferencias en los valores absolutos, [que] no llegan a modificar el perfil de la alta concentración productiva regional” (Gatto y Cetrángolo 2003:16) como se describe a continuación.

¹⁹ “El proceso de acumulación en las economías regionales extrapampeñas descansó, históricamente, sobre la dinámica de absorción de los excedentes de producción de las respectivas áreas por parte del consumo interno” (Rofman 1999: s/p).

²⁰ Para más detalles sobre las políticas económicas orientadas a las economías regionales ver el cuadro que presenta Benton (2003) sobre productos de sustitución de importaciones tradicionales de las provincias y políticas proteccionistas en los siglos XIX y XX en Argentina.

²¹ Navarro (2003) realiza un breve recuento de los regímenes de promoción industrial hasta la década del setenta y presenta datos sobre cambios en relación a la cantidad de asalariados y el número establecimientos según área geográfica.

II.3.2 Mapa socioeconómico provincial en los inicios del siglo XXI

A más de tres décadas de la clásica calificación de Nuñez Miñana (1972)²², Cicowiez (2003) presenta un indicador económico-social de las provincias que permite observar su evolución histórica relativa. A partir de indicadores sintéticos socioeconómicos y del mercado laboral para el período 1980-2001, los resultados revelan que, a excepción de tres provincias (Catamarca, Salta y Neuquén, donde sólo en esta última el cambio de posición es altamente significativo), la situación relativa de la mayoría de las jurisdicciones no ha variado en ese período. Más aún, el análisis rechaza la hipótesis de convergencia económico-social²³ de las provincias argentinas para el período 1980-2001. En la misma línea, el informe elaborado por PNUD (2002) sobre competitividad y desarrollo humano en las provincias argentinas muestra que las posiciones relativas no han variado significativamente, con excepción de Catamarca y San Luis donde la activación de la extracción minera y los incentivos fiscales, respectivamente, explican una relativa mejora en su posición. Sin embargo, como fue señalado antes, el peso económico relativo de estas jurisdicciones y las desigualdades persistentes, impiden que esas variaciones alteren sustancialmente el mapa regional (: 136-138).

La devaluación de 2002 y el cambio en el modelo económico posibilitaron la recuperación de algunos indicadores sociales y un crecimiento económico sostenido a tasas elevadas. Sin embargo, si bien favoreció el crecimiento de algunas economías regionales (de agricultura, forestación y ganadería en las regiones del Norte y la Mesopotamia)²⁴, el mapa de asimetrías en términos socioeconómicos tampoco ha variado significativamente. En el Cuadro 2.2 se presentan algunos indicadores socioeconómicos ilustrativos según jurisdicción y en promedio por grupo

²² Sobre la base de tres variables (calidad de la vivienda, automóviles per cápita y calidad de los recursos humanos) clasifica a las provincias según *Nivel de desarrollo* en *avanzadas*: Ciudad de Bs. As., Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza; *intermedias*: San Juan, San Luis, Salta, Tucumán, Entre Ríos; *baja densidad*: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa y *rezagadas*: Catamarca, La Rioja, Jujuy, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero, Misiones, Formosa.

²³ "Se dice que existe convergencia si las provincias que partiendo de un nivel inicial menor muestran tasas de crecimiento más elevadas. De esta manera las provincias más rezagadas alcanzarán a las más avanzadas" (Cicowiez, 2003:27)

²⁴ Según Javier Rodríguez, "En el período 2002-2006 se dio un sostenido crecimiento de la industria y de la actividad agropecuaria, [...], actividades mucho más repartidas regionalmente que aquellas que mostraban su mayor dinamismo en los noventa". Según Rogelio Frigerio (n) "Las mayores tasas de crecimiento se verifican en aquellas provincias donde la agricultura, la ganadería y la forestación juegan un rol central, entre ellas Chaco, La Pampa, Entre Ríos y Misiones [...]" (Página 12 18/03/07).

de provincias. Estos datos son reveladores de la concentración económica regional, así como de las dificultades -en casos de altos niveles de descentralización y el consecuente aumento de los gastos públicos por jurisdicción- que presentan algunas provincias (no siempre las más rezagadas en términos económicos) para enfrentar mayores niveles de vulnerabilidad social.

Cuadro 2.2

Indicadores seleccionados de asimetría horizontal (circa 2007)

	Población 2001 (%)	PGB 2006 (%)	Exportaciones 2006 (%)	Pob. bajo Línea de Pobreza 2007 (%)
Ciudad de Bs. As.	7,7	25,0	0,73	11,6
Buenos Aires	38,1	31,7	39,97	19,0
Córdoba	8,5	8,2	10,76	18,5
Santa Fe	8,3	8,0	20,02	19,4
Mendoza	4,4	4,1	2,63	18,3
Avanzadas	67,0	77,0	74,11	17,4
San Juan	1,7	1,1	1,51	29,5
San Luis	1,0	1,0	0,98	24,8
Salta	3,0	1,5	1,97	35,1
Tucumán	3,7	2,1	1,46	35,4
Entre Ríos	3,2	2,3	1,81	28,3
Intermedias	12,6	8,0	7,75	30,6
La Pampa	0,8	0,9	0,38	17,0
Neuquén	1,3	2,1	2,06	20,7
Río Negro	1,5	1,6	0,93	22,4
Chubut	1,1	1,4	4,74	9,5
Santa Cruz	0,5	1,0	2,52	2,7
Tierra del Fuego	0,3	0,8	1,13	5,6
Baja densidad	5,5	7,8	11,76	13,0
Catamarca	0,9	0,5	3,25	32,2
La Rioja	0,8	0,5	0,36	27,7
Jujuy	1,7	0,9	0,64	40,4
Chaco	2,7	1,3	0,43	45,5
Corrientes	2,6	1,2	0,30	40,2
Sgo. del Estero	2,2	0,8	0,36	43,3
Misiones	2,7	1,4	0,94	37,1
Formosa	1,3	0,6	0,09	39,5
Rezagadas	14,9	7,3	6,38	38,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: a) Población: Información del Censo Nacional 2001 (INDEC); b) PGB (Producto Geográfico Bruto) y Exportaciones: Instituto Argentino para el desarrollo de las economías regionales -IADER y c) Población bajo la línea de pobreza y Desempleo (ambos primer semestre de 2007): ProvInfo- Ministerio del Interior (sobre la base de EPH-INDEC). La clasificación de los grupos de provincias corresponde a Nuñez Miñana (1972).

En términos de población, se observa que más de dos tercios se concentran en las cinco provincias *avanzadas*, lo cual tiene importantes efectos en cuanto a elecciones de distrito único (como las presidenciales), aunque morigerada por la sobrerrepresentación territorial legislativa, como se analizó en la sección anterior. Más intensa aún es la concentración de la actividad económica de este grupo de provincias representando casi el 80 por ciento del producto bruto geográfico; frente al 20 por ciento que acumulan las diecinueve provincias restantes. Esta desigualdad se traduce también en la participación de esas cinco provincias en el total de las exportaciones (74,1 por ciento), repitiendo el patrón anterior, con la excepción del comportamiento de dos jurisdicciones: Chubut y Catamarca²⁵. Sin embargo, dada la profunda desigualdad regional, las mejoras en estas dos provincias no alcanza para a modificar su situación relativa. Exceptuando el grupo de provincias *de baja densidad poblacional*, el patrón de desigualdad descrito se completa con mayores niveles de pobreza en las provincias periféricas –*intermedias y rezagadas*– las cuales en promedio (34,4 por ciento) casi duplican el nivel de las provincias *avanzadas* (17,4 por ciento).

Este escenario de desigualdades tiene un impacto diferencial en la autonomía fiscal de las jurisdicciones considerando que los recursos tributarios dependen del tamaño de sus economías. En un trabajo realizado con información de principios de la década del noventa, Porto y Sanguinetti (1996) comparan el nivel de desarrollo provincial según su base imponible potencial y observan que “la base imponible potencial per capita de las provincias *avanzadas* más que duplica la de las jurisdicciones *rezagadas*. Sin embargo, la disparidad es mayor si se toman los extremos. Por ejemplo, la capacidad tributaria de Buenos Aires es cuatro veces mayor que la de Santiago del Estero” (: 15).

En consecuencia, tal brecha de desarrollo requiere de un esquema de transferencias fiscales federales que morigere esos desequilibrios; una de las razones por las cuales se promueven mecanismos centralizados de distribución de recursos fiscales con carácter solidario. Para completar ese análisis, el resto de este Capítulo

²⁵ Estas provincias se ubican en el cuarto y quinto lugar, respectivamente, Chubut con un 4,7 por ciento, cuya raíz se remonta en el crecimiento del 70 por ciento de sus exportaciones entre 1995-2002, (básicamente, petróleo, aluminio y pesca), y Catamarca con un 3,2 por ciento, (debido al cobre y el oro, que constituyen el 97 por ciento de sus exportaciones).

describe sintéticamente el recorrido histórico de ese esquema en Argentina, tanto en términos de potestades tributarias como de mecanismos de distribución de recursos fiscales federales.

II.4 La construcción de la soberanía tributaria intergubernamental en Argentina

En el Punto II.1 se resaltó como motor de la construcción del Estado nacional la búsqueda de un fuerte poder que compensara al de Buenos Aires, atravesado por las tensiones en torno a la atribución de potestades tributarias, como fue la disputa en torno a los recursos de la aduana. Luego, estas tensiones marcarán el recorrido posterior de la ampliación tanto de la estructura tributaria como de los esquemas federales de distribución de recursos. Ese proceso histórico se recorre brevemente en las siguientes secciones.

II.4.1 La situación fiscal federal previa a la instauración de regímenes de coparticipación

La Constitución Nacional de 1853/60 reconoce formalmente los niveles federal y provincial de gobierno, distribuyéndoles competencias en materia tributaria²⁶ de la siguiente manera: a) exclusivas del nivel nacional: derechos aduaneros de exportación e importación y tasas postales; b) concurrentes entre el nivel nacional y provincial: contribuciones indirectas (con excepción de las anteriores) y c) exclusivas del nivel provincial: contribuciones directas; aunque facultando también su aplicación, en condiciones excepcionales y con carácter de transitorio, al gobierno federal (Comisión de Coparticipación Federal del Impuestos (CCF) del Senado Nacional 2001: 28).

Sobre la base de esta distribución de potestades, hasta casi fines del siglo XIX, el esquema de financiación nacional y provincial se estructuró bajo separación de fuentes tributarias. El Estado nacional se financiaba con recursos aduaneros y las

²⁶ Implícitamente, también reconoció el nivel municipal (Art. 5to) pero que a nivel tributario sólo tendría reconocimiento en tanto el nivel provincial le delegara competencias.

provincias, principalmente, con impuestos indirectos (también conocidos como internos). Este esquema funcionó con razonable equilibrio y con autonomía fiscal provincial en tanto el gasto público se limitaba a funciones básicas representando 3 por ciento del PBI para el nivel provincial y 10 por ciento para el nacional (Lousteau 2003:68).

Como consecuencia de la crisis de 1890 este esquema de separación de fuentes se modificó y comenzó a predominar un sistema de concurrencia. Las necesidades fiscales de la Nación promovieron la aprobación legislativa de la facultad para establecer en su órbita impuestos indirectos que “gravaron en aquel momento a los alcoholes, cervezas y fósforos y, posteriormente –en 1894- fueron ampliados a vinos, naipes, bancos y compañías de seguro” (Lousteau 2003: 68). Si bien en sus orígenes, tal como establecía la Carta Magna, fueron institutos con carácter de transitorios, su vigencia fue prolongándose por más de cuatro décadas.

Esta ampliación constituye el primer antecedente de lo que serán hasta la actualidad las repetidas modificaciones al esquema tributario federal: la creación de impuestos nacionales y, posteriormente, la ampliación de la masa de recursos coparticipables. Como consecuencia, se observa el incremento de la participación de otros tributos en los recursos fiscales del Estado nacional para el período 1889-1929 (Cuadro 3.2)

Cuadro 2.3

Recursos corrientes del gobierno nacional (1889-1929)
- en porcentaje del total de recursos-

	1889	1892	1900	1920	1929
Aduaneros y portuarios	76,6	83,5	53,0	60,2	59,3
Locales	6,4	2,3	2,6	3,1	3,7
Internos	--	4,3	24,0	18,6	16,5
Varios	17,0	9,9	20,4	18,1	20,5

Fuente: Raimundi y Tilli (1996: 10).

Desde 1889 a 1924, los ingresos aduaneros y portuarios van perdiendo participación (-17 puntos) y son reemplazados por nuevos tributos (fundamentalmente internos, con un incremento de 16 puntos). Esta tendencia se profundizó tras la crisis de 1930 y su impacto en los ingresos aduaneros que obligó al gobierno nacional a crear nuevos impuestos internos, cuya constitucionalidad había sido admitida en 1927 por la Corte Suprema de Justicia (CCF 2001: 33). Así, en 1931 se creó “el Impuesto Interno a las Transacciones al que le sucedió en 1935 el Impuesto a las Ventas (indirecto) de la ley 12.143 [...] -antecedente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de la ley 20.631 (1975)- [y en] 1932 se estableció el Impuesto a los Réditos (directo)” (CCF 2001: 34).

En el marco de estos nuevos tributos, en 1934 se sanciona la Ley 12.139 de Unificación de Impuestos Internos implicando la cesión por parte de las provincias de potestades tributarias y, como compensación, se inauguró un régimen de coparticipación (Lousteau 2003: 69). Esta norma constituyó el inicio, como mecanismo de coordinación financiera, de la modalidad de ley-convenio, la cual implica la aprobación de una ley nacional más la adhesión de las provincias, en general, por acuerdo legislativo (CCF 2001: 35). La creación de estos nuevos tributos y los incipientes acuerdos de coparticipación constituyen los primeros antecedentes del régimen de coparticipación de recursos fiscales que se unificará en 1973 bajo una única norma.

II.4.2 Instauración y evolución del régimen de coparticipación (1935-1987)

La unificación de impuestos internos constituyó el primer antecedente de coordinación fiscal entre la Nación y las provincias. A partir de entonces ese proceso estará marcado por tres características: a) crecimiento de la masa de recursos recaudados por la Nación, a partir de la creación de nuevos tributos, b) superposición de distintos regímenes de distribución de estos recursos con las provincias y c) un carácter levemente compensatorio, o devolutivo, en los criterios de reparto de los mismos, que como se verá en el Cuadro 2.5 se irá desdibujando a lo largo del período.

Respecto de la primera característica, a los impuestos internos de principios de 1980 se sumaron dos nuevos impuestos (a las transacciones en 1931 y a los réditos en 1932). Luego, se crearon el impuesto a las Ganancias Eventuales (1946) y el impuesto nacional sustitutivo del Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes (1950) (CCF 2001: 36).

Estos nuevos tributos establecían un tipo específico de sistema de reparto que llevó a la coexistencia de dos regímenes, en una primera etapa, y a tres en la década del cincuenta. En la primera etapa, coexistían el régimen correspondiente a los Impuestos a los Réditos y Ventas y el correspondiente al Sistema Unificado de Impuestos Internos. En 1950 se incorporó un régimen más, con la creación del impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (CCF 2001: 36).

Estos tres regímenes compartían un carácter levemente devolutivo. El Sistema Unificado de Impuestos Internos “involucró un complejo mecanismo de distribución que tuvo en cuenta la participación de cada provincia tanto en la producción como en el consumo de los productos gravados” (Cetrángolo y Jiménez 2004: 18). A partir de su modificación en 1954, fijó una 46 por ciento de la masa de recursos para las provincias que se distribuía según cantidad de habitantes (casi un 80 por ciento) y según la producción provincial de los artículos gravados (casi un 20 por ciento). En lo que respecta al régimen del Impuestos a los Réditos y Ventas, en términos primarios, correspondía un 38,12 por ciento a las provincias (incluida la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con un monto fijo) y en términos de distribución secundaria a una combinación de tres criterios (población, recursos corrientes provinciales propios y por partes iguales). Finalmente, el régimen correspondiente a los ingresos por Transmisión Gratuita de Bienes se distribuía según un criterio netamente devolutivo, asignando los recursos según la radicación económica de los bienes a gravar (en el caso de la Nación se tomaban los radicados en la Capital Federal y los territorios nacionales) (Cetrángolo y Jiménez 2004: 18).

Asimismo, durante el período se observan variaciones en los regímenes de distribución a partir de modificaciones en los criterios primarios y secundarios establecidos en los distintos tributos creados, o que se fueron creando, por ejemplo,

el impulsado por el primer gobierno peronista en 1947²⁷. Esos cambios respondieron a diversos motivos, pero básicamente respondieron a necesidades fiscales del gobierno nacional, como consecuencia de las crisis inflacionarias o por las restricciones fiscales del modelo de industrialización por sustitución de importaciones²⁸.

Adicionalmente, es relevante señalar la alternancia entre regímenes autoritarios y democráticos que caracterizó al período, en tanto en regímenes democráticos se incrementan las presiones provinciales por una mayor porción de recursos fiscales. (Eaton 2001:20-25, Pérez 1986). En esta línea, si bien se observa correlación entre gobiernos democráticos y mayor descentralización en la Argentina, algunos momentos históricos (1972, por ejemplo) sugieren que la variable explicativa es la fortaleza política del ejecutivo nacional y su capacidad para resistir presiones provinciales por mayores recursos (Eaton 2001: 24-25). Asimismo, considerando las variables régimen político y política económica se observa que las políticas restrictivas empeoraron la participación de las provincias, frente a políticas de crecimiento, pero lo hicieron con menor intensidad durante regímenes constitucionales (Pérez 1986:185-190).

Para sintetizar las variaciones en los recursos fiscales federales que recibieron las provincias durante el período²⁹ se presenta el Gráfico 2.1. Si bien en él se observa que la tendencia fue ascendente, la evolución de los recursos coparticipables presenta etapas de retroceso (1936-1940/ 1980-1983) y etapas de estancamiento (1966-1972). Asimismo, los puntos azules expresan el impacto de estos recursos en los ingresos corrientes provinciales, donde desde 1960 representan el 40 por ciento, en promedio, de los ingresos corrientes totales de las provincias (propios más nacionales).

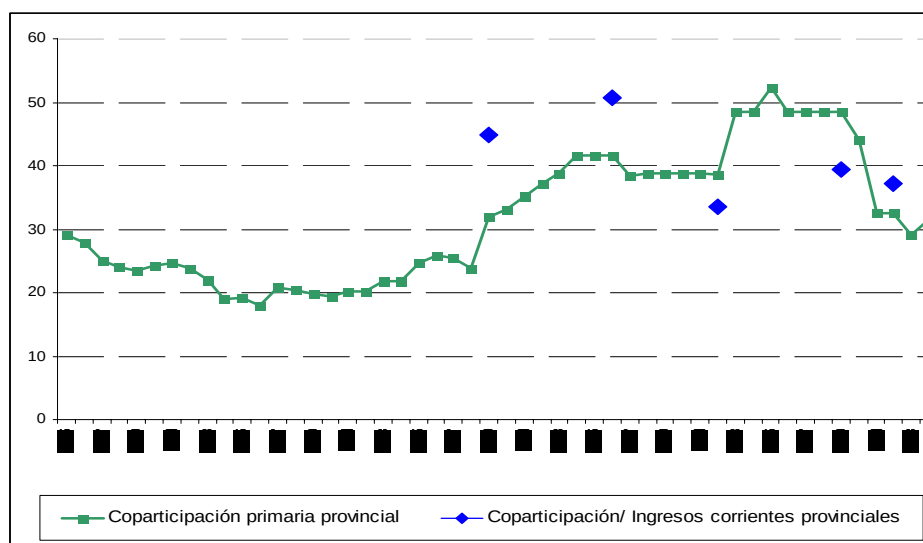
²⁷ Es relevante señalar también que durante ese gobierno adquirieron status de provincia muchos territorios nacionales (Chaco y La Pampa en 1951, Misiones en 1953, Chubut, Formosa, Río Negro, Neuquén y Santa Cruz en 1955).

²⁸ Para indagar las modificaciones específicas en el período ver Eaton (2001) y Saiegh y Tommasi (1998).

²⁹ Para un detalle de las leyes sancionadas entre 1932 y 1999 y la modificación por presidencias en los coeficientes primarios de distribución ver apéndice en el trabajo de Eaton (2001: 26-28).

Gráfico 2.1

Participación provincial en los recursos coparticipables (1935-1983)
- en porcentaje-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Raimundi y Tilli (1996: Anexo, Cuadro A.3) y Pérez (1986: 176-178, 181).

Para dar cuenta de las variaciones en la distribución secundaria –en términos regionales, debido a la falta de información desagregada³⁰- se presenta el Cuadro 2.4. Como podrá advertirse, aun sobre la tenue primacía de un criterio devolutivo, la tendencia será al incremento de la participación de las provincias con menor desarrollo relativo (regiones Noreste y Noroeste). Un momento significativo en ese sentido fue la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) quien incrementó los recursos coparticipables a provincias -y dentro de la distribución secundaria, a las provincias de menor desarrollo relativo- como estrategia para obtener el apoyo de los gobiernos provinciales *neoperonistas* (Benton 2003: 120).

³⁰ Raimundi y Tilli (1996) presentan esta información desagregada por jurisdicción desde 1960 y sólo para algunos años (Anexo, Cuadro A.4).

Cuadro 2.4
Distribución secundaria de recursos coparticipables (1935-1980)
 - en porcentaje-

Región	1935-1946	1947-1958	1959-1972	1973-1980
Pampas	57,3	63,3	56,6	52,4
Cuyo	22,9	12,1	9,8	9,2
Noreste	3,3	7,3	12,1	15,7
Noroeste	16,6	17,3	16,2	20,7
Patagónicas	-	-	5,5	6,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en Benton (2003: 119).

Completar este breve repaso por la trayectoria histórica del federalismo fiscal argentino requiere de indagar el período que se abre en 1973 con el Decreto-Ley 20.221. Esta norma, sancionada durante el gobierno de facto de Lanusse (diez días después de las elecciones donde triunfó Héctor Cámpora) constituyó un salto significativo en términos de descentralización de recursos fiscales federales.

Un contexto de grave crisis fiscal a inicios de la década del setenta obligó a un esquema de transferencias de emergencia para las provincias mediante Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Este mecanismo de emergencia fue ganado terreno frente a los recursos distribuidos por coparticipación, pasando del 7,5 por ciento en 1970, al 56,8 por ciento en 1971 y al 88,3 por ciento en 1972; como consecuencia “el tesoro nacional pasó de financiar 2,4% del gasto provincial en 1970 al 24% en 1972” (Saiegh y Tommasi 1998: 29). Esta situación precedente obligó a la revisión del esquema de transferencias. Como se analiza luego, el avance excepcional para las provincias que significó el acuerdo alcanzado puede interpretarse como una forma de “atar las manos” al futuro gobierno peronista, limitando los recursos disponibles para el gobierno nacional (Eaton 2001: 15). Congruente con la hipótesis de la importancia del régimen político como variable explicativa antes presentada, esta reforma, en el marco del inminente retorno democrático, incrementaba los costos de transacción de potenciales cambios en la distribución de recursos fiscales federales que perjudicara a las provincias.

Como quiebre del recorrido previo, el esquema de reparto fiscal federal de 1973 tiene tres características sobresalientes. Por un lado, fue la primera norma que reguló en un único marco legal todo el sistema de coparticipación federal. En segundo lugar, fue la primera vez que se asignó una participación porcentual primaria de igual participación para la Nación y las provincias (48,5 por ciento) y el 3 por ciento restante destino a un Fondo de Desarrollo Regional³¹. El tercer cambio, está dado por la relevancia dada al carácter solidario o redistributivo en los coeficientes de distribución secundaria, a partir de la incorporación del indicador *brecha de desarrollo*³², según el cual se distribuía un 25 por ciento de la masa secundaria.

Desde su entrada en vigencia, el nuevo régimen encontró fuertes limitaciones, en especial provenientes de los déficits del sistema de seguridad social. Como se analizará en el Capítulo III, los desequilibrios de dicho sistema serán fuente constante de modificaciones en el régimen de coparticipación. En 1980 se propuso la ampliación del IVA y el incremento de sus alícuotas, como compensación por la pérdida de recursos derivada de la supresión de las contribuciones patronales y destinadas a previsión social y al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)³³ (Lousteau 2003: 71). Este constituye el primer antecedente de detracción de recursos de la masa coparticipable destinados a la seguridad social y significó durante 1980-1984 una pérdida para las provincias cercana al 50 por ciento (considerando que en 1976 la participación provincial fue de 53,5 por ciento y en 1983 del 29 por ciento según los datos presentados en el Gráfico 2.1).

³¹ “el Fondo de Desarrollo Regional se creó como continuidad del Fondo de Integración Territorial del año 1968 (Ley 17.678), con el objeto de “financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos”. La asignación de sus recursos quedaba en manos del gobierno nacional, de acuerdo con los proyectos de inversión presentados por los gobiernos provinciales. [...] el manejo fue discrecional a cargo del Ministerio del Interior” (Raimundi y Tilli 1996: 28).

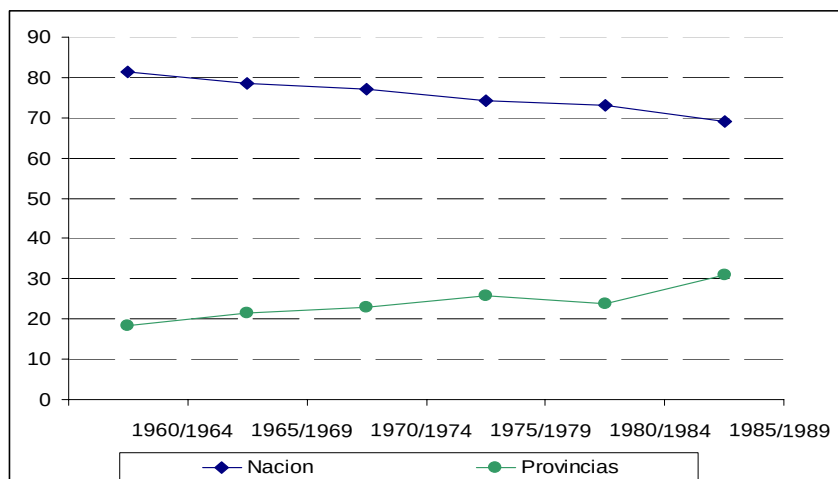
³² Este indicador se construye en base a tres índices: calidad de la vivienda, grado de educación de los recursos humanos y la cantidad de automóviles por habitantes. El mecanismo de reparto secundario se completaba con un 65 por ciento asignado proporcionalmente por la cantidad de habitantes y un 10 por ciento a las provincias que tuvieran una densidad poblacional inferior a la densidad promedio del país.

³³ Creado en 1972 con el objetivo de crear viviendas y obras de infraestructura urbana (Ley 19.929) se financiaba con aportes patronales (2,5 por ciento que fue elevado a 5 por ciento en 1977).

Asimismo, es relevante señalar que una de las políticas implementadas para revertir a favor del Estado nacional el equilibrio fiscal fue la transferencia a provincias de la educación primaria y de los hospitales en 1978³⁴. Si bien significó en el mediano plazo una variación del gasto público de 5 puntos porcentuales, tuvo un impacto marginal en la participación del Estado nacional dentro del gasto público.

Gráfico 2.2

Evolución relativa del gasto público provincial y nacional*
(en quinquenios 1960-1989)
- participación porcentual-



* Incluye administración, empresas públicas y sistema de seguridad social.

Fuente: Cao (2003: 7)

Como consecuencia de las modificaciones antes reseñadas y en el marco de la caída de la recaudación tributaria nacional, a principios de la década del ochenta el equilibrio fiscal intergubernamental se encontraba fuertemente alterado (Cetrángolo y Jiménez 1996). Como paliativo “las transferencias financieras automáticas y

³⁴ Si bien existieron previamente (por ejemplo, en 1957) iniciativas de descentralización de establecimientos de salud, fueron en un breve lapso revertidas (Repetto, et. al, 2001). Recién en 1978 estos procesos comienzan a efectivizarse. En materia de salud, por medio de la Ley 21.883 se dispuso la transferencia de 65 hospitales nacionales a las provincias (Repetto 2001). En materia de educación, a través de las Leyes 21.809 y 21.810 se transfirieron a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria nacionales (Cetrángolo y Gatto 2002). Específicamente, “se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria [... esta] transferencia de 1978 implicó un recorte de gastos a nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional” (Falletti 2004: 19).

establecidas por ley (coparticipación) fueron sustituidas por aportes discrecionales del Tesoro Nacional [ATN] a los gobiernos de las provincias [los cuales] crecieron en forma vertiginosa, llegando a superar cuantitativamente lo transferido vía coparticipación en 1983 y 1984” (Cetrángolo y Jiménez 1996: 5).

Cuadro 2.5

Recursos tributarios provinciales según fuente (1980-1988) - en porcentaje del PBI-

Año	Coparticipación	ATN	Otros	Regalías	Provinciales
1980	2,6	0,2	1,0	0,1	3,2
1981	2,1	0,9	1,1	0,2	2,7
1982	1,8	0,5	0,8	0,3	2,2
1983	1,3	2,3	0,9	0,4	1,7
1984	1,1	1,7	0,9	0,4	2,1
1985	0,0	3,2	1,0	0,5	2,5
1986	0,0	3,5	1,2	0,6	2,8
1987	0,0	3,5	1,4	0,5	2,5
1988	2,6	0,4	1,3	0,6	2,2

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1996: 5).

Durante el período 1980-1988 se observa el crecimiento de la participación de otras transferencias, entre las cuales dominan las transferencias por ATN (creciendo de 0,9 por ciento a 3,5 por ciento), compensando la pérdida de transferencias por coparticipación (disminuyendo del 2,1 por ciento hasta su suspensión en 1985) (Cuadro 2.5). También se observa la forma en que los ATN suplantaron definitivamente a los recursos coparticipables durante 1985-1987, cuando las pujas intergubernamentales se reanudaron tras el retorno democrático e imposibilitaron alcanzar un rápido acuerdo por un nuevo régimen de coparticipación.

Esa imposibilidad se sustentó en la “débil posición negociadora de un gobierno nacional que, si bien tenía mayoría [...] en la Cámara de Diputados, estaba en

minoría en el Senado y tenía como aliados a pocos gobiernos provinciales” (Cetrángolo y Jiménez 1996: 6). Asimismo, el peronismo había conseguido diecisiete de las veintidós gobernaciones provinciales. El escenario se agudizó cuando en las elecciones legislativas de 1987 el partido de gobierno (UCR) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Este fortalecimiento de la oposición, convirtió a las presiones por mayor descentralización de recursos fiscales en una de sus principales demandas, promovida por las provincias con menor desarrollo relativo y más dependientes de los recursos fiscales nacionales³⁵. Frente a ello, el gobierno nacional se oponía a incrementar el coeficiente provincial, con una nueva ley de coparticipación, ante el temor de que mayores grados de descentralización fiscal pusieran en peligro el Plan Austral (Eaton 2001: 17-19).

Cuando se produjo la crisis del Plan en 1987, se torció el poder a favor de los gobiernos provinciales que acordaron con la Nación una ley que, por primera vez, establecía un coeficiente de distribución primario provincial superior al coeficiente del nivel nacional. Este proceso de negociación y sus resultados apoya la hipótesis según la cual las variaciones en los coeficientes primarios de distribución dependen de la fortaleza del Ejecutivo nacional; en tanto cuando se debilita las provincias logran incrementar su participación, mientras que recuperar su participación (o cede menos recursos) cuando tiene fortaleza política (Eaton 2001: 17).

La misma lógica de negociación primó respecto a los coeficientes de distribución secundaria cuando no se establecieron en base a criterios objetivos como su norma precedente. A modo de ejemplo, el ex gobernador de la Provincia de Mendoza – Octavio Bordón- “reconoció que se negociaban décimas de la coparticipación entre los gobernadores justicialistas para lograr los apoyos políticos en las internas presidenciables” (Raimundi y Tilli 1996: 31). En la misma línea, el “ex gobernador de la Provincia de Santa Cruz, Néstor Puricelli, comentó que consiguió un sustancial incremento en el coeficiente de distribución secundaria para su provincia a partir de haber logrado incorporar un legislador santacruceño en la comisión redactora de la ley” (Cao 2007: 6). El próximo apartado analiza en detalle esa distribución.

³⁵ Para un análisis pormenorizado del proceso de negociación ver Saiegh y Tommasi (1998: 32-34).

II.4.2.1 La base para las futuras pujas intergubernamentales: Ley 23.548

En el escenario político-institucional antes descripto se sancionó, en enero de 1988, la Ley 23.548 de *Coparticipación Federal de Recursos Fiscales*, con carácter de transitoria y vigencia hasta 1989 o prorrogable en tanto no se ratifique un régimen sustitutivo. Como señala el título del apartado, esta norma constituye la base sobre las que se desarrollarán posteriormente las pujas fiscales federales, en tanto fue el último acuerdo formal de un mecanismo integral de distribución de recursos fiscales federales.

Uno de los cambios que marcó este régimen fue determinar por primera vez un porcentaje de distribución primaria para las provincias superior al establecido para la Nación, 54,66 por ciento y 42,44 por ciento, respectivamente (Art. 3, Cap. I). El restante se destinó al recupero del nivel relativo de algunas provincias³⁶ (2 por ciento) y a un fondo de ATN³⁷ (1 por ciento). Otras dos rupturas importantes que introduce son la ampliación de los recursos que integran la masa coparticipables y la fijación de un piso mínimo de transferencias a provincias.

Respecto a la masa de recursos, los impuestos que la integran fueron definidos a partir de un criterio de exclusión:

“La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, [...]
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades,

³⁶ Las provincias y los porcentajes correspondientes son: Buenos Aires 1,5701 por ciento, Chubut 0,1433 por ciento, Neuquén 0,1433 por ciento y Santa Cruz 0,1433 por ciento (Art. 3, Ley 23.548).

³⁷ “El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional [...] 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” (Art. 5, Ley 23.548).

que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias” (Art. 2)

Respecto al piso mínimo, garantizó una transferencia mínima a provincias en función del total recaudado por el gobierno nacional, sea o no originado en impuestos coparticipables, cuyo monto “no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central” (Art. 7).

En materia de distribución secundaria estableció un porcentaje para cada provincia que no siguió criterios objetivos –sean estos devolutivos o solidarios- sino que fue resultado de la capacidad de presión de cada administración provincial y de los acuerdos alcanzados en las distintas fracciones partidarias –en especial dentro del peronismo- con miras a las elecciones presidenciales de 1989. El Cuadro 2.6 compara los porcentajes que recibían las provincias según la Ley 20.221 y los que estableció este nuevo régimen.

Cuadro 2.6

Coeficientes de distribución secundaria: Leyes 20.221 y 23.548

Provincia	Ley 20.221 (1973)	Ley 23.548 (1988)	Variación (20.221-23.548)	
			Diferencia	Variación (%)
Formosa	1,12	2,07	0,95	85,40
Catamarca	0,92	1,56	0,64	69,70
San Juan	1,26	1,92	0,65	51,87
Jujuy	1,07	1,61	0,55	51,34
San Luis	0,87	1,30	0,42	48,63
La Rioja	0,82	1,18	0,35	42,94
Chaco	1,99	2,83	0,84	42,47
Santa Cruz	0,68	0,90	0,22	31,85
Misiones	1,46	1,87	0,41	28,51
Río Negro	1,12	1,43	0,32	28,51
Entre Ríos	2,23	2,78	0,55	24,44
La Pampa	0,87	1,07	0,19	22,02
Tucumán	2,23	2,70	0,47	20,89
Sgo. del Estero	1,94	2,34	0,4	20,62
Neuquén	0,82	0,99	0,16	19,57
Salta	1,84	2,18	0,33	18,05
Córdoba	4,32	5,04	0,73	16,82
Total	48,5	56,66	8,16	16,82
Santa Fe	4,41	5,07	0,66	14,90
Corrientes	1,84	2,11	0,26	14,37
Mendoza	2,28	2,37	0,09	3,90
Chubut	0,92	0,90	-0,03	-2,85
Buenos Aires	13,58	12,47	-1,11	-8,21

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1996: 7).

El impacto porcentual de la variación entre ambos regímenes fue muy heterogéneo, tanto en términos devolutivos como solidarios. Así, las provincias con alta participación en el PBG (Cuadro 2.2) presentan variaciones muy dispares: Buenos Aires mostró una pérdida de 8,21 puntos porcentuales, mientras que Santa Fe y Córdoba una mejora de 14,90 y 16,82 puntos porcentajes, respectivamente. Respecto al criterio solidario, se observa que provincias como Formosa y Santiago del Estero presentan incrementos muy disímiles. Formosa casi duplica su

participación mientras que Santiago del Estero la incrementa en menos del 25 por ciento. En síntesis, las erráticas variaciones de los coeficientes provinciales descartan que haya prevalecido un federalismo solidario o devolutivo, abonando la hipótesis de la fortaleza política relativa de cada provincia en la negociación.

Las limitaciones del equilibrio fiscal federal que abrió la Ley 23.548 se hicieron presentes rápidamente. La crisis fiscal desatada tras el fracaso del Plan Austral marcó sus primeros límites, introduciendo cambios formales en el régimen. Luego, en el marco de la hiperinflación, se incorporaron cambios informales.

Respecto a los cambios formales, en 1988 se sancionaron dos leyes que modificaron inmediatamente el régimen de coparticipación. En el marco de la crisis del sistema previsional, la Ley 23.549 tuvo como objetivo “el saneamiento de la situación fiscal federal mediante la creación del impuesto a los combustibles con afectación a la seguridad social, la instrumentación del ahorro obligatorio y la modificación de los impuestos a los débitos bancarios [y] a las ganancias [entre otros]” (Lousteau 2003: 73). Cinco meses después, se sancionó la Ley 23.562 que creó el Fondo Transitorio para financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales, con el objetivo de asistir a las provincias con necesidades financieras. Para financiarlo el gobierno nacional creó nuevos impuestos: sobre los cigarrillos (8 por ciento), sobre los intereses y ajustes de depósitos a plazo fijo en moneda nacional o extranjera (2,2 por ciento) y sobre la transferencia de títulos públicos (entre el 5 y el 7,5 por mil). Este fondo “benefició durante su año de vigencia a un grupo de 15 provincias [y, desde 1989] asignó a cada provincia, un importe máximo igual al monto que le había correspondido en el mes de diciembre de 1988” (Raimundi y Tilli 1996: 31).

El proceso hiperinflacionario también mostró las limitaciones del acuerdo alcanzado a partir de un mecanismo de ajuste informal de las transferencias realizadas a provincias, el cual fue aplicado en el último período radical y en los primeros años de la presidencia de Carlos Menem. Este mecanismo, que consistía en demorar el envío de las transferencias, hizo que en 1988 “las provincias recibieran un 34,42% de los impuestos coparticipados y no el 58,05% que, con Tierra del Fuego y Ciudad de Buenos Aires, formalmente le(s) correspondía” (Cao 2007: 5).

En el próximo Capítulo, se analizará cómo los pactos fiscales fueron consolidando estos ajustes en el régimen de coparticipación de la Ley 23.548, que si bien continuará vigente lo hará completamente desdibujado.

II.5 Recapitulación

El Capítulo I de esta tesis se planteó la pregunta acerca de cómo crear un arreglo institucional que combinara un poder central que garantice los beneficios de la unidad, pero a su vez preserve la autonomía de los estados miembros. Allí se concluyó que ese acuerdo, ese equilibrio, es históricamente variable y responde a la capacidad y los recursos de los distintos actores políticos. En este Capítulo, reconstruimos brevemente los principales hitos del proceso de formación y consolidación del federalismo argentino, señalando que su constitución estuvo marcada por fuertes asimetrías regionales que consolidaron una matriz centralista en lo económico y descentralizada en lo político. La solución encontrada para incluir (conteniendo) a la hegemónica provincia de Buenos Aires implicó la creación de un poder nacional fuerte, y su condición de posibilidad recayó en la centralización de los recursos aduaneros.

Hasta 1930, fundamentalmente, ese equilibrio fiscal federal resultó política y económicamente viable. Sin embargo, la crisis económica potenció un incipiente proceso de ampliación de las potestades tributarias nacionales hacia impuestos internos; lo que generó tensiones con los estados provinciales – y más importante aún, en el marco de un régimen liberal, superposiciones impositivas- que obligaron a regular el sistema e incorporar a las provincias en mecanismos de distribución fiscal. Las pujas políticas, en el marco de décadas de alternancia entre regímenes democráticos y dictatoriales y crisis económicas, marcaron fluctuaciones en la distribución de los recursos fiscales federales, dando cuenta del carácter de *contratos incompletos* de estos esquemas. Más aún, con excepción del régimen de 1973, no se logró establecer un sistema unificado sobre la base de criterios objetivos de reparto.

En este sentido, y dada la matriz político-económica descripta, los regímenes de distribución de recursos fiscales federales cumplieron un rol económico, pero fundamentalmente un rol político, aspecto desestimado en las perspectivas normativa y positiva del federalismo fiscal. Asimismo, tuvieron una leve tendencia hacia un esquema solidario que respondió más al *peso político* de las provincias *rezagadas*, que a una estrategia conjunta que promoviera revertir las asimetrías horizontales. Más aún, respondió a una lógica de *path dependence* ya inscripta en los orígenes del federalismo argentino y que fueron su condición de posibilidad.

La excepcionalidad que en términos del equilibrio fiscal Nación-Provincias marcó el régimen de coparticipación de 1988 respondió a la creciente debilidad política del gobierno nacional, abonando el enfoque de alianza del federalismo y la relevancia de distribución del poder político en la dinámica de los sistemas federales. Su inviabilidad se manifestó a los pocos meses de entrar en vigencia, lo que obligó a modificaciones formales e informales del esquema. Estas constituirán los primeros antecedentes del creciente proceso de recuperación de la participación nacional que se consolidará en la década del noventa y continuará hasta la actualidad. Asimismo, marcarán el retorno a una mayor complejidad y fragmentación de los mecanismos de transferencias fiscales federales y, como consecuencia, al incremento de los costos de transacción.

CAPÍTULO III

¿HACIA UN NUEVO RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN? NEOLIBERALISMO, CONVERTIBILIDAD Y FEDERALISMO FISCAL

En el Capítulo I se caracterizó a los acuerdos fiscales federales como *contratos incompletos* ante la imposibilidad de prever y medir todas las situaciones futuras. Asimismo, se señaló que estos acuerdos no son neutrales respecto a las estructuras de intereses y poder de los actores, en consecuencia, existirán presiones para revisar sus condiciones. Tanto desde la perspectiva de la eficiencia -imposibilidad de previsión y medición total- como desde una perspectiva política -estructuras de poder en tensión y pugna- la crisis de 1988 y el modelo económico que buscó superarla, llevaron a la renegociación del equilibrio fiscal federal cuya dinámica y resultados se describen en este Capítulo.

El argumento principal sostiene que si bien en la década del noventa no se sancionó una nueva ley de coparticipación integral, cambios parciales modificaron cuantitativamente el régimen de coparticipación y cualitativamente el esquema de transferencias fiscales federales. Más aún, ese resultado mostrará una fuerte estabilidad, prolongándose hasta la década actual, como se analizará luego en el Capítulo IV.

Este Capítulo se organiza en cuatro partes. La primera, describe las medidas del nuevo modelo económico más relevantes para el federalismo fiscal, particularmente las implementadas en los primeros años de la década. La segunda, analiza el impacto de dichas medidas en el régimen de coparticipación, convirtiéndolo en lo que se conoce como laberinto. En tercer lugar, se indagan las intersecciones que se formaron entre el régimen de coparticipación y otros sistemas que se *federalizaron* (la seguridad social, por ejemplo). En cuarto lugar, se examinan la estructura de ingresos tributarios y la distribución de recursos fiscales federales durante la década.

III.1 Convertibilidad, reforma estructural y ajuste fiscal: los pilares del modelo económico

La década del ochenta se caracterizó en Argentina por un retroceso en el crecimiento económico de gran magnitud, alto endeudamiento, crisis fiscales y procesos hiperinflacionarios. En ese contexto, surgió el conjunto de diez recomendaciones conocido como *Consenso de Washington*³⁸; que incluían políticas de disciplina presupuestaria, redirección del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera y comercial y desregulación, entre otras.

Dicho decálogo fue la base a partir de la cual se fundaron las reformas estructurales durante la década del noventa³⁹. En el marco del Plan de Convertibilidad (1991) -que buscó frenar la hiperinflación fijando el tipo de cambio y eliminando la posibilidad de desequilibrio fiscal a través de emisión monetaria- dos leyes concentraron los ejes de las reformas en los inicios de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). Por un lado, la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696)⁴⁰ impulsaba, entre otras medidas, la descentralización administrativa y fortalecía al Poder Ejecutivo. Por el otro, la Ley de Emergencia Económica (Ley 23.697) fue el sustento jurídico de la ampliación de la participación del mercado a través de privatizaciones, profundización de la apertura económica y desregulación.

Las políticas implementadas pusieron el énfasis en aspectos fiscales, promoviendo disciplina presupuestaria, reducción y redireccionamiento del gasto público y reforma tributaria.

³⁸ Este fue el nombre con el que John Williamson agrupó el conjunto de recomendaciones que primaban entre los organismos financieros internacionales para los países latinoamericanos. Para un detalle de los puntos que incluía este decálogo ver Williamson (1993).

³⁹ Para profundizar en este proceso ver Orlansky (1997, 2001); Oszlak (2000); Gerchunoff, y Cánovas (1995); Cetrángolo y Jimenez (2003), entre otros.

⁴⁰ Sin embargo, y tal como señala Orlansky (2001: 4-6), estas políticas fueron implementadas en cascada y pueden al menos distinguirse cinco períodos y enumerarse una gran cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia que fueron modificando la estructura estatal nacional.

Cuadro 3.1

Indicadores seleccionados de finanzas públicas nacional y provincial (1991) - en porcentaje del PBI -

	Nación	Provincias
Resultado financiero total	-0,17	-0,9
Resultado primario	0,74	-0,12
Ingresos	18,15	9,06
Gastos	17,96	9,89
Gasto en personal	2,76	4,59
Presión tributaria	15,23*	2,07
Autonomía fiscal provincial** (en %)	-	43,57

* Incluye impuestos exclusivos nacionales, seguridad social e impuestos coparticipables. **Relación entre los ingresos corrientes propios y los gastos corrientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Cetrángolo y Jimenez (2003); Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON).

Ya en 1991 mejoraron los resultados fiscales –total y primario- del nivel nacional como consecuencia del programa de estabilización y ajuste implementado, frente a los niveles de la década del ochenta, cuando se registró en promedio un déficit financiero de 4,57 puntos porcentuales del PBI⁴¹.

Por otro lado, si bien la relación en términos de gasto público total entre ambos niveles muestra que el Estado nacional casi duplica el nivel de gasto de las provincias, en términos del gasto en personal la relación se invierte. Como se analizará luego (Punto III.1.1), el crecimiento del gasto total provincial será continuo durante el período. Asimismo, se destaca la baja presión tributaria de los estados provinciales (2,07 puntos del PBI) frente a la presión tributaria nacional (15,23 puntos). Teniendo en cuenta además que los ingresos por comercio exterior (1,03 por ciento) y por seguridad social (4,57 por ciento) corresponden a ingresos que no se coparticipan, la masa coparticipable alcanzó sólo 8 puntos porcentuales de la recaudación total nacional. Finalmente, las provincias tienen, en promedio, una baja

⁴¹ Los valores para la década del ochenta corresponden a Ferreres (2005: 513).

autonomía fiscal, alcanzando a financiar con recursos propios la mitad de los gastos que involucran el sostenimiento de sus burocracias (gastos corrientes totales).

La situación de relativa mejoría y de creciente recuperación del equilibrio fiscal recién presentada, mostrará sus limitaciones en los primeros años del Plan de Convertibilidad. En efecto, para mantener la paridad cambiaria 1 peso = 1 dólar se requería la existencia de reservas de divisas estadounidenses en el Banco Central. Como la década se caracterizó por un sostenido déficit de balanza comercial, producto de la sobrevaluación inicial del peso, la sustentabilidad de la convertibilidad se mantuvo a través del ingreso de capitales extranjeros y endeudamiento externo (Rojas 2004). Estos dos mecanismos tuvieron un comportamiento diferencial durante los noventa. Mientras la primera mitad se caracterizó por el ingreso de inversiones, especialmente como consecuencia de las privatizaciones de empresas públicas y del predominio de movimientos de capitales hacia países emergentes, la segunda estuvo dominada por un sostenido endeudamiento y el crecimiento del déficit fiscal⁴².

Paralelamente, en tanto la política de privatizaciones también fue impulsada en el ámbito provincial, favoreció el logro de cierto equilibrio en sus cuentas fiscales hacia mediados de la década. Posteriormente, será el incremento del endeudamiento provincial (agregado al del nivel nacional) su característica más sobresaliente, y la aparición de los salvatajes provinciales (*bail out*) como una respuesta frente a la crisis del federalismo fiscal. Se avanzará sobre estos puntos a lo largo de este Capítulo y del Capítulo IV. Primero, interesa describir una de las políticas implementadas desde el nivel nacional con fuerte efecto en el equilibrio fiscal y político federal: la descentralización.

⁴² Respecto a los límites del modelo, los períodos de alta liquidez internacional se caracterizaron por ser “burbujas” que permitieron financiar “fantasías macroeconómicas”, que junto a la falta de reglas respecto a movimientos de capitales especulativos, elevaron la vulnerabilidad e inestabilidad monetaria y cambiaria. Debido a la dependencia del sistema al ingreso de divisas, una vez revertido el ciclo se recurrió a un creciente endeudamiento público (Lavagna 2003: 74).

III.1.1 La descentralización como política de ajuste del nivel nacional

Como fue señalado en el Capítulo II -y según ha sido trabajado en la literatura especializada⁴³- desde fines de los años setenta los gobiernos provinciales fueron adquiriendo nuevas funciones a partir de un proceso de descentralización impulsado desde el gobierno central y con un claro objetivo de saneamiento fiscal⁴⁴. En 1992 ese proceso se completó a través de dos normativas. Primero, la Ley de Transferencia (Ley 24.049) y el Decreto 964/92 establecieron el traspaso de los establecimientos secundarios y terciarios de jurisdicción nacional. Luego, Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional de 1992 (Ley 24.061, arts. 25, 26 y 27) transfirió los hospitales e institutos que dependían entonces de la Nación, junto con el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Programa Social Nutricional (PROSONU) y el Programa Políticas Sociales Comunitarias (Ansolabehere 2002: 10-11).

Los recursos fiscales que acompañaron estas transferencias contemplaron un mecanismo de financiamiento equivalente a las responsabilidades transferidas (Ley 24.049, Art. 14)⁴⁵. Sin embargo, el mismo no implicó un aumento de recursos para las provincias sino una redistribución de lo que estas recibían por coparticipación, justificado en el incremento de la participación provincial en la modificación de 1988 (Ley 23.548). En consecuencia, pasó a constituir un fondo pre-coparticipable comenzando a desintegrar el régimen de coparticipación previo, en una lógica de distribución más fragmentada y compleja.

Este mecanismo sólo contempló una compensación por parte del Estado nacional cuando el monto transferido “no alcanzare a cubrir el nivel promedio mensual del

⁴³ Para el proceso en general ver Jordana (2001), Orlansky (1998), entre otros, y para Salud y Educación en la Argentina ver Carciofi (1996), Falletti (2004), Repetto, et al (2001), Bisang y Cetrángolo (1997), entre otros.

⁴⁴ Ver detalles de ese proceso de descentralización en la nota al pie No. 34 (Capítulo II).

⁴⁵ Específicamente el artículo establecía que desde enero de 1992 y hasta tanto no se modifique la ley de coparticipación “la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total, que se incluye en planilla anexa 1 A, con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente”.

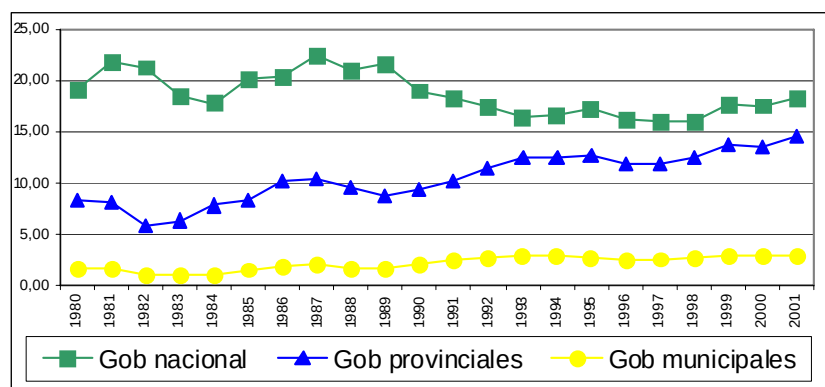
período abril-diciembre de 1991” (Art. 15). Como incentivo para la concreción del traspaso de servicios la negociación se dio en el marco de un contexto de estabilización de precios y de recupero económico, donde la masa de recursos coparticipables pasó de 4,9 por ciento del PBI en 1990 a 6,5 en 1991, incrementando, en términos absolutos, los recursos fiscales de ambas jurisdicciones (Lousteau 2003: 75).

Por otro lado, es relevante resaltar de este proceso de transferencia de servicios su impacto en términos de responsabilidades de gasto según nivel de gobierno y, en particular, en términos de empleo público en las provincias (Orlansky 2006).

En relación al gasto según niveles, se observó el achicamiento de la brecha del gasto público (Gráfico 3.1). Mientras en 1980 el gasto nacional duplicaba el gasto provincial (19,1 y 8,3 por ciento del PBI, respectivamente) en 2001 la participación tendió a igualarse (18,2 y 14,5 por ciento, respectivamente). Así, mientras la participación nacional en el gasto se mantuvo o disminuyó levemente, la provincial creció sostenidamente con un saldo de 6 puntos en los extremos del período.

Gráfico 3.1

Evolución del gasto público según niveles de gobierno (1980-2001)
-en porcentajes del PBI-



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica (MECON).

Asimismo, y abonando el argumento del incremento de las responsabilidades de gasto provincial, es relevante señalar que el gasto nacional tiene dos componentes que fueron aumentando a lo largo del período. Por un lado, 5 puntos porcentuales corresponden al gasto en previsión social. Sin ellos, el gasto provincial igualaría al nacional. Pero más importante aún es considerar el peso del endeudamiento dentro del gasto nacional, ya que entre 1980 y 2001 su participación se duplicó (2,2 por ciento y 4,4 por ciento, respectivamente). En síntesis, si bien el Estado nacional transfirió gastos a las provincias, su participación se mantuvo debido al peso de la deuda pública y de la seguridad social. Sin estos dos componentes el gasto nacional sería menor al 9 por ciento del PBI y el provincial –quitando servicios de la deuda pública (0,9 por ciento en 2001) y gastos en seguridad social (1,7 por ciento en 2001)- superaría en un 30 por ciento la participación del nivel nacional (alcanzando el 11,3 por ciento del PBI).

Resumiendo, el impacto de estos procesos de reforma estructural reconfiguraron los roles del Estado nacional y de las provincias. Asimismo, la descentralización incrementó el espacio de políticas de los gobiernos provinciales y con ello fortaleció la dinámica federal, en tanto configuró, al menos en estas áreas de políticas, un federalismo cooperativo o coordinado (Cao y Rubins 2001). En este sentido, si bien la transferencia de servicios educativos fue impulsada desde la Nación, los gobiernos provinciales supieron capitalizarla -a partir de la apertura de las negociaciones y luego participando en las instancias de coordinación federal- incrementando su poder político (Falletti 2001).

En términos del crecimiento del empleo público provincial el impacto fue sustantivo hasta mediados de los noventa. Sin embargo, la variación del empleo público provincial entre 1991 y 2001 fue muy superior a los cargos transferidos por descentralización (Cuadro 3.2). Entre 1991 y 2001 el volumen del empleo público provincial creció 24,2 por ciento, por encima del personal de educación transferido (el cual representó un 8,0 por ciento del personal total de 1991).

Cuadro 3.2
Indicadores seleccionados de empleo público provincial por grupo de provincias

	Total empleados públicos provinciales			Personal educativo transferido	Transferidos/ Empleo público 1991 (en %)	Var % '91-'95	Var % '91-'01	Empleo público/ total asalariados 2001*
	1991	1995	2001					
Avanzadas	575.678	655.687	786.579	59.129	10,3	13,9	36,6	26,8
Intermedias	168.996	183.688	185.743	12.390	7,3	8,7	9,9	35,7
Rezagadas	240.476	249.671	256.629	12.323	5,1	3,8	6,7	44,8
Baja densidad	112.614	124.072	134.129	3.642	3,2	10,2	19,1	42,7
Totales	1.097.764	1.213.118	1.363.081	87.484	8,0	10,5	24,2	37,5

*Los datos de asalariados corresponden a información del Censo Nacional de Población 2001.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON) para los datos sobre empleo provincial 1991, 1995 y 2001, Censo Nacional de Población 2001 (INDEC) para los datos sobre total de asalariados y Ferreyra, Rodríguez y Sarabia (1994) para los datos sobre personal educativo transferido. La clasificación de grupos de provincias corresponde a Nuñez Miñana (1972).

Una última consideración importante surge de estos datos: la distribución heterogénea de la relevancia del empleo provincial según grupos de provincias. Por su volumen socioeconómico relativo, las provincias *avanzadas* son las que concentran, lógicamente, el mayor número de agentes –57,7 por ciento del total– cercano a su peso poblacional (67 por ciento). Sin embargo, su participación en el empleo total (público y privado) representa sólo una cuarta parte; mientras que en los grupos de provincias *rezagadas* y de *baja densidad* se acerca al 50 por ciento. En síntesis, el empleo público provincial es fundamental en la dinámica socioeconómica de las provincias *rezagadas*, congruente con las propiedades que adquirió el pacto inaugural del federalismo argentino presentado en el Capítulo II.

El incremento total del empleo provincial durante los noventa se explica, además, en el marco del proceso de *achicamiento* del Estado nacional, a partir del cual los estados provinciales ampliaron su espacio en materia de políticas y demandas sociales como consecuencia directa o indirecta del modelo neoliberal. Estas incluyeron desde el reemplazo de políticas sociales de corte universalista por políticas y programas focalizados -donde en muchos casos, la implementación y

gestión de los mismos estuvo a cargo del nivel provincial- hasta las demandas derivadas de altos niveles de desempleo y conflictividad social. “Todavía a fines de los años `80, la proporción del empleo nacional en las provincias equivalía a más del 50% de la dotación. Muchos de ellos son hoy empleados públicos provinciales [...], pero un gran número pasó a desempeñarse en empresas privatizadas [...] mientras que otra importante cantidad perdió su empleo o fue transferido” (Oszlak 2000: 3).

En consecuencia, los estados provinciales se convirtieron en los principales empleadores dentro de un modelo económico que se sostuvo con altos niveles de desempleo. De esta forma, en algunas provincias, especialmente en las *rezagadas*, el empleo público se acercó al 50 por ciento del total de asalariados con fuerte impacto en el gasto público (más del 65 por ciento sobre los gastos totales) (Cuadro 3.2). En tanto alojaron en su órbita aquellos servicios de mayor impacto en el desarrollo social y típicamente mano de obra intensivos⁴⁶ resistieron tempranamente mayores niveles de conflictividad social ante los límites del modelo económico.

En resumen, la descentralización y, en general, las reformas estructurales de la década, transformaron a los gobiernos provinciales en los ejecutores de políticas fundamentales para la calidad de vida de la población y reforzaron el rol empleador de las administraciones provinciales, introduciendo nuevos elementos en la dinámica del federalismo argentino. El incremento del rol provincial en la administración de estos servicios generó un escenario que dinamizó las pujas y tensiones por la distribución de recursos fiscales federales. Un claro ejemplo de ello son los recursos que el Estado nacional transfiere para garantizar el piso mínimo del salario docente en las provincias.

III.2 La *provincialización* del modelo: los Pactos Fiscales de 1992 y 1993

Una segunda línea de reforma con impacto en las relaciones fiscales federales fueron los acuerdos entre la Nación y las provincias cuyo objetivo fue reducir la

⁴⁶ Un trabajo realizado a partir de información provincial sobre la distribución del empleo público por organismos arrojó que en ocho provincias los docente representaban en promedio más del 50 por ciento del personal de las administraciones públicas provinciales (Orlansky, 2006).

carga fiscal y avanzar en las reformas *pro-mercado* a nivel provincial. Este fue el espíritu que animó los dos primeros pactos fiscales firmados durante los noventa.

En agosto de 1992 se firma el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” (ratificado por Ley 24.130) el cual se propuso “garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico” y “profundizar la reforma del Sector Público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal”. Tres son los puntos relevantes de este acuerdo.

En primer lugar, autorizó al Estado nacional a realizar un recorte del 15 por ciento de la masa coparticipable con destino a las obligaciones previsionales nacionales (cláusula 1era), cuyo impacto cuantitativo global se analiza en el Punto III.3. Como compensación por este recorte, estableció otra detracción a la masa coparticipable neta, esta vez bajo la forma de suma fija (\$43.800.000), ha ser distribuida entre algunas provincias en concepto de Fondo para los Desequilibrios Regionales (FDR)⁴⁷. Adicionalmente, estableció una cláusula de garantía por un ingreso mensual mínimo de recursos coparticipables (\$725.000.000), atendiendo posibles desequilibrios fiscales que surgieran como consecuencia de la detracción antes mencionada⁴⁸. Con esta cláusula los ingresos por coparticipación correspondientes a las provincias se redujeron del 57,66 por ciento al 50 por ciento.

En segundo lugar, la Nación se comprometió a transferir de modo automático los recursos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), al Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y al Fondo Vial Federal (cláusula 5ta) y a no descentralizar más servicios sin la conformidad expresa de las provincias.

⁴⁷ Distribuido de la siguiente manera: Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut: \$ 3.000.000 cada una; Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta \$ 2500.000 cada una, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis: \$ 2.200.000, Entre Ríos: \$ 1.900.000 y Córdoba y Santa Fe: \$ 500.000.

⁴⁸ Si bien este fue el argumento plasmado en la norma, la cláusula de garantía significó un compromiso de la Nación respecto a la continuidad del programa de estabilización y sus resultados, el cual había arrojado excelentes resultados ese año en términos de recaudación y, con ello, de los recursos que se recibían las provincias por coparticipación. Asimismo, este argumento se utilizó, como ya fue señalado, para reforzar la posición del Estado nacional en la negociación por la descentralización de 1992 (Falleti 2004: 26).

En tercer lugar, estableció un límite de 10 por ciento al incremento del gasto corriente para 1993 respecto al realizado en 1992 con fondos coparticipables (cláusula 4ta). Estos puntos fueron cumplidos en su totalidad por ambos niveles de gobierno, excepto el último que fue cumplido únicamente por la Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos y Salta (Tommasi 2002: 33).

En agosto de 1993 se firma el “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento”. Este acuerdo reforzó el federalismo centralista en tanto “su rasgo más saliente [fue] la intervención en la potestad tributaria provincial” (Escandel 1996: 9) y señaló explícitamente la línea por la que las provincias debían avanzar en el proceso de ajuste y reforma estructural. Entre otros puntos⁴⁹, el acuerdo estableció:

- a. Derogación de impuestos provinciales con el objetivo de promover el empleo y la actividad económica⁵⁰ (Art. 1ero).
- b. Propender a la privatización y a la concesión de servicios, prestaciones u obras y a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca a las provincias (Inc. 9, Art. 1ero).
- c. Dejar sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios y las intervenciones en diversos mercados (Inc. 10, Art. 1ero).
- d. Autorizar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales a la Nación de aquellas provincias que adhirieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación (Inc. 6, Art. 2do).

El grado de avance en los puntos b y c del acuerdo fue muy desigual⁵¹, aunque para fines de la década todas las provincias habían privatizado algún servicio y/o banco⁵². La distribución territorial de ese avance desigual resulta ilustrativa de la alianza que

⁴⁹ Por su parte, la Nación, además de autorizar las transferencias de las cajas de previsión social provincial, se comprometía a: elevar la garantía mensual a las provincias en 740 millones e incorpora a las provincias de Corrientes y Chaco en el Fondo de Desequilibrios Fiscales con \$1.500.000 y \$500.000 mensuales, respectivamente (Inc. 8, Art. 2 y Art. 3, respectivamente).

⁵⁰ Específicamente: Impuesto a los Sellos, impuestos provinciales específicos que graven la Transferencia de Combustible, Gas, Energía Eléctrica, los Intereses de Depósitos a Plazo Fijo y en Caja de Ahorro, a los Débitos Bancarios, gradualmente todos aquellos que graven la Nómina Salarial y modificación del Impuesto a los Ingresos Brutos a partir de exenciones mencionadas en la norma.

⁵¹ Un mapa exhaustivo de los avances realizados en cada provincia hasta mediados de la década se encuentra en Banco Mundial (1996: 17-21).

⁵² El desagregado por servicios y empresas provinciales y los avances en sus privatizaciones se encuentran en Tommasi (2002: 48) y Pérez y Cao (2002: 15-17). Este último trabajo cuenta además con una completa descripción del proceso privatizador de los bancos oficiales provinciales.

sustenta el federalismo argentino. Del grupo de provincias *avanzadas*, sólo en Mendoza el avance de la reforma fue parcial, mientras que en las otras cuatro se avanzó poco o nada. Por el contrario, en casi la totalidad de las provincias *intermedias* y *rezagadas* (cuatro de cinco y siete de ocho, respectivamente) el avance fue de parcial a muy extendido. Finalmente, en las provincias de la categoría *baja densidad*, dos de seis avanzaron en ese proceso (Esteso y Cao 2001: 20).

Para impulsar estas reformas sorteando posibles resistencias provinciales -tanto de sus elites políticas como de los sectores sociales perjudicados por las mismas⁵³- y legitimar los cambios en el *status quo* que estos pactos implicaron en la coparticipación, comenzaron a cobrar mayor relevancia mecanismos de distribución de recursos fiscales *ad-hoc* de carácter discrecional⁵⁴. Su discrecionalidad podía estar dada tanto por la determinación de los montos y los participantes, así como por las condiciones y tiempos en que se efectivizaban, pero fundamentalmente radicó en su carácter de negociaciones bilaterales, reforzando el *federalismo ejecutivo*.

Uno de estos mecanismos se originó con la transferencia de los sistemas previsionales provinciales a la Nación, autorizado por el Pacto Fiscal de 1993. Dado el rol preponderante que el sistema previsional en su conjunto (nacional y provincial) tuvo en la dinámica del federalismo fiscal de esta década, se analizará con detalle en el Punto III.3. Antes, se presenta el impacto cuantitativo de algunos esquemas de distribución *ad-hoc* de recursos fiscales federales. Se considera a estos esquemas *transferencias cruzadas* dado su efecto compensador frente a la pérdida de participación provincial dentro de la coparticipación, aunque con un impacto diferencial en términos de su distribución secundaria.

⁵³ Tanto con las privatizaciones como con el traspaso de las cajas de jubilación algunos oficialismos provinciales se encontraron con fuertes resistencias. Por ejemplo, en Córdoba y Santa Fe si bien se aprobó la normativa que habilitaba la privatización del servicios eléctrico, las resistencias del sindicato Luz y Fuerza frenaron su concreción (Bonofiglio y Nahón 2007: 8).

⁵⁴ Otro factor de presión para llevar adelante las reformas fueron los organismos de crédito internacional. La modalidad de los préstamos a provincias también constituyó un mecanismo de asignación de recursos condicionado a esos avances. Roel (2004) denomina a esta nueva modalidad Préstamos de Ajuste, al estar “atados al cumplimiento de reformas estructurales” (: 31).

III.2.1 Algunos casos de transferencias cruzadas: Fondo de Desequilibrios Regionales, Aportes del Tesoro Nacional e Impuesto a la Nómina Salarial

En un contexto de fuertes desequilibrios verticales, donde las provincias, en promedio, dependen en un 50 por ciento de transferencias fiscales federales, la sustentabilidad política de la reforma y el ajuste se construyó sobre la base de mecanismos de distribución de recursos compensatorios. A los ya existentes, como los Aportes del Tesoro Nacional y el Régimen de Promoción Industrial (régimen vigente en Catamarca, San Luis, San Juan y La Rioja⁵⁵), se sumaron otros creados durante este período (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y Fondo de Reparación Histórica del Conurbano) o bien producto de los Pactos Fiscales presentados anteriormente.

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial se creó en 1995 con el objetivo de otorgar préstamos a las provincias para solventar los costos de la reforma estructural. Originalmente, en el marco de lo acordado en el Pacto Federal de 1993, y ante la imposibilidad de acceder a crédito internacional por los efectos de la Crisis del Tequila (1994), su función fue asistir a los bancos provinciales sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales. Sin embargo, el Decreto N° 1.289/98 extendió su vigencia y amplió sus funciones, convirtiéndolo en el Fondo que financió el rescate de las deudas provinciales tras la crisis de 2001; proceso que se profundizará en el Capítulo IV.

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense se creó en 1992 con el 10 por ciento de los ingresos provenientes del impuesto a las Ganancias. Este Fondo significó obtener el respaldo de la provincia que más peso tiene en la Cámara de Diputados de la Nación, mientras que la distribución de otros recursos, como muestra el Cuadro 3.3, contribuyó a alcanzar el respaldo de las provincias más pequeñas, con más peso en el Senado Nacional (Tommasi 2002: 46).

⁵⁵ Los inicios del régimen de Promoción Industrial datan de principios de la década del '70. Actualmente, y regulado por las normas (Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 1297/00), beneficia a las provincias de San Luis, Catamarca, La Rioja y San Juan con deducciones al IVA y Ganancias para las empresas que allí se radiquen (IREAL 2004: 16).

Esta última línea de análisis – mayor rentabilidad política del intercambio entre recursos fiscales nacionales y apoyo político de las provincias con mayor peso político-institucional relativo- constituye el argumento principal en muchos de los trabajos que analizaron el federalismo fiscal en los noventa (Tommasi 2002, Remmer y Wibbels 2000, Gibson y Calvo 2000, entre otros). Asimismo, esos trabajos recuperan las asimetrías horizontales como facilitadoras de esta dinámica, en tanto una menor porción de recursos fiscales nacionales (en términos absolutos) tiene un impacto fiscal mayor en estas provincias dado su menor tamaño –en términos relativos- de sus economías y presupuestos (Cao 2007). De allí que sean más redituables estos acuerdos que promover una reforma integral de la coparticipación.

Considerando los mecanismos de transferencias cruzadas creados en los Pactos Fiscales, interesa analizar la distribución provincial de tres de ellos: a) el Fondo de Desequilibrios Regionales (FDR), b) los Aportes del Tesoro Nacional y c) la reducción de la alícuota del Impuesto a la Nómina Salarial introducida en 1993 y modificada en 1995⁵⁶.

⁵⁶ Como forma de garantizar la adhesión al pacto la Nación había anunciado una modificación en el porcentaje de los aportes patronales dependiendo del sector de actividad y la región que se plasmó en el Decreto 2609/93. “Según la zona o provincia ésta variaba desde el 30% hasta un máximo de 80% [...Para acceder al beneficio, se requería] que la Provincia donde estén localizadas las actividades acepte la condiciones del Pacto Fiscal Federal [de 1993. Luego en 1994] el decreto 84/94 autoriza reducción de contribuciones patronales en provincias de zonas que sin haber adherido al Pacto hayan reducido o derogado el régimen de impuestos a los Ingresos Brutos” (Neffa, 2005 s/p).

Cuadro 3.3
Mecanismos fiscales compensadores seleccionados

	FDR* (participación sobre el total en %)	Alícuota impuesto a la nómina salarial (1995)	ATN** 1990-1999 (participación sobre el total en %)
Buenos Aires	0	26	3,8
Catamarca	5	18	1,0
Ciudad de Bs. As.	0	27	0,2
Córdoba	1	23	2,8
Corrientes	0	16	6,4
Chaco	0	14	3,2
Chubut	7	15	1,4
Entre Ríos	4	21	3,6
Formosa	5	14	4,1
Jujuy	5	15	2,7
La Pampa	6	22	3,4
La Rioja	5	18	32,2
Mendoza	5	21	1,7
Misiones	5	15	1,7
Neuquén	6	20	5,2
Río Negro	6	20	2,9
Salta	6	15	3,8
San Juan	5	19	4,4
San Luis	5	20	1,4
Santa Cruz	7	14	1,1
Santa Fe	1	22	3,0
Sgo. Del Estero	5	14	4,1
Tierra del Fuego	7	15	2,2
Tucumán	5	18	3,9

* Fondo de Desequilibrios Regionales

** Aportes del Tesoro Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Tommasi (2002: 21-22) y Rappoport (2006: 66-67).

En tanto el FDR constituyó una suma fija a distribuir entre algunas provincias (ver Punto III.2), marcó una diferencia porcentual de hasta 6 puntos entre las provincias de Santa Cruz o Chubut (que recibieron \$ 3 millones) frente a las provincias de Santa Fe o Córdoba (que recibieron \$ 500 mil). Considerando esos recursos en relación a los recursos por coparticipación de 1994, observamos que para Santa Cruz y Chubut representaron un 2,3 por ciento y para Santa Fe y Córdoba un 0,07 por ciento. Es decir, si bien en términos absolutos representaron cinco veces más

recursos a favor de las provincias patagónicas, respecto de la coparticipación la relación fue de treinta veces. Por otro lado, la pérdida fiscal producto de la reducción de la alícuota del Impuesto a la Nómina Salarial fue financiada directa o indirectamente por la Nación, por ello, es aquí considera como una transferencia cruzada. La misma implicó extremos entre provincias de 12 puntos (Chaco o Formosa frente a Buenos Aires).

Respecto a la distribución de los ATN, sobresale la provincia de La Rioja, la cual recibió cerca de un tercio del total de estos recursos al ser la provincia de origen del Presidente de la Nación durante el período. El excepcional peso que tuvieron estos recursos, *vis a vis* los recursos por coparticipación que esta provincia recibe, alcanzó el 40 por ciento. Considerando otras provincias la diferencia en la distribución de los ATN alcanzó los 5 puntos (Ciudad de Buenos Aires y Corrientes). Para analizar el impacto adicional de este mecanismo sobre los recursos coparticipados, basta observar los casos de Jujuy y Córdoba con una participación similar en la distribución de los ATN (2,7 y 2,8 por ciento, respectivamente), pero de impacto diferencial considerando los recursos que recibían por coparticipación (2,8 y 0,9 por ciento, respectivamente).

III.3 Un tercer copartícipe: el sistema seguridad social

Por más de tres décadas la seguridad social nacional ha presentado problemas de desfinanciamiento. Hasta la década del setenta, se financió esencialmente con recursos propios (derivados de los aportes previsionales), pero desde la década del ochenta fue incorporando otras fuentes (por ejemplo, rentas generales, como se señaló en el Capítulo II). Así, para fines de los años noventa, cerca del 70 por ciento del sistema previsional era financiado con fuentes diferentes a las derivadas de los aportes, situación que se profundizó con la reforma previsional de 1994⁵⁷.

⁵⁷ En septiembre de 1993, mediante la Ley 24.241, se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en reemplazo del Sistema Nacional de Previsión Social, introduciendo la posibilidad de capitalización individual administrada por empresas del sector privado. Así se creó un sistema mixto que perduró hasta 2009 con el retorno al sistema único de reparto.

La relevancia de analizar el sistema de seguridad social en el marco del federalismo fiscal radica en que la coparticipación fue la fuente externa fundamental de recursos de ese sistema, tal como se plasmó en el Pacto Fiscal de 1992 y otras normas antes presentadas. Aquí se resume la legislación sancionada al respecto a lo largo del período analizado:

- 1991 (Ley 23.966): detracción del 11 por ciento del Impuesto al Valor Agregado y 100 por ciento del Impuesto a los Bienes Personales. De estas detracciones, un 1,1 por ciento del IVA y un 10 por ciento del Impuesto a los Bienes Personales fueron destinados a los sistemas previsionales provinciales y municipales. Su distribución secundaria se realizó “en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones al 31 de mayo de 1991” (Inc. 2, Art.5).
- 1992 (Decreto 879/92 y Ley 24.130): detracción del 20 por ciento del Impuesto a las Ganancias y 15 por ciento de la masa coparticipable bruta.
- 1996 (Ley 24.699): detracción del 21 por ciento de los gravámenes a las naftas, del 100 por ciento a otros combustibles y una suma fija de \$120 millones anuales del Impuesto a las Ganancias.
- 1998 (Ley 24.977): detracción del 70 por ciento del Monotributo.
- 1999 (Ley 25.239): detracción del 100 por ciento del Impuesto Adicional sobre los Cigarrillos.

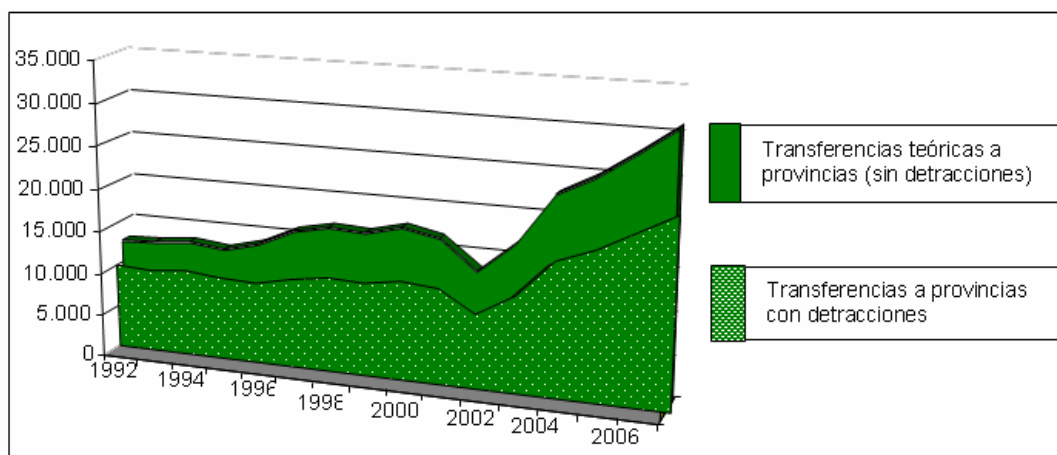
Como consecuencia de esas detracciones a la coparticipación, la seguridad social se convirtió en “un tercer copartícipe o beneficiario de dichos recursos” (Snopek, 2004: 20). Más aún, desde el punto de vista de la mayor complejidad del sistema, que suele sintetizarse con la imagen del laberinto, “la falta de regla general para financiar el déficit previsional es quizás la principal causa de la inestabilidad y complejidad actual del régimen de coparticipación” (Lousteau 2003: 121). Para analizar su impacto en el período 1992-2007⁵⁸, se presentan los recursos que según la Ley 23.548 corresponden a las provincias (transferencias teóricas a provincias) y el efecto de las anteriores normativas sobre esos recursos provinciales.

⁵⁸ Se decidió avanzar hasta el año 2007 para facilitar la presentación de esta temática y concentrar el análisis sobre este tercer copartícipe en esta sección y mostrar la continuidad de sus efectos, que serán recuperados en las conclusiones de esta tesis.

Gráfico 3.2

Masa coparticipable correspondiente a provincias con y sin detracciones a la seguridad social (1992-2007)

- en millones de pesos constantes (base 1992)-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las Leyes 23.548, 23.966, 24.130, 24.699, 24.977, 25.239 y el Decreto 879/92 y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (MECON).

El área verde sin trama que se muestra en el Gráfico representa los recursos de la coparticipación cedidos por las provincias para financiar el déficit de seguridad social nacional. Ese margen se fue incrementado, pasando del 20 por ciento en 1992 a cerca del 35 por ciento para fines de la década (1999), porcentaje que se mantiene hasta la actualidad.

Sin embargo, en el Punto III.2.1, se caracterizó a estas modificaciones en la coparticipación como un mecanismo de transferencias cruzadas. Esto se debe a que la lectura de la pérdida recién señalada debe completarse con el impacto fiscal del traspaso de las cajas de jubilaciones provinciales y el posterior proceso de armonización de los sistemas no transferidos. Sobre el traspaso se avanza en la siguiente sección, mientras que el proceso de armonización será analizado en el Capítulo IV (Punto IV.3.3).

III.3.1 La transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales a la Nación

A partir de sus competencias constitucionales, las provincias crearon regímenes previsionales fundados en criterios de reparto, donde “la ausencia de una coordinación interjurisdiccional [llevó] a la multiplicidad de regímenes y a la diferenciación explícita de alcances y requisitos de cada uno de ellos” (MECON, 1996: 2). Al igual que el sistema nacional, estos sistemas presentaban fuertes problemas de financiamiento que en su mayoría eran cubiertos con recursos generales, promoviendo saldos deficitarios en las cuentas públicas provinciales.

El Pacto Federal de 1993 habilitó la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales a la Nación⁵⁹. Entre 1993 y 1997 se transfieren diez sistemas provinciales más la caja previsional de la entonces Municipalidad de Buenos Aires⁶⁰. El Cuadro 3.4 presenta las provincias que participaron de este proceso.

Cuadro 3.4

Provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación

Provincia	Mes y año de la transferencia	Gasto en Seg. Soc. 1993 – en millones de \$-
Catamarca	Noviembre 1996	41,6
Jujuy	Mayo 1997	21,9
La Rioja	Enero 1997	13,7
Mendoza	Febrero 1997	40,5
Salta	Mayo 1996	42,5
San Juan	Diciembre 1996	45,6
San Luis	Agosto 1997	10,2
Río Negro	Enero 1997	3,0
Sgo. del Estero	Agosto 1996	65,3
Tucumán	Julio 1997	51,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía).

⁵⁹ Establecía: “Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales [...] en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales [...] Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada...” (Art. 2, Inc. 6).

⁶⁰ También se transfirieron las cajas previsionales de la Municipalidad de Tucumán y del Banco de la Provincia de Santiago del Estero.

Para 1996 la transferencia de estas cajas significó 63.713 beneficios adicionales (jubilaciones y pensiones) para la Nación (1,95 por ciento del total del sistema) y cinco años después alcanzó los 254.300 beneficios (7,78 por ciento del total del sistema). En términos fiscales, el impacto en el déficit se calculó, a la fecha de la firma del acuerdo, en \$800 millones anuales, monto que se duplicó para 1999. De esta forma, las cajas transferidas fueron aumentando su participación en el resultado global (34,1 por ciento), siempre en situación deficitaria. Una de las causas de ese déficit se debía a que su haber medio mensual era un 67 por ciento más alto que el haber medio del sistema nacional (Cetrángolo y Grushka 2004: 28).

En síntesis, el impacto fiscal de este traspaso significó en 1994 una transferencia de recursos nacionales para estas once provincias equivalente al 5,5 por ciento de la coparticipación efectiva total a provincias de ese año (\$698 millones a valores de 1992) y al 9 por ciento en el año 1999 (\$1.050 millones a valores de 1992). Así, la participación provincial efectiva dentro de los recursos fiscales de origen nacional se incrementó favoreciendo en la distribución secundaria sólo a esas once provincias y generando presiones de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales.

Las trece provincias que mantuvieron cajas previsionales bajo su jurisdicción se explicó tanto por resistencias internas (dado que los requisitos y beneficios eran más favorables que los del régimen nacional), como por el debilitamiento de las presiones del gobierno nacional para su traspaso (dadas las limitaciones fiscales que el nuevo sistema de seguridad social comenzó a mostrar). Sin embargo, como consecuencia de la asimetría antes mencionada, se abrió posteriormente un mecanismo de financiamiento nacional solidario que será analizado en el Capítulo IV.

III.4 Hacia una síntesis del federalismo fiscal durante los noventa

Retomando las principales características del modelo económico de los noventa y su relación con el federalismo fiscal, se observa que cuando los efectos positivos iniciales de la estabilización económica se redujeron, especialmente en la tercera parte de la década, las provincias fueron señaladas como las principales causantes del desequilibrio y se buscó impulsar medidas de ajuste tendientes a equilibrar sus

cuentas. Cuando los recursos que habían posibilitado contrarrestar sus déficits - aumento de la recaudación, ingreso por privatizaciones y acceso al mercado de créditos- se agotaron, el déficit provincial comenzó a acrecentarse. En el marco de la crisis fiscal nacional, y la debilidad fiscal intrínseca del modelo, el crecimiento de los déficits de ambos niveles marcó el fin de la convertibilidad.

Sin embargo, los déficits fiscales provinciales, más que una novedad de la década, constituyen una característica histórica (Pon 2003: 61-63)⁶¹. Particularmente en la década del noventa, esos déficits se debieron a diversos factores. Entre los más importantes se destacan el incremento del gasto público (ver sección III.1.1) en un contexto de meseta en los ingresos tributarios (Punto III.4.1) y de recortes en los recursos coparticipables (Punto III.4.2).

III.4.1 Evolución de la estructura y del volumen de los ingresos tributarios

En este Capítulo se presentaron algunas de las modificaciones más importantes en materia tributaria tanto a nivel nacional como provincial. A nivel nacional, el modelo económico de la década produjo una estructura tributaria concentrada en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias, y, como consecuencia, tornó a los ingresos tributarios más dependientes del desempeño macroeconómico. A continuación, se repasan brevemente algunas de las decisiones tomadas al respecto.

En 1995, como consecuencia de las restricciones fiscales, se incrementaron las alícuotas de IVA y Ganancias, se aumentaron y, en otros casos, se restablecieron los impuestos incluidos en la categoría Impuestos a los Combustibles Líquidos, se crearon nuevos impuestos (como el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta) y se estableció el Monotributo. Estas modificaciones generaron tensiones con las provincias, saldadas a través de coparticipaciones parciales como en los casos del Monotributo y del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente (que

⁶¹ El autor resume este argumento analizando información en decenios, mostrando que entre 1959 y 1969 el déficit promedio fue del 6,07 por ciento, entre 1970-1980 del 4,59 por ciento y entre 1981-1990 del 9,84 por ciento (Pon 2003: 61).

fue reincorporado en 2001). Este último tributo constituye una de las principales modificaciones tributarias del nuevo gobierno nacional (Alianza) que asumió en diciembre de 1999.

Para evaluar el impacto cuantitativo de estas medidas durante el período 1991-2001, se presenta la evolución de la presión tributaria y de la participación de cada tributo en el total de la recaudación.

Gráfico 3.4
Presión tributaria (1991-2001)
- en porcentaje del PBI-

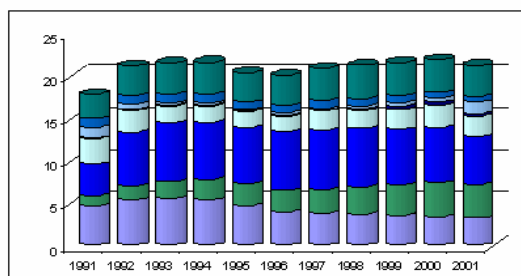
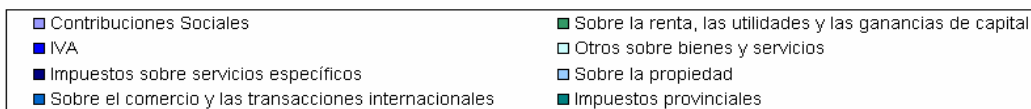
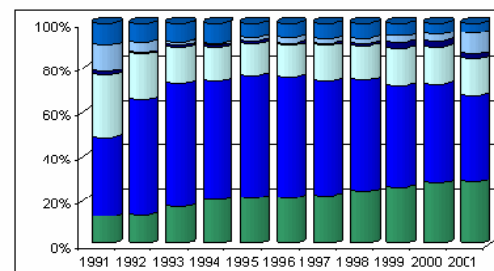


Gráfico 3.5
Participación porcentual (1991-2001)
sin impuestos provinciales y seguridad social



Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (MECON).

La presión tributaria total creció fuertemente en el primer año para luego estabilizarse en alrededor del 20 por ciento del PBI (Gráfico 3.4). Este estancamiento constituyó una diferencia sustancial con el período posdevaluación, como será analizado en el Capítulo IV. Los datos también muestran los efectos de la crisis de 1994 y 2001, cuando la recaudación disminuye ante contextos recesivos. También dan cuenta de la pérdida de ingresos de la seguridad social que motivó los recortes a la coparticipación ya analizados. Finalmente, se observa el poco volumen de los ingresos por impuestos provinciales con una presión promedio de 3,63 por ciento para el período, pero con tendencia creciente (2,82 por ciento en 1991 a 3,99 en 1999, para caer a 3,64 por ciento en 2001).

En relación a estos últimos tributos, y considerando que las provincias tienen una participación casi similar al nivel nacional en términos de gasto público, esta baja participación de los impuestos provinciales trae como consecuencia problemas de correspondencia fiscal. Sin embargo, dados los desiguales desarrollos regionales (sección II.3.2) promover mayores niveles de descentralización fiscal -como supone la perspectiva positiva del federalismo fiscal- potenciaría estas desigualdades. A modo ilustrativo, y considerando datos de 2000 y 2001, la Ciudad de Buenos Aires concentra el 51,1 por ciento del Impuesto a las Ganancias y el 56,7 por ciento del IVA, seguida por la provincia de Buenos Aires con un 23,3 y 15,9 respectivamente⁶². Como consecuencia, las veintidós provincias restantes concentran sólo el 25 por ciento restante de lo producido por dichos tributos. Dividiendo esta participación según la población de cada jurisdicción, los extremos son de \$378 por habitante en la Ciudad de Buenos Aires frente a \$7 por habitante en la provincia de Formosa, considerando el Impuesto a las Ganancias, y de \$11.334 por habitante y \$163 por habitante, respectivamente, considerando el IVA (Lousteau 2003: 173-174).

La participación de cada tributo en la recaudación total muestra claramente la concentración de la estructura tributaria en pocos tributos, donde IVA y Ganancias alcanzaron más del 70 por ciento de participación (Gráfico 3.5). Asimismo, se observa que esa concentración se consolidó en los primeros años de la década. Cabe agregar que se trata de una concentración de claro corte regresivo, en tanto el IVA representó, en promedio, el 50 por ciento de la recaudación tributaria del período; regresividad potenciada por la participación en tercer lugar de otros impuestos internos sobre bienes y servicios (cigarrillos, combustibles, etc.).

En síntesis, en los primeros años de la convertibilidad y especialmente luego de los efectos de la Crisis del Tequila, el modelo económico comenzó a mostrar sus límites. Las reformas implementadas en materia impositiva no lograron incrementar los ingresos fiscales en los niveles requeridos para revertir el crecimiento del déficit.

⁶² El caso sobresaliente de la Ciudad de Buenos Aires expresa, en parte, el efecto de la concentración de las casas centrales de empresas con actividades en todo el país (Lousteau 2003: 172).

III.4.2 Variaciones en el escenario fiscal federal (1992-1999)⁶³

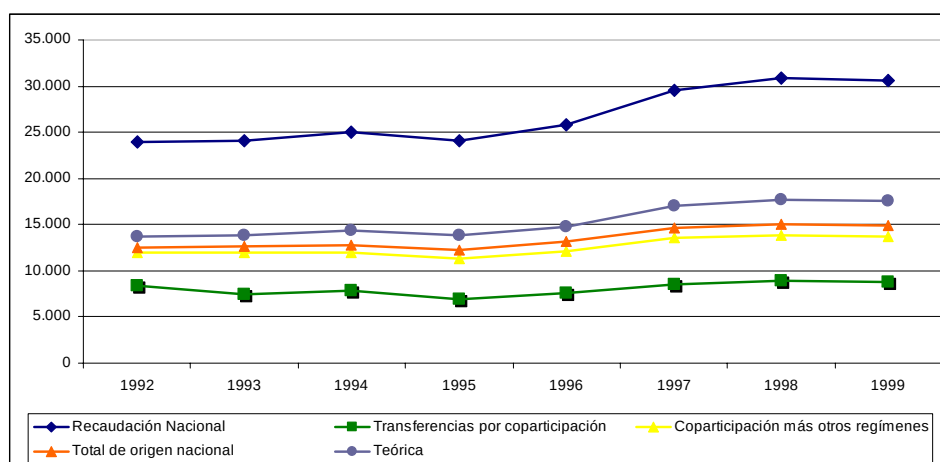
A lo largo de este Capítulo se señalaron los principales cambios producidos en las relaciones fiscales federales durante la década del noventa. Aquí se sintetiza cuantitativamente el impacto de esos cambios en la distribución primaria y secundaria de recursos fiscales federales entendida en términos amplios, esto es, considerando otras transferencias fiscales por fuera del régimen de coparticipación.

Respecto a la distribución primaria, se muestra su evolución en relación a: 1) recaudación nacional, 2) coparticipación teórica a provincias, 3) transferencias por coparticipación, 4) transferencias por coparticipación y leyes especiales⁶⁴ y 5) transferencias totales efectivas a provincias⁶⁵.

Gráfico 3.6

Indicadores seleccionados de distribución primaria (1992-1999)

- en millones de pesos constantes (base 1992)-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía), Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía) y Ley 23.548 y modificatorias.

⁶³ Decidimos trabajar como año base 1992 en tanto en el año 1991 aún no se había consolidado el plan de estabilización.

⁶⁴ Incluye transferencias de libre disponibilidad (transferencia de servicios (Ley 24.049), suma fija impuesto a las ganancias, fondo compensador de desequilibrios regionales, entre otros) y de asignación específica (bienes personales (Ley 23.966), ganancias (obras infraestructura social básica, entre otros), FONAVI, FEDEI, Vialidad provincial, entre otros).

⁶⁵ Tomando como criterio la metodología de registro que utiliza la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias (MECON) se consideró como aproximación a las transferencias no automáticas por presupuesto nacional aquellos recursos registrados en las cuentas de ahorro-inversión provinciales bajo las categorías: otros ingresos por transferencias corrientes y otros ingresos por transferencias de capital. Ese criterio también es aplicado por Porto y Di Gresia (2007).

En primer lugar, se observa una evolución positiva de la recaudación nacional (a diferencia del Gráfico 3.4 aquí no se observa el efecto meseta que provocan las variaciones del PBI). Esta variable interesa aquí en relación a la evolución decreciente de las transferencias efectivas por coparticipación que recibieron las provincias. Las causas de este comportamiento se encuentran en las detracciones a la masa de recursos coparticipables presentadas en este Capítulo. Ese argumento se fortalece al comparar la coparticipación que debieron recibir las provincias (coparticipación teórica) y la que efectivamente recibieron, cuya distancia se incrementó 12 puntos porcentuales (del 37 por ciento al 49 por ciento) entre 1992 y 1999.

Sin embargo, esta pérdida fue morigerada por el efecto de otros dos tipos de transferencias. Unas corresponden a regímenes de distribución automáticas específicas (como el FDR, las cláusulas establecidas en el Pacto de 1993, el FEDEI, el FONAVI, Monotributo, entre otros). Otras corresponden a los recursos fiscales de libre disponibilidad que reciben las provincias a través del presupuesto nacional (tanto recursos corrientes como de capital). Estos dos mecanismos acercaron los recursos efectivamente recibidos por las provincias a un 90 por ciento de la coparticipación teórica en 1991 y a un 85 por ciento en 1999. Si a esto se suma el impacto fiscal de las cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación (ver Punto III.3) se obtiene una recomposición del equilibrio fiscal primario según los parámetros de la Ley 23.548.

En síntesis, esta información refleja el nudo gordiano del federalismo argentino. Su caracterización radica en cristalizar un equilibrio fiscal primario estable, sobre la base de tres características novedosas que incrementan los costos de transacción del régimen de coparticipación. Primero, la predominancia de un régimen fiscal federal fragmentado, con numerosos mecanismos de transferencias. Segundo, un esquema más discrecional considerando que las transferencias distintas a la coparticipación responden a una distribución, en general, negociada bilateralmente entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos provinciales. Tercero, y como consecuencia de lo anterior, más volatilidad real o potencial en la distribución secundaria.

Respecto a la distribución secundaria, el Cuadro 3.5 muestra los recursos fiscales que recibieron las provincias⁶⁶ según los tres mecanismos de transferencias fiscales federales antes mencionados.

Cuadro 3.5
Indicadores seleccionados de distribución secundaria (promedio 1992-1999)
 -en porcentaje del total de la distribución secundaria y por habitante-

	Coparticipación (a)	Otros regímenes (b)	Transf. presupuesto nacional (c)	(a) por habitante	(a+b+c) por habitante
Buenos Aires	21,8	28,9	11,2	161	292
Catamarca	2,7	2,2	1,1	964	1.451
Chaco	5,0	3,3	3,1	549	801
Chubut	1,6	2,5	3,3	409	877
Córdoba	8,9	6,4	2,8	301	434
Corrientes	3,7	3,4	3,1	432	700
Entre Ríos	4,9	4,2	3,1	443	696
Formosa	3,6	2,8	2,8	845	1.295
Jujuy	2,8	2,7	4,3	513	887
La Pampa	1,9	2,0	3,3	668	1.218
La Rioja	2,1	2,0	19,2	867	2.361
Mendoza	4,1	3,9	1,1	273	429
Misiones	3,3	3,3	4,9	387	680
Neuquén	1,7	2,4	4,6	413	872
Río Negro	2,5	2,5	2,5	460	780
Salta	3,8	3,5	4,4	409	678
San Juan	3,4	2,8	3,3	591	942
San Luis	2,3	2,3	0,9	737	1.189
Santa Cruz	1,6	2,3	4,5	915	1.979
Santa Fe	8,9	7,5	3,9	295	452
Sgo. del Estero	4,1	3,3	2,4	569	870
Tierra del Fuego	0,7	1,7	5,3	931	3.126
Tucumán	4,7	4,1	3,2	385	605

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía) y Censo 2001 (INDEC).

⁶⁶ En tanto la Ciudad de Buenos Aires posee un coeficiente de distribución específico, distinto a los criterios que primaron en 1988 cuando no era Ciudad Autónoma, y dado que el Estado nacional financia parte de su gasto no fue incluida en el análisis de la distribución secundaria.

La distribución secundaria por coparticipación durante el período se mantuvo en los niveles establecidos en la Ley 23.548 (Cuadro 3.5). En consecuencia, las modificaciones en la coparticipación analizadas en este Capítulo modificaron el equilibrio porcentual en el nivel primario y no en el nivel secundario.

Modificaciones en el nivel secundario se presentaron al considerar otras transferencias fiscales automáticas y transferencias del presupuesto nacional (segunda y tercera columnas del Cuadro 3.5). Los casos de las provincias Jujuy, La Rioja, Misiones y el conjunto de las provincias patagónicas son ilustrativos de una mejora en la participación secundaria considerando las transferencias nacionales presupuestarias (tercera columna) *vis a vis* su participación en la coparticipación (primera columna). Los casos de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Luis y Santa Fe son ilustrativos la pérdida de participación.

Sin embargo, el hallazgo más significativo fue que esos otros mecanismos de transferencias fiscales no rompieron sustancialmente el patrón distributivo del régimen de coparticipación. Las provincias *avanzadas* se ubicaron en los cuatro últimos lugares según recursos fiscales federales por habitante (\$401 por habitante en promedio), siendo ilustrativo el caso de la provincia de Buenos Aires. Las provincias *intermedias* (con \$822 por habitante) duplicaron los recursos federales por habitantes de las *avanzadas* y las provincias *rezagadas* y patagónicas (con \$1.130 y \$1.475, respectivamente) los triplicaron. En consecuencia, aquellas provincias que recibieron mayores recursos por coparticipación también recibieron más recursos a través de otros mecanismos.

III.5 Recapitulación

En el Capítulo II se describió el equilibrio fiscal federal que inauguró el régimen de coparticipación de 1988 y los primeros indicios de la fragilidad del mismo. En este Capítulo se analizaron sus variaciones formales e informales, a partir de las cuales el Estado nacional recuperó rápidamente la participación que había perdido. Sin embargo, aquí se propuso una lectura integral del federalismo fiscal y, en particular, de las transferencias fiscales federales, que permitió indagar los cambios en la

coparticipación dentro de un escenario más amplio, al describir otros mecanismos de transferencias fiscales federales automáticas y transferencias desde el presupuesto nacional.

Por un lado, se describieron las políticas impulsadas en el marco del nuevo modelo económico y fiscal que favorecieron al nivel nacional en el equilibrio primario: la descentralización de servicios educativos, de salud y programas sociales y las detracciones a la masa coparticipable, especialmente, con destino a la seguridad social. Ese proceso fue posible en el marco de la rápida recuperación económica de principios de la década, fortaleciendo el poder de negociación del gobierno nacional.

Por otro lado, proliferaron mecanismos de distribución de recursos fiscales federales a provincias compensatorios de la pérdida anterior, que aquí fueron denominados transferencias cruzadas. Cambios en la distribución parcial de algunos tributos, fondos de asignación específica, Aportes del Tesoro Nacional, reducciones impositivas, entre otros, marcaron un retorno a la fragmentación del esquema de transferencias fiscales federales. La principal característica de los mecanismos distintos a la coparticipación fue su discrecionalidad (determinación de los montos, participantes, condiciones y tiempos) sobre una dinámica sustentada en un *federalismo ejecutivo*. Esa mayor complejidad fue incrementando los costos de transacción para una renegociación integral del régimen de coparticipación.

Asimismo, esa lectura amplia del esquema de transferencias permitió extraer tres conclusiones fundamentales respecto de la dinámica fiscal federal en los noventa. En primer lugar, las transferencias por fuera de la coparticipación morigeraron la pérdida provincial, logrando que los recursos totales transferidos a las provincias se aproximaran a la transferencia teórica por coparticipación (según Ley 23.548). En segundo lugar, dado el carácter discrecional de esas transferencias, permitieron construir apoyos y sortear resistencias en las provincias frente a las reformas neoliberales. Sin embargo, y como tercera característica, esa dinámica se estructuró sobre una matriz federal histórica que limitó una ruptura sustancial con el patrón distributivo del régimen de coparticipación. Esa lógica de *path dependence* produjo que se continuara profundizando una distribución secundaria total que favoreció a las provincias *rezagadas* y patagónicas.

CAPÍTULO IV

DE LA CRISIS DE LA CONVERTIBILIDAD A LA POSDEVALUACIÓN: RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN EL EQUILIBRIO FISCAL FEDERAL

Para finales de la década del noventa los problemas de sustentabilidad fiscal y financiera de la convertibilidad eran críticos. Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001), los infructuosos intentos por sostener la paridad cambiaria se expresaron en la profundización de medidas de austeridad fiscal tendientes a reinstaurar la confianza de los inversores y reanudar la afluencia de fondos del exterior. En ese marco, uno de los objetivos de este Capítulo es analizar la creciente relevancia del endeudamiento provincial y sus efectos sobre la coordinación fiscal federal, considerando las percepciones de los gobiernos provinciales sobre un futuro salvataje nacional.

El fracaso de las medidas de austeridad fiscal aplicadas llevó a la crisis de 2001, que tuvo entre sus consecuencias principales el abandono del régimen cambiario a través de una profunda devaluación. A partir del segundo semestre de 2002, la economía comenzó a recuperarse, primero lentamente y luego pasó a una fase de crecimiento acelerado con recuperación de las cuentas fiscales de la Nación y de las provincias. Considerando ese proceso, el argumento central de este Capítulo sostiene que esos cambios no modificaron sustancialmente el equilibrio fiscal federal de la década anterior. Más aún, lo profundizó. Por lo tanto, el objetivo fundamental de este Capítulo consiste en analizar esas continuidades.

Para desarrollar esos objetivos, el Capítulo se divide en tres partes. La primera, analiza la problemática del endeudamiento provincial y las primeras iniciativas de salvataje nacional plasmadas en los Compromisos Federales I y II. La segunda, caracteriza la salida del régimen de convertibilidad y el modelo económico impulsado desde 2002, analiza los débiles esfuerzos en promover instituciones fiscales federales de coordinación que expresen el aprendizaje de la década anterior y describe los efectos del modelo posdevaluación en el resultado primario y

financiero de ambos niveles de gobierno. La tercera, presenta una síntesis cuantitativa del equilibrio fiscal federal durante el período 2003-2008, analiza sus características e indaga las rupturas y/o continuidades con el equilibrio resultante en la década del noventa.

IV.1 ¿Compromiso creíble? La coordinación fiscal federal en la crisis de la convertibilidad

La gestión de la Alianza, apoyada en el sostenimiento del régimen de convertibilidad, enfrentó un escenario fiscal crítico que requería como mínimo de fuertes compromisos en términos de coordinación fiscal federal. A esto se sumaba una situación de debilidad política-institucional expresada en un gobierno dividido, con catorce provincias y la mayoría en el Senado Nacional en manos del partido opositor (Partido Justicialista), partido que, a su vez, estaba fuertemente fragmentado (Bonvecchi 2002: 120-132). En este marco, se analiza la génesis del endeudamiento provincial, las dificultades para sostener los Compromisos Federales I y II, el salvataje nacional a las provincias y su impacto en el período posdevaluación.

IV.1.1 La génesis del endeudamiento provincial

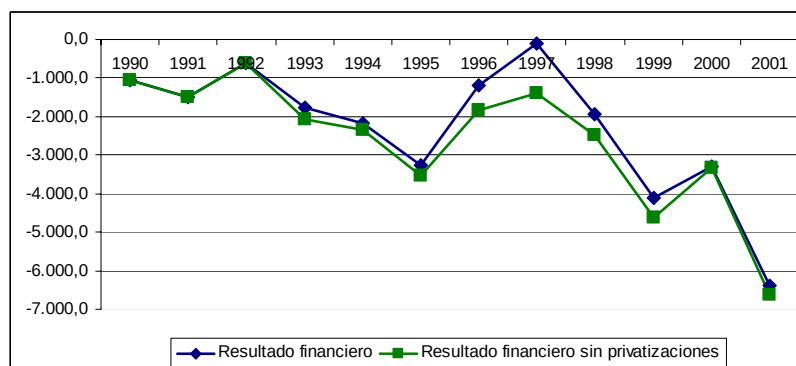
Las reformas estructurales de la década del noventa impidieron la puesta en práctica de los históricos mecanismos de financiamiento de los desequilibrios fiscales provinciales. Específicamente se señalan tres. Primero, en 1990 una política más estricta del Banco Central restringió los redescuentos y giros a bancos públicos y luego, el plan de estabilización, imposibilitó la licuación de los pasivos. Estos mecanismos constituyeron en décadas anteriores una “coparticipación de hecho” (Pon 2003: 68). Finalmente, fueron privatizados muchos bancos provinciales limitando el acceso a créditos de entidades anteriormente bajo la gestión de los gobiernos provinciales.

Esas reformas anularon una de las fuentes principales de financiamiento del déficit público provincial, provocando un cambio sustantivo en la evolución de sus finanzas. Si bien estas fueron históricamente deficitarias, los mecanismos recién mencionados permitían sobrellevarlo con un bajo nivel de endeudamiento. Al cerrarse, el problema del endeudamiento provincial estalla en los noventa (Pon, 2003: 68-69, Cetrángolo, et. al., 2002: 20-21). Asimismo, el recurso al endeudamiento se potenció por estar atado, como garantía de pago, a los ingresos por coparticipación⁶⁷.

El Gráfico 4.1 muestra el crecimiento de las necesidades de financiamiento de las provincias durante el período 1990-2001.

Gráfico 4.1

Resultado financiero (con y sin privatizaciones) provincial (1990-2001)
- en millones de pesos corrientes-



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON).

Hasta 1992 las provincias lograron disminuir sus desequilibrios, mientras que en 1995 los efectos de la Crisis del Tequila marcaron el primer punto crítico. Superada esa crisis, dos factores ayudaron a alcanzar un nuevo equilibrio. Si bien se hicieron ajustes en el gasto⁶⁸, más significativos fueron los ingresos extraordinarios por

⁶⁷ La Resolución 1.075/93 del Ministerio de Economía estableció la mediación (autorización) de este organismo en los préstamos que las provincias contraían en el exterior y estableció los recursos transferidos en carácter de coparticipación como mecanismo de repago automático.

⁶⁸ A partir de 1997 se observó una importante política de ajuste del gasto provincial, que, sin embargo, se concentró en gastos de capital y bienes y servicios los cuales representan 12,5 y 9,5 por ciento el gasto, respectivamente, frente al 50 por ciento del gasto en personal. Esta concentración del presupuesto en gastos de mayor rigidez y alto impacto social hacían costosa la profundización del ajuste (Cetrángolo, et. al, 2002: 23-25).

privatizaciones entre 1996 y 1997. En consecuencia, los ingresos por privatizaciones facilitaron en 1997 el único equilibrio de la década. Luego, el déficit volverá a incrementarse, duplicando los niveles observados durante la Crisis del Tequila.

En ese contexto, la principal salida que encontraron las provincias fue el endeudamiento. Esa salida impuso una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios, ya que el pago por servicios de la deuda se efectuaba en forma automática (Cetrángolo y Jiménez 2003: 58).

Cuadro 4.1

Indicadores seleccionados de deuda pública provincial

	Stock deuda pública a diciembre de c/año (en millones de pesos)					Deuda/PBG (2000)	Coparticipación Afectada (1999)
	1996	1997	1998	1999	2000		
Ciudad Bs As	2.138,1	788,3	721,9	713,8	760,8	1,1	0
Buenos Aires	3.000	1.212,4	1.320,1	2.236,4	4.683,7	5,4	2
Catamarca	264,5	314,8	359,9	401,9	468,1	29,7	105
Córdoba	911,9	960,5	899,8	1.058,2	1.218,6	5,8	85
Corrientes	598,0	702,3	861,1	925,9	1.036,5	33,9	75
Chaco	522,2	696,0	793,8	1.146,7	1.381,4	38,6	55
Chubut	270,8	327,6	381,6	350,4	402,7	10,1	80
Entre Ríos	522,2	462,3	533,9	633,4	833,4	14,4	87
Formosa	566,7	670,9	710,9	877,8	1.143,1	78	50
Jujuy	326,3	361,0	565,9	663,9	835,2	37,1	75
La Pampa	83,8	82,2	81,4	83,7	98,4	4,1	1
La Rioja	348,5	247,0	308,9	305,5	427,0	30	74
Mendoza	956,0	1.051,2	932,8	1.154,7	1.123,8	11,4	108
Misiones	489,0	596,3	706,0	913,2	984,9	27,9	41
Neuquén	192,4	176,8	275,1	486,2	642,0	10,9	72
Río Negro	533,2	657,5	799,1	891,2	1.004,3	26,6	116
Salta	454,6	483,9	506,9	609,8	688,6	17,3	100
San Juan	288,8	346,3	379,1	623,4	662,9	24,5	89
San Luis	60,0	56,8	58,5	65,0	67,6	2,6	34
Santa Cruz	66,8	27,5	118,0	219,7	219,8	7,6	2
Santa Fe	300,4	343,2	563,7	703,0	751,1	3,8	14
Sgo. Del Estero	278,5	302,9	305,8	328,5	335,4	14,2	56
T. del Fuego	58,2	130,7	115,4	199,3	473,6	25,6	60
Tucumán	690,2	803,9	864,6	973,9	1.104,7	21,7	112
Total/promedio	13.921,5	11.802,3	13.164,2	16.565,3	21.347,6	20,1	62,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON) y Cetrángolo, et al, (2002: 29).

Entre 1996 y 2000 en todas las jurisdicciones -con excepción de la Ciudad de Buenos Aires- el stock de deuda provincial se fue acumulando. Mientras en siete provincias, en especial la mayoría de las provincias *avanzadas*, el endeudamiento representó menos del 10 por ciento de su economía, en nueve provincias con menores niveles de desarrollo (Corrientes, Chaco, Jujuy, entre otras) representó más de una cuarta parte. La situación crítica de este último grupo de provincias no sólo limitó sus márgenes presupuestarios, sino que forzó la profundización de las reformas y el ajuste fiscal, en tanto -ante mayores condicionantes de acceso al crédito- los organismos internacionales establecieron distinciones entre provincias elegibles o no, a partir del grado de avance que mostraran las políticas de ajuste (Oliva 2000: 23).

Considerando el peso del endeudamiento en términos de coparticipación afectada, la diferenciación anterior se diluye y sólo siete provincias presentan menos del 50 por ciento de la coparticipación afectada al pago de la deuda. Ese alto impacto del endeudamiento sobre la coparticipación constituyó un punto fundamental en las posiciones que los gobiernos provinciales tuvieron frente a los Compromisos Fiscales I y II. Aquellas provincias con un menor nivel de compromiso (por ejemplo, Buenos Aires, La Pampa, Santa Cruz) se opondrán más fuertemente a estas iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional (Bonvecchi 2002: 127-128).

IV.1.2 El Compromiso Federal I

En el marco de la situación crítica antes descrita, y bajo la presión de los organismos internacionales de crédito (especialmente del Fondo Monetario Internacional), el gobierno electo en 1999 presionó por un acuerdo previo con los gobernadores, el cual se concretó con la firma del Compromiso Federal I en 1999. Tres son los puntos de este acuerdo⁶⁹ que interesa resaltar.

⁶⁹ Hay un cuarto punto de este acuerdo relevante, referido al financiamiento nacional del déficit de las Cajas Previsionales provinciales que no habían sido transferidas (Art. 12mo). Sin embargo, en tanto los acuerdos se efectivizaron luego de la crisis, será tratado en la sección IV.3.3.

El primero, establece una suma fija máxima de transferencias nacionales a provincias (\$1.350 millones mensuales) independiente de la evolución de la recaudación (Art. 3ero). Para las provincias, este punto tenía la ventaja de otorgar cierta previsibilidad a sus ingresos en un contexto de recesión económica, mientras que el gobierno nacional especuló con poder absorber los beneficios de la reforma impositiva de 1999 o de cierta recuperación económica.

El segundo, implicó impulsar un programa “tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de la deuda y lograr tasas más convenientes para aquellas provincias cuyas dificultades así lo justifiquen” (Art. 7mo). Este mecanismo se implementó a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) (ver Punto III.2.1) y consistió en una negociación impulsada por la Nación que asegurara condiciones de financiamiento más beneficiosas para las provincias que presentaban situaciones fiscales críticas. Once provincias⁷⁰ aceptaron ingresar al programa a cambio de un monitoreo del gobierno nacional con el objetivo de reducir sus déficit para 2003.

El tercer punto, de compromiso para los gobiernos provinciales, promovió que los gobiernos provinciales sancionaran leyes de administración financiera y solvencia fiscal similares a lo estipulado en la normativa nacional (Art. 6to). Respecto a este compromiso, sólo doce jurisdicciones⁷¹ sancionaron leyes de solvencia fiscal (cuatro en 1999, seis en 2000 y dos en 2001). Sin embargo, en tanto la garantía que ofrecían en términos de disciplina fiscal era dudosa (regla de déficit poco precisa, debilidad institucional en el control de los registros públicos e inexistencia de sanciones por violación), constituyó un esquema de coordinación y endeudamiento sumamente débil (Cetrángolo, et. al, 2002: 34).

⁷⁰ Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego y Tucumán ingresaron en el año 2000 y Misiones y San Juan se agregaron en 2001 (Cetrángolo, et. al., 2002: 29).

⁷¹ Catamarca, Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán. Asimismo, “la provincia de Buenos Aires suscribió en septiembre de 2000 un acuerdo con el gobierno nacional comprometiéndose al cumplimiento de ciertas metas en términos del resultado fiscal, la relación de la deuda y los recursos corrientes. No obstante, [...] este acuerdo no debía ser ratificado por la legislatura provincial, con lo cual no queda suficientemente claro cuál es la jerarquía de la norma” (Cetrángolo, et.al., 2002: 33).

IV.1.3 Del Compromiso Federal II a la crisis de la convertibilidad

Los escasos resultados positivos del Compromiso Federal I, obligaron, en noviembre de 2000, a la firma de un nuevo Compromiso Federal (Ley 25.400). Entre sus puntos principales, sostuvo la lógica de suma fija del pacto anterior, esta vez en \$1.400 millones; extendió la vigencia del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y comprometió a no aumentar el gasto primario.

Este Compromiso se firmó en el marco de una preocupación creciente por un posible *default* y del acuerdo conocido como *blindaje* (diciembre de 2000); que no logró revertir deterioro fiscal en el mediano plazo. Posteriormente, en el marco del *megacanje* (junio de 2001), se profundizó la política de ajuste y de *déficit cero*. Con el objetivo de federalizar esta política se firmaron, en julio de 2001, dos nuevos acuerdos federales: “Compromiso por la independencia” y “Compromiso de apoyo institucional para la gobernabilidad de la Republica Argentina”.

El primero, estableció, entre otros puntos, “adoptar en todas las administraciones del país el principio presupuestario de déficit cero, como único medio de terminar con la sangría que para todos los presupuestos significan las altas tasas de interés que deberían afrontarse para financiar desequilibrios entre los recursos tributarios o de capital y los gastos operativos o de funcionamiento” (Art. 1ero). El segundo, incluía una cláusula en la que “exhorta[ba] a los bloques de Diputados y Senadores Nacionales del Partido Justicialista a votar positivamente el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional que generaliza el Impuesto a los créditos y débitos” (Art. 3ero). Este nuevo impuesto será, posteriormente, un punto fuerte de tensión entre la Nación y las provincias ya que se coparticipará sólo parcialmente (30 por ciento) a partir de febrero de 2002.

Más allá de estas iniciativas, la situación fiscal reducía los márgenes de ambos niveles para cumplir con las pautas establecidas en estos acuerdos. La imposibilidad por parte del gobierno nacional de cumplir con la suma fija mínima de coparticipación desató fuertes tensiones entre la Nación y las provincias, que llegaron a presentaciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia (Tommasi 2002: 39-41). Este conflicto obligó a la firma de una addenda al Compromiso Federal

II (8 de noviembre de 2001). Desde entonces, la alta fragmentación política “llevó al gobierno federal a otorgar numerosas concesiones a medida [lo que] contribuyó a deteriorar la credibilidad del gobierno [...] ante los mercados financieros, que sistemáticamente objetaron la receptividad a las demandas provinciales como una señal de apartamiento de la ortodoxia fiscal” (Bonvecchi 2002: 128).

La mencionada Addenda acordó el pago de la coparticipación adeudada con la emisión de deuda bajo Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOPs) (Art. 1ero). Esto motivó una mayor emisión de bonos provinciales – que habían comenzado a circular como consecuencia de las dificultades presupuestarias- en dos sentidos: a) autorizando al FFDP a emitir LECOPs y b) “permitiendo que los LECOPs (o títulos análogos a éstos, p.e. los Patacones) puedan ser utilizados como pago de la Coparticipación Federal, como pago de deudas con el FFDP, pago de impuestos provinciales y pago de impuestos nacionales (con excepción de los aportes y contribuciones a la seguridad social, obras sociales y el impuesto sobre créditos y débitos en cuentas bancarias)” (Cetrángolo, et. al., 2002: 35).

Nueve provincias⁷² emitieron bonos provinciales, conocidos como *cuasimonedas*, alcanzando, en promedio, casi la mitad (46 por ciento) de los recursos propios provinciales. Su emisión se potenció en 2001, incrementando su participación en la circulación monetaria del 6 por ciento al 29 por ciento en nueve meses⁷³. Sin embargo, ese promedio esconde situaciones provinciales muy disímiles. Por ejemplo, el stock de bonos provinciales de Corrientes y Formosa, duplicó los recursos propios provinciales (en un 236 por ciento y en un 200 por ciento, respectivamente) y representó el 63 por ciento y el 53 por ciento, respectivamente, del dinero circulante en estas provincias (Tommasi, 2002: 42). Considerando las dinámicas federales analizadas en el Punto I.2.1, la emisión de *cuasimonedas* provinciales en un contexto de fuerte deterioro del poder del gobierno nacional constituyen un indicador del mayor dinamismo del federalismo argentino, vis a vis

⁷² Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja y Tucumán. En 2002, se suman los Petrom en la provincia de Mendoza.

⁷³ A esto debe adicionarse el circulante en LECOPs que en 2001 superaba al circulante de cuasimonedas provinciales, 1.900 millones y 1.388 millones, respectivamente.

otros sistemas federales, en tanto la impresión de moneda constituye una potestad formalmente exclusiva del gobierno central⁷⁴.

Por otro lado, la Addenda recuperó lo establecido en el Decreto 1387/01 a partir del cual se encomendó al Estado nacional la renegociación de las deudas provinciales instrumentadas bajo la forma de títulos públicos, bonos, Letras del Tesoro o préstamos “de modo que se conviertan en Préstamos Garantizados con recursos nacionales a ser asumidos por el FFDP” (Art. 7mo). Su objetivo fue la disminución del costo financiero (tasas de interés y comisiones) que las provincias debían enfrentar y el alargamiento de los plazos de vencimiento de los servicios de deuda. Este proceso que se inició en noviembre de 2001 y fue interrumpido por la crisis de diciembre (FFDP: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/canje.htm>).

Finalmente, el acuerdo estableció la reducción en un 13 por ciento de las transferencias fiscales a provincias (Art. 3ero), en concordancia con la reducción de haberes previsionales y salarios del sector público según Decreto 926/01.

En síntesis, las medidas aquí reseñadas fueron infructuosas en tanto potenciaron la severa recesión en el nivel nacional y provincial: “al no existir fuentes que reactivaran la demanda agregada [...], la restricción en el gasto agudizaba la recesión, hecho que derivaba en una caída en la recaudación con la consecuente necesidad de ajustar aun más las erogaciones del sector público” (Kulfas y Schorr 2003: 47). En ese marco, el persistente y creciente retiro de depósitos del sistema financiero llevó a la implementación del *corralito* (restricciones al retiro de dinero en efectivo del sistema financiero y la prohibición de las transferencias al exterior) y catalizó el estallido social de diciembre de 2001 que tuvo como punto culminante la salida anticipada del gobierno nacional.

⁷⁴ Esta asociación fue desarrollada por Abal Medina en la mesa “Federalismo, democracia y nación: ¿cuáles son las ventajas y los dilemas de la organización federal?” en el marco de Debates de Mayo III, realizada el 18 de mayo de 2007.

IV.2 Salida de la convertibilidad y recuperación económica y fiscal

Los días posteriores al 19 y 20 de diciembre la Argentina se sumergió en un proceso de inestabilidad política y económica, que conllevó el cambio de cuatro presidentes y la decisión de *default*, en un contexto de extendida protesta social. Doce días después de la salida del gobierno de la Alianza, el Congreso Nacional designó a Eduardo Duhalde (PJ) como Presidente provisional hasta completar el mandato del ex presidente Fernando De La Rúa⁷⁵.

Entre las principales medidas de la nueva gestión resultan relevantes el abandono de la convertibilidad y la consecuente pesificación. En enero de 2002 se abandonó la paridad peso-dólar manteniendo, en principio, un desdoblamiento del mercado cambiario, con un dólar oficial (fijado a \$1,40) abandonado mediados de febrero y otro, primero de flotación libre y luego de flotación administrada por el Banco Central. Entre otros efectos, la devaluación transformó la estructura de precios relativos favoreciendo a los transables por sobre los no-transables y generando condiciones para un crecimiento económico en base a exportaciones.

Ese valor diferencial para los sectores exportadores –especialmente de origen agropecuario- buscó ser reequilibrado a través de una alícuota de derechos de exportación, establecida en febrero de 2002, que a lo largo del año se fue ampliando a diversos sectores. Así, el Decreto 310/02 estableció retenciones del 20 por ciento para los aceites de petróleo, mientras que las Resoluciones del Ministerio de Economía 11/02 y 35/02 establecieron 10 por ciento para cereales, oleaginosas, animales vivos, pescados, entre otros, y 20 por ciento para semillas de cereales, oleaginosas, grasas y aceites, entre otros, respectivamente. La relevancia de esta medida para los objetivos de este Capítulo, radica en el incremento que dicha alícuota marcó en la recaudación tributaria nacional. Se profundizará este efecto en el Punto IV.3.1.

En términos político-institucionales, las elecciones de 2003 otorgaron la presidencia de la Nación a Néstor Kirchner (Frente Para la Victoria), quien asumió en mayo de

⁷⁵ La represión y asesinato de dos manifestantes en el Puente Pueyrredón en junio de 2002 obligará al adelantamiento del llamado a las elecciones antes de que concluya ese mandato provisorio.

ese año. Si bien la obtuvo con un bajo porcentaje de votos (22,2 por ciento), su imagen positiva rondaba el 60 por ciento (Clarín, 25/05/03). Adicionalmente, quince de las veintitrés provincias estaban bajo gobernaciones peronistas y contó con mayoría legislativa en las dos cámaras del Congreso Nacional luego de la elección de octubre de 2005. Asimismo, en especial desde esa elección, desplegó una estrategia de alianzas políticas con otros sectores (especialmente gobernadores e intendentes de la Unión Cívica Radical y organizaciones y movimientos sociales) en un contexto de profundización de la *territorialización* partidaria y división interna de los principales partidos políticos (Bonvecchi y Giraudy 2007: 3).

Durante esta nueva gestión, las principales medidas económicas poscrisis de 2001 fueron sostenidas, profundizadas y complementadas. Esto contribuyó a que la economía ingresara en un ciclo de fuerte crecimiento –promedio de 9 por ciento anual-, caracterizado por la conservación del superávit fiscal y comercial y una mejora en los indicadores sociales, especialmente en el nivel de empleo.

IV.2.1 Los acuerdos fiscales federales posdevaluación

En materia de acuerdos fiscales federales el período posdevaluación marcó un cambio respecto a la etapa anterior. Mientras entre 1991 y 2001 se firmaron en promedio, un pacto por año, desde 2002 esta modalidad pierde relevancia. En ese marco, esta sección se divide en dos partes. La primera, describe la recomposición de las relaciones fiscales federales durante la presidencia de Eduardo Duhalde. La segunda, analiza la propuesta del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal como un intento por construir un marco institucional más amplio y estable de coordinación fiscal federal.

IV.2.1.1 Reconstruyendo la fiscalidad federal tras la crisis

El 27 de febrero de 2002 se firmó el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (Ley 25.570). Entre sus puntos más relevantes, estuvieron la incorporación del 30 por

ciento del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Bancaria (conocido como “impuesto al cheque”) a la masa de recursos coparticipables (Art. 1ero) y nuevos lineamientos en torno al rescate del endeudamiento provincial.

En relación al rescate del endeudamiento provincial, los propósitos del acuerdo señalaban este problema como prioritario: “refinanciar la pesada carga que recae sobre los Estados Provinciales proveniente de las deudas financieras asumidas durante muchos años con tasas de interés incompatibles con la estabilidad económica y el equilibrio fiscal [...] Al efecto, la reprogramación de la deuda pública provincial, [...] significará una mayor disponibilidad de recursos coparticipados respecto de la situación actual, al adecuar los servicios emergentes en función de las reales posibilidades de pago” (Ley 25.570).

Bajo esta condición de sustentabilidad, el acuerdo propuso: a) autorizar al Estado nacional la renegociación de las deudas provinciales convirtiéndolas en títulos públicos nacionales (pesificados a \$1,4 para la deuda en moneda extranjera), asumiendo las provincias la deuda resultante con el Estado nacional y su garantía con fondos coparticipables; b) asegurar que la deuda reprogramada no supere el 15 por ciento de afectación de los recursos coparticipados de cada jurisdicción y c) reducir en un 60 por ciento el déficit fiscal provincial del 2002 respecto del déficit 2001 y alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2003 (arts. 8vo y 9no). Considerando lo acordado en 2001, esta nueva modalidad implicó “un Canje más amplio y beneficioso para las Provincias, las cuales vieron pesificados sus pasivos, con tasas de interés más reducidas y alargamiento mayor de sus plazos” (FFDP: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/canje.htm>). De esta nueva etapa participaron dieciocho⁷⁶ provincias involucrando un canje total de 29.808 millones de pesos (FFDP-MECON).

Además del Canje, se implementaron dos medidas complementarias: los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) y el Programa de Unificación Monetaria (PUM). El primero, instrumentado por el Decreto 2263/02, asistió a las provincias con préstamos, financiados con recursos de la Tesorería General de la Nación, durante

⁷⁶ Buenos Aires, Córdoba, Salta, Neuquén, Chubut, Tucumán, San Juan, Río Negro, La Rioja, Formosa, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes y Tierra del Fuego.

la crisis de 2001-2002. Como contraparte, éstas se comprometieron a no contraer ningún otro tipo de endeudamiento. Estos préstamos se realizaron a través de convenios bilaterales, donde los montos y condiciones (tasas anuales decrecientes, programas de reducción de déficit, entre otras) eran fijados con pautas diferenciales según cada provincia. El segundo, Programa de Unificación Monetaria (PUM), fue instrumentado durante la presidencia de Néstor Kirchner (Decreto 743/03) y tuvo como objetivo rescatar los títulos nacionales provinciales con características de *cuasimoneda*. Participaron de este programa las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza y Tucumán.

Para muchas jurisdicciones, estos programas de asistencia financiera transformaron a la Nación en el principal acreedor de sus deudas. Por ejemplo, hacia 2009 la deuda de la provincia de Buenos Aires con la Nación representó cerca del 75 por ciento de su deuda total⁷⁷. Asimismo, si bien se incorporaron mecanismos de regulación, fueron muy limitados en el marco de crisis fiscales provinciales severas. Asimismo, no sostenían en el largo plazo mecanismos institucionales de regulación del endeudamiento, en particular, y de gestión fiscal en general. El intento más significativo del período en esa línea fue el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

IV.2.1.2 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal ¿Un nuevo marco institucional?

El vacío institucional antes referido buscó ser llenado con la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) en agosto de 2004. Sus principales disposiciones se agrupan en tres dimensiones: transparencia y gestión presupuestaria, gestión del gasto y gestión del endeudamiento.

En relación con la transparencia y la gestión presupuestaria, el Régimen instó a presentaciones anuales del marco macrofiscal por parte del gobierno nacional, leyes

⁷⁷ Información brindada por Alejandro Arlia, Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires, en una conferencia realizada en octubre de 2009.

de presupuesto anual y proyecciones presupuestarias plurianuales, clasificadores presupuestarios homogéneos, difusión de información trimestral de la ejecución presupuestaria y desarrollo de indicadores homogéneos sobre eficiencia y eficacia de la recaudación y del gasto público que permitieran comparaciones interjurisdiccionales, entre otras acciones.

Respecto a la gestión del gasto, estableció que su tasa de incremento nominal no podía superar la del crecimiento económico y otros aumentos sólo serían autorizados incorporando una mayor recaudación de fuente de financiamiento Tesoro Nacional o Rentas Generales. Este punto generó controversias en dos sentidos. Por un lado, se argumentaba que atar el crecimiento del gasto al crecimiento económico, reforzaba la “prociclicidad” del primero (Centro de Estudios Federales, 2005: 3). Por otro, se señalaba que, previamente, era necesaria una nueva ley de coparticipación, principal fuente de recursos de la mayoría de los gobiernos provinciales.

En relación a la gestión del endeudamiento, estableció que las jurisdicciones provinciales debían tomar medidas para que anualmente los costos de la deuda no superaran el 15 por ciento de sus recursos corrientes. Éste fue otro punto de fuertes controversias en tanto al año siguiente diez provincias⁷⁸ no podrían alcanzarlo, situación que se potenciaría cuando comenzaran a amortizarse los servicios de los PFO y los del canje de la deuda provincial (EGES, 2004: 4). En consecuencia, la cláusula depositaba en la Nación –en tanto principal acreedora- una importante herramienta de negociación.

El Régimen fue de adhesión voluntaria⁷⁹ para las provincias y entre 2004 y 2007 adhirieron veintiuna de las veinticuatro jurisdicciones⁸⁰. La trayectoria de este Régimen mostró resultados poco auspiciosos. Por un lado, se observó “una débil conexión de la nueva ley con una reflexión crítica respecto del desempeño de las

⁷⁸ La situación por provincia era: Buenos Aires Entre Ríos, Chaco y Corrientes, en el límite, con el 15 por ciento, Córdoba, Misiones y Tucumán con 18 por ciento, Río Negro con 19 por ciento, San Juan con 23 por ciento, Jujuy con 29 por ciento y Formosa con el 30 por ciento (Fuente: DNCFP-MECON).

⁷⁹ La adhesión involucró, también, que los máximos responsables de economía y finanzas de cada provincia integraran el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF), órgano responsable de la aplicación del nuevo Régimen.

⁸⁰ Aún no han adherido: Ciudad de Buenos Aires, San Luis y La Pampa (Fuente: CFRF http://www2.mmmecon.gov.ar/cfrf/normativa/ambito_provincial.htm).

reglas fiscales vigentes hasta ese momento” (Braun y Gadano 2007: 60)⁸¹. En ese sentido, algunos de los principios de la ley se acercaron más a los establecidos en los Pactos Fiscales firmados en los noventa cuyas metas no pudieron ser alcanzadas. Por otro lado, considerando sus avances en materia de cumplimiento, los resultados también fueron limitados, en tanto, por ejemplo, el gasto primario creció por encima de la evolución del PBI y algunas provincias superaron las pautas de endeudamiento que el Régimen establecía (Braun y Gadano 2007: 61).

En síntesis, la mejora en las cuentas fiscales provinciales hacia mediados de la década actual, responde mejor a la hipótesis del crecimiento económico y sus efectos positivos sobre los ingresos públicos que a la efectividad de este Régimen como mecanismo de control y coordinación fiscal federal (Braun y Gadano 2007: 62-63). Abona fuertemente esta hipótesis el deterioro de las cuentas provinciales hacia finales del período (Gráfico 4.2).

IV.2.2 Situación de las cuentas fiscales de la Nación y de las provincias

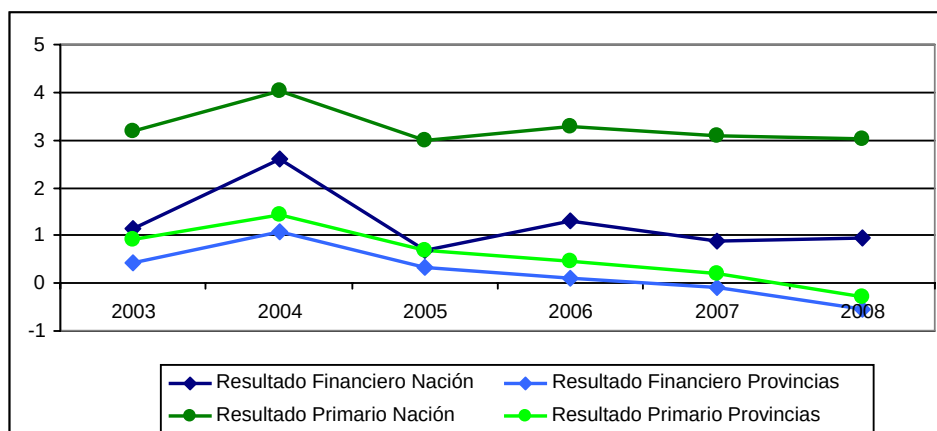
Para dar cuenta de los efectos positivos de la recuperación económica sobre las finanzas públicas de la Nación y de las provincias se presenta la evolución del resultado primario y financiero de ambas jurisdicciones.

⁸¹ Varios de los puntos del Régimen estaban presentes en la legislación vigente, especialmente, en las Leyes 25.152 y 24.156. Asimismo, en materia de límites a los presupuestos provinciales sus principios ya habían sido estipulados en los Pactos Fiscales acordados entre 1992 y 2002.

Gráfico 4.2

**Evolución del resultado primario y financiero nacional y provincial
(2003-2008)**

- en porcentaje del PBI -



Fuente: Estadísticas Fiscales (Capítulo I) de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

A nivel nacional, se observa la recuperación de sus cuentas públicas con superávit primario y financiero para todo el período. En especial, la fuerte recuperación de los primeros años (2003 a 2004), para luego estabilizarse a partir de 2005 en tres puntos porcentuales para el resultado primario y un punto para el resultado financiero. Asimismo, las provincias muestran una recuperación, de menor intensidad, que permitió romper con más de una década de resultados negativos. En este sentido, el período de cinco años consecutivos de resultados fiscales positivos constituye una situación excepcional en la trayectoria histórica de las provincias.

Ese escenario alentador contrasta con una tendencia que tiene pendiente negativa y arroja en 2008 el primer déficit consolidado del período para las provincias (Gráfico 4.2). Esto no es alarmante, por dos motivos. Primero, y como ya fue señalado, históricamente las provincias han mostrado resultados fiscales deficitarios. Por otro lado, saldos deficitarios no son necesariamente un problema en el corto plazo, considerando las funciones y responsabilidades de los estados. Sin embargo, si depende de los objetivos que se persigan en materia de política fiscal y

presupuestaria. En ese marco, “una visión dinámica [de esa evolución provincial] deja al descubierto cierta debilidad en términos de sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo, [en donde] existen dos grandes condicionantes: el ajuste de los salarios del sector público y la concentración de servicios de la deuda” (Garnero 2005: 4).

Respecto al ajuste de los salarios, fue señalado en el Capítulo anterior el peso que el gasto en salarios tiene dentro de los gastos corrientes de los estados provinciales. En este sentido, las negociaciones y recomposiciones salariales tienen un impacto sustantivo en sus finanzas. Un claro ejemplo son los salarios del sector educativo, en donde el Estado nacional se vio obligado a establecer un mecanismo de transferencia que garantice un salario mínimo base en todas las jurisdicciones (Art. 9 de la Ley 26.075). Asimismo, aun donde este salario supera ese mínimo, como por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires, los aumentos acordados han condicionado el equilibrio fiscal de muchas jurisdicciones.

Respecto a los servicios de la deuda, gran parte de este Capítulo se dedicó a mostrar su relevancia en las finanzas públicas provinciales y resaltar el lugar preponderantes que ocupa en la dinámica del federalismo fiscal actual, siendo el Estado nacional el principal acreedor de sus deudas. Esto agrega mayor complejidad al equilibrio fiscal federal y *politización* a las relaciones entre ambos niveles de gobierno en la medida que estos acuerdos (y sus sucesivas renegociaciones de plazos y condiciones) son alcanzados bilateralmente.

IV.3 Variaciones en el equilibrio fiscal federal (2003-2008)

Al igual que en el Capítulo precedente, la última parte de este Capítulo está destinada a analizar el equilibrio primario y secundario de la distribución de recursos fiscales federales, en este caso, para el período posdevaluación, incorporando otros mecanismos además del régimen de coparticipación. Justamente, la principal diferencia en la distribución fiscal federal entre este período y la década del noventa estará en modificaciones que se dieron por fuera de ese régimen, pero con la misma dinámica centralizadora de los noventa.

En la introducción a este Capítulo se señaló que la mejora en las cuentas fiscales de ambos niveles de gobierno (descrita en el Punto IV.2.3) se debió principalmente al impacto que el crecimiento económico produjo en los ingresos fiscales nacionales y provinciales, más que al aprendizaje en torno a mecanismos de coordinación fiscal federal. Para avanzar en esa línea de análisis ponemos en perspectiva la evolución de las asimetrías verticales, considerando los ingresos y los gastos del nivel provincial en relación a los ingresos y gastos totales (provinciales y nacionales).

Cuadro 4.2

Brecha entre ingresos y gastos del nivel provincial y nacional

Años seleccionados	Ingresos tributarios provinciales (en % del total de ingresos tributarios)	Gastos corrientes provinciales (en % de los gastos corrientes totales)	Brecha fiscal (en ptos. %)
1982	21	28	7
1992	20	44	24
2001	21	44	23
2005	15	44	29
2008	14	45	31

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Arlia (2005: 12) para los años 1982, 1992, 2001 y 2005; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON) y Estadísticas Fiscales (Capítulo I) de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para el año 2008.

Luego de la descentralización de principios de la década del noventa (sección III.1.1), la participación del gasto provincial en el total se mantiene constante, cercano al 45 por ciento. Por el contrario, y observando la primer columna del Cuadro, luego del 2001 perdió participación la recaudación tributaria provincial en el total de la recaudación (pasó del 21 por ciento al 14 por ciento) (Cuadro 4.2). Esta pérdida no fue consecuencia de una caída en la recaudación provincial, la cual, por el contrario, creció un 17 por ciento entre 2001 y 2008 (de 3,64 por ciento en

relación al PBI al 4,4 por ciento, respectivamente)⁸². Esa pérdida se explica por el crecimiento de la recaudación nacional, cuya participación aumenta en detrimento de la provincial (Gráfico 4.3).

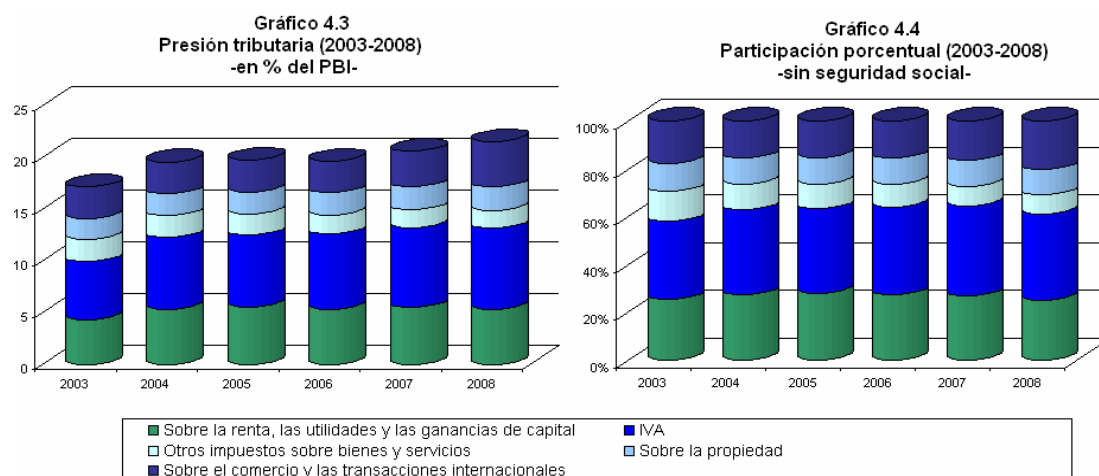
En síntesis, en el período posdevaluación las asimetrías verticales no sólo se mantuvieron, considerando los valores de la década del noventa, sino que se agudizaron, con un crecimiento de la brecha fiscal de casi 35 por ciento (de 23 puntos en 2001 a 31 puntos en 2008) (Cuadro 4.2). Considerando ese escenario, se analiza la evolución de los ingresos tributarios nacionales (Punto IV.3.1) y la evolución de la distribución de transferencias fiscales federales en el momento primario y secundario (Puntos IV.3.2 y IV.3.3, respectivamente).

IV.3.1 El proceso de centralización de los ingresos fiscales

Para analizar las variaciones en el momento primario se mantiene la distinción propuesta en el Capítulo III que considera cambios en el régimen de coparticipación u otros sistemas de transferencia (factores directos) y cambios en los ingresos tributarios en general (factores indirectos). Esta sección se centra en los factores indirectos y el Punto IV.3.2 en los factores directos.

Los factores indirectos que afectan el equilibrio fiscal federal obligan a poner el foco en el momento previo de la distribución de los recursos fiscales federales, o sea, donde se determina qué está sujeto a distribución. Por ello, se presentan algunas variables relativas a la evolución de los recursos tributarios nacionales (sean o no coparticipables) para el período 2003- 2008, excluidos los ingresos por seguridad social.

⁸² Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).



Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (MECON).

En el período se observa el sostenido crecimiento de la recaudación nacional (de 5 puntos en los extremos), alcanzando los 20 puntos del PBI en 2008 (Gráfico 4.3). Esta evolución positiva arroja una diferencia sustantiva con la década del noventa cuando la recaudación (sin impuestos provinciales e ingresos por seguridad social) se mantuvo en un promedio de 11 puntos sobre el PBI (Punto III.4.2). Esta evolución positiva de los ingresos tributarios nacionales posdevaluación responde a la creación de nuevos tributos, pero más importante aún, responde al crecimiento de la economía (a partir del incremento de los ingresos por IVA y Ganancias; que juntos promedian el 60 por ciento de la recaudación total) (Gráfico 4.4). Respecto a la creación nuevos tributos, es fundamental rescatar la introducción del Impuesto sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales, específicamente sobre las exportaciones, conocido como “retenciones”.

Introducido en el año 2002, dicho gravamen se ubicó en el tercer lugar de importancia en la recaudación nacional total, después del IVA (1er lugar) y Ganancias (2do lugar) (Gráfico 4.4). Su importancia para los objetivos de esta tesis, radica en su carácter de no coparticipables durante el período de análisis⁸³, significando una extraordinaria fuente de recursos adicionales para el gobierno nacional y, en consecuencia, objeto de disputa con las provincias.

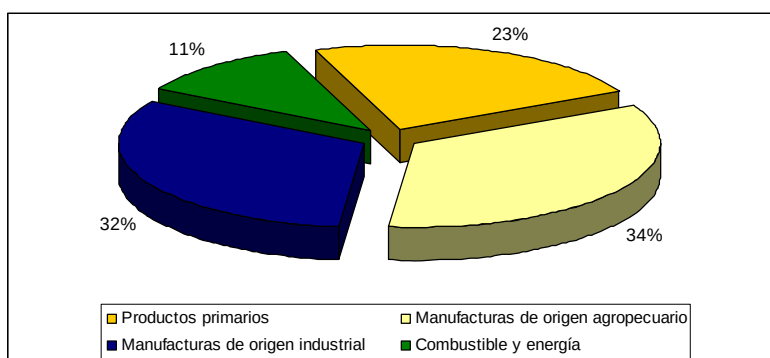
⁸³ En marzo de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional decretó la coparticipación parcial de este tributo. Para más detalles ver nota el pie No. 85.

IV.3.1.1 El conflicto en torno a las retenciones y las disparidades en los beneficios fiscales de la devaluación

Luego de la devaluación, los ingresos por retenciones desataron un conflicto con las provincias que demandaban su coparticipación, en especial, las provincias del área pampeana que concentran la mayor actividad agropecuaria. Considerando la estructura de las exportaciones por rubro (Gráfico 4.5), las originadas en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (sobre las que se aplican retenciones) representan el 57 por ciento del total, seguidas por aquellas de origen industrial con un 32 por ciento (sobre las que no se aplican retenciones).

Gráfico 4.5

Estructura de las exportaciones por grandes rubros (2008)
- en porcentaje del total de exportaciones-



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

Dada la estructura productiva regional, no todas las provincias participan de la misma manera en la producción y exportación total y por rubros. Así, en la provincia de Buenos Aires se originan el 40 por ciento del total de exportaciones seguida importancia por Santa Fe y Córdoba. En términos de retenciones esa participación representa 24,4 por ciento, 28,1 por ciento y 14,6 por ciento, respectivamente, del total de dichos ingresos⁸⁴. Estas provincias no recibieron, durante el período 2003-

⁸⁴ Los datos fueron contruidos a partir de los cálculos realizados por el Grupo de Investigación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2003).

2008, ningún tipo participación en la recaudación por retenciones⁸⁵, en tanto los impuestos al comercio exterior constituyen una potestad tributaria del nivel nacional.

Además de los ingresos por retenciones, la devaluación introdujo otra fuente de asimetría entre provincias, al favorecer a las provincias que reciben ingresos por regalías, en general, originadas en la explotación de hidrocarburos. Las regalías constituyen un aporte del 12 por ciento⁸⁶ del valor que fija el Estado nacional para el barril del petróleo (que en 2009 fue de US \$42/ US \$48, dependiendo de la calidad del mismo). Al estar fijados en dólares norteamericanos, la devaluación multiplicó los recursos que reciben por esta fuente algunas provincias⁸⁷. Así, mientras que en el año 2001 Neuquén recibió \$441 millones pesos en concepto de regalías, en 2004 recibió \$1.208, Chubut \$118 y \$615 millones, respectivamente, y Santa Cruz \$180 y \$531 millones, respectivamente, sólo por señalar las más significativas⁸⁸. Esta fuente de ingresos incrementó sensiblemente la autonomía fiscal de estas provincias, en la medida que fue su principal fuente de recursos, aun sobre los ingresos que reciben por coparticipación. Es por esto, que fueron considerados una fuente indirecta de alteración del equilibrio fiscal federal, en este caso del momento secundario.

IV.3.2 La distribución en el nivel primario (2003-2008)

En esta sección se analiza el impacto cuantitativo de los cambios en el nivel primario de la distribución fiscal federal. Siguiendo los criterios utilizados en el Capítulo III

⁸⁵ Esa situación se modificó en marzo de 2009 cuando el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto 206/09 a través del cual creó el Fondo Federal Solidario con el 30 por ciento de lo recaudado en concepto de retenciones a las exportaciones de soja. Ese fondo es distribuido a las provincias según los porcentajes de la Ley 23.548, distribución que no compensa las participaciones provinciales diferenciales en la producción y exportación de ese producto primario. Asimismo, es relevante señalar que este aumento de la participación provincial dentro de los recursos tributarios nacionales surgió como consecuencia del conflicto por la Resolución del Ministerio de Economía 125/08; conflicto que había debilitado al gobierno nacional. Esta situación refuerza la hipótesis presentada en el Punto II.4.2, según la cual las alteraciones en el equilibrio fiscal federal responden centralmente a cambios en el poder político (fortaleza/debilidad) del Ejecutivo nacional.

⁸⁶ A partir de la Ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos, la potestad de negociación de los contratos con las empresas es provincial, lo que permitió a algunas provincias, como Neuquén, incrementar este porcentaje.

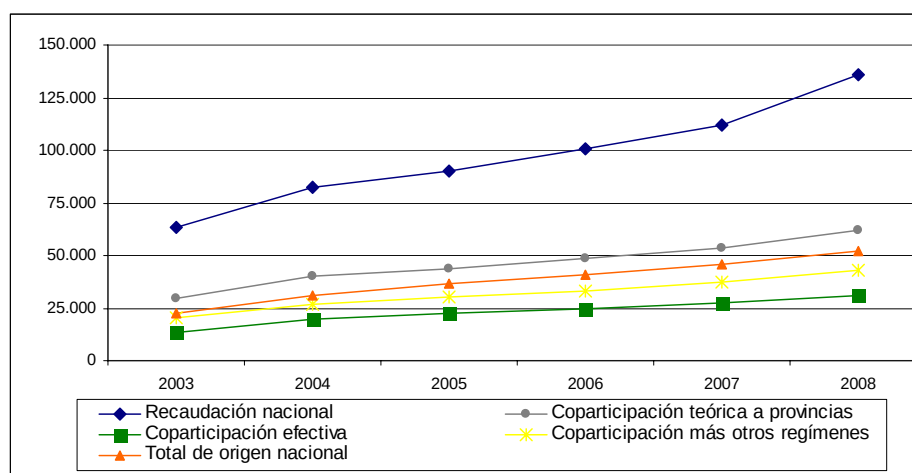
⁸⁷ Estas provincias también participan en las exportaciones, principalmente de hidrocarburos, sobre las que pesan retenciones similares a los productos agropecuarios. Este impuesto comenzó siendo del 20 por ciento, alcanzando en la actualidad alrededor del 40 por ciento.

⁸⁸ Fuente: Cuentas Ahorro-Inversión disponibles en Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

(Punto III.4.2), se presenta la variación de los ingresos fiscales federales que recibieron las provincias y su relación con la recaudación nacional (sin seguridad social), la coparticipación teórica a provincias, las transferencias realizadas por coparticipación, leyes especiales y presupuesto nacional⁸⁹.

Gráfico 4.6

Indicadores seleccionados de distribución primaria (2003-2008)
- en millones de pesos constantes de 2003-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía), Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía) y Ley 23.548 y modificatorias.

En primer lugar, se observa un incremento sostenido de la recaudación nacional. La marcada pendiente ascendente en 2008 se explica fundamentalmente por un crecimiento interanual del 33,3 por ciento en los ingresos por retenciones⁹⁰.

En segundo lugar, y considerando sólo los recursos coparticipables, la brecha entre la coparticipación efectiva y teórica a provincias se sostiene durante el período. En consecuencia las provincias recibieron por coparticipación la mitad de lo establecido

⁸⁹ Para detalles sobre la composición de cada variable ver notas al pie No. 64 y 65 en el Capítulo III. Adicionalmente, aquí también se incluyen como transferencias por leyes especiales lo estipulado en la Ley 26075.

⁹⁰ Para más precisión, a valores de 2003, la recaudación por retenciones fue de \$1.394,3 millones en 2003, de \$13.065,4 millones en 2004, de \$14.262,5 millones en 2005, de \$15.823,0 millones en 2006, de \$18.715,6 millones en 2007 y de \$28.064,3 millones en 2008.

en la Ley 23.548. Esa continuidad se explica por la ausencia de modificaciones significativas en el régimen de coparticipación entre 2003 y 2008, manteniéndose las quitas acordadas en la década del noventa. Su leve incremento se debió a la coparticipación parcial del impuesto al cheque desde 2002. En síntesis, las provincias recibieron durante 2003-2008 sólo el 28 por ciento de los recursos teóricamente coparticipables.

Por otro lado, se mantiene la diferencia entre la recaudación nacional y los recursos fiscales federales totales que recibieron las provincias (coparticipación, leyes especiales y transferencias no automáticas del presupuesto nacional). Esas transferencias totales a provincias representaron el 38 por ciento de la recaudación nacional entre 2003 y 2008. Asimismo, ese total de recursos transferidos acercó la participación de las provincias a los niveles teóricos fijados en el régimen de coparticipación. La brecha, es decir la pérdida provincial respecto a ese régimen, fue de 20 puntos porcentuales promedio y no de casi el 50 por ciento si consideramos sólo los ingresos que recibieron por coparticipación.

En ese marco, un dato novedoso del período posdevaluación fue la sustancial mejora de los recursos totales que reciben las provincias por leyes especiales transferencias nacionales no automáticas. Mientras que en 2003 las transferencias totales a provincias representaron el 75,8 por ciento de la coparticipación teórica, en 2008 representaron el 83,5 por ciento. Esa recuperación está fundamentalmente empujada por las transferencias corrientes y de capital directas realizadas a las provincias desde el Estado nacional. El valor más llamativo lo arroja el año 2007, vale recordar que fue un año de elección presidencial, donde las transferencias totales se acercaron al 85,5 por ciento de la coparticipación teórica, incremento que se explica exclusivamente por mayores transferencias corrientes y de capital.

En síntesis, la distribución primaria profundizó la concentración de recursos en el nivel nacional, como consecuencia de los ingresos por retenciones y por la coparticipación parcial del impuesto al cheque. Asimismo, la participación provincial recuperó los niveles de la década anterior al considerar otras transferencias que las provincias reciben por fuera de la coparticipación. Esas transferencias permitieron que la pérdida total fuera del 17 por ciento para 2003-2008.

IV.3.3 Variaciones en la distribución secundaria

En el marco de la mayor complejidad del esquema de distribución de recursos fiscales federales, los mecanismos de transferencias distintos a la coparticipación favorecen, al menos potencialmente, una mayor volatilidad en la distribución secundaria. A fin indagarlo, se presenta la distribución secundaria para el período 2003-2008 según coparticipación, leyes especiales y transferencias del presupuesto nacional.

Cuadro 4.3

Indicadores seleccionados de distribución secundaria (promedio 2003-2008)

-en porcentaje del total de la distribución secundaria y por habitante-

	Coparticipación (a)	Otros regímenes (b)	Transf. Pres. nacional (c)	(a) por habitante	(a+b+c) por habitante
Buenos Aires	21,3	20,0	27,9	500	862
Catamarca	2,8	2,4	1,0	3.081	4.448
Chaco	5,0	4,6	5,0	1.749	2.869
Chubut	1,6	2,2	1,7	1.294	2.361
Córdoba	8,8	8,4	8,9	941	1.551
Corrientes	3,7	4,0	1,9	1.367	2.136
Entre Ríos	4,9	4,7	4,0	1.412	2.260
Formosa	3,6	3,3	2,2	2.704	4.097
Jujuy	2,8	3,0	3,8	1.629	2.899
La Pampa	1,9	1,9	2,2	2.137	3.672
La Rioja	2,1	2,0	4,5	2.768	5.501
Mendoza	4,1	4,3	2,5	859	1.355
Misiones	3,2	3,9	3,9	1.211	2.178
Neuquén	1,7	2,1	1,0	1.302	2.137
Río Negro	2,5	2,5	1,3	1.464	2.243
Salta	3,8	4,2	2,2	1.289	2.042
San Juan	3,4	3,0	3,1	1.891	3.027
San Luis	2,3	2,2	0,9	2.360	3.476
Santa Cruz	1,6	2,0	7,6	2.950	8.328
Santa Fe	8,9	9,0	6,8	938	1.503
Sgo. del Estero	4,1	4,0	3,0	1.804	2.836
Tierra del Fuego	1,3	1,4	4,0	5.374	12.482
Tucumán	4,7	4,7	0,7	1.220	1.733

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía) y Censo 2001 (INDEC).

Durante el período posdevaluación, la distribución por coparticipación se mantuvo cercana a los coeficientes de la Ley 23.548. Asimismo, esos coeficientes fueron aplicados para la coparticipación parcial del impuesto al cheque. Como consecuencia, se observa la persistencia de las disparidades por habitante, en tanto la provincia de Buenos Aires recibe \$500 por habitante y Tierra del Fuego diez veces más, seguida por varias provincias (Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, entre otras) que quintuplican el ingreso recibido por la primera.

Si se observan las transferencias corrientes y de capital que recibieron las provincias con recursos del presupuesto nacional (tercera columna del Cuadro 4.3), surge una ruptura en los coeficientes secundarios según coparticipación y leyes especiales. Sólo cuatro provincias -Buenos Aires, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego- incrementan su participación en varios puntos porcentuales, llegando en las dos últimas a triplicar su participación. Contrariamente, ocho provincias ven reducida su participación de manera sustancial. Estas provincias son, entre otras, Catamarca, Corrientes, Santa Fe, Mendoza y Tucumán. Traducido a recursos fiscales totales por habitante las posiciones de las provincias en relación a los coeficientes de coparticipación se alteran. Mientras que Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires siguen siendo las cuatro provincias que menos recursos totales reciben, seis provincias –entre las que se encuentran Misiones, Chubut, Jujuy- incrementan su participación, traduciéndose en mejores posiciones dentro del total (Misiones pasa del 19no lugar al 15to; Chubut del 16to al 12do y Jujuy del 11vo al 9no).

Sin embargo, estas posiciones y ventajas relativas sufren alteraciones frente a otros recursos fiscales que las provincias recibieron del Estado nacional. A modo de ejemplo, y dada su relevancia cuantitativa, se presentan los acuerdos de armonización de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación.

Para principios de la década actual trece⁹¹ provincias mantenían sus sistemas previsionales en la órbita de su jurisdicción (Punto III.3.1). A partir de las demandas de estas jurisdicciones por esa asimetría, en 1999 la Nación y las provincias firman el acuerdo denominado “Compromiso Federal” (Punto IV.1.2) iniciando una nueva

⁹¹ Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Fe, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

etapa en las negociaciones⁹², de las que participaron la mayoría de las provincias que no habían transferido sus cajas previsionales. Actualmente, sólo tres provincias -Neuquén, Chubut y Tierra del Fuego- no reciben recursos por convenio de armonización con la Nación (Cetrángolo y Grushka, 2008: 17).

Las transferencias por armonización comenzaron en 2000 y se incrementaron no sólo por la incorporación de nuevas jurisdicciones, sino también ante mayores necesidades fiscales de algunas cajas previsionales provinciales. En 2002 “reciben por primera vez financiamiento las cajas de las Provincias de Santa Fe y La Pampa por \$6.4 millones y \$0.4, respectivamente” (Boudou, 2005: 1), mientras que en 2005 el total de transferencias alcanzó los \$1.482 millones. Asimismo, “este financiamiento representó entre 2004 y 2006 cerca del 20% del gasto previsional de las provincias beneficiadas” (Cetrángolo y Grushka 2008: 16).

Cuadro 4.4

Evolución e impacto de las transferencias por acuerdos de armonización (2003-2008)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Transferencias por armonización (millones de \$)	240	846	1.482	960	1.249	1.249
Impacto de las transferencias por armonización según provincia -en % de los ingresos por coparticipación-						
Buenos Aires		6,9	12,0	3,9	4,3	2,9
Córdoba	9,6	19,4	25,6	20,6	8,8	10,3
Corrientes						2,2
Chaco			4,2		9,4	2,1
Entre Ríos		6,3	8,3	7,5	4,9	2,9
Formosa			5,0	4,5	0,5	2,5
La Pampa	1,7	1,9		1,2	4,2	3,3
Misiones						1,0
Santa Cruz	18,9	16,1	18,0		39,2	19,9
Santa Fe	7,9	5,1	4,1			2,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Cetrángolo y Grushka (2008: 16) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON).

⁹² Específicamente, señalaba que “El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias [...] quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro” (Ley 25.235, Art. 12).

La pérdida por coparticipación primaria antes analizada (Punto IV.3.2) fue compensada, entre otros mecanismos, por las transferencias que desde 2002 reciben algunas provincias en concepto de acuerdos de armonización previsional, al igual que ocurrió con la absorción de las cajas previsionales transferidas analizadas en el Capítulo III. Si bien en términos secundarios los porcentajes son muy disímiles, en algunas provincias representó casi el 40 por ciento de los por coparticipación (por ejemplo, Santa Cruz en 2007) o el 25 por ciento (por ejemplo, Córdoba en 2005).

En síntesis, estos datos ofrecen una aproximación a la recuperación de la coparticipación cedida en los acuerdos precedentes, con impacto diferencial en la distribución secundaria total. Asimismo, expresan la constante complejidad que fue adquiriendo el equilibrio fiscal federal vigente en materia de transferencia de recursos fiscales nacionales, tanto en la década del noventa como en el período posdevaluación.

IV.4 Recapitulación

En este Capítulo se comenzó indagando la herencia más problemática que la convertibilidad dejó en el federalismo fiscal: el endeudamiento público provincial, lo que arrojó importantes aportes para el análisis de las relaciones fiscales en sistemas federales. En primer lugar, dio cuenta del efecto negativo de promover políticas de ajuste fiscal y descentralización en federalismos con fuertes asimetrías horizontales y verticales. En relación a esto, los hallazgos fortalecen el enfoque *market-distorting* del federalismo (Punto I.3.3.2). En segundo lugar, suma relevancia empírica para la hipótesis sobre las percepciones de un último garante ante una situación de crisis – en este caso, el Estado nacional - en sistemas de distribución de bolsa común, en tanto la Nación rescató esas deudas y no logró, posteriormente, consolidar un esquema de coordinación fiscal efectivo. Finalmente, su resolución también mostró el predominio de los poderes ejecutivos en la dinámica de coordinación y negociación del federalismo fiscal local. Adicionalmente, concentró aun más el poder de negociación a favor del Estado nacional, al convertirse en el principal acreedor de las deudas provinciales.

En segundo lugar, la crisis del federalismo fiscal de los noventa no se tradujo en un aprendizaje que se plasmara institucionalmente. En ese sentido, la mejora de las cuentas fiscales provinciales posdevaluación respondió mejor a la hipótesis de los efectos positivos del crecimiento económico y su impacto en los ingresos públicos, que a la efectividad del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal como mecanismos de coordinación. El análisis posterior de la evolución de las cuentas fiscales provinciales (Punto IV.2.2) fortaleció esa hipótesis dado el deterioro de las cuentas fiscales provinciales a partir de 2008.

En relación al equilibrio fiscal federal, se observó un incremento de la asimetría vertical, producto del crecimiento de los recursos tributarios nacionales que no se coparticipan, especialmente, las retenciones a las exportaciones. En consecuencia, en términos primarios, se profundizó la tendencia hacia una mayor concentración de recursos fiscales y del poder de decisión del Estado nacional. Es decir, si bien luego esos recursos se distribuyen a las provincias se recurre a esquemas más discrecionales. En ese sentido, el equilibrio fiscal federal primario mostró continuidad con lo observado en la década del noventa, dado que entre 2003 y 2008 la evolución positiva de otras transferencias a provincias, acercaron las transferencias totales al 85 por ciento de lo estipulado en la coparticipación.

Finalmente, en términos de distribución secundaria, al igual que en la década del noventa, persiste una mayor complejidad en el sistema (a través de la incorporación de otros mecanismos de reparto por fuera de la coparticipación) y una lógica bilateral y más discrecional en la distribución de recursos fiscales nacionales. En esa línea, se incrementó la participación de transferencias no automáticas (corrientes y de capital) como mecanismo para modificar la coparticipación secundaria teórica. En esa línea, se mostró, a modo de ejemplo, el efecto de los convenios de armonización de las cajas previsionales provinciales, los cuales incrementan los recursos provinciales con variaciones de hasta un 40 por ciento, según lo estipulado en el régimen de coparticipación.

CONCLUSIONES

Partiendo de los aportes teóricos del enfoque de alianza del federalismo, esta tesis delimitó cuatro dimensiones de análisis para abordar las relaciones fiscales federales de las últimas décadas en la Argentina. Estas fueron: a) la configuración histórica del federalismo argentino, b) las asimetrías horizontales sobre las que evolucionó y se sostiene, c) las variaciones en términos de (des)centralización y d) su relación con las dinámicas políticas y macroeconómicas en cada contexto.

La breve revisión de los momentos más importantes de la formación del Estado argentino, permitió reconocer la consolidación de una matriz centralista en lo económico y descentralizada en lo político, marcada por fuertes asimetrías regionales. Esas asimetrías horizontales constituyen una característica distintiva del origen del federalismo argentino y explican gran parte de la forma que adquieren sus relaciones fiscales federales. Como fue analizado a lo largo de esta tesis, la centralización de recursos fiscales y su posterior distribución con sesgo solidario viabiliza económica y políticamente al federalismo argentino.

En la raíz de dicha matriz se encontró la necesidad de contraponer al peso económico de Buenos Aires -y, en general, de la región pampeana- un poder nacional fuerte, que garantizara hegemonía el proyecto económico de las elites de esa provincia. Las condiciones de posibilidad fundamentales de este acuerdo fueron, por un lado, la concentración de recursos aduaneros en el Estado nacional y, por el otro, el reconocimiento del poder político de las elites del interior, particularmente, en las instituciones políticas federales. Como consecuencia, se configuró una institucionalidad destacada por la distribución territorial del poder político. El análisis de las décadas posteriores mostró la continuidad de esta matriz original hasta hoy.

Continuando con los resultados de esa revisión histórica, se observó, inicialmente, un entramado institucional fiscal federal simple -concentrado en recursos aduaneros y con predominio de gasto público nacional- junto con un escaso desarrollo de los

estados provinciales, fundamentalmente, de los periféricos (1962-1880). Luego, con la crisis de la década del treinta y la merma en los ingresos por comercio internacional, ese entramado comenzó a modificarse. Sin embargo, su resultado fue -en una lógica de *path dependece*- significativamente estable, apoyado en tres características básicas.

La primera, fue la ampliación de las potestades tributarias nacionales, especialmente, hacia impuestos internos (desde 1930 hasta la actualidad), y, como consecuencia, el surgimiento de las primeras instituciones de regulación y distribución fiscal federal. El mayor poder tributario nacional fue un factor que también perduró como característica del federalismo fiscal argentino. En esa línea, para el período actual, se destacan los recortes a la masa coparticipable realizados durante la década del noventa y la reincorporación del Impuesto al Comercio Exterior (específicamente, las retenciones a las exportaciones).

La segunda, refiere a la creciente complejidad y fragmentación del esquema de transferencias fiscales federales. Esta característica también tiene raíces históricas, en tanto el régimen de 1973, constituyó una excepción al unificar todos los mecanismos de transferencia en una única norma. Previa y posteriormente, las permanentes pujas intergubernamentales por torcer el equilibrio primario y secundario de la distribución imposibilitaron alcanzar un sistema unificado sobre la base de criterios objetivos de reparto. Así, el esquema de distribución de recursos fiscales federales a provincias durante los noventa y en la posdevaluación se estructuró en dos grandes fuentes con la misma relevancia cuantitativa: la coparticipación y otros mecanismos de transferencias.

La tercera, refiere a la escasa relevancia de los ingresos tributarios de las provincias y, en consecuencia, una fuerte asimetría vertical. Esta tendencia se intensificó en las últimas décadas, primero por el incremento del gasto provincial producto del proceso de descentralización de funciones durante las décadas del setenta y del noventa y, luego, en los últimos cinco años, producto del crecimiento de la participación nacional en los ingresos tributarios totales. Asimismo, dada la magnitud de los desequilibrios horizontales antes señalados, se mostró porqué mayores niveles de descentralización fiscal en Argentina sólo potenciaría estas desigualdades. Es en

este contexto que se afirma que la distribución de recursos fiscales federales constituye un esquema de gobernabilidad.

En relación con la segunda pregunta de investigación de esta tesis, el análisis partió de observar las variaciones entre la década del noventa y el período posdevaluación partiendo del escenario que inauguró en 1988 la última ley de coparticipación sancionada (Ley 23.548). Su novedad fue otorgar al nivel provincial un porcentaje de participación mayor en los recursos fiscales federales, alcanzando el 57,66 por ciento del total de la masa coparticipable. Ese resultado se explicó, fundamentalmente, por la debilidad del gobierno nacional. Como consecuencia, a poco de entrar en vigencia, el régimen sufrió modificaciones y, con el cambio de gobierno en 1989, el predominio nacional fue rápidamente restablecido y sostenido hasta hoy. Así, desde la década del noventa la participación provincial en la coparticipación primaria promedió el 35 por ciento.

En relación a la distribución secundaria, se observó una mayor participación de las provincias *razagadas* y patagónicas, en línea con el argumento del equilibrio político-institucional del federalismo argentino. Los coeficientes de distribución acordados en la Ley 23.548, así como la asignación de distintos recursos fiscales nacionales a través de otros mecanismos automáticos y no automáticos (tales como el Fondo de Desequilibrios Regionales, los Aportes del Tesoro Nacional, beneficios impositivos, entre otros) también se distribuyeron sobre esa lógica política, buscando compensar los efectos de un modelo económico que concentró y concentra su dinamismo en las provincias de la región pampeana.

La continuidad de este marcado desequilibrio horizontal -a pesar de los cambios en las políticas macroeconómicas y a más de 150 años de la consolidación del Estado nacional- se expresó en cambios marginal en el nivel de desarrollo relativo de las diferentes provincias. A modo de indicador sintético, la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran hoy el 72,9 por ciento del producto bruto geográfico y las restantes veinte provincias el 27,1 por ciento. Ese escenario de desigualdades tiene un impacto diferencial en la potencialidad de extracción fiscal de cada jurisdicción y, como consecuencia, en su autonomía fiscal.

Acompañando las modificaciones que se introdujeron en el régimen de coparticipación, se fueron creando otros mecanismos de transferencias fiscales federales, en concordancia con la fragmentación y creciente complejidad del sistema. En los Capítulos III y IV se describieron y analizaron las características y el volumen de regímenes especiales, deducciones impositivas diferenciadas geográficamente, Aportes del Tesoro Nacional, transferencias y rescates a los sistemas previsionales, entre otras transferencias automáticas y no automáticas. El hallazgo más significativo fue que estas transferencias representaron la mitad de los recursos federales que recibieron las provincias, compensando la pérdida sufrida en la coparticipación primaria. Por ello, fueron denominadas transferencias cruzadas. El análisis de las rupturas y continuidades en el equilibrio fiscal federal entre la década del noventa y el período posdevaluación, mostró, en síntesis, el predominio de estas transferencias cruzadas.

A diferencia de los recursos por coparticipación, muchos de estos mecanismos se sustentan en acuerdos bilaterales entre presidentes y gobernadores, siendo su principal característica la discrecionalidad en la determinación de los montos, participantes, condiciones, etc. Sin embargo, esa discrecionalidad o mayor politización, no representó una ruptura sustancial en el patrón de distribución secundaria del régimen de coparticipación. Por el contrario, los datos analizados en los Capítulos III y IV mostraron que profundizó una distribución secundaria que continuó y continúa favoreciendo a las regiones más rezagadas y a las provincias patagónicas. Este hallazgo se vinculó con la influencia que ejerce en la dinámica del federalismo fiscal argentino una estructura de marcada sobrerrepresentación de las provincias periféricas en las instituciones políticas nacionales y la creciente *provincialización* del sistema político-partidario. En resumen, aun estos esquemas más discrecionales no han podido revertir sustancialmente el patrón de distribución secundaria, mostrando así el predominio de una lógica *path dependence*.

Si bien en numerosas oportunidades, a lo largo de ambos períodos, se iniciaron negociaciones tendientes a sancionar un nuevo régimen de coparticipación, las mismas fueron sucesivamente abandonadas. La institucionalidad fiscal federal giró más en torno a mecanismos informales de asignación de recursos nacionales, sistemático incumplimiento de los acuerdos y metas establecidas en los Pactos

Fiscales y el predominio de los Poderes Ejecutivos nacional y provinciales en la dinámica de negociación y coordinación.

La crisis del endeudamiento provincial constituyó un claro ejemplo del predominio de las tres características recién mencionadas. Adicionalmente, esta problemática mostró algunos elementos novedosos en el entramado institucional del federalismo fiscal argentino: a) constituye un mecanismo de asignación de recursos federales que cobra cada vez mayor relevancia, b) expresa las debilidades de coordinación del federalismo fiscal argentino, en tanto el endeudamiento provincial fue consecuencia de desequilibrios fiscales pasados y c) pondera el poder de negociación del Estado nacional como principal acreedor de las deudas públicas provinciales.

El análisis de la distribución efectiva primaria y secundaria reveló que tampoco hubo cambios sustanciales en ese equilibrio entre los dos períodos. Más aún, en términos primarios, y producto de variaciones en la estructura tributaria, se profundizó la tendencia hacia una mayor concentración de recursos en el nivel nacional. Si bien luego esos recursos se distribuyen a las provincias a través de otros mecanismos – como los antes mencionados-, se hace por criterios más discrecionales. Así, en la década del noventa las provincias que más se beneficiaron fueron La Rioja, La Pampa, Formosa y Santa Cruz, mientras que en el período posdevaluación fueron Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chaco, Chubut, Formosa, entre otras. Sin embargo, y como fue ya señalado, esos beneficios diferenciales no modificaron sustancialmente la distribución secundaria del régimen de 1988. En resumen, mientras que las posiciones se mantienen similares a las establecidas en dicho régimen, estas transferencias agregan mayor *politización* al esquema de transferencias fiscales federales, lo tornan más complejo y fragmentario.

En síntesis, su entramado laberíntico, la matriz histórica federal sobre la que se sostiene y el predominio de marcadas asimetrías horizontales plantean fuertes constreñimientos a futuros cambios en el federalismo fiscal argentino. No obstante, los efectos negativos de posibles esquemas integrales devolutivos y la incapacidad del esquema actual para revertir cualitativamente los desequilibrios regionales, obligan a buscar alternativas creativas para su transformación.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, J.M. (2007) Exposición realizada en la mesa: "Federalismo, democracia y Nación: ¿cuáles son las ventajas y los dilemas de la organización federal?" en el marco de *Debates de Mayo III*, Biblioteca Nacional, 18 de mayo. Mimeo.

ANSOLABEHERE, K. (2002) *Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales*, Revista Venezolana de Gerencia, Enero-Marzo, año/vol. 7, número 017, Universidad del Zulia: Macaibo, Venezuela.

ARLIA, A. (2005) *Reforma de Coparticipación en el escenario de la Responsabilidad Fiscal*, CEFED. Disponible en: http://www.cefed.com.ar/documentos/Presentacion_30_De_Agosto_2005_Senado.pdf.

BALAN, J. (1978) *La cuestión regional en la Argentina: burguesías del interior y el mercado interno en el desarrollo agroexportador*, Estudios Sociales Nº 8.

BANCO MUNDIAL (1996), *Argentina. Provincial Fiscal Studies. Selected Issues in fiscal federalism*, Report No. 15487 – AR.

BENTON, A. (2003) "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", Revista *Política y Gobierno*, Vol. X, Num. 1.

BERKOWITZ, D. y LI, W., (1997) *Tax rights in Transition Economies: A Tragedy of the Commons?*, Working paper Nº 45, The William Davidson Institute, University of Michigan.

BIRD, R (2000) *A perspective on fiscal federalism in Russia*, documento del International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto and Petro-Canada Scholar, C.D. Howe Institute

BISANG, R. y CETRÁNGOLO, O. (1997) *Descentralización de los servicios de salud en la Argentina*, Serie de Reformas de Política Pública Nº 47, CEPAL.

BONFIGLIO, N. y NAHÓN, C. (2007) *La experiencia subnacional de servicios públicos en Argentina. Los casos de distribución de energía eléctrica y agua y saneamiento*, ponencia presentada en el XII Congreso del CLAD, octubre 30 a noviembre 2).

BONVECCHI, A. (2002) "Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales", NOVARO, M. (comp.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Ed, Norma, Buenos Aires.

BONVECCHI, A. y GIRAUDY, E. (2007) "Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional", *Revista de Ciencia Política*, Vol. Especial.

BOUDOU, A. (2005) *Comentario sobre "Pujas y tensiones entre los niveles de gobierno por los recursos fiscales" del Dr. Alberto Porto*, XL Reunión anual de la Asociación Argentina De Economía Política, noviembre, La Plata.

BRAUN, M. y GADANO, N. (2007) "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina", *Revista CEPAL*, N° 91.

BUCHANAN, J. (1995) "Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform", *Publius: The Journal of Federalism* 25:2 (primavera).

BURGUESS, M. (2006) *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Routledge, Londres.

BURKI, J. y PERRY, G. (1998) *Más allá del consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial, Wash. D.C

CABALLERO, G. (2009) "Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* N° 125.

CAMERON, M. y FALLETI, T. (2005) "Federalism and the subnational separation of power", *Publius*, spring.

CAO, O. (2003) *El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales*, ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

CAO, H. (2007), *Una nueva perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos*, ponencia presentada en el IV Congreso argentino de administración pública sociedad, gobierno y administración "Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad" Ciudad de Buenos Aires, agosto.

CAO, O. y RUBINS, R. (1999) *La cuestión regional y la conformación del Estado-Nación en la Argentina*, Cuaderno CEPAS N° 2, AAG, Buenos Aires.

CARCIOFI, R (1996) *Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*. CEPAL, Santiago de Chile.

CAREAGA, M. Y WEINGAST, B (2001) *Fiscal federalism, good governance, and economic growth*, Working Paper, Stanford University.

CETRÁNGOLO, O. (2005) "Coparticipación: revisión de los consensos" trabajo presentado en el 8vo. Seminario sobre federalismo fiscal, Honorable Senado de la Nación – 30 de agosto, Buenos Aires.

CETRÁNGOLO, O. y GATTO, F. (2002) "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado" trabajo presentado en el

seminario “*Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*”, ILPES, 10-12 de julio, Ecuador.

CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004) *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, CEPAL, Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2008), *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*, CEPAL, Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. (1996) *El conflicto en torno a las relaciones financieras ente la Nación y las provincias*. Primera parte: Antecedentes de la LEY 23.548, Serie de Estudios N° 10, CECE.

CETRÁNGOLO, O. y JIMENEZ, J (2003) *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, Serie Gestión Pública 35, CEPAL.

CETRÁNGOLO, O. y JIMENEZ, J. (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, Revista CEPAL N° 84, diciembre.

CETRÁNGOLO, O., JIMÉNEZ, J., DEVOTO, F. y VEGA, D. (2002) *Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas*, CEPAL, Buenos Aires.

CHIARAMONTE, J.C. (1996) “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX,” Carmagnani, M. (ed.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*; El Colegio de México, México.

CICOWIEZ, M. (2003) “Caracterización Económico-Social de las Provincias Argentinas”, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 5. UNLP, La Plata.

CLARÍN (25/05/03) “Kirchner asume hoy como presidente y se abre una nueva etapa en el país”, Buenos Aires.

COASE, R. (1960) “The Problem of Social Costs”, *Journal of Law and Economics*, N° 3.

COMISIÓN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (2001) *Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos*, Senado de la Nación Argentina.

EATON, K. (2001) “Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, No. 1.

ECKARDT, S. (2002) *Russia's market Distorting Federalism: Decentralization, Governance, and Economic Performance in Russia in the 1990s*, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin; Heft 42.

EGES (Equipo de Gestión Económica y Social) (2004) “2° Informe Especial: “Ley de Responsabilidad Fiscal”. Disponible en: <http://www.eges.com.ar/>

- ELAZAR, D. (1987) *Exploring Federalism*, University of Alabama Press.
- ESCANDELL, S. (1996) *Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste*, ponencia presentada en el Primer Congreso Interamericano del CLAD, Noviembre, Río de Janeiro.
- ESCOLAR, M. y PIREZ, P. (2001) *¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina*, XXII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- ESTESO, R. y CAO, H. (2001) "La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda", Boletín electrónico TOP N° 4, Buenos Aires.
- FALLETI, T. (2004) "Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales y consecuencias políticas", *Revista e-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Volumen 2, N° 8.
- FERRES, O. (2005), *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.
- FERREYRA, H., RODRÍGUEZ y SARABIA (1994), "Transferencia de Servicios Educativos", *Revista Aportes* Año 1, Número 2.
- FINOT, I. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública 12, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- GATTO, F. y CETRÁNGOLO, O. (2003), "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa", Serie Estudios y Perspectivas N° 14, CEPAL, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, P. y CÁNOVAS, G. (1995) "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico* Vol.34 No.136; Buenos Aires.
- GIBSON, E. (2004) "Federalism and Democracy: Theoretical connections and cautionary insights", Gibson, E. (comp) *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press.
- GIBSON, E. y CALVO, E. (2000) "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, 35:3.
- GIBSON, E., CALVO, E. y FALETTI, T. (1999) "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", *Política y Gobierno*, Vol. 1, N°1.
- GIBSON, E. y FALLETI, T. (2004) "Unity by the stick: regional conflict and the origins of Argentine federalism", en Gibson, E., comp., *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press.

GORDIN, J. (2006) *The politics of intergovernmental fiscal relations in Argentina*, Institut Barcelona D'Estudis Internacionals (IBEI).

GUIÑAZU, C. (2003) *The Subnational Politics of Structural Adjustment in Argentina: The Case of San Luis*. PhD. Dissertation, Massachusetts Institute of Technology.

HART, O. (1995) *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press.

HERNÁNDEZ VALDEZ, A. (1998) "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, Vol. V, N° 1, primer semestre.
http://web.mit.edu/jrodden/www/materials/Rodden_Handbook_August2005_final.pdf

IREAL (2004) *Coparticipación Federal de Impuestos: La verdadera historia*, Disponible en: www.bolsamza.com.ar/ieral/charlas/junio_2904_1.pdf

JIN, H., QIAN, Y. Y WEINGAST, B. (1999) *Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style*, Working Paper, Department of Economics, Stanford University.

JORDANA, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Serie Documentos de Trabajo I-22UE, BID.

KING, P. (1982) *Federalism and Federation*, Baltimore (ML): The Johns' Hopkins University Press.

KLATT, H. (1993) "Bases conceptuales del federalismo y la descentralización", *Contribuciones*, N° 4, Buenos Aires.

KNIGHT, J. (1992) *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press.

KULFAS, M. y SCHORR, M. (2003) *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, C.I.E.P.PI OSDE, Buenos Aires.

LAGOS RODRIGUEZ, G. (2001) *Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial*, Documentos de Trabajo Universidad de Castilla La Mancha, Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales, Serie 6, N° 1.

LAVAGNA, R. (2003) "Cuestiones macroeconómicas", *Revista Archivos del Presente*, año 8, número 31, Buenos Aires.

LOCKWOOD, B. (2005) *Fiscal decentralization: a political economy perspective*, Warwick economic research papers N° 172, University of Warwick.

LOUSTEAU, M. (2003) *Hacia un Federalismo Solidario*, Ed. Temas, Buenos Aires.

MADISON, HAMILTON y JAY [1780] (2006), *El Federalista*, FCE, México.

MECON (1996) *El proceso de transferencia de los sistemas provinciales de seguridad social al ámbito nacional*.

MELO, J. (2003) *El pacto peregrino. Sobre federalismo argentino y la Reforma Constitucional de 1994*. Tesis de Maestría en políticas públicas y gerenciamiento del desarrollo. UNSAM- Georgetown University.

MUSGRAVE, R. (1997) "Devolution, Grants, and Fiscal Competition", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4.

NAVARRO, M. (2003) *Relaciones federales y provincialización de la política argentina*. Mimeo.

NEFFA, J. (2005) *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos o indirectos sobre el empleo*, CEIL-PIETTE, CONICET, Buenos Aires. Capítulo V.

NORTH, D. (1989) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

NORTH, D., WEINGAST, B., y SUMMERHILL, W. (2002), "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus Norte América", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 12-13.

NOVARO, M. (2002) "Presentación: lo evitable y lo inevitable de la crisis", NOVARO, M. (comp.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Ed, Norma, Buenos Aires.

NUÑEZ MIÑANA, H. (1972) Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares, en Porto (comp.) (1995). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata.

OATES, W. (1968) "The Theory of Public Finance in a Federal System", *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 1, No. 1. Feb.

OATES, W. (1999) "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, Sep.

OLIVA (2000), M. (2000), *Reforma del estado y políticas públicas con impacto en el desarrollo regional en la década del '90 en Argentina*, Publicaciones CEDES, FCE (UBA). Disponible en:

www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2000/reformas%20ppoliva_cps2.pdf

ORLANSKY, D. (1997) "El Estado en Transición 1989-1995: El Nuevo Estado Empleador", en D. Cantón y J. R. Jorrot (comp.) *La Investigación Social Hoy*. Oficina de Publicaciones del CBC/UBA.

ORLANSKY, D. (1998) "Las Políticas de Descentralización", *Revista Desarrollo Económico*, Vol.138 No.151, Buenos Aires.

ORLANSKY, D. (2001) "Política y burocracia. Argentina 1989-1999". Documento de Trabajo N° 26, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Disponible: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt26.pdf>

ORLANSKY, D. (2006) Efectos de la reforma del Estado en el nivel y calidad del empleo público 1990 – 2005, Informe para el Proyecto "Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina"- OIT. Mimeo.

OSZLAK, O. (1999) *La formación del Estado argentino. Orden progreso y organización nacional*", Ed. Planeta, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2000) "El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina", trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

PÁGINA 12 (18/03/07) "El crecimiento en el interior del país, opiniones", Buenos Aires.

PIFFANO, H (2003a) "Federalismo fiscal: una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades tributarias", *Notas sobre Federalismo Fiscal – Enfoques Positivos y Normativos*, e-book editado por el SeDiCI, UNLP. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-EBook-0000000001&request=request

PIFFANO, H (2003b) "Los sistemas tributarios federales y la evolución del federalismo fiscal en Argentina", *Notas sobre Federalismo Fiscal – Enfoques Positivos y Normativos*, e-book editado por el SeDiCI, UNLP. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-EBook-0000000001&request=request

PIFFANO, H (2005) "Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos" ponencia presentada en el Seminario sobre Federalismo Fiscal, Senado de la Nación, agosto.

PIREZ, P. (1986) "La coparticipación y descentralización del Estado Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48 Num. 4, México.

PIREZ, P. y CAO, O. (2002) *Una descripción de los estados provinciales en los `90*, Cuadernos Cepas de investigación N° 12, CEPAS, Buenos Aires.

PNUD (2002), "Competitividad de las provincias", en *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002*, PNUD, Buenos Aires, 2° edición.

PON, M. (2003) "Los orígenes del endeudamiento provincial", *Revista Realidad Económica* N° 199, Buenos Aires.

PORTO, A. (2003) "La teoría económica del federalismo fiscal", Porto A (director) *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, EDULP, La Plata.

PORTO, A. y DI GRESIA, L. (2007) *El resultado fiscal de las provincias: ¿Exógeno o endógeno? Una mirada de mediano plazo*, Documento de trabajo Nro. 73, Departamento de Economía, UNLP, noviembre.

PORTO, A. y SANGUINETTI, P. (1996) “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino”, Serie *Política Fiscal* N° 88, CEPAL.

QIAN, Y. Y WEINGAST, B. (1997) “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, (otoño).

RAIMUNDI, C. y TILLI, M. (1996), *Coparticipación: Hacia un nuevo contrato social*, Editorial Corregidor, Buenos Aires.

RAPPOPORT, L. (2006) *Reflexión y propuestas para enfrentar algunos problemas institucionales del desarrollo económico argentino*, Mimeo.

REMES LENICOV, J., TODESCA, J. y RATTI, E. (2003) “La economía a principios del 2002”, Revista *Archivos del Presente*, año 8, número 31, Buenos Aires.

REMMER, K. y WIBBELS, E. (2000), “The subnational politics of economic adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina”, *Comparative Political Studies*, 33:419.

REPETTO, F. Y ACUÑA C. (2001) Marco de análisis de las políticas sociales, mimeo, CEDI, Buenos Aires.

REPETTO, F., ANSOLABEHERE, K., DUFUOR, G., LUPICA, C. y POTENZA, F. (2001) “Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino”, Documento 55, CEDI - Grupo Sophia.

REYNOSO, D. (2004) “Representación territorial y democracia”, revista *Economía, Sociedad y Territorio*, El colegio Mexiquense, México.

RIKER, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.

RIKER, W. (1975) “Federalism”, Greenstein, F. y Polsby N. (eds.) *Handbook of Political Science* Vol. 5, Addison-Wesley.

RIKER, W. (1991) “Implicaciones del desequilibrio de la regla de la mayoría para el estudio de las instituciones”, Colomer, J. (comp.) *Lecturas de teoría política positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

RODDEN, J. (2005a) *The Political Economy of Federalism*, Mimeo.

RODDEN, J. (2005b) *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Borrador final (disponible en la página web del autor hasta la publicación del libro en 2006), MIT.

RODDEN, J. y WIBBELS, E. (2002), “Beyond the fiction of federalism. Macroeconomics management in multitiered systems”, *World Politics* 54 (Julio).

RODRIGUEZ GUSTÁ, A. (2007) "Guías de lectura: Tiempo, procesos y secuencias", material docente de la asignatura Metodología Cualitativa del Doctorado en Ciencia Política (EPG_UNSAM). Mimeo.

ROEL, J. (2004) "El financiamiento externo en el sector público provincial: acciones de la jefatura de gabinete de ministros" en *Disertaciones de la asamblea anual 2004 del Consejo Federal de la Función Pública*, Buenos Aires.

ROFFMAN, A. (1999) "Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales", Revista *Realidad Económica*, núm. 162.

ROJAS, M. (2004) *Historia de la crisis Argentina*, Ed. Distal, Buenos Aires.

ROODEN, J. Y ROSE-AKERMAN, S. (1997) "Does Federalism Preserve Markets?", *Virginia Law Review*, Vol. 83, No. 7, Symposium: The Allocation of Government Authority (Octubre).

SAIEGH, S. y TOMMASI, M. (1998) *Las Instituciones Fiscales Federales en la Argentina: Estudio de caso dentro de la teoría del costo de las transacciones en la política*, Documento preparado en ocasión de la Conferencia sobre "Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina", PNUD, Buenos Aires, del 20 al 21 de mayo.

SAIEGH, S. Y TOMMASI, M. (1999) *La nueva economía política. Racionalidad e Instituciones*, Documento de Trabajo N° 10, Fundación Gobierno y Sociedad.

SANGUINETTI, P. y TOMMASI, M. (1997) *Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos del Comportamiento Fiscal de las Provincias Argentina: 1983-1996*, Documento Banco Interamericano de Desarrollo.

SCIARA, A. (2005) "Presupuesto público y coparticipación federal (una mirada desde el país del interior)" trabajo presentado en "El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario", Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2-5 de agosto.

SNYDER, R. y SAMUELS, D. (2004), "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives", Gibson, E. (comp) *Federalism and Democracy in Latin America*, Ed. Johns Hopkins

STEPAN, A. (2004a) "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", Gibson, E. (comp) *Federalism and Democracy in Latin America*, Ed. Johns Hopkins.

STEPAN, A. (2004b) "Electorally generated Veto players in unitary and federal systems", Gibson E. (comp) *Federalism and Democracy in Latin America*, Ed. Johns Hopkins.

STIGLITZ, J. (2003) *La economía del sector público*. Ed. Bosch. Cap 1 y 22.

TIEBOUT, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, (Octubre).

TOMMASI, M. (2002) *Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s*, Documento de Trabajo N° 69, CEDI – Fundación Gobierno y Sociedad.

WATTS, R. (1999) *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University

WATTS, R. y BOADWAY, R. (2004) *Fiscal federalism in Canada, the USA, and Germany*, Working Paper , IIGR, Queen's University.

Weingast, B. (1995) "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, N° 11.

WEINGAST, B. (2003) *The performance and stability of federalism, Mexican style: an institutional perspective*; Working paper, Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth (United States Agency for International Development).

WIBBELS, E. (2000) "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4.

WIBBELS, E. (2003) "Bailouts, Budget Constraints, and Leviathans: Comparative Federalism and Lessons from the Early United States", *Comparative Political Studies*, Vol 36; N° 5.

WILLIAMSON, J. (1993) "Democracy and the 'Washington Consensus'" en *World Development* Vol. 21 No.8.

Legislación

Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la Republica Argentina (17 de julio de 2001).

Compromiso por la Independencia (15 de julio de 2001).

Constitución de la Nación Argentina (1953-1960, 1994)

Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Ratificado por Decreto P.E.N. 14/94)

Decreto-Ley 19.929 "Creación del Fondo Nacional de Vivienda".

Decreto-Ley 20.221 "Ley-convenio de Coparticipación de Impuestos Nacionales".

Ley 23.548 "Coparticipación Federal de Recursos Fiscales".

Ley 23.562 “Fondo Transitorio de Emergencia”.

Ley 23.562 “Reforma Impositiva”.

Ley 23.696 “Reforma del Estado”.

Ley 23.697 “Emergencia Económica”.

Ley 23.966 “Impuestos - Previsión social”.

Ley 24.049 “Transferencias de Escuelas”.

Ley 24.061 “Presupuesto de gastos y recursos Administración Nacional ejercicio 1992”.

Ley 24.065 “Régimen de la energía eléctrica”.

Ley 24.130 “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”.

Ley 24.145 “Federalización de hidrocarburos”.

Ley 24.156 “Administración financiera y sistemas de control”

Ley 24.241 “Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”.

Ley 24.464 “Sistema Federal de la Vivienda”.

Ley 24.699 “Régimen de ganancias, combustibles y bienes personales. Modificación”.

Ley 24.977 “Régimen simplificado para pequeños contribuyentes”.

Ley 25.067 “Régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Modificación”.

Ley 25.082 “Impuesto a la ganancia mínima presunta”.

Ley 25.152 “Régimen de convertibilidad fiscal”.

Ley 25.235 “Compromiso Federal”.

Ley 25.239 “Reforma Tributaria”.

Ley 25.400 “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”.

Ley 25.413 “Impuesto a los débitos y créditos bancarios”.

Ley 25.570 “Acuerdo nación-provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos”.

Ley 25.917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”.

Ley 26.075 “Ley de Financiamiento Educativo”

Decreto P.E.N. 879/92 “Impuestos. Modificaciones al IVA y Ganancias”.

Decreto P.E.N. 964/92 “Transferencia de Servicios Administrativos”.

Decreto P.E.N. 2609/93 “Aportes patronales. Reducción”.

Decreto P.E.N 280/97 “Impuesto al Valor Agregado. Modificación”.

Decreto P.E.N. 649/97 “Impuesto a las Ganancias. Modificación”.

Decreto P.E.N. 518/98 “Impuesto sobre los Combustibles líquidos y el Gas natural”.

Decreto P.E.N 1584/01 “Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”.

Decreto P.E.N. 1387/01 “Reducción deuda publica”

Decreto P.E.N. 310/02 “Exportaciones. Derechos. Nivel”

Decreto P.E.N. 2263/02 “Finanzas provinciales. Programa de Financiamiento Ordenado. Creación”.

Decreto P.E.N. 743/03 “Programa de Unificación Monetaria. Creación”.

Decreto P.E.N. 206/09 “Fondo Federal Solidario. Creación”

Resolución M.E. 1.075/93 “Mecanismo de créditos que originen determinadas obligaciones de pago”.

Resolución M.E. 11/02 “Comercio exterior. Retenciones a las exportaciones”

Resolución M.E. 35/02 “Comercio exterior. Derecho a la exportación. N.C.M.”.

Fuentes de información

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INDEC).

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Departamento de Economía- Universidad Nacional de La Plata. Disponible en:
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/default.html>

Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)

Dirección Nacional Electoral (Ministerio del Interior).

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina).

Honorable Senado de la Nación (Argentina).

Información legislativa: Infoleg (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)

Instituto Argentino para el Desarrollo de las Economías Regionales (IADER).

Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)

Prov-Info (Ministerio del Interior).

Entrevistas

Alejandro Bonvecchi. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Torcuato Di Tella.

Oscar Cetrángolo. Ex Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Investigador Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina Argentina.

Rubén Mercado. Economista Senior del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sede Argentina.