

TÍTULO: Federalismo y coparticipación. Transformaciones político-administrativas y concentración de recursos fiscales en la Argentina (1990-2007)¹.

Leticia Patrucchi²

CORREO ELECTRÓNICO: lepatrucchi@fibertel.com.ar

INSTITUCIÓN: Programa Sector Público y Reforma del Estado - Instituto de Investigaciones Gino Germani- FSOC- UBA. Becaria CONICET

RESUMEN

Frente al fortalecimiento del carácter federal del Estado argentino –expresado en la mayor relevancia de los actores subnacionales en la arena federal y la complejización y crecimiento funcional de su espacio de políticas –se observa como contracara un creciente y sostenido proceso de centralización de recursos fiscales. Considerando este escenario, los objetivos que guían el trabajo surgen de los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron las causas del crecimiento de la asimetría fiscal vertical en la Argentina? ¿Qué impacto tuvo y tiene en un escenario con fuertes asimetrías horizontales como el argentino? ¿Cuáles son los límites y dificultades que este contexto de centralización fiscal plantea en términos de estabilidad política?

Para responder estos interrogantes se parte de una definición dinámica de federalismo, esto es no sólo a partir de la garantía constitucional que define a los sistemas federales, sino entendiéndolos como procesos en curso, acuerdos más o menos transitorios sobre los que se desarrollan las pujas intergubernamentales (Gibson, Rodden, Calvo, Wibbels, otros). Sobre esta base, y a partir del procesamiento de datos de diversas fuentes (presupuestos provinciales y nacionales, legislación, documentos del Min. de Economía, artículos de diarios) el trabajo propuesto avanza sobre los interrogantes planteados estructurándose en tres dimensiones: a) grado de descentralización; b) grado de desequilibrios horizontales y verticales y c) dinámica del sistema político-partidario.

Finalmente, y a modo de conclusión, el análisis buscará dar cuenta de las dificultades en torno a futuras negociaciones que posibiliten modificar el actual sistema de distribución federal de recursos fiscales, el nudo giordano del actual federalismo argentino.

EL CARÁCTER DINÁMICO DE LOS SISTEMAS FEDERALES

Un primer abordaje a los sistemas federales podría partir de distinguirlos como una forma de organización de poder político que constitucionalmente reconoce múltiples unidades de

¹ Este trabajo fue presentado en el **¡Error! Sólo el documento principal.** IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. “Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”, Ciudad de Buenos Aires, 22, 23, 24 y 25 de agosto de 2007.

² Correo electrónico: lepatrucchi@fibertel.com.ar. Institución: Programa Sector Público y Reforma del Estado (Instituto de Investigaciones Gino Germani- FSOC- UBA). Becaria CONICET

gobierno autónomas distribuidas espacialmente frente a los sistemas con sólo un nivel autónomo de gobierno (el central o nacional) como en el caso de los sistemas unitarios. Ahora bien, el problema de considerar como único indicador clasificatorio la existencia o no de gobiernos autónomos reconocidos constitucionalmente al interior del territorio impide analizar variaciones y complejidades que se presentan al interior de cada categoría -unitario o federal-; imposibilitándonos explicar dinámicas, trayectorias y resultados diferentes según el caso nacional o el momento considerado.

Si bien dicho reconocimiento constitucional nos permite formalmente distinguir sistemas federales frente a procesos amplios de descentralización política³ u otras formas de organización política con distribución multinivel de competencias y/o responsabilidades compartidas: federaciones, confederaciones, Estados asociados, gobiernos multi-nivel, etc. (Klatt, 1993) poco nos dice sobre las múltiples particularidades y variaciones que observamos en los federalismo existentes. Por lo tanto, es necesario superar esta visión –que denominamos federalismo como atributo- ya que centralmente busca en el texto constitucional, o más en general en las instituciones que involucra el sistema, las características que los definen.

En Gibson (2005) encontramos la identificación otras dos grandes corrientes de conceptualización del federalismo. Una primera, ligada a abordajes fiscales, lo identifican con descentralización y subrayan como característico la descentralización política y económica de la autoridad. Una segunda, más cercana a la idea de alianza, resalta el carácter particular del orden político o constitucional que inaugura: una forma que combina los principios de unidad y autonomía interna dentro de un sistema que involucra reglas compartidas entre gobiernos constituyentes.

Partiendo de esta última, el autor va a entender a los sistemas federales como un orden político con doble (o múltiples) nivel de gobierno cada uno ejerciendo autoridad exclusiva sobre arenas de políticas determinadas constitucionalmente, que genera importantes consecuencias para la dinámica política: a) establece límites jurídicos de acción de gobierno; b) incrementa el número de jugadores con poder de veto, c) crea múltiples arenas para la organización y la movilización política; d) modela los patrones de representación democrática (expendiendo generalmente la representación territorial); e) distribuye poder entre regiones y entre actores políticos regionales y f) afecta los flujos de recursos materiales (fiscales y económicos) entre la población (Gibson, 2005: 9).

Considerando estas dimensiones podemos aproximarnos a una definición dinámica de los sistemas federales, que si bien reconoce las características del pacto inaugural lo hace en tanto punto de partida, escenario en donde las “fuerzas reales” del sistema (utilizando la expresión de William Riker) se desenvolverán, o siguiendo a Rodden (2005) en tanto acuerdos incompletos⁴.

³ “A comienzos de los años 1980, en 23 de 26 países latinoamericanos, los alcaldes eran designados por el gobierno; en contraste, hacia el año de 1997, la elección directa de alcaldes era la regla en 17 de los 26 países. Aproximadamente, en América Latina 13,000 gobiernos locales tienen dirigentes electos, contra menos de 3,000 al inicio de los años 1980” (Assies, s/f: 2)

⁴ El concepto de acuerdos o más específicamente “contratos incompletos” surge de los avances realizados por la teoría económica neoinstitucionalista (Oliver Williamson y Oliver Hart, entre otros), en base a la teoría de los costos de transacción de Ronald Coase. Según Hart (1995), los contratos resultan revisados y renegociados en tanto no alcanzan a considerar todas las situaciones que pudieran presentarse debido entre otros problemas a los de información asimétrica y la racionalidad

Ya en 1964 Carl Friedrich introdujo la idea de que los sistemas federales son mejor entendidos como procesos, sistemas donde el proceso de toma de decisiones y su ejecución está dividido entre la unidad central y un determinado número de unidades regionales y regulado por una amplia variedad de mecanismos reflejo de patrones y tendencias dinámicas de integración y diferenciación (Burguess, 2006). En este sentido, “el federalismo es mucho más que un conjunto de reglas formales, es un proceso en curso [*ongoing process*]” (Friederich citado en Rodden, 2005: 48).

Adoptando esta idea de proceso en curso, se considera que más que una clara división de los límites de cada nivel de gobierno encontramos superposiciones y divisiones borrosas expresión de los cambios que se dan en las fuerzas reales del sistema. Las diferencias entre sistemas federales, y las variaciones al interior de uno a lo largo de su historia, responden a las relaciones que se establecen entre las instituciones federales y las características relativas al sistema político que las contiene entre las cuales aparecen como relevantes: aspectos del sistema electoral y sistema de partidos, variaciones en la distribución de competencias⁵ y aspectos relevantes de la política fiscal, o en general, de la económica política Gibson (2005), Rodden y Wibbels (2002), Rodden (2005).

Respecto a la primera dimensión, habíamos señalado que los arreglos federales moldean los patrones de representación democrática. Con esto nos referimos a que distorsiona el principio democrático de “un hombre, un voto” al combinarlo con principios de representación territorial. Representación de unidades políticas asimétricas (en términos de población) que como resultado arroja la sobrerrepresentación de las unidades territoriales de menor tamaño⁶ en el cuerpo legislativo nacional. Pero esta distorsión, que puede variar según el arreglo institucional como veremos luego, no sólo se expresa en la cámara alta, donde prima este principio de representación territorial, sino también en la cámara baja como resultado de las reglas que moldean el sistema electoral. Aquí es donde se adquiere relevancia la dinámica político- partidaria en tanto la definición de estos patrones de representación y competencia política tendrán efectos importantes en su configuración, y en consecuencia del federalismo, constituyéndose en los patrones que moldean las pujas por las definiciones de las fronteras de competencias y autonomía, y, en particular, la forma en que se constituya y legitime un determinado equilibrio en torno a la distribución de recursos. Como señalan Cicioni y Bozicovich (s/f: 3) “la mayor o menor representación implica, en la práctica política-legislativa, contar con mayor o menor poder de negociación e influencia dentro de las Cámaras y por lo tanto mayor o menor injerencia en el proceso de toma de decisiones y en el diseño e implementación de las políticas públicas”.

En la dinámica de los procesos de (des)centralización encontramos otras de las dimensiones que dinamiza los regímenes federales (Chhiber y Kollman, 2005; Gibson, 2005). En términos generales, la descentralización se define como “la transferencia de responsabilidades,

limitada de los actores, dando lugar a problemas de incentivos que llevan a estrategias de concentración de poder o de presión por preservar la opción de revisión y renegociación, que redistribuya o redefina los derechos de propiedad. En síntesis, más que un resultado final los acuerdos deben entenderse como el punto de partida para las futuras negociaciones.

⁵ En este sentido Gibson (2005) encuentra que cuando están atravesados por una fuerte descentralización los sistemas federales se vuelven teóricamente más relevantes.

⁶ Este será uno de los argumentos centrales con el que Gibson y Calvo (2000) explican la construcción de apoyos para la implementación del plan de reforma estructural durante el gobierno de Menem.

competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial” (Jordana, 2001: 3). Este proceso de transferencia ha adquirido diferentes significados según el aspecto que se considere. Cobrando fuerza hacia la década del '70 las tendencias a favor de la descentralización se imponían a partir de las críticas a la planificación centralizada del Estado de Bienestar señalando que reducía la libertad individual y desalentaba la competencia económica. De allí, que incluyera procesos que abarcaban desde la descentralización administrativa, hasta la privatización o descentralización de mercado y la descentralización política (Orlansky, 1998). Si bien aquí nos concentraremos en la descentralización administrativa, y más precisamente en el impacto de una de sus formas: la devolución⁷, el impacto de la privatización también será brevemente abordado.

Finalmente, existe una tercera dimensión fundamental que moldea la institución federal, aquella que refiere a los grados de desequilibrio horizontal y vertical entre las unidades políticas subnacionales, en términos de su nivel de desarrollo en general, y de sus (des)equilibrios fiscales en particular. La primera refiere a los desequilibrios entre las unidades territoriales, principalmente, aunque no exclusivamente, en cuanto a su nivel de desarrollo en sentido amplio, y tiene mayor relevancia en países con fuertes grados de descentralización ya que diferencias en la economía y calidad de vida de los habitantes de las diferentes unidades pueden incrementarse sensiblemente si no existen mecanismos compensadores que promuevan un mínimo de equidad en todo el territorio nacional, independientemente de la provincia que se habite. Esto nos lleva al segundo tipo de desequilibrio, el vertical, el cual refiere a las diferencias entre ingresos y gastos de cada nivel de jurisdicción y nos permite dar cuenta del grado de autonomía que pueden o no tener para llevar adelante las políticas. Los abordajes tradicionales de la economía política, atravesados por la tensión anteriormente señalada, pueden clasificarse en dos grupos: *market-preserving* (Oates (1968), Tiebout, Careaga y Weigast (2001) entre otros) y *market-distorting* (Berkowitz y Li (1999), Bird (1999), Eckardt (2002), entre otros)⁸.

Considerando este marco, se analizará primero lo que consideramos el proceso de fortalecimiento del carácter federal del Estado argentino --a partir de dos dimensiones: a) descentralización y reformas estructurales y b) territorialización de la dinámica político-partidaria— y en la segunda sección, luego de presentar las características de los

⁷ Dentro de la descentralización administrativa se pueden distinguir tres modalidades: a) desconcentración o descentralización horizontal (refiere a cambios de gestión que transfieren a unidades más cercanas al ciudadano mayor autonomía de funcionamiento); b) Devolución (en el sentido de subsidiariedad, en tanto refiere a devolver competencias y capacidades a los gobiernos locales) y delegación o descentralización funcional (la que involucra el traspaso de algunas áreas de gestión del nivel de gobierno central hacia niveles subnacionales)(Finot, (2001), Jordana (2001) y Orlansky (1998)).

⁸Sintéticamente, el primer grupo considera las ventajas de la descentralización fiscal y política; y se sustenta fuertemente en el principio de subsidiariedad antes presentado. Un alto grado de descentralización soluciona, entre otros, problemas de información imperfecta, a partir de que logra acercar las necesidades y preferencias de los ciudadanos a los políticos que toman las decisiones. Además, en tanto se encuentren suficientemente descentralizados, facilitará la competencia entre localidades (a partir de la lógica del “voto con los pies”) promoviendo la eficiencia. También resuelve problemas de agencia, favoreciendo la *accountability*. El segundo enfoque, *market-distorting*, señala que el federalismo y la descentralización no siempre arrojan resultados favorables en términos macroeconómicos en tanto no soluciona problemas relativos a externalidades, incongruencias fiscales verticales e incongruencias fiscales temporales; incrementa el número de actores con poder de veto dificultando los problemas de acción colectiva y puede promover comportamientos oportunistas.

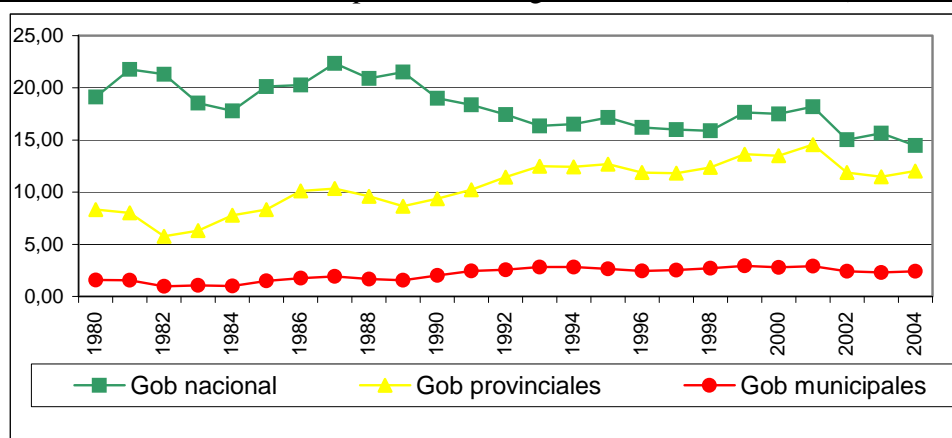
desequilibrios fiscales, y analizar como contracara la sostenida y creciente centralización de recursos fiscales y sus consecuencias.

EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO ARGENTINO

El impacto de la descentralización y de las reformas estructurales de los '90

Como ya ha sido extensamente trabajado⁹ desde los años '70 los gobiernos subnacionales en la Argentina fueron adquiriendo nuevas funciones a partir de un proceso de descentralización impulsado desde el gobierno central y con un claro objetivo de saneamiento fiscal. Primero, fue la transferencia de la educación de nivel básico, y luego, hacia principios de los '90 se completó con la transferencia de la educación media y los servicios de salud. Uno de los indicadores que da cuenta de su impacto es el achicamiento de la brecha del gasto público por niveles de gobierno. Como % del PBI, este representaba en 1980 el 19,13% para la Nación y 8,3% para las provincias, mientras que en 2004 los valores representan 14,48% y 12,01% respectivamente. Pero más aún, dentro del porcentaje que corresponde al gasto nacional 5 puntos representan el gasto en previsión social.

Evolución del Gasto Público por niveles de gobierno - en % del PBI- (1980-2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda (MECON)

Asimismo, frente al proceso de “achicamiento” del Estado en el ámbito nacional, efecto de las políticas aplicadas durante los noventa, los estados provinciales irán incorporando y complejizando su espacio de políticas y demandas sociales a partir de consecuencias directas e indirectas del modelo neoliberal impulsado. Estas incluyen desde el reemplazo de políticas sociales de corte universalista por políticas y programas focalizados -en donde en muchos casos la implementación y gestión de los mismos está a cargo del nivel subnacional- hasta los altos niveles de desempleo y conflictividad social que fue despertando el proceso de privatizaciones, la pérdida de la fuente de trabajo en localidades en donde la empresa estatal (YPF; Ferrocarriles, etc) o los bancos y empresas de servicios públicos constituían una importante fuente de recursos, así como las empresas privatizadas en el nivel subnacional (servicios públicos, bancos, etc).

Sin embargo, como se observa en el cuadro siguiente las plantas de personal de las administraciones públicas provinciales continuaron creciendo; llegando al final de la década a

duplicarse. Si bien el principal incremento se dio hacia mitad de la década, este no se explica por el personal transferido en la descentralización ya que para el caso de educación este representó en total un 8% del personal que en 1991 registraban estas administraciones (Orlansky, 2006).

Indicadores seleccionados de empleo público provincial según grupos de provincias

Grupos de provincias*	1991	1995	2001	Var % 1991-1995	Var % 1991-2001	% empleo público/ total empleo 2001
Avanzadas	4.644.619	8.107.882	11.092.939	42,7	58,1	26,8
Intermedias	1.172.400	2.258.019	2.374.163	48,1	50,6	35,7
Rezagadas	1.647.402	2.897.604	3.250.721	43,1	49,3	44,8
Baja densidad	966.626	1.885.694	2.039.290	48,7	52,6	42,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción y CENSO Nacional de Población (INDEC) 2001. *Clasificación según el nivel de desarrollo (Nuñez Miñana): *Avanzadas*: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza; *Intermedias*: San Juan, San Luis, Salta, Tucumán, Entre Ríos. *Baja densidad o despobladas*: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa. *Rezagadas*: Catamarca, La Rioja, Jujuy, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero, Misiones, Formosa.

Como consecuencia, los gobiernos subnacionales se convirtieron vía empleo público en los principales empleadores en el marco de un modelo económico que se sostuvo con altos niveles de desempleo. De esta forma, en algunas provincias, especialmente las más rezagadas, el empleo público se acerca al 50% del total de asalariados, y el gasto en personal implicaba para esos años más del 65% de sus gastos totales.

Asimismo, y más allá del peso relativo de las transferencias de principios de los ´90, las provincias absorbieron y gestionan hoy en su órbita de políticas a aquellos servicios de mayor impacto en el desarrollo social, como así también típicamente manointensivos del sector público¹⁰. Esto tiene importantes consecuencias en términos de conflictividad social. Así apareció con fuerza hacia finales de la década del ´90.

Cuando para entonces los ingresos por privatizaciones y acceso al mercado de crédito se agotaron, las provincias fueron perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, limitando enormemente su capacidad de hacer frente a gastos corrientes, que afectan directamente la prestación de servicios básicos (salud, educación, seguridad), así como el pago de salarios a los empleados públicos potenciándose la conflictividad social (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 113). Sin embargo, y lo que aparece como un indicador del poder adquirido por los gobernadores una de las políticas más implementadas para paliar esta crisis fiscal en

¹⁰ Un trabajo realizado a partir de la información de 8 provincias sobre la distribución del empleo público por organismo arrojó que los docentes representan en promedio más del 50% del personal de las administraciones públicas provinciales (Orlansky, 2006)

el corto plazo fue la impresión de moneda local para hacer frente al pago de los salarios (*cuasi-monedas*), una potestad claramente del gobierno central¹¹.

Por otro lado, el impacto de estos procesos de reforma estructural reconfiguraron los roles de cada nivel estatal. Centrándolo, et. al., concluyen en sus análisis que la Nación tiene concentrado su presupuesto en los problemas del pasado mientras que las provincias lo concentran en actividades relacionadas con el futuro, con la formación de capital humano (Cetrángolo, Jiménez, Devoto y Vega, 2002: 8). Si bien este proceso no estuvo acompañado de un incremento de recursos fiscales, la descentralización modificó la distribución de funciones entre niveles de gobierno e incrementó el espacio de políticas de los gobiernos subnacionales. Así también fortaleció la dinámica federal, en tanto configuró, al menos en estas áreas de políticas un federalismo cooperativo o coordinado (Cao y Rubins (2001). Pero más aún, en su análisis de la descentralización de la educación media Falletti (2001) demuestra que si bien este fue un proceso en sus inicios impulsado desde la Nación, los gobiernos subnacionales supieron capitalizarlo a partir de la apertura de las negociaciones --y luego en su participación en las instancias de coordinación federal-- incrementando su poder político, lo que la autora considera una consecuencia no querida de ese proceso impulsado unilateralmente.

En resumen, la descentralización, y más en general las reformas estructurales de la década del `90, constituyeron a los gobiernos provinciales en los ejecutores de las principales políticas de injerencia en 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. Primero, el incremento del poder de los gobernadores en la administración de estos servicios, aunque veremos luego que limitado por sus capacidades fiscales, generando un escenario que incrementa las pujas y tensiones por la distribución de recursos. Segundo, y como consecuencia de lo anterior, la capacidad de gestionar estas nuevas funciones resulta dispar dado el mapa de asimetría regional argentino y las diferentes fuentes de recursos con las que cuenta cada jurisdicción. En el primer aspecto nos concentraremos a continuación, para luego presentar en la sección posterior el escenario de asimetrías fiscales.

Creciente territorialización de la dinámica político-partidaria.

El período que se inicia en 1983 con el retorno a la democracia nos ofrece un escenario novedoso por su longitud en la historia del país donde la continuidad, en especial dos de estos principios - el democrático y el federal-, haya estado garantizada. Si bien históricamente las élites políticas provinciales han tenido un fuerte protagonismo en la articulación de la dirección nacional del país, las numerosas reformas electorales e institucionales llevadas adelante en el período, así como los cambios en la distribución de competencias analizadas en el apartado anterior, han contribuido a profundizar la dinámica federal.

Como señalamos anteriormente, la desproporcionalidad en la representación de las provincias constituye una dimensión clave para entender la distribución de recursos fiscales, en tanto da cuenta del mayor “peso” político en ambas cámaras de las unidades territoriales de menor tamaño. La mayor parte de los estudios comparativos sobre desproporcionalidad en la

¹¹ Extracto de la exposición realizada por Juan Manuel 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.

representación señalan a la Argentina como el país con mayor intensidad de la misma (Gibson, et al, 1999; Stepan, 2001 y 2005; entre otros). Y esta sobrerrepresentación de base territorial tuvo su profundización en 1983 para la cámara de diputados al incrementar el umbral mínimo a 5; y en 1994 con la incorporación de un tercer senador por la minoría.

Observando la Cámara de Diputados, que al menos en teoría no debería presentar bajos niveles de desproporcionalidad en la representación, Reynoso (1999) encuentra que “existen seis distritos que son sistemáticamente perjudicados por la actual distribución de diputados: Buenos Aires, Córdoba, Capital Federal, San fe, Mendoza y Entre Ríos. A su vez, son los distritos con mayor número de electores, si no se toma en cuenta Tucumán. Buenos Aires es la provincia más perjudicada de todas. En ésta, la relación es de 227.028 votos en 1993 y 234.578 votos en 1995, contrastando con el distrito electoral de Tierra del fuego, en donde existe un diputado por cada 22.688 y 16.536 electores, respectivamente para cada elección” (1999: 75). Esto arroja como consecuencia un incremento de la capacidad de presión sobre el gobierno nacional de las provincias de menor tamaño (en términos de población)¹².

Pero más aún, el sistema electoral, también promueve una alta fragmentación en la cámara de diputados, imposibilitando la construcción automáticas de mayorías en esta cámara, y reforzando el poder de los partidos provinciales y sus líderes en las negociaciones con el ejecutivo nacional. Asimismo, en tanto una de las principales consecuencias de la configuración federal del sistema político es la interacción de distintas arenas, De Luca y Malamud (2005) señalan en este sentido que la estructura y dinámica del sistema nacional de partidos es resultado de una compleja combinación de tres más un sistema de partidos; tres referidos a las arenas de competencia nacional: presidencial, senadores y diputados y una que corresponde a la agregación y articulación de los 24 sistemas provinciales. En esta misma línea y rescatando la interrelación de estas arenas Calvo, et. al, concluyen que “las numerosas reformas políticas provinciales (constituciones y códigos electorales) tendieron a reducir en modo considerable la competencia efectiva de partidos en el interior, consolidando la fortaleza legislativa de los gobernadores y dotando de una alta estabilidad a sus partidos de gobierno” (2001: 55).

Pero estas reformas tuvieron efectos más profundos. Siguiendo a Calvo y Escolar (2005), el estado de reforma política permanente en el que han vivido las provincias en los últimos 20 años (33 reformas constitucionales y 45 reformas electorales sustantivas) les permitieron irse “desanudando” de la competencia nacional, ganado autonomía, a la vez que desde la perspectiva nacional fue cada vez más necesario la construcción de coaliciones con base territorial, profundizando este proceso. A este se suma, siguiendo los aportes de Chhibber y Kollman (2004), las modificaciones en la distribución de funciones, y con ello de la decisión en materia de políticas públicas básicas, que promueve la desnacionalización del sistema de partidos¹³.

¹² Si bien, como veremos luego, la fragmentación del sistema de partidos, que se dio con más intensidad en el ámbito metropolitano, podría haber disminuido este efecto, la subrepresentación de las provincias más pobladas disminuyó su visibilidad. O, desde otro ángulo, el sesgo mayoritario de las provincias menos pobladas hace que, si bien aumente la competencia electoral medida en votos, el número efectivo de partidos en bancas no se incremente sustancialmente.

¹³Analizando los casos de India, Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña los autores demuestran que la autoridad relativa de los gobiernos nacionales y subnacionales contribuye a determinar el éxito o fracaso de los partidos regionales o locales y con ello de la formación de un sistema nacional de partidos. Esto refiere a que el grado de centralización o provincialización de la autoridad política y económica influye en la dinámica y estabilidad del sistema de partidos. Más precisamente, a mayores

En resumen, como consecuencia de un sistema de partidos relativamente más estable y fortalecido a nivel provincial (aunque con importantes diferencias entre las provincias metropolitanas y periféricas) y, fundamentalmente, territorializado, a partir de la autonomización de los sistemas locales, se delinea un escenario en donde la federalización impone complejas dinámicas de coordinación política para los actores políticos.

ASIMETRÍAS REGIONALES Y CENTRALIZACIÓN DE RECURSOS FISCALES EN LA ARGENTINA RECIENTE

El escenario subnacional en la Argentina ha sido históricamente asimétrico. De modo ilustrativo, y sintético, mientras que cuatro provincias generan el 75% del Producto Bruto, ocupan 20% de la superficie nacional y el 63% de la población (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé); catorce concentran 30% de población, 45% de superficie y aportan 18% al Producto Bruto (PNUD, 2002).

Asimismo, la capacidad fiscal de las provincias ha sido -a lo largo de las últimas décadas- débil. Sólo un reducido grupo de seis provincias alcanzan hoy a financiar más del 50% de sus gastos con recursos propios. Como consecuencia la mayor parte de ellas dependen de los recursos que tanto vía coparticipación como a través de otros sistemas de transferencias reciben del gobierno nacional. El siguiente cuadro muestra la importancia de estos recursos.

Recursos provinciales según origen por provincia (2004)

Provincias	Recursos de Origen Nacional - Total transferido 2004 (miles de pesos)	Ingresos Propios - 2004 (en miles de pesos)		
		Tributarios 2004 (miles de pesos)	Regalías	Otros ingresos
BUENOS AIRES	6.010.481,12	7.211.604,00		1.713.033,66
CATAMARCA	729.810,58	71.534,75	46.760,94	94.409,48
CORDOBA	2.379.478,76	1.214.803,84		603.891,28
CORRIENTES	1.031.014,06	104.614,00		70.868,00
CHACO	1.321.181,04	160.800,30		128.006,40
CHUBUT	495.589,52	206.190,78	615.633,43	94.534,50
ENTRE RIOS	1.326.430,08	416.424,78	9.097,83	178.937,40
FORMOSA	969.817,91	43.027,56	11.953,36	80.598,80
G.C.B.A.	547.655,78	4.187.700,00		409.300,00
JUJUY	789.698,12	93.482,19	1.574,00	136.898,73
LA PAMPA	525.263,72	137.862,34	27.956,26	142.955,30
LA RIOJA	566.920,45	43.876,04		266.596,19
MENDOZA	1.146.386,21	592.522,55	389.650,00	226.591,00
MISIONES	934.074,82	208.686,96	14.535,90	175.580,82
NEUQUEN	510.754,50	372.811,17	1.208.695,08	96.982,06

grados de provincialización de esa autoridad, mayor fragmentación del sistema de partidos; mientras que a mayor centralización, mayor agregación del sistema.

RIO NEGRO	693.673,62	229.357,00	150.995,00	94.841,68
SALTA	1.064.764,83	270.619,41	27.170,05	53.680,39
SAN JUAN	899.530,53	136.361,03		60.512,91
SAN LUIS	630.311,32	169.930,73		81.611,45
SANTA CRUZ	484.458,21	173.788,16	531.542,67	250.996,72
SANTA FE	2.445.611,56	1.392.725,56		656.641,98
SGO. DEL ESTERO	1.107.810,17	130.400,00	368,46	188.944,49
TUCUMAN	1.289.478,81	372.083,46		166.584,00
TIERRA DEL FUEGO	368.831,99	122.220,17	129.697,89	78.651,14

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda- Ministerio de Economía.

Sin haberse logrado aún un acuerdo que permita avanzar sobre una nueva ley de coparticipación la distribución actual de los recursos se realiza sobre la base de la Ley 23.548 -sancionada en 1988 con carácter de carácter de transitoria- y las modificaciones que sucesivos acuerdos y pactos fiscales acordaron los poderes ejecutivos del nivel nacional y subnacional. Mientras que la Ley 23548 estableció el porcentaje de distribución primaria históricamente más alto recibido por las provincias (54,66% para estas y 42,44% para la Nación)¹⁴; los acuerdos firmados a lo largo de la década del noventa sumado a la creación de nuevos tributos de carácter no-coparticipable fueron modificando este equilibrio favoreciendo la concentración de recursos en el nivel nacional.

Los cambios introducidos a través de los cinco pactos más significativos han sido desarrollados anteriormente (Patrucchi, 2006), por ello me detendré aquí en el impacto que en términos de centralización de recursos, esto es respecto a la distribución primaria, han arrojado.

Distribución primaria correspondiente a las provincias en millones de pesos

	1992	1995	2002
Total masa a coparticipar	20.396,10	26.157,30	35.697,30
Transf. teóricas: 57.048% (Ley 23548) (a)	11.635,50	14.922,20	23.364,50
Transferencias efectivas total (b)	9.521,10	10.563,30	17.304,50
Diferencia: (b)-(a)	-2.114,40	-4.358,90	-6.060,00

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Jiménez (1996) y Porto, Garriga, Di Gresia (2003).

El cuadro anterior expresa el impacto de los sucesivos recortes en las transferencias a las provincias del total de la masa coparticipable¹⁵ a partir de destacar la diferencia con lo efectivamente transferido. Así, a lo largo de la década del noventa y principios de la actual,

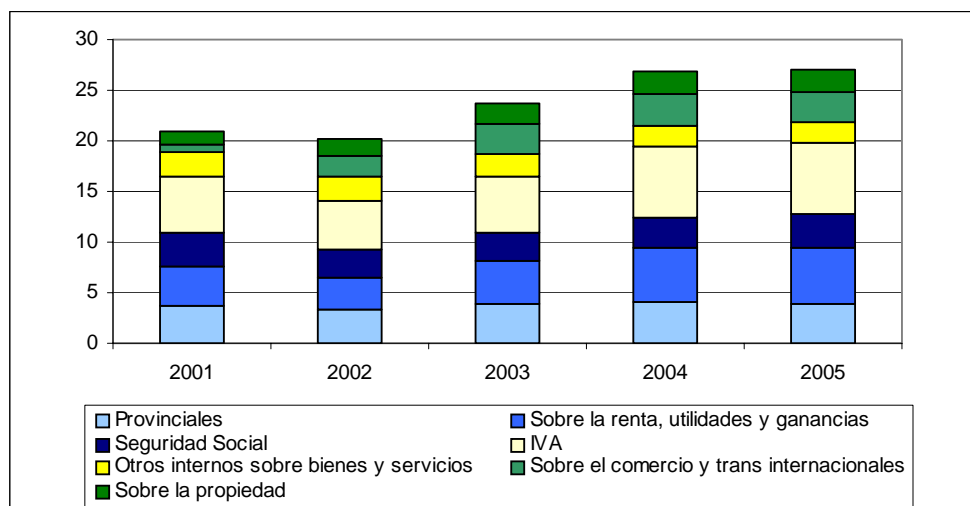
¹⁴ El 3% restante era destinado: al recupero del nivel relativo de algunas provincias (2%) y ATN (1%).

¹⁵ Esta disminución en la masa de transferencias considera al universo de provincias, pero es importante señalar que no ha impacto de igual manera en cada una de las jurisdicciones. No abordamos estas diferencias aquí ya que excede los objetivos propuestos.

las provincias sufrieron una reducción significativa –cerca al 30%-- de los recursos que deberían habersele asignado según lo establecido por la Ley N° 23.548. Los principales destinos de estas reducciones han sido el sistema de seguridad social y el mismo gobierno nacional con el fin de financiar sus desequilibrios fiscales¹⁶. Si consideramos la importancia que estos recursos tienen para la mayoría de las administraciones subnacionales, como fue presentado anteriormente, estas reducciones vuelven más crítico el predominante desequilibrio fiscal vertical -- asimetría entre los recursos fiscales y las responsabilidades de gasto-- en la Argentina.

Asimismo, los años posteriores a la devaluación y las políticas adoptadas en materia tributaria intensificaron esta tendencia. El aumento creciente de la recaudación impositiva a nivel nacional, lo que en parte ha contribuido (desde el lado de los ingresos) al sostenido superávit fiscal de los últimos cuatro años (revirtiendo los resultados deficitarios de la década pasada) se sostiene principalmente por tributos que no tienen carácter coparticipable. El cuadro siguiente presenta la evolución de la recaudación nacional por grupo de impuestos en % del PBI.

Presión tributaria 2001 - 2005 (% PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción.

Una primera cuestión a señalar al respecto corresponde a las políticas impositivas adoptadas como consecuencia de la devaluación. El nuevo tipo de cambio favoreció el crecimiento de las exportaciones, a partir de un cambio más competitivo favorable para los productores locales. Con el objetivo de equilibrar sectores favorecidos y perjudicados con la nueva política cambiaria, en febrero del 2002 se establecen una alícuota, bajo derecho de

¹⁶ Un problema que afectó fuertemente el equilibrio en las cuentas públicas e impactó en la coparticipación fue el déficit del sistema previsional. Para fines de la década del '90 cerca del 70% del gasto previsional era financiado con fuentes diferentes a las derivadas de los aportes. Una de ellas fueron las reducciones en la masa coparticipable que se destinaron y destinan a esta fin. Así, tal como señala el diputado Carlos Snopek, "la distribución de los recursos coparticipables entre los distintos niveles de gobierno [...] se refiere igualmente a un tercer copartícipe o beneficiario de dichos recursos, que es la Seguridad Social. Es tal la magnitud de este copartícipe que durante el 2003, su participación significó una suma cercana a los \$21.774.000.000..." (Snopek, 2004: 20).

exportación, para determinados productos como impuesto al comercio exterior¹⁷. En esta medida encontramos una de las primeras razones del gran crecimiento de los recursos fiscales del gobierno nacional, en espacial porque este impuesto no se integra a la masa de recursos coparticipables.

En términos de recaudación neta total nacional (o sea, excluyendo los impuestos provinciales) el promedio de los años 1990-2001 fue de 44.057 millones de pesos mientras que el promedio de los años 2002-2005 fue de 86.561 millones de pesos, esto significa una duplicación de los ingresos en el ámbito nacional. Para el período 2001- 2005, tal como se presenta en el gráfico anterior, la recaudación nacional se incrementó en 74.476 millones, donde los recursos obtenidos por impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales representan el 20% para el año 2005. Si bien, considerando la importancia que tiene en el incremento total ocupan el 3° lugar (el 1° corresponde a impuestos internos sobre bienes y servicios¹⁸ y el 2° a ingresos, utilidades y ganancias de capital) su importancia radica en que no son recursos coparticipables. Asimismo, y teniendo en cuenta la dinámica de distribución de recursos fiscales, si como señalamos anteriormente las provincias sufren una reducción del monto correspondiente a los recursos coparticipables de alrededor del 30%, este nuevo impuesto significa un 15% más de recursos para la Nación. En resumen, esto significa que de una masa coparticipable para 2004 de 71.212 millones de pesos las provincias recibieron cerca de 30.000 millones de pesos, cuando tomando en cuenta el porcentaje estipulado en la Ley 23.548 deberían haber recibido cerca de 40.500 millones de pesos; sin considerar los 10.272 millones de pesos que la Nación recaudó en el 2004 por impuesto a la exportación¹⁹.

La relevancia de estas modificaciones, así como su impacto sobre el equilibrio fiscal subnacional, y más aún sobre la capacidad de construir y/o consolidar cierta autonomía fiscal, colocan el problema de la distribución primaria en el centro de la discusión. Como concluye Porto (2005) el principal problema para alcanzar un acuerdo y llegar a una solución se encuentra en la distribución primaria, y no centralmente en cuánto le corresponde a cada jurisdicción subnacional, donde si bien se ha alcanzando un equilibrio no óptimo, ha logrado mantenerse sin bruscas modificaciones desde principios de la década del '90.

¹⁷ El Decreto 310/02 estableció retenciones del 20% para los aceites de petróleo, mientras que las resoluciones del Ministerio de Economía 11/02 y 35/02: 10% para cereales, oleaginosas, animales vivos, pescados, entre otros) y 20% para semillas de cereales, oleaginosas, grasas y aceites, entre otros, respectivamente. Estas cuotas han sufrido modificaciones durante el período, cuyo seguimiento excede los intereses de este trabajo.

¹⁸ Dentro de este grupo en primer lugar se ubica el IVA, seguido por los impuestos al combustible y, en tercer lugar a los cigarrillos.

¹⁹ Por otro lado, es importante considerar que sólo un grupo de provincias concentra el origen de las exportaciones, y en consecuencia de los ingresos por impuesto a las exportaciones. La provincia de Buenos Aires se destaca ya que del total de exportaciones para el año 2002 representó el 40,61%, siguiendo en orden de importancia Santa Fe y Córdoba. Esto significa que Buenos Aires representó 9.229,1 millones de pesos, Santa Fe 4.888,2 millones y Córdoba 2.795,5 millones del total exportado. En términos de retenciones, esto representa 561,6, 647,8 y 333,1 millones de pesos respectivamente. En resumen, su participación en las retenciones es del 24.4%, 28.1% y 14.6% respectivamente. Estas provincias no reciben ningún tipo de compensación o retribución por esta participación en el total de los recursos recaudados por la Nación bajo el concepto de retenciones a las exportaciones. (Estos datos fueron analizados a partir de los cálculos realizados por el Grupo de Investigación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2003)).

CONSIDERACIONES FINALES

En el primer apartado se planteó la necesidad de abordar los sistemas federales desde una perspectiva dinámica, que nos permitiera identificar y analizar variaciones al interior de los mismos. A partir de algunas dimensiones centrales, que habrá que seguir profundizando y desagregando, este trabajo se propuso analizar para el caso argentino cuáles habían sido esas variaciones en los últimos años, sus causas y cuáles los rasgos principales de la actual configuración del federalismo argentino y los desafíos inmediatos a afrontar.

Se señaló también que la longitud de este período nos ofrece un escenario novedoso en la historia del país donde la continuidad, en especial dos de estos principios - el democrático y el federal-, haya estado garantizada. Asimismo, en el transcurso del mismo, la Argentina ha atravesado por uno de los más importantes procesos de reforma del Estado, el cual ha resignificando la organización federal entre otras de las muchas dimensiones institucionales, políticas, sociales y económicas del país.

Esta constituyó una primera dimensión de análisis en la cual se describió los efectos que la descentralización, principalmente, y la privatización habían tenido sobre la distribución de autoridad, incrementando la autonomía de los gobiernos subnacionales en torno a la gestión de políticas públicas sensibles a aspectos relativos al desarrollo social; si bien, como retomaré luego, limitada en términos de recursos fiscales. Asimismo, se analizó el crecimiento de las administraciones públicas provinciales en su rol empleador, paleativo de escenarios de alto desempleo. Finalmente, se reflexionó acerca de la capacidad de los gobiernos subnacionales de capitalizar políticamente procesos que se habían iniciado de forma verticalista, dirigidos por el nivel nacional.

Asimismo, se presentó en base a los aportes de Chhibber y Kollman (2005) y Calvo y Escolar (2005), cómo estos procesos impactan en la dinámica político-partidaria. La descentralización de funciones y las sucesivas reformas políticas en el ámbito subnacional constituyen las dos dimensiones que permiten explicar el proceso de territorialización del sistema de partidos, y el fortalecimiento de las elites políticas provinciales.

Estos procesos expresan lo que más arriba se presentó como el fortalecimiento del carácter federal del Estado argentino. Sin embargo, al analizar la distribución de potestades tributarias, los altos niveles de desequilibrio fiscal subnacional, la baja correspondencia fiscal del sistema actualmente vigente y la creciente y sostenida concentración de recursos en el nivel nacional, introduce las limitaciones que enfrenta este proceso. No sólo en términos de correspondencia fiscal y sus consecuencias respecto a la prestación de servicios públicos que se ajusten a las preferencias y particularidades locales y favorezcan un uso más eficiente de los recursos públicos, si no más en general en términos de un desarrollo regional equilibrado y gobernabilidad.

En este sentido, y coincidiendo con los análisis presentados en el último apartado, el principal aspecto a abordar en una futura negociación de un nuevo sistema de distribución federal de recursos fiscales se encuentra centralmente en la instancia primaria de la distribución, que tras un breve período de dos años (1988-1989), no ha podido quebrar aún la histórica concentración nacional de recursos fiscales y las alternativas hacia mecanismos de transferencias específicas acordadas bilaterales que abre la disponibilidades de recursos. La posibilidad de alcanzar acuerdos que posibiliten modificar esta tendencia dependerá de las

capacidades de los actores políticos subnacionales --en contextos provinciales sumamente heterogéneos y enfrentados a escenarios locales de pujas políticas disímiles— de construir consensos. En un juego que se estructura en lógica de suma cero, si bien dificultará modificar sustancialmente la distribución secundaria podría recuperar parte de la autonomía perdida.

BIBLIOGRAFÍA

ASSIES, W. (s/f), La descentralización en perspectiva, Boletín electrónico TOP N° 7, Buenos Aires.

BERKOWITZ, D. y LI, W., (1999) “Tax rights in Transition Economies: A Tragedy of the Commons?” *Journal of Public Economics* 76.

BIRD, R.(1999) *Rethinking Subnational taxes: A New Look at Tax Assignment*, Working Paper of the IMF, Washington.

BOU I NOVESÁ, M. (2005) El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, W. Papers N° 10.

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

CICIONI, A. y BOZICOVICH, K. (s/f) Desproporcionalidad de la representación y aumento del Gasto Público, Documento CIPPEC.

CALVO, E., SWARCHER, M., MICOZZI, JP, LABANCA, F. (2001) Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas, en CALVO, E. y ABAL MEDINA, J. M., El federalismo electoral argentino, Ed. EUDEBA/INAP, Buenos Aires.

CALVO, E; y ESCOLAR, M; (2005), *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*, Buenos Aires, Prometeo.

CAO, H. (1999), Gasto en personal e ingresos públicos en las provincias argentinas, INAP, Bs. As.

CAO, H. y RUBINS, R. (2001) “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en CALVO, E. y ABAL MEDINA, J. M. (comp) El federalismo electoral argentino, Ed. EUDEBA/INAP, Buenos Aires

CAREAGA, M. y WEIGAST B. (2000) The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance, MIMEO.

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

CETRÁNGOLO, O., JIMENEZ, J., DEVOTO, F. y VEGA, D. (2002), *Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas*, CEPAL, Bs. As.

CHHIBBER, P y KOLLMAN, K (2004), *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Oxford, Oxford University Press.

DE LUCA, M. y MALAMUD, A (2005) The anchor of continuity: party system stability in Argentina, 1983-2003, ponencia presentada en el congreso de la ECRP, Granada, abril 14-19.

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

FERREIRA, H. et al (1994), "Transferencia de Servicios Educativos", Revista Aportes Año 1, Número 2.

FALLETI, T. (2004) Federalismo y descentralización educativa en la Argentina, en CALVO, E. y ABAL MEDINA, J. M. (comp) El federalismo electoral argentino, Ed. EUDEBA/INAP, Buenos Aires

FINOT, I. (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública 12. ILPES, NU, CEPAL. Santiago de Chile.

GIBSON, E. (2005) "Federalism and Democracy: Theoretical connections and cautionary insights", en Gibson, E., comp., *Federalism and Democracy in Latin América*, Johns Hopkins University Press.

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

JORDANA, J. (2001) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. INDES (Banco Interamericano de Desarrollo): Series Documentos de Trabajo I-22UE. Washington.

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

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

ORLANSKY, D. (2006) Efectos de la reforma del Estado en el nivel y la calidad del empleo público 1990-2005, OIT, MIMEO.

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

PORTO, A. (2005), Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales, UNLP.

REYNOSO, D. (1999) "La desigualdad del voto en Argentina", en Revista Perfiles latinoamericanos, N. 15, FLACSO, México.

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

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

SPONEK, C. (2004), “Distribución equilibrada para un desarrollo real” en *Revista EGES*, N°1, mes junio, Buenos Aires.

STEPAN, A. (2001) “Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism”, en Stepan A., *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press.

STEPAN, A. (2005) “Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism” en Gibson (comp) *Federalism and Democracy in Latin América*, Ed. Johns Hopkins.

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

Fuentes de Datos:

Panorama Económico Provincial 2001 (CEPAL)

Secretaría de Hacienda (MECON)

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