

Un federalismo que todavía pugna por nacer*

JUAN J. LLACH

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 10-14

Hay en la Argentina un nuevo federalismo que pugna por nacer, enfrentando en lucha desigual a un centralismo que se declama federal y que crece munido de una cuantía inédita de rentas fiscales expropiadas. Es sabido que nuestra organización federal no ha podido realizarse cabalmente desde el nacimiento mismo de la patria, pero la cuestión tiene sorprendente actualidad porque hoy sería posible lograrlo gracias al impulso de cambios de vasto alcance. La economía no lo es todo, pero es evidente que la valorización mundial de la mayor parte de nuestra producción ha abierto posibilidades inéditas al desarrollo del Interior. La imagen más elocuente para mostrarlas sería la de un mapa de la Argentina en el que una palanca eleva el nivel del país y, en mayor o menor medida, el de todas sus provincias, pero muy poco el del conurbano bonaerense. Nada menos que el revés del guante de la geografía económica y social, vigente desde hace muchas décadas. La palanca ha sido movida por dos fuerzas actuando de consuno, la suba de precios de nuestros productos y la devaluación, que han favorecido más al Interior que al conurbano y más al campo, a las ciudades medianas y a los pueblos que a las grandes concentraciones urbanas. Hay matices, porque la ciudad de Buenos Aires se ha beneficiado por las mismas razones con el turismo y la construcción, y Rosario se desarrolla notablemente al impulso del agro y la industria, como también de una buena administración.

Ambas fuerzas permiten también afianzar o revitalizar actividades tradicionales como la agricultura pampeana o la ganadería ovina y

dan lugar a nuevos desarrollos como la expansión de la frontera agropecuaria hacia el Norte, el Oeste y el Sur, la minería en el NOA, en Cuyo y en la Patagonia, el notable salto cualitativo de la industria avícola, la miel y variados emprendimientos frutícolas y hortícolas. Pero salvo en la minería, cuyas limitaciones surgen de querellas ambientales irresueltas, estos desarrollos están acotados por los impuestos y restricciones a las exportaciones que, sin que muestren entenderlo sus impulsores, perjudican mucho más a las regiones no pampeanas, las más pobres. El perjuicio a la exploración y explotación de petróleo y gas es evidente. La carne vacuna, los lácteos y la industria forestal son otros ejemplos elocuentes del perjuicio general, por ser actividades en las que la Argentina está a la vanguardia de la productividad mundial. Aquí le caben responsabilidades no sólo al gobierno sino también al sector privado, que todavía no ha mostrado propuestas superadoras, capaces de compatibilizar la exportación y el consumo interno y de impedir que lo único que le llegue de estas promisorias oportunidades al habitante de las grandes ciudades sean los alimentos encarecidos.

1. El renacer de lo local

El segundo cambio que abre la posibilidad hacia un federalismo más genuino es la tendencia al renacer de lo local que, como renovada vuelta de tuerca de la democratización, se observa en todo el mundo. Al amparo de la globalización y de

bloques económicos o políticos de alcance continental que posibilitan y acotan los poderes nacionales, las regiones, los estados subnacionales y las ciudades van ganando más y más autonomía, de hecho o de derecho. Los ejemplos proliferan por doquier, desde el Reino Unido hasta Bolivia y desde la ex Unión Soviética hasta Indonesia. Es esta tendencia la que acuna la llamada “territorialización” de la política, el auge de los políticos “dueños” de un territorio y al margen de los partidos nacionales, usada con y sin objetividad para interpretar las recientes elecciones argentinas. Ya hace tiempo la había intuido ese notable político norteamericano que fue Thomas “Tip” O’Neill al decir que “toda política es local”.

¿Hasta qué punto existen en la Argentina bases para desarrollos de provincias más genuinamente autónomas, más a tono con esta tendencia universal? Ellas requieren no sólo economías vibrantes, sino también sociedades civiles fuertes, bien repartidas en el territorio, amigadas con el mundo y con gobiernos capaces de recaudar y gastar sus propias rentas. Una de sus expresiones típicas son los desarrollos locales en racimo, en los que la producción de las materias primas interactúa con las instituciones de la sociedad del conocimiento y les agrega valor con mayor capital humano, nuevas tecnologías y buenos gobiernos locales, generando así estructuras sociales cualitativa y cuantitativamente más ricas e integradas. Todavía son escasas las realidades que puedan aspirar aquí a cumplir tales exigencias. Se las ve afianzarse en los casos canónicos de la industria aceitera, la vitivinicultura cuyana, la fruticultura del Alto Valle, Rafaela, la maquinaria agrícola o la tecnología de punta del Balseiro y el INVAP en Bariloche, y se insinúan en casos tan dispares como incipientes polos tecnológicos en varias provincias, incluyendo la experimentación con el hidrógeno combustible en Pico Truncado, o desarrollos recientes como la vitivinicultura austral en San Patricio del Chañar (Neuquén), por citar apenas algunos. Pero las posibles cunas de un federalismo renovado son incipientes y frágiles para poder fortalecer realmente la organización federal. Contra ello conspiran no sólo la represión productiva por las limitaciones a la exportación

y, por cierto, las resistencias de muchos gobiernos subnacionales a recaudar y administrar responsablemente lo suyo, sino también la apropiación de buena parte de la renta fiscal de las provincias y su concentración en manos de los *príncipes nacionales*.

2. La coparticipación, eterna postergada

Desde 1996 se incumple el mandato constitucional de contar con una ley de coparticipación federal, pero nunca como ahora ha existido en el país semejante expropiación proporcional de rentas fiscales ni el arbitrio de utilizarlas para la construcción de un poder con vocación hegemónica y que ahora no se limita a cooptar voluntades de provincias sino también de municipios, con la fuerza de un irresistible vendaval que arrasa con los sueños de construcciones autonómicas locales.

Si nos remontáramos en el tiempo podríamos afirmar también que hace muchas décadas que la Argentina no tiene una buena ley de coparticipación. En verdad, quizás nunca la ha tenido y, con seguridad, el sistema no ha cumplido su principal razón de ser que, más allá de los criterios devolutivos de rentas a las jurisdicciones generadoras de los impuestos, no es otro que reducir las desigualdades de niveles de vida entre las provincias argentinas. En otros aspectos la situación actual del federalismo fiscal en la Argentina tampoco es satisfactoria. El sistema vigente tiene efectos negativos sobre la competitividad y sobre la correspondencia fiscal¹. En el primer caso, porque el IVA es un impuesto que, en países con altas tasas de interés, tiene sesgos contrarios a la inversión, a las pymes y a las exportaciones. Y, además, ante la amputación de sus potestades tributarias, provincias y municipios viven creando todo tipo de gabelas contrarias a la inversión. En cuanto a la correspondencia fiscal, dado el desmesurado desequilibrio fiscal vertical², y al no tener las provincias y los municipios responsabilidades de recaudación en concordancia con sus gastos, el sistema fomenta la irresponsabilidad fiscal. Lo que es peor, se distorsiona de raíz el sano funcionamiento de la democracia representativa, que requiere que el

ciudadano contribuyente, el beneficiario del gasto público y el pagador de impuestos sea una y la misma persona.

Es más que oportuno entonces preguntarse cuáles son las razones de esta dificultad, que ha tomado la forma de una suerte de conservadorismo de la coparticipación. Los sucesivos arreglos, algunos plasmados en ley, otros no, no son sino empates resultantes de los paralelogramos de fuerzas nacionales y provinciales, tendientes, en última instancia, a mantener el *statu quo*. Para desentrañar estas razones repasaremos brevemente algunos indicios del comportamiento de las provincias, de la Nación y de sus gobernantes.

Las provincias(1): el mito de Eldorado. Cualquiera que recorra el Interior de nuestro país, de Sur a Norte y de Este a Oeste, podrá constatar que, como si viviéramos aún en las épocas de *Eldorado*, tiene fuerte vigencia la idea mítica de que una entidad llamada “la Nación” tiene a su alcance un tesoro inagotable al que puede y debe acceder para proveer de recursos a la provincias, injustamente marginadas de tal Tesoro. Aun después del *default* de la deuda pública, la fantasía continúa viva, como puede advertirse en las quizás insalvables dificultades para acordar una nueva ley de coparticipación. Dada la persistencia del mito cabe preguntarse si en verdad es tan sólo eso. Y resulta que no lo es. Desde hace más de 70 años, la Nación ha recurrido a impuestos no legislados o distorsivos, como la inflación y las retenciones a las exportaciones, mediante los que se ha apropiado de rentas que dudosamente le correspondían. Esto ha ocurrido especialmente en tiempos de crisis, pero no sólo en ellos. Y tal ha sido la “magia” del estado nacional que hasta pudo crear “de la nada” recursos genuinos para las provincias; como ocurrió durante la vigencia de la ley de convertibilidad, el único período en el que la Nación no generó renta para sí misma con impuestos distorsivos, sino renta para las provincias mediante impuestos legislados y coparticipados. En otro orden, la Nación también dio vida al mito porque, cada vez que fue necesario, procedió a salvatajes que impidieran al menos parcialmente la quiebra generalizada de provincias en dificultades.

Las provincias (2): la colusión entre gobernantes y contribuyentes. El mito aludido ha resultado ampliamente funcional para eximir a las provincias de la responsabilidad de recaudar. Para qué hacerlo si con el paso del tiempo aparecería la Nación generando recursos de algún modo. Y, sobre todo, por qué hacerlo, si esto implicaba tener que dar la cara recaudadora, no sólo ante la gran masa de los electores, sino quizás principalmente ante los empresarios y terratenientes locales financistas de campañas políticas. Así, ha resultado funcional al sostenimiento de las clases políticas provinciales, –en algunos casos, verdaderas oligarquías– echar sobre las espaldas de la Nación la responsabilidad de recaudar. Aún hoy, a ciento cincuenta años de la primera Constitución Nacional, son pocas las provincias que tienen los catastros y registros de contribuyentes dispuestos de forma tal que les sea posible recaudar correctamente. En fin, hasta tiempos muy recientes³, ninguna provincia y ninguno de sus gobernantes, ha propuesto seriamente reapropiarse de las bases impositivas que, en algunos casos, les fueron expropiadas por la Nación desde la malhadada teoría de la concurrencia de fuentes tributarias entre ambos niveles de gobierno, que cobró vida en la última década del siglo XIX.

La Nación (1): su mito. No sólo las provincias tienen un mito. La Nación también, y consiste en su relato de las crisis fiscales y de sus causas. Por un lado, todas las crisis tienden a explicarse en función de la irresponsabilidad fiscal de las provincias, inclusive la crisis de la convertibilidad, cuando es evidente que en ella influyeron, en gran medida, decisiones de la Nación. Por otro lado, dentro del mito nacional, son también las provincias las culpables de que nunca se haya podido acordar una buena ley de coparticipación. Estos mitos han sido muy fomentados por la profesión de los economistas y por los organismos internacionales, muchas veces actuando de consuno.

La Nación (2): sus príncipes. La realidad, sin embargo, es bien diferente al mito. Los príncipes nacionales, tanto en la Casa Rosada como en el Congreso, no se han mostrado hasta hoy demasiado molestos con la situación. La prueba más concreta es que

desde 1996 hasta la fecha ninguno de ellos ha formulado una propuesta de coparticipación federal políticamente viable y técnicamente correcta. Ha habido, sí, esbozos, pero aun ellos no fueron impulsados con el ahínco que las circunstancias impondrían si de verdad se deseara cambiar el estado de cosas. Menos aun hablar de una propuesta que implicara la cesión de responsabilidades tributarias a las provincias, el único hilo de Ariadna que conduce a la salida del laberinto. Es bien claro que el actual estado de cosas otorga considerable poder a los príncipes nacionales, obviamente en el Poder Ejecutivo, pero también en el Congreso. Porque el hacer crónica la crisis y los reclamos, da lugar al lamentable espectáculo, repetido varias veces al año, de los gobernadores desfilando por Buenos Aires para pedir favores, para negociar beneficios.

Intereses beneficiarios subyacentes. Además de los príncipes nacionales, ¿quiénes han sido beneficiarios de este empate conservador de la coparticipación federal? Sin ninguna duda, los evasores consuetudinarios están entre los principales. Como lo hemos mostrado en otro lugar, la evasión impositiva en la Argentina está fuertemente concentrada en los sectores medios y altos de la sociedad⁴. Contrariamente al mito popular, en los sectores más concentrados de la economía, la evasión es sustancialmente menor. En las actividades agropecuarias, la construcción, las pymes manufactureras, el comercio, los restaurantes y hoteles y los servicios profesionales –todos ellos con gran presencia de empresas medianas y de sectores sociales medios– se genera cerca del 70% de la evasión impositiva total. Se trata, ciertamente, de sectores de más difícil control y a los que sólo podría llegarse efectivamente con una devolución de potestades tributarias. Pero a ello se opone la colusión de intereses entre autoridades locales y contribuyentes antes aludida. Tampoco es casual, en fin, que haya una superposición significativa entre el sector social del que provienen la mayor parte de los funcionarios públicos de los tres poderes del estado y de los tres niveles de gobierno y, por otro lado, los sectores más evasores, es decir, las clases medias y altas. Mientras tanto, los pobres pagan sus impuestos y el sistema impositivo

argentino tiene un perfil claramente regresivo. Por cierto, a todo esto contribuye el típico círculo vicioso de la tributación, con elevadas alícuotas altas que colocan a muchas actividades y sectores sociales ante la alternativa de evadir o salir del mercado y no poder mantener un nivel de vida.

Acéptese o no el análisis anterior, es evidente que son realmente muy poderosas las fuerzas del paralelogramo que conduce al empate conservador de la coparticipación, ahora transformado en un centralismo fiscal casi sin precedentes. Una propuesta superadora no sólo debe ser técnicamente correcta, sino también atender a las razones de las provincias, de los municipios y de la Nación. Desde mi punto de vista, debe haber dos ejes centrales de la propuesta. El primero, generar un fondo de asignación específica para la formación de capital humano, clave para lograr el objetivo de equidad regional que está en el corazón de la coparticipación. El segundo debe ser la devolución de potestades tributarias a provincias y municipios. Estos se agregan a otros puntos más conocidos y sobre los que existe mayor consenso, tales como mecanismos de responsabilidad fiscal y ahorro público anticíclico y el organismo fiscal federal supervisor. Va siendo hora de que la Nación, las provincias y los municipios entiendan que el único Tesoro genuino que queda por descubrir es el de un sistema impositivo que permita combatir eficazmente la evasión mediante su aptitud para permitir el crecimiento y basarse en la responsabilidad fiscal y en una democracia más genuinamente representativa.

Entre tanto, muchas cosas podrán afirmarse de este centralismo disfrazado de federal del siglo XXI, menos su naturaleza progresista. Es, por definición, reaccionario, porque va a contramano de las tendencias universales y está desaprovechando la oportunidad, que se nos ofrece por vez primera, de construir al fin un país equitativo y federal, como lo manda su Constitución.

Referencias bibliográficas

Llach, Juan J.; Llach. Lucas (2000). *Qué hacer con el IVA: una reforma para crear y cre-*

cer. Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Sociedad Rural Argentina.

Llach, Juan J. (2001). "El caso argentino. Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa en la Argentina". Asociación Argentina de Economía Política; Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas; e IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*, México: Editorial Porrúa (475-513), 2003.

Llach, Juan J.; Piffano, Horacio; Llach, Lucas; Harriague, M. Marcela; De Flood, Cristina V. (2001). *Un nuevo contrato fiscal federal*. Cámara de Exportadores de la República Argentina y Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria.

Llach, Juan J.; Harriague, M. Marcela; O'Connor, Ernesto (2002). *Inteligencia tributaria: estimaciones de la recaudación potencial de los impuestos nacionales y de las diferencias con la recaudación real y bases*

para poner en práctica un sistema inteligente de control de la evasión. Trabajo realizado para la AFIP.

* La primera parte de este artículo fue publicada en el diario *La Nación* el 18 de julio de este año.

¹ Juan J. Llach y Lucas Llach (2000); Juan J. Llach (2001); Juan J. Llach, Horacio Piffano, Lucas Llach, M. Marcela Harriague y Cristina V. de Flood (2001).

² La correspondencia fiscal tiene varias definiciones. Aquí la utilizamos para referirnos a aquella situación en la cual, dentro de un territorio definido, cada unidad de toma de decisiones (hogar, familia) es la sede de ciudadanos electores que son al mismo tiempo contribuyentes y beneficiarios del gasto público financiado con estas rentas. El desequilibrio fiscal vertical es, típicamente, la situación en la que los gobiernos subnacionales participan en menor medida en la recaudación impositiva que en los gastos con ella financiados.

³ En los últimos dos años, los gobernadores de las provincias de Salta y Neuquén han hecho distintas propuestas de recuperación de las bases impositivas.

⁴ Juan J. Llach, M. Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2002).