

ASIMETRÍA REGIONAL Y DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES. PERSPECTIVAS CRÍTICAS DESDE EL FEDERALISMO FISCAL¹

Martín Cammarata

Estudiante de Abogacía (FCJS - UNL). Cientibecario (FCJS- UNL).

Área temática: Ciencias Sociales. Sub-área: Derecho

INTRODUCCIÓN

En concordancia con las normas constitucionales que receptan una organización política y territorial federal, y el objetivo de un desarrollo armónico y diferenciado que tienda a la igualdad en el progreso de las provincias², el federalismo fiscal es el instrumento clave para alcanzarlo. En sintonía con esta consideración, la Constitución nacional –con una mayor intensidad después de la reforma de 1994- receta importantes exigencias que establecen la base sobre la cual se debe estructurar el régimen de coparticipación. De esta manera, veintinueve años atrás, se incorporaban a nuestra Norma Fundamental mandatos de equidad, solidaridad, igualdad de oportunidades y prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo territorial. En este sentido, se deben considerar, con especial énfasis, los artículos 16, 37 –segundo párrafo-, 75 inciso 2 –párrafo 3- y 75 inciso 23, ya que los mismos utilizan en sus enunciados un concepto particular: la igualdad real de oportunidades³ (Grosman, 2012). Éstas máximas, a su vez, se vinculan con el objetivo de generar un grado igual de desarrollo en todas las regiones y para todos los habitantes de la nación⁴ (Rezzoagli, Gamberg, 2014). Es así que, a través del conjunto de las normas mencionadas, se aseguró el igual y efectivo ejercicio de los derechos por sobre la igualdad formal, consolidándose la vinculación entre igualdad y derechos (Etchichury, 2013). O así, al menos y parcialmente, se hizo en el plano normativo. Esta cuota de escepticismo se debe a que, sin perjuicio del mandato constitucional que exige la sanción de una nueva ley convenio que incluya y armonice los fines mencionados⁵, resulta lamentable recordar que la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias es actualmente regida por una ley del año 1988⁶. Este régimen transitorio y anterior a la reforma–cuya vigencia fue establecida por dos años- se ha mantenido subsistente por reconducción implícita y se convirtió en el más permanente de los sistemas (Casás, 2007). Es menester destacar, que la omisión legislativa se contrapone

¹Proyecto CAI+D 2011: “El federalismo fiscal y las asimetrías territoriales en la República Argentina”.

Director: Luciano Carlos Rezzoagli. Director de Investigación: Luciano Carlos Rezzoagli.

² Artículo 75 inc. 19 e inc. 23 de la Constitución Nacional.

³ El concepto de “igualdad real” excede ampliamente el concepto delgado de igualdad. Este último, presupone que la igualdad de oportunidades se alcanza si prohibimos distinciones basadas en prejuicios, pero no aspira a modificar la estructura social que creó o favoreció esos prejuicios. Se asegura que la línea de partida será igual para todos, pero no se presta atención a las condiciones en las que se llega a esa línea ni al modo en que nuestras circunstancias afectan nuestro rendimiento.

⁴ Vale aclarar que, un sistema puede ser calificado como socialmente justo, cuando todas las personas que lo integran poseen los mismos derechos políticos, civiles, culturales y ambientales, y tienen potencialmente las mismas posibilidades de acceder al bienestar social.

⁵ Este mandato resulta de la interpretación, conjunta y armónica, del artículo 75 inciso 2° con la sexta disposición transitoria.

⁶ En referencia a la ley 23548, Sancionada el 7 de enero de 1988.

directamente a la sexta disposición transitoria de la Constitución, y constituye en forma mediata, un obstáculo para la plena efectividad de los principios del federalismo fiscal. Sumado a esto, la concreción de las máximas constitucionales encuentra una notable resistencia, no ya en plano normativo, sino en la desequilibrada realidad de las regiones argentinas. En este sentido, las asimetrías territoriales ponen en constante tela de juicio la operatividad de las prescripciones de nuestra Constitución, en el marco del desigual acceso a las oportunidades.

OBJETIVOS

El objetivo general perseguido en el presente trabajo, es reflexionar críticamente sobre la importancia del federalismo fiscal en relación con las asimetrías regionales y la desigualdad de oportunidades en la República Argentina. Esto, sin embargo, solo pudo lograrse a través del cumplimiento de los siguientes objetivos específicos: A) analizar el desarrollo histórico, financiero, jurídico e institucional del sistema de coparticipación. B) considerar regional, cualitativa y económicamente las asimetrías de las distintas regiones de nuestro país, tomando como parámetro los niveles de pobreza e indigencia⁷. C) evaluar si los principios constitucionales pertinentes se han implementado. Y en caso afirmativo, analizar en qué medida se han alcanzado. D) Evaluar las soluciones que la doctrina ha propuesto para terminar –y en lo posible revertir- el acrecentamiento de las asimetrías regionales. Es importante subrayar, que todo ha sido investigado en función a futuras profundizaciones en la materia.

METODOLOGÍA

Para alcanzar los desafíos propuestos, se realizó un estudio de tinte cualitativo, no experimental, de técnica lógica jurídica correspondiente. En vista a que, además del ordenamiento jurídico nacional, fue necesario el conocimiento de las características geográficas, demográficas y económicas de la República Argentina, se procedió al análisis de documentos elaborados por el INDEC, por la CEPAL, legislación nacional histórica y actual referente al Federalismo Fiscal Argentino, y doctrina especializada.

RESULTADOS

Objetivos A, B y C

En materia de coparticipación, es en 1934 cuando se comienza a escribir las primeras páginas sobre la distribución de la recaudación fiscal entre la Nación, las Provincias y la Capital Federal. En la actualidad, amén de las máximas constitucionales de progreso común, solidaridad interjurisdiccional, es el Estado Nacional quien concentra el 80 % de todo lo recaudado. Por ende, las provincias están sujetas a lo acordado con el gobierno central (Rezzoagli, Bazza, 2011). Como lo señalaran autores como Dino Jarach (1966) y Juan Osvaldo Casás (2007), al estar las potestades tanto legislativas como las recaudatorias concentradas en un solo nivel de gobierno, es que nuestro sistema se asemeje más una “participación tributaria”. Esto se verifica con la inexistencia de transferencias recíprocas entre la Nación, las provincias y la Capital Federal.

⁷ En el trabajo original, además de analizarse los niveles de pobreza e indigencia, se consideraron determinados servicios públicos fundamentales en términos de cantidad y calidad. Por razones de brevedad, el presente trabajo se concentra, solamente, en los primeros parámetros.

Con respecto al objetivo B, es importante concluir que, basándome en los datos de CEPAL (2014: 17), a nivel nacional se han reducido tanto los niveles de pobreza como de indigencia. Mediante una comparación desde el año 2002, resulta que por aquel entonces, el 52% de la población estaba por debajo la línea de pobreza, y alrededor del 24% bajo la línea de indigencia. Mientras que diez años después, los niveles descienden a 9,6 y 1,7 respectivamente. Las políticas que, desde la década del 2000, se implementaron para lograr el avance en materia social, se agrupan, principalmente en; i) políticas de transferencias directas – generalmente condicionadas. ii) políticas de aumento de los ingresos. iii) políticas de incremento de oferta de trabajo público.

Sin embargo, aunque existe un marcado progreso a nivel nacional, en términos de reducción de los niveles de pobreza e indigencia, a nivel provincial los avances no han logrado equilibrar las regiones. Así, a modo de ejemplo, mientras el porcentaje de personas en situación de pobreza en la Patagonia es de 3,4%, en el Noreste es del 8,9%⁸. Así mismo, la desigualdad de oportunidades afecta a la distribución de la población en el territorio argentino. Lo que se denomina “voto con los pies” contribuye a la concentración poblacional en un número reducido de grandes metrópolis⁹.

Por otro lado, y en relación con el objetivo C, una interesante metodología para verificar si los postulados constitucionales se cumplen es agrupar a las provincias en diferentes categorías. En este sentido, y siguiendo a Argañaraz, Barraud y Bulgarelli (2015), se pueden formar cuatro grupos con características comunes:

- I- Altos ingresos y baja densidad; Chubut, Neuquén, La Pampa, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- II- Altos ingresos y alta densidad: Buenos Aires, CABA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.
- III- Bajos ingresos y baja densidad: Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.
- IV- Bajos ingresos y alta densidad: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán.

Resulta interesante el resultado de la combinación entre los grupos formados y su relación con la coparticipación per cápita. Así por ejemplo, el grupo con mayores niveles de percepción de recursos es el grupo I. En orden le suceden, el grupo III, IV, y II respectivamente. Esta distribución de los recursos, en virtud de cómo se organiza, puede acentuar los desequilibrios territoriales.

Objetivo D

Desde una visión tradicional del federalismo fiscal, la coordinación óptima depende de comprender cuales son las funciones e instrumentos que deben centralizarse y cuáles deben descentralizarse, para poder aprovechar las ventajas del sistema (Oates, 1999). Es menester destacar que, existe una multiplicidad de concepciones que intentan dar respuesta a la problemática planteada. Sin embargo, las de mayor influencia en la actualidad son; el centralismo y la descentralización fiscal. La primera teoría, sostiene que

⁸ En base al total de conglomerados urbanos de dichas regiones. Datos elaborados por INDEC en: www.indec.gov.ar/nuevaweb/.../74/sh_pobrezaeindigencia_continua.xls

⁹ Tal es así, que el 66,7% de la población reside –solamente– en las provincias de Buenos Aires (39%), Córdoba (8,2%), Santa Fe (8%), Mendoza (4,3%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (7,2%).

la reducción de la potestad tributaria local en aras de una fiscalización concentrada por el Estado Nacional es la mejor elección. En el lado opuesto, se encuentra la segunda concepción que propone un mayor grado de localización. Dícese de esta última posición, que esta necesariamente ligada a la mejora de eficiencia asignativa debido a la mayor cercanía con los individuos (Piffano, 1999).

CONCLUSIONES

Por su trascendente vinculación con cuestiones sociales, el régimen de coparticipación y el grado de cercenamiento del poder tributario de los Estados subnacionales se encuentran en constante debate. Sumado a esto, y siguiendo a J.J. Llach (2013), la participación política y la eficiencia económica constituyen de igual manera, centros gravitacionales de discusión. Sobre lo que –quizás- no existan demasiadas dudas, es el hecho de que el sistema vigente de federalismo fiscal no logra cabalmente responder y operativizar los principios constitucionales de igualdad, redistribución y solidaridad. Esta aseveración, sin embargo, no implica que deba replantearse integralmente el actual sistema de distribución fiscal. El perfeccionamiento puede realizarse a través de los ajustes que se consideren necesarios, partiendo del estado actual del sistema. En el siglo XXI, uno de los mayores desafíos para Argentina y para Latinoamérica, es reducir sus desigualdades y asimetrías regionales. Es un mandato histórico, un deber social, un acto de justicia.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Bazza A., Rezzoagli L. C.** 2012. Aspectos clave del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la República Argentina. *Vía Iuris*, núm. 13. Págs. 61 – 72.
- Casás J. O.** 2007. Coparticipación y tributos municipales. Las tasas apócrifas y la prohibición de analogía. Buenos Aires. Adhoc. 1 edición. 218. Depalma. 1978.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, Panorama Social de América Latina, 2014, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014.
- Etchichury H.** 2013. Igualdad desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución argentina. Editorial UNC. Córdoba.
- Grosman L. S.** 1997. La igualdad estructural de oportunidades en la Constitución Argentina. En Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coords.), *El Derecho a la Igualdad*, Bs As, Lexis Nexis, 220.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos.** 2015. Anuario Estadístico de la República Argentina 2013. - 1a ed. – C.A.B.A.
- Llach J. J.** 2013. Federales y unitarios en el siglo XXI”. *Temas*. Buenos Aires, 312p
- Argañaraz N., Barraud A., y Bulgarelli V.** 2015. Disparidades regionales en la Coparticipación federal de impuestos durante 2014. Informe Económico N° 294. Ciudad de Córdoba.
- Jarach D.** 2004. Finanzas públicas y derecho tributario. Tercera edición. Bs as. Abeledo-Perrot.
- Oates W. E.** 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.
- Piffano H. L.** 1999. Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, pp. 164.