

La política del federalismo fiscal argentino

GERMÁN LODOLA

En este apartado vamos a hablar sobre el federalismo fiscal argentino. Hay diferentes formas de abordar el tema. En este caso, me interesa preguntar: ¿cuál es la *política* que hay detrás de las instituciones del federalismo fiscal argentino? Por lo tanto, no nos vamos a concentrar necesariamente en cuestiones fiscalistas, sino en cómo la arquitectura del federalismo fiscal en Argentina afecta la relación política entre gobernadores y presidentes. Así, la cuestión general que pretendo debatir es en qué medida las instituciones fiscales federales promueven un tipo particular de relación política entre las autoridades provinciales y el Poder Ejecutivo nacional. Para responder este interrogante nos detendremos en dos características del federalismo fiscal argentino.

En primer lugar, su alto desbalance fiscal vertical. Esto significa que las provincias recolectan considerablemente menos recursos de los que tienen que gastar. Dicho de otra manera, las provincias argentinas tienen una baja capacidad recaudatoria – solamente recolectan 5 impuestos–, pero han tenido cada vez más grandes responsabilidades de gasto en salud, educación y seguridad. Esto produce, en la mayoría de las provincias, con muy pocas excepciones, un agujero fiscal que se suele llenar con transferencias del gobierno central o eventualmente con deuda que puedan tomar las provincias. En el centro del esquema de transferencias está la Coparticipación Federal de Impuestos. Es decir, un *pool* de recursos que el gobierno nacional –también por decisión de las provincias a partir de la crisis de 1930– estableció como mecanismo de distribución más o

menos automática de recursos. Esta particular combinación de desbalance fiscal alto con un régimen de coparticipación federal tiene una implicancia importante. Comparativamente hablando, las provincias argentinas son fiscal y financieramente dependientes del gobierno central. Si uno se concentra solamente en esta pintura, cualquier país que tenga los niveles de desbalance fiscal que tiene Argentina, junto a un régimen de devolución de recursos centralizado, potenciaría la figura del presidente sobre los gobernadores. Dicha situación ha sido en ocasiones interpretada en Argentina como gobernadores “débiles” *vis a vis* el presidente, en especial durante periodos de crisis. Uno de los cuales puede ser la actual pandemia.

Esta línea de interpretación tiene dos implicancias que han sido estudiadas por la ciencia política. La primera es empírica –con base en una extensa literatura politológica sobre este tema y de la mano de los economistas de naturaleza más conservadora– y consiste en que las particularidades del federalismo fiscal argentino le permitirían al presidente construir coaliciones electorales en las provincias a través de distribuir más o menos arbitrariamente transferencias federales. Es decir, la transferencia federal aparece como una herramienta que le permitiría al presidente forjar sus propias coaliciones electorales. Asimismo, eventualmente, empujar a sus propios candidatos en las provincias.

La segunda implicancia política es que el presidente, en especial en situaciones de crisis, debería tener cierta capacidad para coordinar verticalmente a las provincias, a través de sus gobernadores. Esto lo haría con fundamento en cierto poder para distribuir recursos federales que, dada la debilidad fiscal de las provincias, deberían acrecentarse proporcionalmente en momentos de crisis. Este es un argumento que, de alguna manera, no está muy desarrollado en la literatura. No hay muchos trabajos sobre coordinación vertical en Argentina, pero es una idea que han tomado recientemente tres politólogas,

dos de ellas argentinas y una norteamericana, en una nota que salió en *Americas Quarterly*. Ellas argumentan, en una comparación entre Argentina, Brasil y México, que en el caso argentino pudimos ver decisiones de políticas sanitarias integrales en todo el territorio para enfrentar el Covid-19. En su opinión esto se debió, en parte, a la debilidad fiscal de los gobernadores. Esa debilidad fiscal sería uno de los factores que le permitieron a Alberto Fernández aceptar esa coalición para poder imponer medidas sanitarias, relativamente impopulares, en las provincias.

Estas implicancias las vamos a discutir. El argumento, por decirlo de alguna manera, es llamar la atención en contra de alguna forma de estas implicancias que se derivan de la literatura politológica. En primer lugar, los gobernadores pueden ser, en principio, fiscalmente débiles, pero esto debe verse en el contexto de gobernadores políticamente fuertes. Y son políticamente fuertes porque, primeramente, enfrentan elecciones de bajo riesgo en sus distritos. Además, porque controlan, debido al sistema electoral argentino, las carreras de aquellos orientados a la política provincial. En Argentina las candidaturas son descentralizadas y las resuelven las fuerzas políticas provinciales.

En segundo lugar, además de que los gobernadores son políticamente fuertes, concentran acceso y uso político sobre los fondos federales transferidos. Si bien hay una disparidad en el volumen de recursos, hay una dimensión de la discrecionalidad en el uso de esos recursos federales a favor del gobernador. En cambio, el presidente tiene baja discrecionalidad sobre esos recursos. Los legisladores nacionales tienen bajo acceso a lo que la literatura llama *pork-barrel*, que son beneficios particulares. Es muy difícil para un legislador, individualmente hablando, en Argentina, llevarse recursos para forjar su propia carrera política. Esto sí sucede en otros países como, por ejemplo, en Brasil o en Estados Unidos. Por

último, las provincias argentinas se enfrentan a municipios fiscalmente más débiles.

Entonces, por un lado, tenemos la idea de que los gobernadores son políticamente fuertes. Por el otro, la idea de que los gobernadores concentran acceso a recursos federales y tienen discrecionalidad sobre el uso político de esos recursos, versus legisladores, presidentes y municipios que no lo tienen. Esto vuelve a los gobernadores argentinos actores extremadamente relevantes.

Al analizar la relación entre ingresos tributarios e ingresos corrientes en Argentina entre la provincia de Buenos Aires, las provincias metropolitanas y las provincias periféricas, vemos que la provincia de Buenos Aires recolecta alrededor del 50%, mientras que las provincias periféricas apenas superan el 10%. Al ver el desbalance fiscal vertical desagregado en todas las provincias según el porcentaje del gasto que proviene de transferencias federales y el porcentaje del gasto que proviene de ingresos propios, tenemos la raíz del primer aspecto mencionado. Esto es sobre lo que muchos analistas llaman la atención: la debilidad financiera y fiscal de los gobernadores. Provincias como Formosa, La Rioja o Catamarca, que tienen niveles de recaudación propia de alrededor del 5%-8% de lo que gastan, están, diría el argumento, a expensas del gobierno central. Esto mejora un poco en algunas provincias si incluimos las regalías. Las regalías, recordamos, son recursos de libre disponibilidad. En algunos sectores no cambia, como en Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y en otros sí, básicamente en las provincias petroleras de Santa Cruz, Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego y Río Negro. También, en menor medida, en Salta y Mendoza. Y luego en un grupo de provincias que, más recientemente, reciben regalías mineras.

En cualquier caso, tanto si hacemos la cuenta solo con los recursos propios como si incluimos regalías, observamos cierta debilidad en las provincias argentinas. Esta debilidad intenta ser cubierta con la Coparticipación Federal

de Impuestos. No vamos a discutir la construcción de esta coparticipación, simplemente mencionaremos que es virtualmente imposible modificarla. Argentina vive sin ley de coparticipación federal desde 1987. En 1994 la reforma de la Constitución determinó que las provincias y la nación debían darse una nueva ley de coparticipación. Sin embargo, se estableció como criterio que la nueva ley debe ser el resultado de un acuerdo marco entre los gobernadores de las 24 provincias y el presidente, y que este acuerdo debe ser refrendado por cada una de las Legislaturas provinciales. Esta cláusula cerrojo que incluyeron los asambleístas (de las provincias chicas) en la reforma de la Constitución para protegerse hace virtualmente imposible tener una nueva ley de coparticipación.

La evolución histórica de la ley de coparticipación federal, concentrándonos solamente en los últimos años, es bastante estable. Es una línea constante en torno al 40% para las provincias y al 60% para la nación. Hasta el momento, el federalismo fiscal argentino muestra alto desbalance fiscal y mucha dependencia de la ley de coparticipación federal.

¿Cuánto debilita este esquema a los gobernadores? Los gobernadores son políticamente fuertes porque las provincias argentinas tienen capacidad para dictar sus propios sistemas electorales, y esto es único en el mundo. Argentina es el único de los federalismos de América donde tanto las leyes para elegir gobernadores como la legislación para elegir diputados y, eventualmente, senadores provinciales varían en las provincias. Esto les da a los gobernadores (al partido en el gobierno) la posibilidad de modificar reglas electorales con un objetivo político. Es muy dinámica la forma que tienen los gobernadores o los partidos en el gobierno de fortalecerse políticamente a partir de estas reformas que, a nivel gobernador, básicamente, han sido dos: introducir cláusulas de reelección, mayormente de un término, e introducir leyes como la Ley de Lemas y afines para resolver disputas internas. Esta posibilidad de

modificar, de alguna manera, el sistema electoral tuvo como resultado una mayor estabilidad electoral e intrapartidaria de los gobernadores. A nivel de las Legislaturas provinciales, las reformas electorales locales introdujeron sesgos mayoritarios y partidarios a favor del partido de gobierno.

Al observar la evolución de las cláusulas de reelección para gobernador en las provincias argentinas, notamos que en 1983 ninguna de las provincias tenía reelección. Estaba prohibida y, con el correr del tiempo, se llegó al 90% de las provincias con cláusula de reelección gubernatorial, la mayoría de dos períodos. Esto, naturalmente, les dio más fuerza política a los gobernadores.

Respecto al uso de Ley de Lemas y afines para resolver disputas internas, se observa en el tiempo que su uso fue abandonado por los acoples y colectoras. Al observar el sesgo mayoritario que producen las reformas electorales en las provincias, vemos que los partidos que sacan pocos votos tienen menos bancas que las que deberían tener. A medida que aumentan los votos, hay un plus de bancas para el partido de gobierno. También produjo eficiencia electoral de los gobernadores porque al analizar qué hizo el grupo de gobernadores cuando terminó su mandato vemos que, por ejemplo, en 1983 el 60% de esos gobernadores fue candidato a algún cargo. En dicho caso, no a la reelección porque estaba prohibida, sino a algún otro cargo. A medida que se van introduciendo cláusulas de reelección, más gobernadores se presentan cuando terminan un mandato a un cargo y, si la Constitución se lo permite, típicamente a la reelección. Estas son elecciones no riesgosas. En promedio, entre el 75% y 80% de los gobernadores que se presentan a una elección, cualquiera que sea, gana. A diferencia de otros países, como Brasil, los gobernadores no enfrentan elecciones riesgosas. Asimismo, los partidos de gobierno en las provincias tampoco enfrentan elecciones riesgosas.

También analizamos el promedio de votos que sacaron los partidos que gobernaban las provincias en cada uno de los años de 1987 a 2015. Al hacerlo, no hay diferencias

estadísticamente significativas entre el promedio de votos que sacan los partidos de gobierno que obtienen en promedio cerca del 45% de los votos. Esto es independiente de todo lo que haya pasado. Es independiente del federalismo fiscal, de los procesos de descentralización o centralización, de si tenemos políticas macroneoliberales o más estatistas. Las provincias argentinas, a diferencia de las brasileñas, tienen partidos de gobierno muy estables. Comparando qué porcentaje de provincias en Argentina y en Brasil cambian de color político en cada elección, en Argentina son menos del 20%, mientras que en Brasil es casi el doble.

Entonces, antes de hablar de que los gobernadores son financieramente débiles, hablemos de que son políticamente fuertes. Dicho esto, volvamos al federalismo fiscal. El rol político de las transferencias federales en el federalismo fiscal argentino, según la literatura, es ayudar al presidente. En cambio, sostengo que en verdad ayudan a los gobernadores. La literatura ha cometido un error: ha tendido a contemplar el volumen de las transferencias, pero no la discrecionalidad sobre el uso de las transferencias. Este error tiene dos problemas. Mirar solo el volumen de cuánto recibe una provincia y no lo que puede hacer el gobernador con esas transferencias es lo mismo que decir que todas las transferencias son iguales. A esto lo llamamos con un colega déficit de agrupamiento, es decir, agrupar todas las transferencias y decir que son iguales. Pero no todas las transferencias son iguales ni igualmente eficaces porque hay cosas que los gobernadores pueden hacer con ciertas transferencias y cosas que no pueden hacer. El formato institucional del federalismo fiscal en Argentina les provee a los gobernadores seguridad en la recepción de las transferencias. El 80% de las transferencias son automáticas. Por lo tanto, es muy difícil para el gobierno central incluir algún tipo de manipulación política en ellas. Dicho de otra manera, en el esquema de transferencias federales, el presidente argentino hace política en el margen. Esto lo podemos comprobar al analizar las transferencias

federales que existen regularmente establecidas en la matriz institucional del federalismo argentino clasificadas según un nivel de discrecionalidad bajo, medio o alto tanto para el presidente como para el gobernador. El grueso de las transferencias federales tiene un bajo nivel de discrecionalidad para el presidente, empezando por la Coparticipación Federal de Impuestos –cuya ejecución es automática y por goteo–. En cambio, tienen un alto grado de discrecionalidad para el gobernador. Solamente hay unas pocas transferencias donde el presidente tiene alta y el gobernador baja discrecionalidad.

En términos de política fiscal, entonces, lo que podemos decir es que los gobernadores argentinos no son tan débiles fiscalmente hablando. Esto se debe a que el gobierno nacional debe enviar esos recursos –porque las instituciones así lo establecen– y los gobernadores tienen mucha disponibilidad sobre su uso. Así, los gobernadores se garantizan seguridad en la recepción y, a partir de ella, pueden actuar con cierta discrecionalidad. Asimismo, el presidente carece de la discrecionalidad en esa asignación de recursos.

Alberto Fernández pudo hacer una política sanitaria dura en todo el territorio no porque los gobernadores son débiles fiscalmente, sino porque son fuertes políticamente.

El presidente puede coordinar con cierta cintura a las provincias no mediante transferencias, sino mediante la política financiera. El recanje de la deuda de las provincias durante el gobierno de Néstor Kirchner abrió un nuevo escenario, ya que la nación se transformó en el principal acreedor de las deudas provinciales. Es decir que la nación salvó a las propias provincias de su deuda. Ese manejo del desahogo financiero de las provincias lo hizo de la mano de determinados instrumentos: el Programa del Financiamiento Ordenado (PFO) y el Fondo Federal de Desarrollo Provincial (FFDP). Ambos fueron inventos de Lavagna-Duhalde que retomó Kirchner y que están disponibles para el actual gobierno en caso de salvar las deudas.

Las deudas públicas de las provincias son instrumentos que les permiten manejar el refinanciamiento de sus obligaciones y controlar, de alguna manera, la capacidad de endeudamiento. La cartera de deuda de las provincias antes de la reestructuración era compleja. Las provincias debían poco a la nación, relativamente bastante a los bancos privados, algo a los organismos internacionales de crédito y emitían algo de títulos públicos propios. Lo que sucedió con la reestructuración de la deuda de Kirchner y Lavagna en 2003 fue que nación se transformó en el principal acreedor de las deudas provinciales. Esto, a través del PFO, fue lo que le permitió al gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández aceptar una agenda nacional de la mano de los gobernadores.

En conclusión, los gobernadores son políticamente poderosos, no son tan débiles desde el punto de vista de las transferencias federales, y el gobierno central es fuerte respecto de los gobiernos provinciales en la medida que pueda controlar o influenciar sobre el desahogo de sus deudas.

Hasta ahora hemos mencionado la relación entre presidente y gobernadores, pero es interesante ver también qué pasa en la relación entre gobernadores e intendentes. Aquí es clave algo sobre lo que sabemos poco, y es cómo funcionan los regímenes de coparticipación municipal. Hay algunos trabajos escritos, todos muy descriptivos.

Hay cierta excepcionalidad también aquí del caso argentino. En algunos países de la región, típicamente, el mecanismo de reasignación de recursos es centralizado. Es decir, es el gobierno central el que maneja la transferencia de recursos a los gobiernos provinciales y municipales. Mientras que en Argentina es descentralizado, es decir, son las provincias las que determinan sus propios regímenes de coparticipación municipales. Entonces, en Argentina solo reciben transferencias las provincias y son ellas las que reparten a los municipios según leyes provinciales que ellas mismas se dictan autónomamente. Esto no sucede en Brasil ni en México, donde hay recursos del gobierno central a

las provincias, pero también hay transferencias directas del gobierno central a los municipios. Así esquivan, de alguna manera, a las provincias. En Argentina ese sorteo no se puede hacer. Menem intentó en 1997, en favor de su reelección, sacarles 14 puntos de la Coparticipación Federal de Impuestos a las provincias y armar un régimen de coparticipación municipal de impuestos para girar directamente recursos. Sin embargo, esto nunca llegó a ser tratado por el Senado porque nunca pasó de comisiones.

Hay mucha variación en las reglas de la coparticipación municipal de impuestos tanto en términos de cómo se distribuye el porcentaje y las regalías, como en los criterios y los coeficientes que se utilizan. También en términos de quién es la autoridad de ejecución y cuánta participación tienen las Legislaturas provinciales en controlar la asignación de recursos de los gobernadores. Finalmente, hay variaciones en si las asignaciones son automáticas, es decir, si el gobierno provincial puede retener dinero, entre otras. Hay provincias en donde se reparte muy poco a los municipios, por ejemplo, en San Luis, que se reparte el 5% de la coparticipación recibida. Asimismo, hay otras que reparten mucho, como Córdoba, fundamentalmente.

Cómo se reparte hacia el nivel local es importante porque puede tener efectos económicos, así como sucede con la distribución local de las rentas provenientes de recursos naturales. La literatura, típicamente, dice que los efectos de estas rentas son negativos para el desarrollo económico y para la democracia. Sin embargo, nuestra observación es que esto depende del componente distributivo de la coparticipación municipal de impuestos. En aquellas provincias donde la coparticipación municipal es repartida a los municipios productores de recursos naturales, como a los municipios no petroleros, el impacto de las rentas provenientes de recursos naturales es positivo. Se puede tener un régimen de coparticipación municipal donde se dé poca plata a los municipios no productores y mayor cantidad a los productores, como en Mendoza. También puede darse que

el volumen de dinero sea repartido entre municipios productores y no productores, como por ejemplo en Neuquén. Si a esto le agregamos cómo está organizada la industria extractiva –cuanto menos enclave, mejor–, observamos que las rentas pueden mejorar indicadores de bienestar social e indicadores de industrialización.

A modo de conclusión, la política del federalismo fiscal argentino debe ser revisada. Esto en el sentido de prestarles más atención a los instrumentos institucionales que les permiten a los gobernadores, y no tanto a los presidentes o a los intendentes, hacer políticas en sus distritos.

