

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Rezzoagli, Luciano Carlos

**ASIMETRÍAS REGIONALES Y FEDERALISMO FISCAL. UN ENFOQUE JURÍDICO-FINANCIERO-
INSTITUCIONAL DEL CASO ARGENTINO**

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 11, núm. 17, 2011, pp. 113-
131

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530221004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ASIMETRÍAS REGIONALES Y FEDERALISMO FISCAL. UN ENFOQUE JURÍDICO-FINANCIERO- INSTITUCIONAL DEL CASO ARGENTINO

Luciano Carlos Rezzoagli (*)

(CONICET/ IIETE -
Universidad Nacional del Litoral)

RESUMEN

En este trabajo se analiza el papel que debe jugar el federalismo fiscal tomando como punto de partida un contexto de aguda asimetría regional vigente desde una visión revisionista. Se propone un cambio de enfoque respecto al desarrollo e instrumentalización del Federalismo Fiscal atendiendo a la equiparación horizontal de las distintas regiones del país como premisa fundamental para la estructuración vertical de competencias y la efectividad en la realización del gasto, desde una óptica ascendente y coordinada. Partiendo de la aceptación de la existencia de desequilibrios económicos y sociales regionales, el desafío está dado en implementar acciones colectivas basadas en la cooperación para la nivelación subnacional.

PALABRAS CLAVE:

federalismo fiscal, potestades tributarias, desarrollo.

ABSTRACT

This paper analyzes the role that fiscal federalism should play in a context of acute regional asymmetry from a revisionist view. It proposes a change to the development and manipulation of fiscal federalism in response to horizontal equalization across regions of the country as a fundamental premise for the vertical structure of competence and effectiveness in carrying out the expense, from up and coordinated optical. Based on the acceptance of the existence of regional economic and social imbalances, the challenge is to implement collective actions.

KEY WORDS:

fiscal federalism, taxing powers, development.

(*) E-mail: lrezzoagli@hotmail.com

RECEPCIÓN: 29/10/11

ACEPTACIÓN FINAL: 31/01/12

1 INTRODUCCIÓN

El federalismo fiscal es uno de los instrumentos para la nivelación horizontal de capacidades regionales, esto es el mantenimiento o el impulso del acomodo subnacional respecto a los elementos estáticos y móviles que permitan el crecimiento sustentable y uniforme de los distintos municipios y provincias que conforman la Nación. Estos elementos, por nombrar algunos, están representados por la población y el trabajo, que son móviles y se acomodan según las condiciones que se ofrezcan o se perciban en cada región y están influenciados por elementos fijos naturales y humanos, como lo son las condiciones climáticas, la carga tributaria, la efectividad, el costo y calidad de los servicios públicos necesarios para la vida digna, seguridad, infraestructura, etc. Existen, también, condicionantes históricos que influyeron en la adopción de una determinada estructura de vinculación financiera entre los distintos sistemas de gobierno (nacional y subnacionales), es por ello que, en virtud de la evolución que hayan tenido los países en la formación y conformación de sus territorios y sociedades, podemos entender algunas diferencias existentes en la constitución de las bases y de la legislación (constitucional y legal) que favoreció y desarrolló el Federalismo Fiscal como componente ligado a las particularidades de cada uno de los países plausibles de análisis.

El reparto asimétrico entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias interjurisdiccionales es resultado de un largo proceso histórico. Las construcciones discursivas que argumentan la necesidad de revertir ese cuadro de situación mediante un nuevo reparto de las potestades tributarias sin atender a este factor de análisis, desconocen la fuerte concentración territorial existente en materia de creación de riqueza nacional, y por lo tanto, resultan parciales e inconsistentes.

2 FEDERALISMO FISCAL E INSTRUMENTALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Hesse y Wright (1993:3), señalan que el federalismo es un resultado consciente y deliberado, un rechazo a la opresión del centro bajo un régimen autoritario, un intento de ajuste institucional proveniente de una división cultural, una reacción ante el incremento al déficit del Estado central en un esquema tradicionalmente unitario. El punto de partida de estos autores está dado por la reacción al manejo centralista y deficitario de los fondos públicos (en lo que refiere al ámbito fiscal), lo cual vislumbra su origen en el ámbito político-económico, pero desde una concepción reaccionaria al sistema unitario de ejercicio del poder estatal y no como un fenómeno propio de la existencia y evolución de distintos niveles de gobierno. Así este fenómeno fiscal se articula e integra al amplio concepto de federalismo de tinte político institucional, resultando el elemento económico, una vertiente desagregada del núcleo central que le da origen.

Para Cabrera Beck (2004), el Estado Federal significó para el desarrollo del constitucionalismo, el hallazgo de una fórmula política delimitadora y divisoria del ejercicio del poder estatal, no referido solamente a la tradicional división de poderes, sino, y, fundamentalmente, por el acomodo superpuesto de dos o más niveles de gobierno, uno nacional y otro u otros subnacional/es. El federalismo puede verse como una fórmula conciliadora de naturales antagonismos: centralización vs autonomía; nacionalismo vs regionalismo.

Porto (2004: 41) establece que el Federalismo Fiscal es una teoría que estudia los problemas de asignación de funciones y fuentes de financiamiento entre distintos niveles de gobierno, desde una visión de organización vertical, donde el debate principal pasa por la centralización o descentralización de las decisiones y competencias fiscales. Evidentemente estamos ante una visión económica, y es el mismo autor quien lo manifiesta al hablar de una “teoría económica del federalismo fiscal”.

Desde esta perspectiva, otros autores (Stiglitz, 2002) refieren a que el federalismo fiscal puede verse como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y locales. Oates (1999), menciona que el término se refiere principalmente a toda la gama de temas relacionados con la estructura vertical del sector público, mientras que Garelo (2003) asocia el término con el estudio de la distribución del poder fiscal entre distintas capas de gobierno dada su autonomía jurisdiccional.

Existen autores que ponen el acento principal en la eficiencia del gasto (Ávila, 2002), esto es, lograr una efectiva y medida relación entre las necesidades públicas y las erogaciones que deben realizarse en consecuencia para cubrir o hacer frente a las mismas. Evidentemente, funciones como propender a la estabilidad monetaria y cambiaria son de exclusiva competencia nacional por la vinculación con todo el territorio nacional y la necesidad de efectivizar acciones uniformes, pero otras funciones, de acuerdo a los problemas y necesidades que atienden, ya sean derivados a una comunidad, con efectos externalizados o no a otros territorios, de carácter distributivo o redistributivo, etc., generan una discusión sobre qué instancia de gobierno es la más idónea para su cumplimiento. Ésta, según la corriente doctrinal en mención, es la base de análisis principal del Federalismo Fiscal como teoría que analiza las relaciones intergubernamentales, que, por supuesto, afecta la forma de financiar u obtener recursos relativos al desarrollo del gasto (Rossingnolo, 2002).

Debemos manifestar que el federalismo fiscal no debe entenderse como una teoría que estudia y desarrolla exclusivamente la vinculación vertical entre el gobierno nacional y las instancias subnacionales, ni tampoco refiere a la puja de poder que existe o puede existir entre dos o más manifestaciones gubernamentales autónomas, sino que, también debe *analizar la vinculación horizontal* de las instancias subnacionales entre sí, como dos caras de una misma moneda. Por esto, creemos que la conceptualización desde una sola de estas vertientes (la vertical) ofrece una visión parcial e inconclusa de este fenómeno.

Cabe destacar que en Argentina los recursos tributarios representan alrededor del 90% del total de los ingresos fiscales, a diferencia de otros países de América Latina donde los recursos no tributarios tienen mayor peso, como, por ejemplo, en los casos de México, Chile y Panamá, debido a la recaudación proveniente del petróleo, el cobre y el canal respectivamente. Ahora bien, respecto de las *decisiones para instrumentar el gasto público*, se puede justificar un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales, basándonos en dos principios:

- que un gobierno representativo y participativo funciona mejor cuanto más cercano está de su electorado, y

- que subconjuntos de personas dentro de un país tienen derecho a votar por diferentes tipos y cantidades de servicios públicos.

Dichos principios implican que las decisiones deben tomarse al nivel de gobierno más bajo compatible con los objetivos de eficiencia económica. La evaluación de las políticas públicas implementadas y el control por parte de los ciudadanos tendrá correspondencia directa con las mismas; cuando esto no ocurre, porque las decisiones las toman gobiernos más alejados del contacto popular, ya sea provincial o nacional, se produce un deterioro en el ámbito representativo, una efectiva tensión entre los conceptos de desarrollo y democracia, y un alejamiento respecto a la eficacia del gasto por falta de conocimiento cercano de las necesidades reales. Sin embargo, este ámbito centralizador de las decisiones de gasto es justificable por variables de Equidad y Solidaridad, pero no es lo más idóneo en lo que respecta a la eficacia ingreso–gasto, con excepción de aquellas materias cuyos efectos sean externalizables a otras regiones distintas.

Evidentemente, acciones como acuñar moneda o la lucha contra la inflación, etc., exceden del ámbito meramente regional y es imperativo el desarrollo nacional de arriba hacia abajo, pero existen muchos otros programas, principalmente los relativos a la distribución del gasto, que nacen y se desarrollan desde el ámbito nacional, o llegan a las provincias y municipios vía transferencias condicionadas cuando esa esfera de Gobierno no recibe, de manera *directa*, las peticiones y necesidades de los ciudadanos que conforman las distintas regiones del país. Esa falta de representación directa incide tanto en el éxito de los programas como también en la rendición de cuentas a la sociedad por las políticas públicas implementadas.

3 PAUTAS GENERALES DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

El diseño del Federalismo Fiscal, en general, y de un régimen de coparticipación, en particular, no es una tarea exclusivamente técnica, debido a que los criterios elegidos para el reparto, los matices políticos–económicos–sociales que pueden influir en los mismos, y los objetivos que se pretenden alcanzar, pueden variar significativamente el contenido de un mismo régimen en distintos países. Siguiendo esta idea, es importante ver cómo se determinan los parámetros de distribución a las provincias y municipios; así, vemos que, para Rubinzal (2010), la selección de determinados parámetros de distribución

de fondos da cuenta de la cosmovisión ideológica subyacente. Si prestamos atención a las declaraciones de distintos líderes políticos regionales, principalmente de las provincias económicamente pujantes, veremos que dichos líderes reclaman que los recursos sean distribuidos de acuerdo al *aporte* de cada jurisdicción. Esa mirada devolutiva, si bien respetable y discutible desde otro ámbito de análisis, no hace más que desechar (o por lo menos limitar) la posibilidad de que el reparto interjurisdiccional de los recursos tributarios juegue un rol redistributivo.

La anterior visión resulta funcional a la perpetuación de la aguda asimetría territorial que existe, en este caso, en Argentina, donde la distribución poblacional y productiva es profundamente desigual (Rubinzal, 2010). Por lo tanto, el punto de mira debe darse hacia la *nivelación horizontal*, esto es el *mantenimiento o el impulso del acomodo subnacional*. La experiencia canadiense donde las regiones más desfavorecidas (tales como Nova Scotia o New Brunswick, entre otras) reciben más fondos que las provincias ricas (como Alberta u Ontario, por ejemplo), nos brinda un ejemplo de igualación que debemos tomar en cuenta.

El artículo 75 de la Constitución Nacional, en lo relativo a las atribuciones del congreso, reza en su inciso segundo:

“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”.

De esta forma delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias y define la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos y reserva la potestad tributaria sobre los impuestos directos para las provincias, aunque faculta a la Nación a utilizar estos últimos –durante un plazo determi-

nado– siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general lo exijan. Este artículo constitucional hay que relacionarlo, entre otros, al 75 inc. 18, 75 inc. 19, y 125, donde se enmarca el poder de eximir, y la Ley 23548 de Coparticipación Federal.

En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y se coparticipan. Las provincias recaudan, básicamente, cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten financiar, en promedio, la tercera parte de sus gastos, aunque con marcadas diferencias entre jurisdicciones. El resto lo hacen mediante la coparticipación de impuestos, otras transferencias del gobierno central, endeudamiento y, en algunas provincias, con regalías vinculadas a la existencia de importantes recursos naturales.

Por razones de eficiencia administrativa y economías de escala en la recaudación, en una división de funciones y recursos entre los diversos niveles de gobierno donde la descentralización es factible esencialmente en la función o rama asignativa del presupuesto, se sugiere la instrumentalización de los impuestos de base ancha o móvil al gobierno central, mientras que los de bases fijas y geográficamente divisibles queden en la órbita de los niveles regionales o intermedios (Asensio, 2001). La consecuencia es un esquema centralista con un *fuerte desbalance fiscal vertical* que tiene que ser cubierto por transferencias del nivel excedentario en recursos, donde El Estado Nacional recauda algo más del 80 % mientras que su participación en el gasto apenas supera el 50 %.

Desde el punto de vista histórico, la organización de las relaciones fiscales entre Nación y provincias pueden dividirse, siguiendo a Fernández (1999: 33), en dos grandes etapas:

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

- La segunda etapa está comprendida desde 1935 hasta nuestros días. La característica principal está dada por los acuerdos de coparticipación fiscal, y es justamente en 1935 donde por primera vez se establece dicho acuerdo para impuestos específicos (en 1952 se incluye la transmisión gratuita de bienes). En 1973 se unifican los sistemas existentes y se fija, por primera vez en la historia nacional, un porcentaje para la nación y otro para las provincias; en 1988 se sanciona la ley 23548, poniendo fin a una etapa intermedia de anarquía coparticipativa que se extendía desde 1983 con el abandono del sistema

anterior, y en su artículo tercero dispone que el monto total de lo recaudado por los gravámenes a que se refiere dicha ley se distribuirá el 42,34% a la Nación, el 54,66% al conjunto de las provincias adheridas, el 2% para el recupero del nivel relativo de algunas provincias que menciona, y el 1% para un fondo ATN (Aportes al Tesoro Nacional).

Es indudable la importancia que tiene un efectivo desarrollo coordinador del gobierno central, debiendo ser el criterio de distribución de los recursos *el aseguramiento de una prestación igualitaria de los servicios públicos estratégicos*, tales como la salud, educación y seguridad, entre otros, a todos los habitantes del país (sin dudas las disparidades que presenta Argentina en este aspecto es una de las principales causas de la movilidad poblacional y la conformación de disparidades regionales y poblacionales).

Respecto a la distribución de las responsabilidades de gasto, la Argentina reconoce dos etapas bien marcadas;

- la primera se inicia con la propia organización nacional –último cuarto del siglo XIX– y se caracteriza por un creciente gasto público nacional, el que muchas veces se realizó a expensas de funciones que, según la Constitución Nacional, eran incumbencia exclusiva de las provincias. Como resultado de estos procesos, se estructuró un patrón de gastos que se basaba en asignar aproximadamente un 75% del total del gasto a la Nación y un 25% a las Provincias.

Estas proporciones se mantuvieron durante casi un siglo, a pesar de los profundos cambios que en el sector público ocurrieron durante ese periodo.

- Hacia principios de los '60 esta tendencia comenzó a revertirse como consecuencia de diferentes planes descentralizadores. Las provincias fueron asumiendo nuevas funciones, algunas de forma delegada, como la educación y la salud, y otras en las que avanza sobre el sector privado.

Desde hace más de 50 años se comprueba un gradual aumento del gasto en las provincias sin que exista un correlativo aumento equiparable de sus ingresos coparticipables, lo cual nos permite confirmar la desconcentración del gasto como característica importante del federalismo Fiscal Argentino, y su tendencia al mantenimiento en el futuro (Fernández, 1999).

Así presentado el problema, puede aceptarse que desde un punto de vista conceptual, Argentina se ha acercado, del lado de los recursos, a la prescripción normativa, que sugiere una retención de los tributos de base ancha en la órbita nacional. Sin embargo, al haber descentralizado la vertiente del gasto

hacia los niveles subnacionales intermedios, no extendiéndolo tanto al ámbito municipal, ha afirmado lo que se conoce como un importante *desequilibrio fiscal vertical*, que reduce la denominada corresponsabilidad fiscal y consolida una separación acentuada entre las decisiones de recaudar y gastar, además que genera fenómenos de *ilusión fiscal* al momento en que hace invisible a los contribuyentes de las distintas regiones las eventuales tendencias a la expansión del gasto. Por lo tanto, existe una *estructura vertical dependiente* de las provincias a la Nación, reflejada en la participación que mantienen los recursos nacionales en el sostenimiento del total de los ingresos tributarios. Por otra parte, la Argentina exhibe el mayor grado de descentralización del gasto público en América Latina. La mitad del gasto público consolidado es responsabilidad de provincias y municipios; pero en lugar de acompañar la descentralización del gasto con otra igualmente ambiciosa en materia impositiva, se optó por financiar el traspaso de gastos mediante una mayor participación de las provincias en las transferencias intergubernamentales (Vaca y Cao, 2004).

4 FEDERALISMO FISCAL Y ASIMETRÍAS POBLACIONALES

En nuestro país, tanto la inmigración masiva de extranjeros de mediados del siglo XIX, como las migraciones internas entre provincias y centros urbanos de las últimas décadas, son fenómenos que explican la distribución demográfica actual, así como también algunas de las disparidades económicas y de desarrollo existentes entre las regiones. Los ciudadanos tienen la opción de “votar con los pies”, como bien lo señala Tiebout (1978); la movilidad de los ciudadanos y la descentralización de la provisión pública son las bases del mecanismo de elección descrito como *free rider* o “voto con los pies”, es decir, el desplazamiento de la población a los territorios en los que la relación entre los impuestos que se deben pagar y los beneficios que se obtienen sea más satisfactoria. De esta forma, si se asume que los individuos están perfectamente informados y no poseen restricciones para la movilidad geográfica, entonces cada persona podrá escoger aquella combinación de bienes públicos ofrecidos por los distintos gobiernos subnacionales que más se aproximen a sus preferencias personales.

Tanto en la formulación de Tiebout como la realizada en la escuela de la *Public Choice*, donde se destacan Stiegler, Buchanan, Tullock y Becker, entre otros, la competencia interjurisdiccional es visualizada como un mecanismo que promueve la asignación eficiente de los recursos, al tiempo que constituye

un freno o control significativo a la concentración discrecional del poder estatal (Buchanan y Tullock, 1995).

Existen estudios que intentan determinar la presencia de migraciones inducidas por políticas públicas y así detectar cuál de estos elementos tiene mayor impacto sobre las decisiones de migrar de los individuos. Entre los más destacados pueden mencionarse los trabajos de Mills, Percy y Wilson (1983) y Foot y Milne (1984) quienes investigan y analizan el impacto combinado de los impuestos y los gastos públicos sobre las migraciones interprovinciales.

Ambos estudios se basan en un indicador simple de la estructura fiscal, una medida del excedente fiscal igual al monto total de gastos públicos menos el monto total recaudado en concepto de impuestos. En Estados Unidos, por ejemplo, las migraciones inducidas por políticas públicas se basan, según los autores mencionados, en diferencias en los niveles de gastos asistenciales, seguros de desempleo y políticas de vivienda entre Estados (provincias).

En cuanto a las características locales (de destino), que esperan encontrarse, e influyen notoriamente en la toma de decisión migratoria, debemos, principalmente, hacer mención a tres factores: la diferencia de ingreso a favor del o los migrantes, la mejoría de los beneficios a obtener por igual cantidad de ingresos, y cualquier combinación de los anteriores dos factores (ingreso – beneficio) que implique un aumento en la calidad de vida de los migrantes.

Relativa a estos factores, pueden mencionarse, como variables concretas (ejemplos meramente enunciativos), siguiendo a Pizzolitto (2006), los siguientes:

- El porcentaje de rutas y caminos sin pavimentar en cada provincia. La probabilidad de migrar se relaciona negativamente con el porcentaje de caminos sin pavimentar de una provincia, indicando una preferencia de los migrantes internos a trasladarse a provincias más urbanizadas y con mayor infraestructura.
- Las diferencias en los salarios entre regiones tienen una fuerte influencia en las decisiones de migración de las personas.
- Las variables relacionadas con la seguridad de las regiones, como los accidentes de tránsito, los crímenes a la propiedad o la violencia física hacia las personas afectan negativamente la decisión de migrar a una región.
- Las políticas públicas, a través de los gastos en educación, programas de empleo y seguros de desempleo, así como también los programas de viviendas públicas provinciales o municipales, influyen positivamente en el movimiento migratorio hacia esas provincias y municipios.
- El residuo fiscal per cápita de cada provincia también influye positivamente en la probabilidad de migrar.
- Las variables relacionadas con características de las regiones, como va-

riables climáticas, no afectan las decisiones de re-localización de la población al interior de nuestro país, pero sí tienen un efecto positivo en las decisiones de migración.

- El grado de urbanización de las provincias, y los recursos naturales y turísticos que abundan en cada una de ellas.

Repasando la historia podemos obtener datos significativos y relevantes. Partimos del Censo de 1778 –dispuesto por el rey Carlos III– que reveló una concentración de casi un 60 % del total poblacional (es decir 117.844 habitantes) en la zona geográfica delimitada por la línea Jujuy-Córdoba. Buenos Aires apenas tenía 37.130 habitantes y la ciudad designada Capital albergaba a 27 mil personas. El Censo de 1895 mostró que poco más del 40% de la población continuaba residiendo en lo que actualmente definimos como áreas periféricas, aunque esa zona venía sufriendo una larga crisis, su peso continuaba siendo relevante desde el punto de vista de la oferta de mano de obra, de insumos para la producción, de alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo y de su condición de mercado consumidor.

La modalidad de organización asumida en la última etapa del siglo XIX produciría cambios significativos. El modelo agroexportador comenzaba a generar una notoria brecha entre la zona pampeana y el resto de los territorios, de esa manera, el paulatino declive registrado en las otras importantes economías del noroeste argentino (NOA) por su vinculación con el Potosí se profundizaría (Treber, 2004).

La dinámica demográfica observada durante esta etapa muestra que la inmigración masiva fue el fenómeno más importante que influyó sobre el tamaño, composición, ritmo de cambio y distribución espacial de la población (Novick, 2010). La mayoría de los inmigrantes europeos se concentraron en la zona pampeana como respuesta a las posibilidades laborales disponibles y por su cercanía a la puerta de entrada al país: el puerto de Buenos Aires.

Durante el siglo XIX la instauración de la Aduana Única en el Puerto de Buenos Aires y el trazado de las vías del ferrocarril convergentes al mismo reforzaron la concentración de población y actividades como también la centralización de funciones en esta región.

Dicha concentración poblacional se acentuó durante la vigencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) debido a que las principales industrias se radicaron en los centros urbanos de la zona pampeana, incentivando las migraciones internas hacia esa región. El emprendimiento agro exportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha de desarrollo con el resto de los territorios.

Como resultante de ese proceso histórico, aunado a otras variables no analizadas, las zonas periféricas perdieron importancia demográfica (actualmente concentran menos del 35 % de la población total) y productiva (su producto bruto geográfico es inferior al 20 % del total). De esa manera, la República Argentina terminó respondiendo a los moldes clásicos de una profunda aglomeración poblacional y productiva en grandes centros urbanos.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) reúne al 7,66 % de la población total con una densidad de 13.679 habitantes por km². Ese grado de concentración poblacional es notoriamente superior a la densidad media nacional (13 habitantes por km²). Por su parte, también vale la pena destacar que las cuatro jurisdicciones argentinas más importantes (C.A.B.A., provincia de Buenos Aires, provincia de Santa Fe y provincia de Córdoba) contienen en su territorio al 62,52 % de los habitantes de la Argentina, a pesar de que su superficie apenas representa el 21 % del total. Un estudio de más de 25 clasificaciones de provincias realizadas por distintos investigadores muestra que esta visión tiene un amplio consenso entre los que se dedican al tema (Cao, Rubins y Vaca, 2003). Con pocas diferencias entre sí, estas clasificaciones agrupan a las 23 Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas, a saber:

- *Provincias del Área Central*: posicionadas sobre el centro-este del país (Provincias Pampeanas), se caracterizan por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

- *Provincias del Área Periférica*: comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro-oeste (Provincias del NOA, NEA y Cuyo) se caracterizan por tener el menor nivel de ingreso per-cápita y los mayores índices de deterioro social. Desde el mismo momento de la organización nacional, en estas provincias se desarrollaron regímenes de regulación y subsidio que permitieron el surgimiento de las llamadas *Economías Regionales*.

- *Provincias del Área Despoblada*: posicionadas sobre el sur del país (Provincias de la Patagonia) su incorporación efectiva al territorio nacional ocurre recién a fines del siglo XIX. Se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, herederas de políticas de ocupación y poblamiento vigentes hasta pocas décadas atrás.

En comparación con lo que ocurre en otros países federales del mundo, las asimetrías entre provincias de la República Argentina son muy marcadas. Así, mientras que en nuestro país, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Santa Cruz vs. Formosa) es de

8,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2004 y Statistics Canada, 2004, en Cetrángolo, 2005). Inclusive, en comparación con los otros países federales de América Latina (México, Brasil, Venezuela), que tienen un desarrollo histórico con algunos puntos de contacto con el ocurrido en la Argentina, las asimetrías regionales no son tan pronunciadas como en nuestro país (Cetrángolo, 2005).

El desafío, entonces, en función de la desigual distribución demográfica analizada, está vinculado, fundamentalmente, a la recomposición de la variable de la producción y el aseguramiento de los servicios indispensables para una vida digna en las provincias periféricas y del sur. La pregunta que surge al respecto es ¿Qué papel debe jugar el federalismo fiscal en este proceso?

5 DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y FEDERALISMO FISCAL

No podemos ignorar que la estructura gubernamental se define fundamentalmente con criterios sociales, pues parte del reconocimiento explícito de las diferencias interregionales. Se aceptan las disparidades entre las circunscripciones del eje central y otras, así como también la desigualdad existente entre las áreas urbanas y rurales del país. A su vez, este reconocimiento implícitamente se asocia con la existencia de efectos perversos en términos personales, pues la localización geográfica de un individuo estaría determinando de cierta manera su situación socio - económica. Estos problemas de equidad regional y personal se deben enfrentar, en lo que atañe al ámbito financiero, mediante un sistema de transferencias intergubernamentales y deben constituir la base para el perfeccionamiento del mismo.

Existen centenares de estudios relativos a la construcción teórica del Federalismo Fiscal en nuestro país, sin embargo, muchos van dirigidos a lograr el equilibrio fiscal con el ajuste estructural de todos los rincones y jurisdicciones del país. Son pocos los escritos que analizan el papel que debe jugar el federalismo fiscal tomando como punto de partida un contexto de aguda asimetría regional vigente desde una visión revisionista.

La situación actual del federalismo fiscal en Argentina limita las posibilidades de mejorar la calidad de servicios públicos claves como educación, salud y seguridad, provistos por las provincias. Para justificar esta frase analizaremos brevemente ejemplos concretos representativos del problema.

Si atendemos a como se distribuye el Impuesto a las Ganancias entre Na-

ción y provincias, veremos que además de resultar complejo, se basa en una lógica de coyuntura originada en los '90. De lo recaudado por Impuesto a las Ganancias se realizan transferencias al sistema previsional, al llamado fondo del conurbano y al cuestionado fondo de ATN (Aportes del Tesoro Nacional) que administra el Gobierno Nacional. La lógica y cuantía de estas transferencias han perdido su justificación original o quedado desactualizadas.

En el caso del sistema previsional, las reformas que justificaron que las provincias le cedieran recursos han sido revertidas y en la actualidad el ANSES cuenta con un amplio superávit, en contraste con un continuo deterioro de las cuentas provinciales.

El Fondo del Conurbano ha perdido su finalidad original de asignar recursos para infraestructura social en la Provincia de Buenos Aires y hoy, al no estar actualizado, incluso perjudica a esta provincia. Por último, el fondo de ATN, ampliamente cuestionado, consolida la ya significativa dependencia fiscal y política por parte de las provincias, de la asistencia del Gobierno Nacional (Bertello, 2009).

Las recetas del Gobierno Central, sin recibir las experiencias locales, aún y cuando se basen en los más profundos ideales de equidad y desarrollo, no hacen más que fortalecer las asimetrías regionales, por lo que sus programas se reducen a simples erogaciones basadas en la colaboración político-institucional.

En líneas generales, la distribución del Impuesto a las Ganancias, *como un ejemplo de lo que ocurre con la mayoría de los impuestos recaudados a nivel federal*, contribuye a un esquema de distribución de ingresos que mantiene la brecha entre las responsabilidades de gasto y los ingresos de los distintos niveles de gobierno y genera incentivos negativos en materia de responsabilidad fiscal para los actores involucrados. Esto a su vez debilita la provisión de servicios sociales básicos y reduce las capacidades institucionales del Estado (Bertello, 2009).

Otro tema que debemos mirar con gran detenimiento es el referido a los *Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)*, tomemos como ejemplo el programa social *"Asignación Universal por Hijo para Protección Social"* es un avance importante para intentar aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes y de mejorar el ingreso de sus hogares en todos los rincones del país. Ha marcado un nuevo paradigma en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) por dos motivos fundamentales (Cogliandro, 2010):

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

- En segundo lugar, porque alcanza a 5 millones de beneficiarios en promedio, a diferencia de los PTC precedentes, y el beneficio tiene en cuenta la composición familiar y su monto es función a la cantidad de hijos. Como bien sabemos las familias más numerosas son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Ahora bien, el programa reconoce la importancia de la condicionalidad en *salud y educación*, pautas básicas para el acceso de los beneficiarios al subsidio, porque permitirá mejorar las condiciones de vida, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral. A pesar de ello, las condicionalidades se plantean solo del lado de la demanda, es decir estableciendo obligaciones para los beneficiarios, pero no se considera una mejora o incremento de la *oferta* de los servicios de salud y educación para asegurar su cumplimiento, aunado a esto debemos resaltar que dichas funciones fueron descentralizadas a las provincias y que dependen de sus propios recursos.

En este sentido, en cuanto a la educación y salud de los niños también la mirada gubernamental debiera centrarse en la oferta de servicios, no solamente en la demanda. Sin embargo, no se consideran los obstáculos que enfrentan las personas en mayor situación de vulnerabilidad para acceder a los servicios de salud según las áreas poblacionales en donde se encuentran. Si el objetivo es poder ayudar a las familias a romper con el círculo de la pobreza y asegurarles el derecho de acceder a vivir en condiciones saludables, es clave aumentar y mejorar la calidad de las ofertas públicas en los servicios de salud y educación y no solamente exigir el cumplimiento a los beneficiarios (Cogliandro, 2010). La falta de equipos técnicos y de estructura local, para llevar a cabo los programas pensados a nivel nacional, en las provincias y municipios provoca el distanciamiento con aquellos que cuentan con las variables de realización efectiva. No tiene caso seguir en esta dinámica si no se producen previamente o conjuntamente programas de generación estructural de capacidades endógenas para la equiparación horizontal de aprovechamiento de oportunidades.

Correlativo con este punto debe tenerse en cuenta el análisis de la oferta laboral para personas nativas de una determinada región, de acuerdo al grado de educación que vayan alcanzando (primaria, secundaria, universitaria) y si el trabajo se encuentra en relación directamente proporcional o inversamente proporcional al grado de preparación académica alcanzado, lo cual puede ser un variable muy importante de análisis para ser desarrollada en un contexto de transferencias condicionadas, en particular, y de políticas financieras para la equiparación de oportunidades regionales en general.

Un estudio realizado por Monserrat Serio en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad de la Plata en noviembre de 2011, confirma estudios precedentes similares y nos presenta datos ilustrativos de la situación del país. Para la medición de este fenómeno, en el documento mencionado se utilizó la información de las Encuestas Permanente de Hogares del 2004 al 2010 para los jóvenes entre 26 y 35 años de edad, se clasificaron las variables en socialmente aceptables y no aceptables y se analizaron los efectos directos e indirectos de las mismas en la desigualdad de ingreso. Las variables aceptables consideradas fueron años de educación y migración, y las variables no aceptables fueron el género, región de nacimiento, educación y ocupación de los padres. El método implementado es el utilizado en Bourguignon y otros (2007) y consistió en asimilar la disminución en la desigualdad de ingresos medida a través del índice de Gini y de Theil, si no existieran diferencias en los valores de las variables no aceptables de la muestra. La desigualdad de oportunidad resulta de la diferencia entre la desigualdad real y la contra factual proveniente de igualar las variables no aceptables.

Las estimaciones encontradas en este documento sugieren que las variables socialmente no aceptables influyen en la desigualdad de ingresos. Si bien la desigualdad de ingresos presenta una leve tendencia a la baja, la desigualdad de oportunidad ha oscilado durante el período. *En particular, desde el 2009 a la fecha los niveles de desigualdad de oportunidad se han incrementado.*

Otros estudios recientes, como el de Georgina Pizzolitto (2006), demostraron que al estudiar las características de la población migrante, se observa una mayor proporción de jóvenes y adultos entre los migrantes internos, decreciendo la probabilidad de migrar entre las personas de mayor edad, y con hijos pequeños. También se observa en nuestro país, un menor nivel educativo entre los emigrantes, respecto de la población no migrante o nativa. *Aunque existen importantes diferencias entre regiones, con una mayor migración de personas con mayor educación en la región Patagónica, NOA y NEA.*

Atendiendo a estos ejemplos mencionados, podemos aseverar que el país carece de una aplicación real del principio de Solidaridad Financiera, los recursos no son distribuidos de manera eficiente entre las diferentes regiones, se intenta paliar las desigualdades mediante la aplicación errónea de un sistema que dista de ser redistributivo y requiere ser reformulado, y los programas de transferencias condicionadas adoptados desde el nivel central no atienden a las deficiencias regionales y están destinados a mantener las asimetrías por no considerar las deficiencias estructurales de cada región y la falta de recursos endógenos que provocan brechas cada vez más grandes con regiones que si cuentan con los mismos.

6 NOTAS FINALES

La discusión sobre descentralización y federalismo debe versarse fundamentalmente en saber desde donde (atendiendo al ámbito de gobierno) y en qué circunstancias (de forma coordinada o unilateralmente) se adoptan las decisiones fiscales, principalmente las relativas al gasto, fijando pautas redistributivas de reparto. De esta manera, la distancia entre la norma constitucional y la realidad fiscal se torna insalvable hasta tanto no exista un posicionamiento clarificador respecto a la ambigüedad de los discursos dominantes de la descentralización fiscal que tienden a consolidar la debilidad de las instituciones estatales del país y el acrecentamiento de las asimetrías regionales con el respectivo flujo migratorio poblacional hacia las ciudades con mayores recursos y/o sus periferias.

BIBLIOGRAFÍA

Asensio, M. A. (2003): *Descentralización y federalismo fiscal en la Unión Europea y el MERCOSUR*, Santa Fe, Editorial de la UNL.

Asensio, M. A. (2000): *Federalismo Fiscal. Fundamentos, Análisis Comparado y Caso Argentino*, Editorial Ciudad Argentina.

Asensio, M. A. (1999): "Un Enfoque Económico-Institucional para la Reforma del Federalismo Fiscal Argentino", La Plata, *Económica*, Vol. XLV, N° 4, pp. 219–260.

Ávila, J. (2002): "Nuevo Federalismo Fiscal", *Política Pública* N° 19, pp. 1–13.

Bertello, N. (2009): *La Relación Fiscal entre Nación y Provincias, nuevamente el debate postergado*, Buenos Aires, Fundación Siena.

Cantero Prieto, D. (2003): *Federalismo Fiscal Comparado. Impacto de la aplicación para España del modelo canadiense*, Almería, Asociación Científica Europea de Economía Aplicada (recopilación de congreso).

Cao, H. Una Nueva Perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Ingresos. Disponible on line: http://www.dpgp.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/federalismo/HCao_4CongArgAR.pdf

Cogliandro, G. (2010): *El programa Asignación Universal por Hijo y los cambios en los programas de transferencias condicionadas*, Buenos Aires, Fundación Siena.

Colom González, F. (1997): "El Federalismo y la Integración de la Diferencia". *Estudios Sociales*, págs. 43–58.

Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P. y Vigil, J. I. (2006): *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe, Ediciones UNL.

Fernández, V. R. (1999): *Descentralización estatal y decisionismo fiscal*, Santa Fe, Ediciones UNL.

Fernández, V. R. y Brandao, C. (directores) (2010): *Escalas y Políticas de Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Garello, P. (2003): "The dynamics of fiscal federalism". *Journal des économistes et des études humaines* by the Berkeley electronic press, vol. 13, nº 4, pp. 1–20.

Gómez Sabaini J. C., Jiménez J. P., Podestá A. (compiladores) (2010): *Evasión y Equidad en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

Hesse, J. y Wright, V. (eds.) (1996): *Federalizing Europe. The cost, benefits and preconditions of federal political system*, Oxford university press.

Merino, G. (2002): *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, México, ITAM.

Novick, S. (2010): Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futura, pp. 25–52, en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, Montevideo, Flacso - UNESCO.

Porto, A. (2004): *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Universidad Nacional de La Plata.

Ramírez Cedillo, E. (2009): Finanzas públicas y federalismo fiscal, XV congreso internacional de contaduría, administración e informática, México.

Rossignolo, D. (2003): *El federalismo fiscal y la distribución personal del ingreso en las provincias*, Asociación Argentina de Economía Política.

Rubinzal, D. A. (2010): *La coparticipación federal como herramienta redistributiva al servicio de un desarrollo regional equilibrado*, IEFPA.

Serio, M. (2011): *Igualdad de Oportunidades en Ingresos: El Caso de Argentina*, La Plata, CEDLAS, N° 126.

Skertchly A. y Herrera A. (1996): *Una revisión del federalismo en Canadá: pasado y presente*, México, INAP

Stiglitz, J. (2002): *El malestar en la globalización*, Bogotá, Taurus.

Treber, S. (2004): "Naturaleza y efectos de los impuestos distorsivos". Ponencia presentada ante las 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, FCE de la Universidad Nacional de Córdoba.

Vaca J. y Cao H. (2004): "Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina", *Revista de Estudios Regionales*, N° 72, pp. 139–164.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Rezzoagli, Luciano Carlos (2011) "Asimetrías regionales y federalismo fiscal. Un enfoque jurídico-financiero-institucional del caso argentino", *DAAPGE*, año 11, N° 17, 2011, pp. 113-131. UNL, Santa Fe, Argentina.
