

Luciano Rezzoagli*
Guillermina Gamberg**

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina.

Recibido: 2 de marzo de 2015

Concepto de evaluación: 31 de mayo de 2015

Aprobado: 4 de junio de 2015

Artículo de investigación

© 2015 Universidad Católica de Colombia.

Facultad de Ciencias

Económicas y Administrativas.

Todos los derechos reservados

El ciclo de dependencia centro-periferia en Argentina: revisión del producto bruto geográfico, el empleo formal y las políticas fiscales entre 1990 y 2010*

RESUMEN

Dos factores son claves para medir la desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos de las distintas regiones del país, en función de rediscutir el modelo de desarrollo y, por ende, replantear sus políticas públicas financieras y fiscales: el producto bruto geográfico nacional y el empleo formal. En un ámbito estatal signado por un cambio de paradigma político-económico e institucional, posterior a la crisis del 2001, el análisis de estos componentes en dos decenios tan diferentes como los años noventa y su próximo inmediato posterior constituye un factor esencial para verificar si existe continuidad o profundización respecto a la dinámica desigualadora neoliberal de los años noventa hasta nuestros días.

Palabras clave: desarrollo económico, asimetrías regionales, desigualdad de oportunidades, políticas públicas, federalismo fiscal.

JEL: H53, O21

* Abogado, Magister y Doctor en Finanzas y Derecho Tributario, Especialista en Bloques Económicos, en Sistema Financiero Mundial, en Aspectos Regulatorios del Comercio Exterior, y en Política Económica Internacional. Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet, Argentina). Profesor titular de Derecho Financiero, Tributario y Aduanero en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina). Investigador del Centro de Investigación de esta misma facultad y director del Grupo de Investigación de Federalismo Fiscal y Asimetrías Regionales. Dirección de correspondencia: Centro de Investigación, Secretaría de Ciencia y Técnica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL), Candido Pujato 2751 (C P. 3000), ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: lrezzoagli@hotmail.com

* El presente artículo científico es resultado parcial de las labores investigativas financiadas y desarrolladas en el marco del proyecto "(Re)pensando el federalismo fiscal en la República Argentina: un enfoque jurídico-institucional", del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y el CAI+D, denominado "Federalismo fiscal y asimetrías regionales", de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

** Especialista y Magíster en Derecho Financiero y Tributario. Abogada. Integrante del Grupo de Investigación de Federalismo Fiscal y Asimetrías Regionales de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina). Relatora Sala "A" en Tribunal Fiscal de la Nación Argentina. Correo electrónico: guillermina@gamberg.com.ar

The cycle of center-periphery dependency in a Latin American economy: The case of Argentina's gross state product, formal employment and tax policies between 1990 and 2010

ABSTRACT

There are two key factors in the measurement of unequal opportunities among the population in the country's different regions, in order to rediscuss the development model and, therefore, reformulate its financial and tax public policies: the gross national product and formal employment. In a State environment marked by changes in political-economic and institutional paradigms after the 2001 crisis, the analysis of these components in such different decades as the 1990s and the following decade, constitutes an essential factor to verify whether continuity or consolidation exist with respect to the uneven neoliberal dynamic which has prevailed since the 1990s.

Keywords: economic development, regional assymetries, unequal opportunities, public policies, fiscal federalism.

O ciclo de dependência centro-periferia no interior de uma economia latino-americana: o caso da Argentina a respeito do produto bruto geográfico, o emprego formal e as políticas fiscais entre 1990 e 2010

RESUMO

Dois fatores são fundamentais para medir a desigualdade de oportunidades entre os cidadãos das diferentes regiões do país, em função de rediscutir o modelo de desenvolvimento e, conseqüentemente, repropor suas políticas públicas financeiras e fiscais: o produto bruto geográfico nacional e o emprego formal. Num âmbito estatal marcado por uma mudança de paradigma político-econômico e institucional, posterior à crise de 2001, a análise desses componentes em duas décadas tão diferentes como a de 1990 e sua imediatamente seguinte constitui um fator essencial para verificar se existe continuidade ou aprofundamento a respeito da dinâmica desigualadora neoliberal dos anos 1990 até os nossos dias..

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, assimetrias regionais, desigualdade de oportunidades, políticas públicas, federalismo fiscal.

INTRODUCCIÓN

Fundamentos del estudio

Contestar los siguientes interrogantes constituye el objetivo central de aquello que pretendemos abordar y discutir en este trabajo de diseño metodológico mixto, no experimental, analítico y lógico deductivo:

- a) ¿Existe continuidad, hasta nuestros días, de las asimetrías regionales relacionadas con la producción y el empleo, generadas o profundizadas en los años noventa? ¿Es posible que se hayan mantenido dichas desigualdades en el tiempo, a pesar de la gran crisis económica, política, institucional y social que sufrió el país en el 2001 y del cambio paradigmático que se impulsó en dichas áreas como consecuencia de lo anterior? ¿Cómo se traduce esta continuidad (si existiese) en la relación centro-periférica de las provincias y regiones en el interior del país?
- b) ¿Que papel desempeña o deben desempeñar los recursos tributarios y, en forma más amplia, el federalismo fiscal como fenómeno para recomponer dichas asimetrías? ¿Que implicancias pueden tener los discursos que pregonan reformas fiscales tendientes a la descentralización tributaria y financiera, fundamentalmente externalizadas por los líderes de las regiones más pujantes del país?

Aparte de los argumentos intrínsecos que se basan en la justicia, una alta desigualdad de oportunidades fomenta la exclusión social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2008, p. 5), reduce la capacidad de las sociedades de utilizar el capital humano en todo su potencial y permite a las personas adineradas distorsionar el mercado en beneficio propio. Además, ello puede promover el delito, la violencia y la inestabilidad política (Blofield, 2011).

La igualdad de oportunidades es un principio fundamental en los Estados modernos e inclusivos. Estudios recientes (Informe de Oxfam, 2014) ponen de manifiesto que existe una estrecha correlación entre la desigualdad de ingresos y la desigualdad de oportunidades, aun cuando las posibilidades de desarrollo que los hijos tendrán en su vida dependan en gran medida de la situación socio-económica de sus padres (Tilly, 1999). Por ejemplo, en Dinamarca, uno de los países con un coeficiente de Gini¹ más bajo del mundo, solo el 15% de los ingresos actuales de un adulto joven dependen de los ingresos de sus padres. En Perú, uno de los países con coeficiente de Gini más elevados del mundo, *contrario sensu*, dos tercios de lo que gana actualmente una persona se relacionan con lo que sus padres ganaron en el pasado (Smeeding, Erikson y Jantti, 2011).

Estos datos ponen de manifiesto la existencia, que por supuesto deberá ser sujeta a análisis mucho más profundo, de un *acaparamiento de oportunidades*², es decir, el proceso que perpetúa las desigualdades y que tiene lugar cuando grupos concretos asumen el control de recursos y activos valiosos en su propio interés y tratan de garantizar el acaparamiento de los beneficios que generan los recursos capturados. Puede tratarse de diferentes tipos de recursos, como el gasto público, el acceso a una educación de calidad o los empleos mejor remunerados (Informe Oxfam, 2014). En la práctica suele ocurrir que las acciones (políticas públicas) concretas impulsadas encuentran un fuerte vínculo

1 El coeficiente de Gini recibe su nombre por su autor: Corrado Gini, en su libro *Variabilidad y mutabilidad*. Corresponde a un número comprendido entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje (coeficiente de Gini multiplicado por 100). El cálculo del coeficiente de Gini se puede realizar de dos formas: a través de la curva de Lorenz o mediante la fórmula de Brown.

2 La explotación y el acaparamiento de oportunidades son elementos básicos para la estabilización de un sistema de desigualdades categoriales, ya que se generan ventajas permanentes a ciertas personas en el acceso a recursos escasos y se limita o excluye a otros como una forma de aseguramiento de este proceso (Tilly, 1999).

con los objetivos particulares de ciertos grupos de actores regionales, aunque estos sean presentados como objetivos regionales. Estos grupos suelen monopolizar los canales institucionales y tienen la capacidad de redirigir los objetivos de los programas en beneficio propio, por lo que se tergiversa el sentido de la política que se propone más efectiva, inclusiva y democrática (Fernández, Vigil y Seval, 2013).

El *Informe sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*, presentado en 2010 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nos muestra que, a pesar de los avances significativos, esta continúa siendo la región más desigual del mundo³; por ello, existe una imperiosa necesidad de profundizar en la operativización de políticas redistributivas.

La estructura gubernamental se define fundamentalmente con criterios sociales, pues parte del reconocimiento explícito de las diferencias interregionales. Este reconocimiento implícitamente se asocia con la existencia de *efectos funestos en términos personales*, pues la localización geográfica de un individuo estaría determinando, de cierta manera, su situación socioeconómica y sus

oportunidades de desarrollo. El hecho de que exista un acceso desigual de cierto sector de la población a los servicios sociales o haya alguna restricción a sus potencialidades, facultades o derechos —como la educación y el empleo, por ejemplo—, relacionados con factores exógenos —el género, la etnia, el lugar de origen o habitabilidad, etc.—, constituye una parte inherente de la desigualdad de oportunidades.

Con mayor o menor intensidad, buena parte de los países latinoamericanos adoptaron, en la última década, políticas que fueron alejándose de las premisas del Consenso de Washington, especialmente tras las negativas consecuencias económicas que generaron las reformas neoliberales aplicadas durante los años noventa. En términos amplios, en los últimos años la región logró obtener importantes tasas de crecimiento económico y cierta mejora en los principales indicadores sociales. Sin embargo, en las economías más importantes del subcontinente como Brasil, México y Argentina no parece vislumbrarse un nuevo proceso de desarrollo económico endógeno que permita revertir completamente los críticos legados del neoliberalismo en América Latina (Wainer, 2011).

3 Algunos mensajes relevantes del informe respecto de América Latina y el Caribe son: a) la desigualdad observada en ingresos, educación, salud y otros indicadores es persistente entre generaciones, y se presenta, además, en un contexto de baja movilidad social; b) entender de manera más clara dichos mecanismos de transmisión de logros a nivel del hogar permitirá diseñar políticas más efectivas para romper círculos viciosos de reproducción de la pobreza y la desigualdad; c) existen factores subjetivos que están determinados por restricciones objetivas y son fundamentales para explicar las diferencias en logros socioeconómicos; d) las explicaciones para la persistencia de la desigualdad no se encuentran solamente a nivel del hogar; el proceso político también responde de manera diferenciada a las necesidades de distintos grupos; la reducción sostenible de la desigualdad asume actuar sobre la baja calidad de la representación política, la debilidad institucional, el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas, y sobre fallas institucionales que derivan en corrupción y captura del Estado por grupos minoritarios; e) se requiere un enfoque más integral de política pública; las estrategias de redistribución deben llegar a aquellos para quienes fueron diseñadas; deben considerar no solamente cada restricción por separado, sino tener en cuenta que las restricciones que enfrentan los hogares son múltiples y en ocasiones se refuerzan unas con otras. Además, los objetivos de la política pública deben incorporarse al imaginario de los beneficiarios, quienes deben ser sujetos activos de su propio desarrollo.

Situación que llama a la reflexión y a la (re)discusión de alternativas redistributivas

En las últimas dos décadas (de 1990 a 2010), el país muestra dos etapas bien diferenciadas en materia de políticas económicas. Durante el transcurso de la década de los noventa, los esfuerzos se orientaron específicamente a lograr la estabilidad de precios, fundamentalmente debido a que se había concluido con una inflación superior al 3000%, y en ese contexto se produjo una reducción de la participación del Estado en la economía (como actor principal), en tanto sus políticas fueron proclives a lograr la apertura económica.

Para el proyecto político neoliberal, la transferencia de responsabilidades sociales del Estado hacia la sociedad civil, y hacia el sector privado, al lado de la privatización de empresas estatales, fue un hecho considerado fundamental para reducir

el papel del mismo, además de constituir una alternativa para paliar el déficit fiscal (Adelantado y Scherer, 2008).

En la segunda década sujeta a análisis (2000-2010), luego de atravesar una fuerte crisis económica que provocó la contracción del producto interno bruto (PIB) en un 11% en un solo año, comienza el Estado a revertir gran parte de lo planificado y realizado en el periodo anterior; por lo tanto, se restringe el comercio, se nacionalizan servicios y productos estratégicos, aumenta fuertemente el gasto público (de fuerte impronta social) y se observa un marcado avance del estado sobre la economía (Albornoz et. al., 2012).

Indudablemente, consideramos que el estallido social del 2001 generó un cambio de paradigma ideológico, político y económico en la República Argentina. Fundamentalmente, a partir del 2003, se vislumbra una política económica tendiente a combatir fervientemente la pobreza y a la consecución de una igualdad de ingresos mediante la recomposición del salario y de vastos y fructíferos programas sociales que atendieron a necesidades vitales de los ciudadanos; directrices que el Estado Nacional implementó en todo el territorio del país. Sin embargo, la anterior etapa neoliberal ha dejado huellas todavía hoy palpables que no han podido ser superadas ni han sido medianamente revertidas, y que podemos agrupar, por lo menos, en dos aspectos de trascendencia:

- a) Un dominio determinante del capital transnacional.
- b) La consolidación de la posición periférica del ciclo del capital local en el ciclo del capital global basada en la preeminencia de la estrategia de la explotación de las riquezas naturales.

En el actual cambio de paradigma de intervención estatal y de realización productiva no han desaparecido las jerarquías internacionales, es decir, que subsisten tanto en el centro y la periferia en el ámbito mundial como también las diferencias entre territorios en el interior de cada Estado nacional, y que, salvo raras excepciones, las posiciones relativas se han mantenido. Han cambiado las formas de producir y

de pensar, pero subsisten diferencias económicas y sociales notables entre espacios (Narodowski, 2007). Estos elementos demuestran la continuidad y consolidación del "ciclo de la dependencia"⁴. A pesar de que históricamente ha sido, y continúa siendo, la región más desigual del mundo, es la única que ha conseguido reducir la inequidad en la pasada década de manera significativa en muchos de sus países⁵.

4 Conceptos como *centro* y *periferia* fueron utilizados dentro de la teoría de la dependencia para analizar la diferenciación global. Las regiones *periféricas* se denominaban así justamente porque cumplían un rol periférico en la producción, sus economías estaban dirigidas a la exportación de insumos y materias primas, al flujo de sus recursos hacia las regiones denominadas del *centro*, que son aquellas que ostentaban el desarrollo industrial y producían manufacturas altamente elaboradas gracias a las materias primas y los recursos que provenían de los países o las regiones anteriormente mencionados, y debido también al monopolio de la tecnología. El denominado *subdesarrollo* de determinadas áreas obedecía a los lazos de dependencia y subordinación al desarrollo capitalista de otras.

La pobreza en América Latina se debe, en gran medida, a condiciones históricas que se han estructurado por y para favorecer a los países del norte (llamados *centrales*) y mantiene a los países del sur (*periféricos*) en un estado constante de pobreza. Desde sus inicios, los países latinoamericanos han servido como proveedores de materia prima para los países del norte, y a cambio, han sido receptores de aquellos productos terminados que ya han saturado los mercados del norte y que buscaban ampliar ese contexto, sirviendo así como una válvula de escape para las economías desarrolladas.

Los pensadores e intelectuales latinoamericanos, que se enmarcan en la teoría de la dependencia, exhortan a los países en vía de desarrollo a implementar políticas encaminadas a generar internamente los productos de los que dependen, así como aplicar un criterio más selectivo al embarcarse en transacciones comerciales con países desarrollados implementando medidas de protección como aranceles y otros impuestos.

En virtud de estas ideas, es claro que seguir el modelo de los países desarrollados no resulta conveniente ni lógico, debido a que su desarrollo se produjo en determinadas condiciones históricas que son imposibles de recrear en los países del sur. En adición, este modelo revela que esta condición de pobreza favorece a los países desarrollados y, por ende, que no les conviene a ellos cambiar la estructura económica global.

5 En este contexto, en el siglo XXI, América Latina se encuentra frente a una doble amenaza: aquella determinada por las relaciones norte-sur y aquella impuesta desde las relaciones sur-sur, independientemente de sus restricciones internas propias del subdesarrollo periférico y dependiente (desigualdad y heterogeneidad social y productiva). Son inmensas las dificultades para reaccionar tanto ante las estrategias especulativas, subordinantes y empobrecedoras de la primera amenaza, como ante las formas desindustrializantes y reprimarizadoras que impone la nueva "centralidad periférica" del este asiático, la segunda amenaza. Resulta un proceso de acumulación poco dinámico y sostenible, un

Los gobiernos de los Estados donde se ha disminuido la desigualdad han aumentado sus ingresos tributarios (aunque no siempre de manera eficiente a los fines redistributivos, cuestión discutible cuando abordemos el análisis fiscal) y están incrementando el gasto en políticas de protección social y de reducción de la pobreza (Informe Oxfam, 2014).

Desde el 2003 a la fecha, Argentina ha transitado por un sendero de crecimiento, progreso técnico, creación de empleo y reducción de la pobreza sin precedentes en más de medio siglo (Barcena, en Stumbro y Rivas, 2013, p. 4). Este proceso logró revertir en gran medida el tremendo daño económico y social producido por la dinámica liberal de los noventa; aunque también es verdad que en ciertos aspectos no solo sigue existiendo una continuidad de las asimetrías y dinámicas que caracterizaban a la economía del país en dicha década, sino que también se han incrementado. Es esta una cuestión que nos interesa resaltar para reflexionar sobre sus implicancias.

Para comenzar a profundizar en este último aspecto, y siguiendo los trabajos publicados por investigadores del Conicet, citamos a Félix y López (2010, p. 3) quienes establecen que “la propiedad de los grandes capitales trasnacionales (según sus ventas) que era de 48% en 1998 aumentó a un 66% en 2007”, esto da cuenta del dominio del mercado y la capacidad de ser formadores de precios de estas grandes empresas, cuestión que es de trascendental actualidad en estos tiempos definidos por un contexto inflacionario. En este sentido plantean Félix y López (2010):

En conjunto, las ramas de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y explotación de minas y canteras pasaron de representar el 6,7% del PBI (en términos corrientes, a precios de mercado) en 1998, al 12,5% en 2008. La industria

manufacturera mantiene –de conjunto– una participación estable aunque algo mayor en el PBI: 18,2% en 1993, 17,8% en 1998, alcanzando el 20% en 2010 (p. 3).

Por último, la estructura del capital conformó una modalidad (respecto a la distribución-apropiación de los ingresos) netamente regresiva en el periodo comprendido entre 1993 y 2007. Para fundamentar esta última afirmación basta con analizar esto:

En el sector privado de la economía, los trabajadores recibían el 28,1% del PBI (a precios corrientes de mercado) en 2007, mientras que en 1993 se apropiaban de un 32,3%, en paralelo con esta situación podemos marcar la persistencia de un elevado nivel de consumo suntuario” (Félix y López, 2010, p. 3).

Esta cuestión comenzó a revertirse justamente a partir del 2007 con el desarrollo de una política económica tendiente a la recomposición del salario de la clase trabajadora. Ello acompañó el proliferamiento de bastos e importantes programas tendientes a la igualación de oportunidades de desarrollo social y económico en los distintos territorios del país, como la asignación universal por hijo, la jubilación no contributiva, procrear, progresar o conectar igualdad⁶.

En cuanto al ámbito fiscal, los regímenes tributarios latinoamericanos, en su mayoría, presentan características propias de un sistema regresivo; lamentablemente, la recaudación fiscal como porcentaje del PBI sigue sin ser suficiente para atender a la prolifera actuación competencial igualadora (Rezzoagli, 2013). Cabe destacar que en Argentina los recursos tributarios representan alrededor del 90% del total de los ingresos fiscales, a diferencia de otros países de América Latina, donde los recursos no tributarios tienen mayor peso,

desarrollo privado de una inmunología sólida ante la amenaza de las formas de financiarización o de las inversiones para estructurar un sistema primarizador, plasmando, una vez más en la historia, los límites estructurales “externos” e “internos” al desarrollo en la periferia dependiente (Brandao y Fernández, 2014, p. 8).

⁶ La presión fiscal afecta principalmente a trabajadores asalariados y comerciantes cautivos en los impuestos directos y al ciudadano de a pie en los impuestos indirectos, puesto que son los destinatarios incidentales de estos.

como, por ejemplo, en los casos de México, Chile y Panamá, debido a la recaudación proveniente del petróleo, el cobre y el canal, respectivamente.

Ante esta realidad, que es proclive a un estudio profundo desde distintas vertientes ajenas al objeto de este trabajo, resulta interesante determinar y analizar los desafíos del modelo redistributivo, que ha sido fructífero en materia de ingresos y combate a la pobreza, pero que no ha podido contrarrestar, por lo menos hasta la fecha, el acaparamiento de oportunidades y la dinámica productiva desigualadora de los años noventa. No se analiza, pues escapa de los objetivos propuestos, el crecimiento económico desde una dependencia rentística sobre los vastos recursos primarios existentes en Argentina.

Un estudio realizado en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad de la Plata en 2011 (Serio, 2011) nos presenta datos ilustrativos de la situación del país, en función de la migración interna de la población en busca de mejores condiciones de vida. Las estimaciones encontradas en este documento sugieren que si bien la desigualdad de ingresos presenta una tendencia a la baja, lo cual representa un dato esperanzador, la desigualdad de oportunidad ha oscilado durante el periodo. En particular, desde el 2009 en adelante, los niveles de desigualdad de oportunidad se han incrementado entre la población de distintas zonas geográficas o regiones del país. Sobre este aspecto ahondaremos en el apartado siguiente.

La concentración de población en pequeños territorios de Latinoamérica, que forma enormes y populosas urbes que reciben la migración interna de personas que buscan mejores oportunidades de vida, es prueba fiel de lo vertido precedentemente. Argentina, por supuesto, no escapa al contexto continental en que se encuentra.

Estos problemas de equidad regional y personal se deben enfrentar, en lo que atañe al ámbito público y fundamentalmente financiero, mediante un sistema de transferencias intergubernamentales y deben constituir la base para el perfeccionamiento de este. Pensar la organización federal permite, entre otras cosas, *discutir la descentralización* que planteó la perspectiva neoliberal. Esto implica sostener la

articulación y el despliegue de proyectos de desarrollo en las provincias periféricas, llevados adelante por la nación, con la participación de actores provinciales, para equiparar las oportunidades de sus habitantes y potenciar el proceso productivo en zonas ajenas a la gran concentración de la pampa húmeda.

ANÁLISIS DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO NACIONAL Y EL EMPLEO FORMAL RESPECTO A LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Hemos tomado dos indicadores claves: a) el *producto bruto geográfico* (PBG) y b) el *nivel de empleo* de aquellos trabajadores registrados en el sector privado (incluyendo las empresas estatales). Como lo explicamos al inicio, estos indicadores constiuyen dos factores esenciales para verificar si existe continuidad o reversión respecto al acceso a las riquezas de la nación, a través de una ampliación de las fuentes de trabajo —sea asalariado o mediante el desarrollo industrial y empresario—, y no bajo una dependencia rentística sobre los vastos recursos primarios existentes en nuestro país, en cada una de las provincias argentinas (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En el primer indicador consideramos decisivo determinar en qué porcentajes y montos se generó valor y productividad en cada una de las provincias argentinas, ya que esto trae aparejado una mayor cantidad de servicios, educación e inversiones infraestructurales que son determinantes para el acceso a una mejor calidad de vida de los habitantes de esa región. Se toman como referencia los años 1993, 2002 y 2009⁷. El segundo indicador es una consecuencia directa del primero, dado que aquellas regiones del país capaces de absorber mayor cantidad de inversiones, a su vez absorben mayores recursos humanos. En este sentido, nos enfocamos precisamente en los sectores de industria, comercio y servicios durante los años 1996, 2002 y 2011⁸.

7 Datos del Consejo Federal de Inversiones de la Nación (<http://cfired.org.ar/>).

8 Datos del Ministerio de Trabajo de la Nación (<http://www.trabajo.gov.ar/>).

El producto bruto geográfico nacional

Tomando como referencia al mencionado producto bruto geográfico nacional, observamos que al comparar los valores que se presentan para cada una de las provincias, existen entre estas notables diferencias, con evidentes continuaciones desde 1993 hasta 2009. Así, por ejemplo, solo tres provincias del país (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) representan el 76% del producto bruto geográfico nacional, mientras que el resto del país apenas alcanza el 24%, es decir, un cuarto del total. Más allá de algunas variaciones porcentuales mínimas, *este promedio se mantuvo desde el año 1993 hasta el 2009.*

Existen pequeñas variaciones dentro de la evolución que marca cada provincia en relación con su PBG; por ello, es posible constatar continuidades no solo en la existencia de brechas entre estas, sino también en lo atinente al estancamiento que marcan las mismas provincias en los tres periodos en consideración (gráfica 1). Como excepción, y como dato por demás definitorio en la aseveración de la existencias de brechas regionales, vemos que tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como

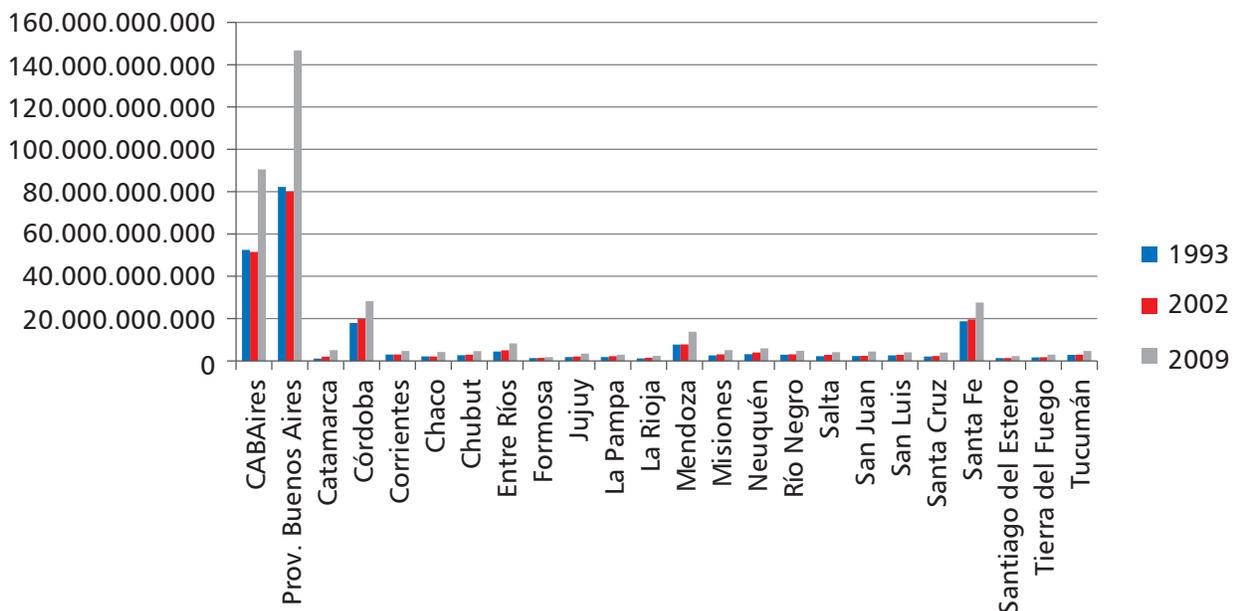
la provincia de Buenos Aires han incrementado su PBG, seguidas levemente por Santa Fe y Córdoba.

La provincia de Buenos Aires posee el 37% del PBG nacional, seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el 23%, y muy por detrás de estos números las provincias de Córdoba y Santa Fe, que alcanzan, cada una, aproximadamente el 8% del total. La provincia de Mendoza es la única que logra distanciarse, en pequeña medida, de todas las demás que podemos llamar *periféricas* o que están fuera del grupo de provincias centrales (Buenos Aires, CABA, Santa Fe y Córdoba), pues alcanza el 4% del PBG, mientras que el resto no supera el 2% (alcanzado solo por Entre Ríos y Neuquén). Para completar este análisis, hay 17 provincias de las 24 (incluyendo a la CABA) que apenas representan el 1% del PBG. Por su parte, la gráfica 2 analiza los promedios generales en los años que se toman como referencia, en los porcentajes respectivos.

Estas asimetrías, lejos de disminuirse, fueron aumentando entre las provincias con mayor PBG en relación con las que menos tienen. Así, podemos ver que en 1993, la provincia con mayor PBG,

Gráfica 1.

Distinción del producto geográfico en 1993, 2002 y 2009 por provincias (en millones de pesos)



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos del Consejo Federal de Inversiones de la Nación.

Buenos Aires (con 82.201.000.000 millones de pesos), superaba 73 veces el valor de la provincia con menor PBG, Catamarca (con 1.119.000.772 millones de pesos). Esta desproporción logra disminuirse para el 2002, cuando la provincia con mayor PBG, Buenos Aires (con 79.996.000.000 millones de pesos), se distanció en 59 veces de la provincia con menor PBG, Santiago del Estero (con 1.366.639.826 de pesos). Sin embargo, para el 2009 esta brecha vuelve a incrementarse nuevamente entre Buenos Aires (con 146.724.000.000 millones de pesos), respecto a la provincia con menor PBG, que ese año fue Formosa (con 1.810.293.691 millones de pesos), en 81 veces de diferencia.

El promedio general entre los tres años, respecto de las provincias más ricas en relación con aquellas más pobre, es de 71 veces. Por otra parte, solo las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) superan la media nacional del PBG (igual a 11.621.462.037 millones), mientras que las demás provincias apenas alcanzan la mitad de este monto (Mendoza), el cuarto (Entre Ríos) o aún menos.

Ahora bien, una vez confirmada la desproporcional generación de valor a lo largo y ancho del Estado argentino, y volviendo al tema que nos ocupa

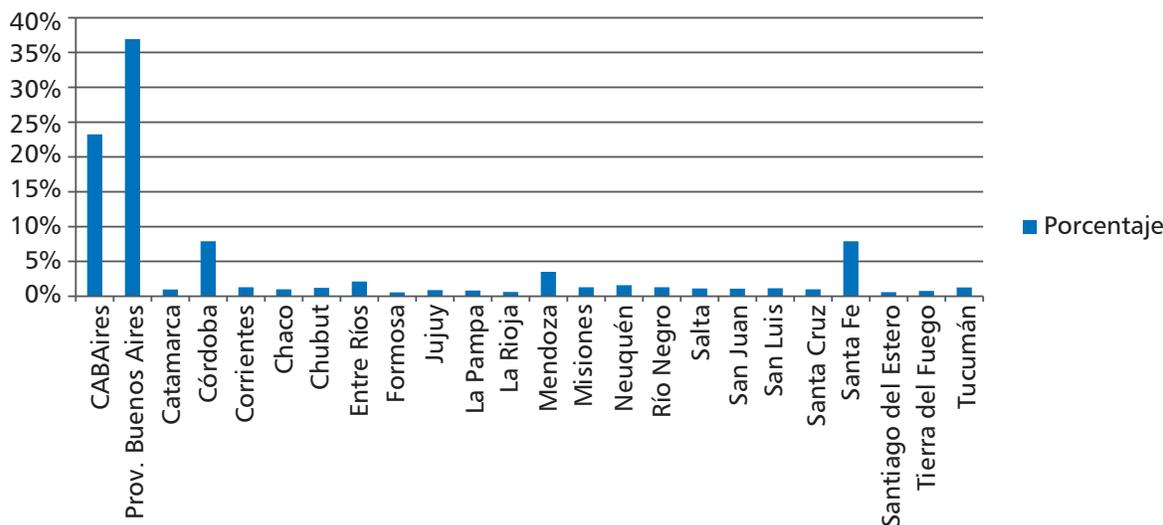
referido a la igualdad de oportunidades, vamos a completar la segunda parte de este análisis; no enfocaremos entonces en las posibilidades reales de acceso a fuentes de trabajo en las regiones del país.

El nivel de empleo

Consideramos fundamental el análisis de este factor, dado que la movilidad y el asentamiento poblacional en las distintas partes del territorio están fuertemente condicionados por la oferta laboral existente. Más allá de las riquezas propias de cada provincia del país (en lo que respecta a materias primas, minerales y recursos naturales), es pertinente evaluar el grado de desarrollo en los sectores secundarios (industriales) y terciarios (comercio y servicios), dado que requieren de mano de obra más capacitada y, por lo general, mejor reumenerada. En este sentido, tomamos como análisis el nivel de empleo partiendo desde los datos actuales aportados por el Ministerio de Trabajo de la Nación en cuanto al empleo registrado de los trabajadores bajo relación de dependencia en el sector privado (incluyendo las empresas estatales), especialmente en los sectores de industria, comercio y servicios. La comparativa se efectuó entre 1996, 2002 y 2011,

Gráfica 2.

Promedio del producto bruto geográfico entre 1993, 2002 y 2009, en porcentajes



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos del Consejo Federal de Inversiones de la Nación.

y a partir de ello se observaron las continuidades o discontinuidades en el nivel de registración laboral por sector. No se consideró el empleo no registrado o informal, por las dificultades en su medición; no obstante, los datos tomados presentan una panorámica general interesante que contribuye a afirmar nuestro planteamiento central.

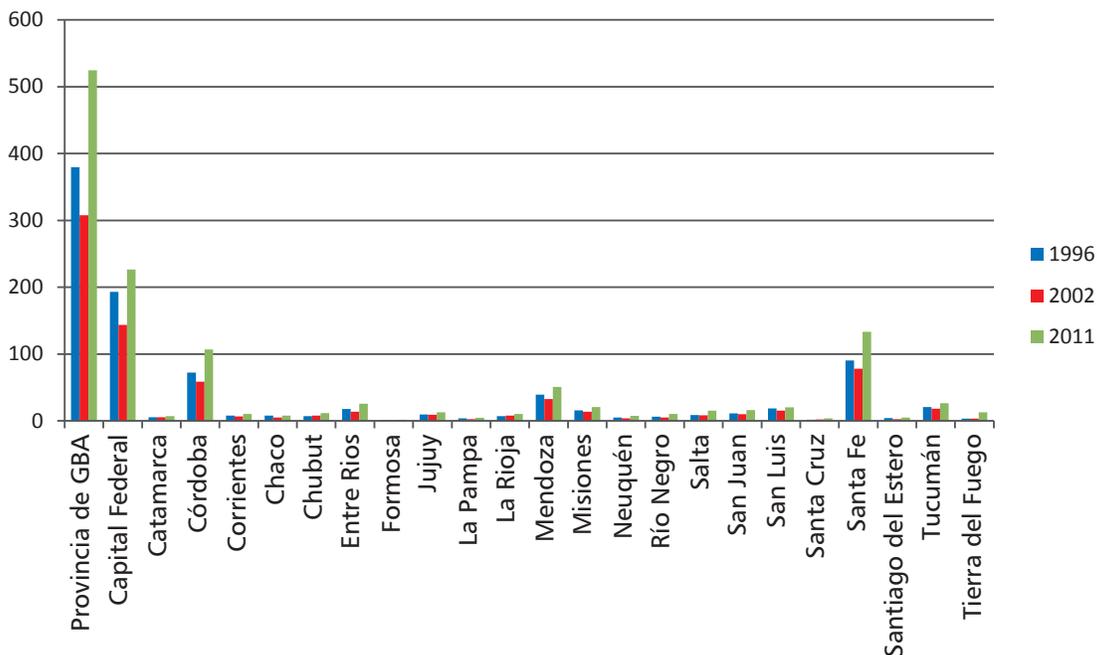
En primer lugar, consideramos la cantidad de trabajadores del *sector industrial* de las distintas provincias en los años referenciados. Así, puede observarse con claridad la concentración del 40% de la cantidad de trabajadores en la Provincia de Buenos Aires; continúa la Ciudad Autónoma, con el 19%, y un poco más alejadas las provincias de Santa Fe (10%) y Córdoba (con el 8%). Respecto del resto de las provincias, con la excepción de Mendoza (4%), ninguna de ellas supera el 2% del total nacional de trabajadores registrados. El coeficiente de variación de estos porcentajes en el promedio de los años referenciados es de tan solo del 2%, por lo que los datos se han mantenido

con leves modificaciones. A través de la gráfica 3 pueden observarse los datos de cada provincia con la diferenciación de los años respectivos (en miles de trabajadores), mientras que en la gráfica 4 están los porcentajes obtenidos en el promedio general de los años indicados.

En segundo lugar, tomamos como referencia *el sector servicios*, donde, a diferencia del sector industrial, es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la que encabeza la lista con la mayor cantidad de trabajadores registrados, con un promedio total del 37%. Lo cierto es que, más allá de esta diferencia, el panorama es bastante similar a las asimetrías que venimos observando. Nuevamente, como puede verse en las gráficas 5 y 6, la provincia de Buenos Aires (incluyendo la CABA), Santa Fe y Córdoba comprenden el 80% de los puestos de trabajo total registrados en el país; el 20% restante se dispersa en las demás provincias, con menos del 2% de incidencia en el total nacional.

Gráfica 3.

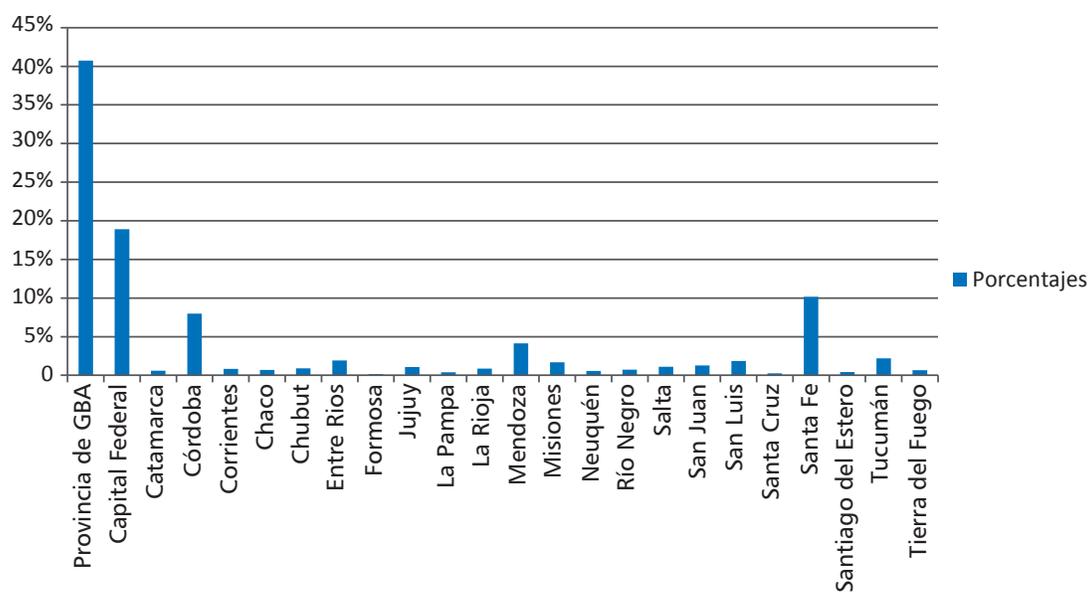
Nivel de empleo registrado en el sector industrial por año (en miles de trabajadores)



Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Gráfica 4.

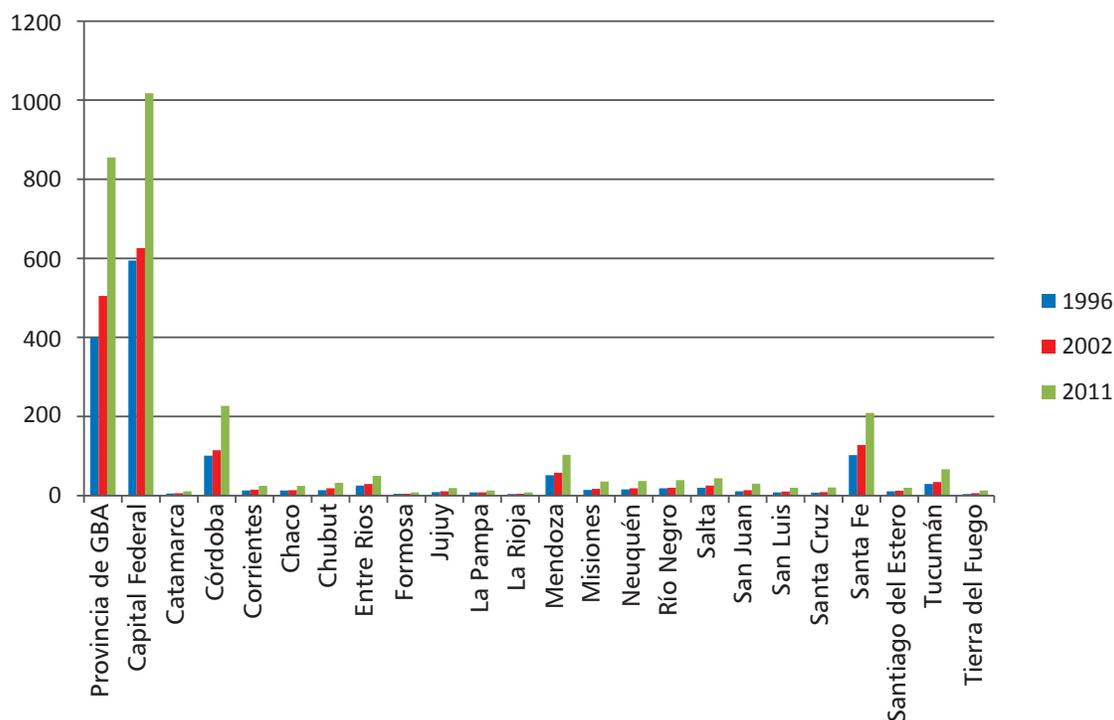
Promedio del nivel de empleo registrado en el sector industrial durante 1996, 2002 y 2011, en porcentajes



Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Gráfica 5.

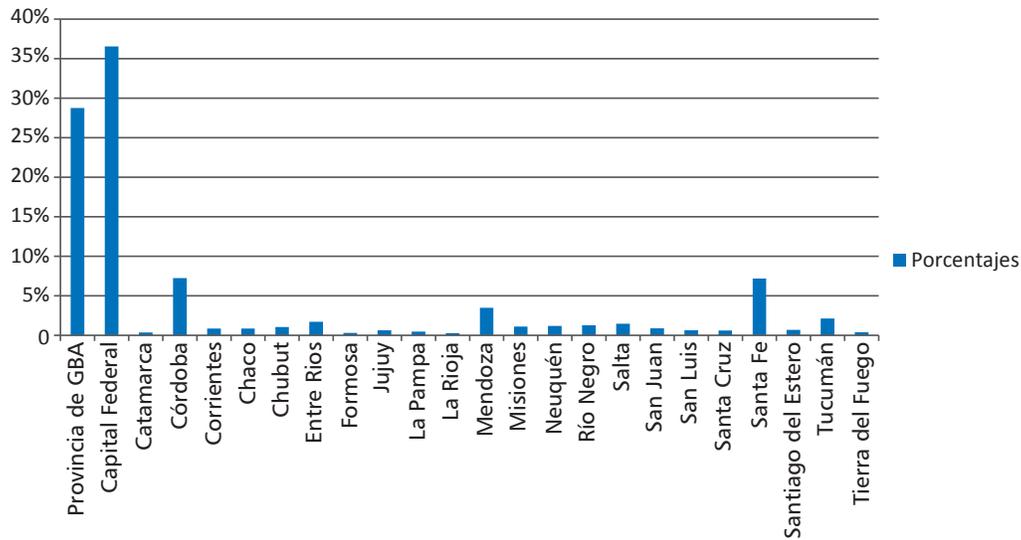
Nivel de empleo registrado en el sector servicios por año (en miles de trabajadores)



Fuente: elaboración de los autores con base en los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Gráfica 6.

Promedio del nivel de empleo registrado en el sector servicios durante 1996, 2002 y 2011, en porcentajes



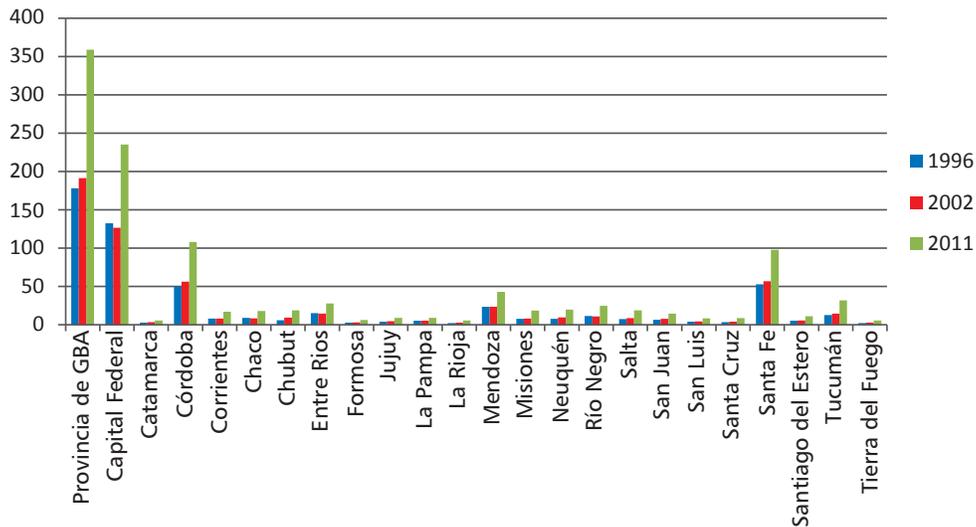
Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Respecto del *sector comercial*, nuevamente se mantiene la tendencia y la continuidad original. La provincia de Buenos Aires vuelve a encabezar la mayor cantidad de resgitración laboral (con un 32%), seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con un 22%) y más alejadas están

las provincia de Santa Fe y Córdoba (con 9% cada una de ellas). Como grupo de provincias intermedias aparecen Entre Ríos (3%), Tucumán (3%) y Mendoza (4%), que superan el 2%, mientras que el resto de provincias se encuentra debajo de este índice (gráficas 7 y 8).

Gráfica 7.

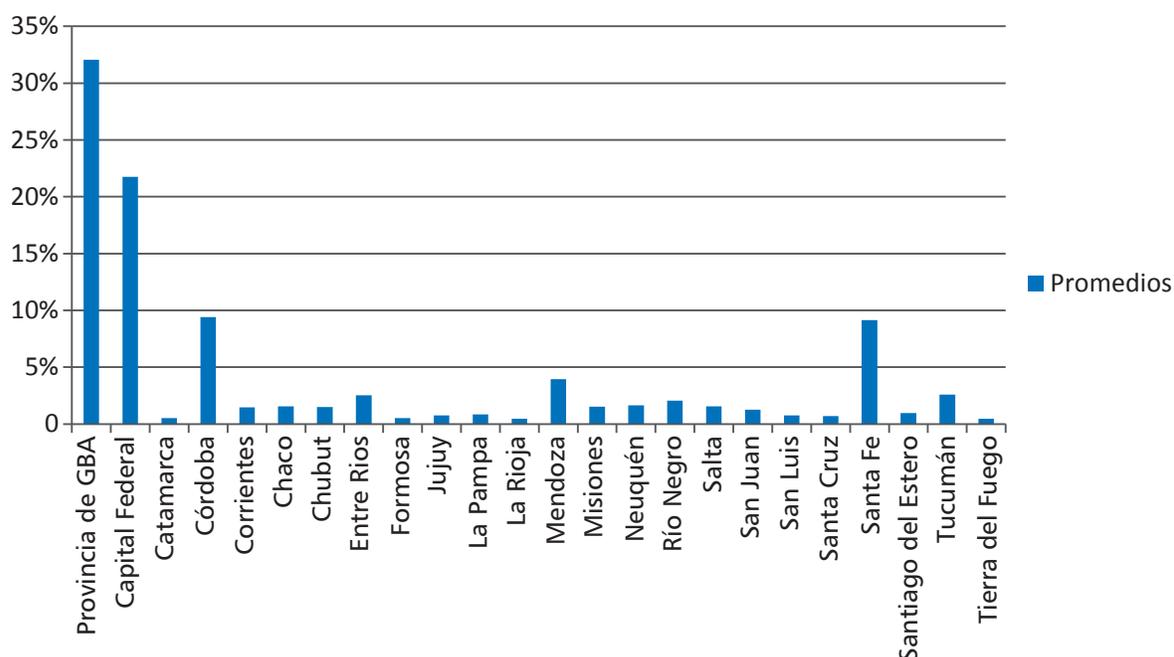
Nivel de empleo registrado en el sector comercial por año (en miles de trabajadores)



Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Gráfica 8.

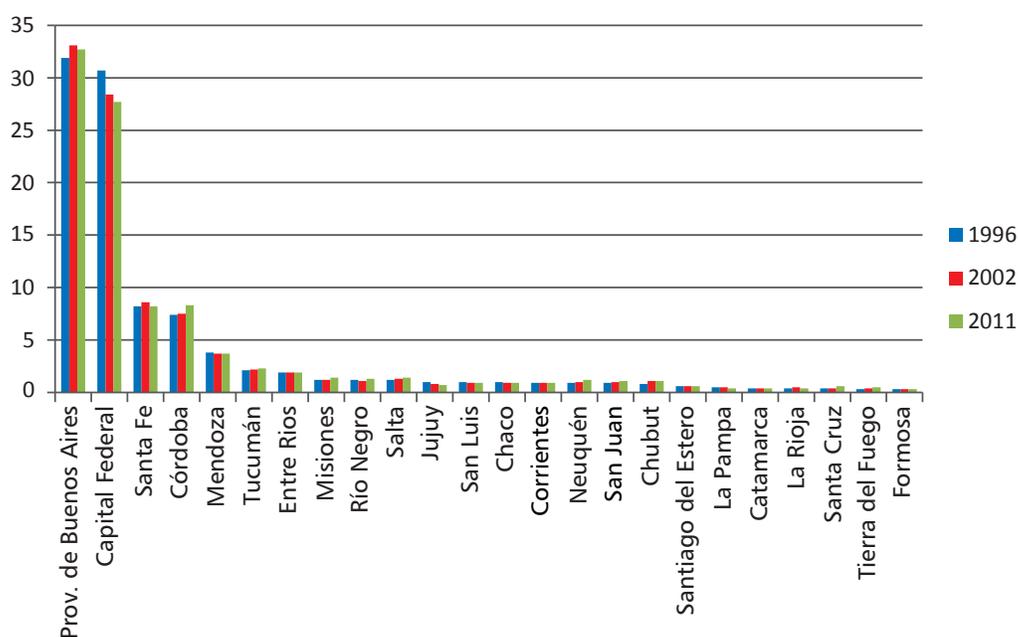
Promedio del nivel de empleo registrado en el sector comercial durante 1996, 2002 y 2011, en porcentajes



Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Gráfica 9.

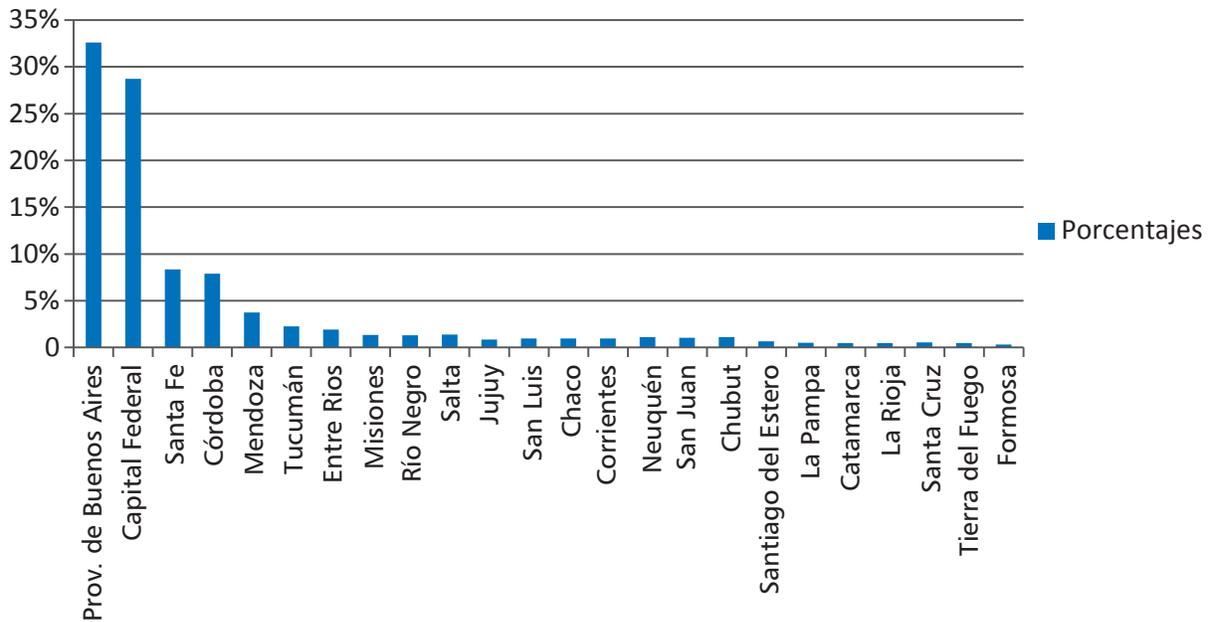
Nivel de empleo registrado en todos los sectores, en orden decreciente de valores, por año (en miles de trabajadores)



Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

Gráfica 10.

Nivel de empleo registrado en todos los sectores, en orden decreciente de valores, (en porcentajes totales promediados)



Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS con base en SIPA.

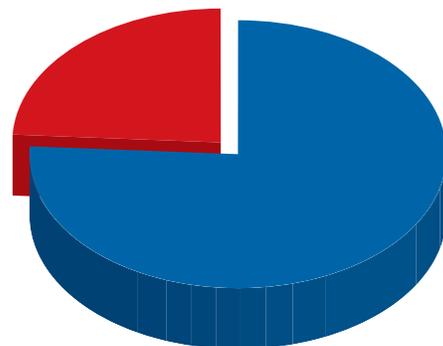
Como hemos visto, esta panorámica se va reiterando en todos los sectores de manera contundente. Resulta bien acentuada la concentración de la oferta laboral en la región pampeana del país (72%), que se diluye con distintas variantes en el resto de las regiones, aunque de manera insignificante con el total nacional (28%). Esto es claramente contrastable con la generación de valor por cada una de las provincias (PBG), donde se arriban a idénticos resultados y donde, necesariamente, es imperativo encontrar mecanismos adecuados que tiendan a dispersar la polarización del empleo y de las riquezas de manera más proporcional y equitativa en todo el territorio nacional.

Para culminar con esta presentación de datos en cuanto al nivel de empleo, mostramos dos gráficas más que ordenan, de mayor a menor, la cantidad de trabajadores registrados de trabajadores en cada provincia. Nuevamente distinguimos separadamente entre años (gráfica 9) y el promedio general (gráfica 10), como también remarcamos la concentración entre las provincias de Santa Fe,

Córdoba y Buenos Aires (incluyendo a la CABA) y el resto de las provincias (gráfica 11).

Gráfica 11.

Participación de la región pampeana en el producto geográfico nacional (en porcentajes)



- CABAires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe
- Resto del país

Fuente: elaboración de los autores a partir de los datos del Consejo Federal de Inversiones de la Nación.

De acuerdo con lo expuesto, y habiendo acreditado la continua reproducción de las desigualdades y asimetrías existentes entre las distintas regiones y provincias del país, es conveniente repensar esta situación, a fin de rediscutir el modelo de desarrollo industrial⁹.

EL FEDERALISMO FISCAL Y LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS FINANCIERAS EN UN CONTEXTO DE ASIMETRÍAS REGIONALES

Los mandatos estipulados por la Constitución Nacional argentina, en los artículos 75, inc. 2, 18 y 19, luego de la reforma del 94, refieren, en el ámbito que nos interesa, a la generación de un *grado igual* de desarrollo en todas las regiones y para todos los habitantes de la nación; también, y en función de esto, a la necesidad de *formular políticas diferenciadas* para la equiparación de oportunidades, lo cual marca el reconocimiento implícito de la existencia de asimetrías regionales y de desigualdad de oportunidades.

El diseño del federalismo fiscal, en general, y de un régimen de coparticipación, en particular, *no es una tarea exclusivamente técnica*, debido a que los criterios elegidos para el reparto, los matices políticos, económicos y sociales que pueden influir en estos, así como los objetivos que se pretenden alcanzar pueden variar significativamente el contenido de un mismo régimen en distintos

países. Esta omisión fue dando lugar al impulso de un conjunto de políticas públicas de superación de la desigualdad que, en la mayoría de veces, no lograron alcanzar su cometido estratégico, por lo cual se produjo un sentido incesante de frustración sociopolítica que no pocas veces termina capitulando frente a la persistencia de la desigualdad.

En el 1988, el Congreso sancionó la última y vigente Ley 23.548, sobre coparticipación federal de impuestos, aunque sin haber alcanzado el ambicioso objetivo de fortalecer el régimen federal. A través de esta, entre otras disposiciones, se amplía la masa coparticipable al incluirse a todos los impuestos nacionales existentes o por crearse (artículo 2) y se mejora la participación provincial en la distribución primaria (artículo 3). En ese sentido, el artículo 3 dispone que la distribución primaria se efectúa en los siguientes porcentajes: nación, 42,34%; provincias, 54,66%; fondo de aportes del tesoro nacional a las provincias, 1%; recupero del nivel relativo de ciertas provincias, 2%.

Asimismo, se establecieron, para efectos de la distribución secundaria, los porcentajes correspondientes a cada provincia (artículo 4); se dispuso que el Fondo creado de aportes del tesoro nacional a las provincias se "destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación" (artículo 5). Por su parte, a través del artículo 7 se garantiza un piso porcentual sobre la totalidad de los recursos tributarios nacionales recaudados, independientemente de las características de estos, al establecer que el monto que deberá distribuirse en las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por la ley. A su vez, se ratifica la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, que había sido creada por la Ley 20.221 (artículo 10).

Si bien el régimen instaurado por la Ley 23.548 recibe el reclamo de las provincias de aumentar su

9 En la periferia latinoamericana no se conformó un proceso de industrialización tendiente a generar una estructura productiva industrial integrada, compleja y dinámica. Las formas de implicación del Estado han desempeñado un rol central en estas performances. Los factores que condicionaron la inserción global de sus economías dentro de los segmentos más dinámicos, de mayor valor agregado y sofisticación dentro de la producción manufacturera mundial fueron: la escasa capacidad de movilizar ahorros por parte del Estado e incentivar la inversión en sectores estratégicos para la incorporación de progreso técnico y la agregación de valor en la producción manufacturera; la baja calidad institucional para proveer infraestructuras duras y blandas, así como la falta de poder para condicionar/disciplinar al capital para que cumpla ciertos criterios de performance, habilitándolo a prácticas rentísticas, ajenas a la innovación y el aprendizaje, en el marco de un mercado protegido (Fernández y Lauxmann, 2014, p. 65).

participación en la masa total coparticipable, para efectos de financiar las funciones y prestaciones de servicios que fueron asumiendo de modo creciente, desde 1989 la ley sufrió una serie sucesiva de modificaciones, tanto por medio de leyes como de decretos de necesidad y urgencia, de dudosa validez constitucional, que alteraron la situación en perjuicio evidente del conjunto de las provincias.

Asimismo, se utilizó el expediente de las “asignaciones específicas” para detraer fondos de la coparticipación impositiva federal, lo que resultó en un aumento progresivo de la parte correspondiente al gobierno federal (Hernández, 2010). A ello se sumaron las transferencias de servicios dispuestas por la Ley 24.049, por la que se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires los servicios educativos que administraba el Estado central, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Una consecuencia también negativa tuvo la instauración de los dos pactos fiscales, en 1992 y 1993, de cuestionada validez constitucional. Por el primero de ellos, del 12 de agosto de 1992, y con el objetivo de financiar las obligaciones previsionales nacionales, las provincias cedieron el 15% de la masa coparticipable, esto es, *con carácter previo a la distribución primaria*, para el financiamiento de tales obligaciones, asegurándose como contrapartida un piso de \$725.000.000 mensuales y la remisión de los recursos correspondientes del Fondo Nacional de la Vivienda, del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y del Fondo Vial Federal.

Por el segundo de ellos, del 12 de agosto de 1993, titulado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, se prorrogó el primer pacto fiscal y se establecieron múltiples obligaciones a cargo de las provincias y del Estado nacional.

Como consecuencia de este último pacto, las provincias se obligaban a derogar ciertos impuestos, como el impuesto de sellos; los impuestos provinciales específicos que gravan la transferencia de combustible, gas y energía eléctrica; aquellos que gravan la circulación interjurisdiccional de bienes

o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo; los impuestos que gravan los intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro; los aplicados o los débitos bancarios, y gradualmente aquellos que gravan la nómina salarial. Se suma también la obligación de modificar otros (como el impuesto sobre los ingresos brutos y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria) de conformidad con las pautas allí establecidas.

También, se obligaban a propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias. Por su parte, a efectos de financiar la disminución de la recaudación provincial, el gobierno nacional aumentaba el piso garantizado a las provincias a un piso de \$740.000.000 mensuales.

Otra evidencia de centralización de los recursos es el reparto del distorsivo impuesto a los débitos y créditos bancarios, instaurado en el 2001 y vigente al día de la fecha gracias a las sucesivas prórrogas. La distribución de su producido es un elocuente ejemplo del apartamiento de la regla de distribución de impuestos entre la nación y las provincias de la Ley 23.548. Pese a que la recaudación debería haber sido coparticipada en su totalidad con sujeción al artículo 2 de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548), lo cierto es que la nación y las provincias acordaron¹⁰ la inclusión en la masa coparticipable de solo el 30% de este impuesto a partir del 1 de marzo del 2002, que pasó a distribuirse de acuerdo con los prorrateadores primarios (distribución entre nación y el consolidado de las provincias) y secundarios (reparto entre las provincias) correspondientes a la Ley 23 548.

10 A través de la Ley 25570, sancionada el 10 de abril de 2002, el Congreso Nacional ratificó el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, celebrado entre el Estado nacional, los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27 de febrero de 2002.

Ello se suma a las detracciones que sufre la masa coparticipable, que de manera previa a la distribución en los porcentajes de la ley, la coparticipación de este tributo resulta en un porcentaje efectivo menor, que ronda el 15% para todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, las cuales dejan de percibir importantes sumas, en evidente perjuicio de su renta fiscal y la de los municipios involucrados.

En 1994 llega la reforma del texto constitucional argentino. Entre otras modificaciones, el nuevo artículo 75, inciso 2, establece la concurrencia de la nación y de las provincias en materia de impuestos indirectos, a la vez que reserva en cabeza de las provincias la potestad tributaria en materia de impuestos directos. Lo anterior, sin embargo, no impedirá que la nación pueda imponer estas “por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”. De esta forma, en materia de impuestos directos, se establece la potestad originaria e ilimitada en favor de las provincias, mientras que se reconoce a la nación una potestad limitada, temporaria y excepcional.

Por fin, en el párrafo siguiente, la aludida reforma introdujo al propio texto constitucional la institución de la coparticipación federal, con lo cual se estableció la obligación aún postergada de dictar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos entre la nación y las provincias, incluyendo al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires¹¹.

De este modo, al referir el inciso 2 del artículo 75 a los presupuestos básicos sobre los que debía establecerse el nuevo acuerdo federal, dispone: “La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas”. Agrega que esto se hará “contemplando criterios objetivos de reparto”.

11 La disposición transitoria sexta de la reforma estableció que la ley-convenio debía ser sancionada “antes de la finalización del año 1996”, por lo que aquello debió ocurrir antes del 31 de diciembre de 1996.

Deriva de la cláusula constitucional que la asignación de recursos debe estar en correspondencia con las necesidades del gasto a cargo de los diferentes niveles de gobierno. Constituye, pues, la asignación de funciones la base sobre la cual deberá estructurarse el nuevo acuerdo fiscal federal. Y continúa señalando el inciso que la distribución “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, principios que también, y especialmente, deberán ser contemplados.

La receptada solidaridad persuade acerca de la función redistributiva que se le atribuye al régimen de coparticipación federal de impuestos. En ese orden de ideas, cuando el texto constitucional expresa la necesidad de que la ley de coparticipación distribuya los recursos coparticipables entre los diferentes niveles de gobierno según sean sus competencias, servicios y funciones, está señalando criterios objetivos para la coparticipación, pero exige además, explícitamente, su carácter equitativo y solidario para dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Rezzoagli y Bazza, 2013).

Parece claro que dicha disposición se encuentra reforzada por el mandato incorporado en el artículo 75, inciso 19, en cuanto refiere la necesidad de proveer un crecimiento armónico de la nación y al poblamiento de su territorio, así como la de promover políticas públicas diferenciadas dirigidas a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

De esta forma, al establecer la reforma constitucional que las dos distribuciones de recursos, primaria y secundaria, deben hacerse de acuerdo con la solidaridad, impone que tanto el gobierno federal como las provincias más desarrolladas se comprometan con el destino de las más desfavorecidas, a fin de asegurarles su suficiencia, de modo que tienen la responsabilidad constitucional de ir en auxilio de aquellas unidades políticas que no logren dicha cobertura financiera (Corti, 2007).

Por último, aparece en el inciso 3 del artículo 75 un cuestionable dispositivo que, por su discrecionalidad y desmedidas facultades que deposita en el Gobierno nacional, no hace más que introducir en el texto una insistente práctica del sistema federal argentino. A través de este se faculta al Congreso de la Nación a establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, con el requisito de que lo sean por tiempo determinado, por ley especial y aprobado por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras del Poder Legislativo Nacional, aunque limitado por la imposibilidad de alterarse la distribución de la masa coparticipable establecida en la ley-convenio sin acuerdo con las provincias (inciso 2 del artículo 75).

Pese a las buenas intenciones de la reforma constitucional, y aun cuando se encuentra ampliamente vencido el plazo para sancionar el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, actualmente se encuentra postergado el dictado de la nueva ley-convenio que responda a criterios de equidad, solidaridad y redistribución.

En cambio, rige un acervo de leyes, asignaciones y pactos con diversos criterios de reparto, cuya complejidad impide comprender con exactitud el destino de los fondos recaudados y favorece la discrecionalidad en el manejo de los recursos tributarios. Es entonces una materia pendiente el dictado de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos que concrete los objetivos constitucionales redistributivos. Como consecuencia, el Estado nacional concentra el 80 % (ca) de todo lo recaudado y, por ende, si bien las provincias cuentan con recursos propios, es claro que están sujetas a lo acordado con el gobierno central (Rezzoagli y Bazza, 2013).

Ello significa que, en el campo de los recursos, existe un claro proceso de concentración respecto a los ingresos tributarios por parte del Gobierno central, lo que se traduce en una real dependencia económica y financiera de los niveles subnacionales (provincias y municipios) con respecto al tesoro del Gobierno nacional. Del otro lado, a la fuerte y conocida concentración de potestades

tributarias en la órbita nacional, le ha seguido una máxima descentralización en la variable del gasto, lo que ha resultado en un reparto asimétrico entre las responsabilidades del gasto y las potestades tributarias interjurisdiccionales. En definitiva, a la fecha existe una fuerte separación de las decisiones del gasto y su financiamiento.

En ese sentido, en materia de distribución de las responsabilidades de gasto público, el federalismo fiscal argentino está marcado por una asignación vertical de funciones con un alto grado de descentralización. Si bien, en una primera etapa iniciada con la organización nacional, el sistema se caracterizó por un creciente gasto público nacional, hacia principios de los años sesenta, y como consecuencia de diferentes planes de descentralización, las provincias fueron asumiendo nuevas funciones, lo que se tradujo en un aumento gradual del gasto en las provincias, sin que exista un correlativo aumento equiparable de sus ingresos coparticipables.

En ese marco, se revela que mientras que el Gobierno central ha achicado los servicios que gestiona a través de la descentralización de la vertiente del gasto hacia los niveles subnacionales intermedios —no extendiéndolo tanto al ámbito municipal—, continúa siendo el detentador principal de recursos tributarios y reteniendo una base ancha de los tributos en la órbita nacional. Consolida ello un importante desequilibrio fiscal vertical que llama a la reflexión. Así, pues, se reduce la denominada *corresponsabilidad fiscal* y se cristaliza una separación acentuada entre las decisiones de recaudar y gastar, además de generar fenómenos de ilusión fiscal al momento en que hace invisible a los contribuyentes de las distintas regiones las eventuales tendencias a la expansión del gasto.

En definitiva, existe una estructura vertical dependiente de las provincias a la nación, reflejada en la participación que mantienen los recursos nacionales en el sostenimiento del total de los ingresos tributarios, a su vez que, desde otra parte, se exhibe una importante descentralización del gasto público (Rezzoagli y Bazza, 2013).

Ahora bien, respecto de las decisiones para instrumentar el gasto público, puede justificarse

un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales, con base en dos principios:

- a) Un gobierno representativo y participativo funciona mejor cuanto más cercano está de su electorado.
- b) Subconjuntos de personas dentro de un país tienen derecho a votar por diferentes tipos y cantidades de servicios públicos.

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

Evidentemente, acciones como acuñar moneda o la lucha contra la inflación, etc., exceden el ámbito meramente regional y es imperativo el desarrollo nacional de arriba hacia abajo, pero existen muchos otros programas, principalmente los relativos a la distribución del gasto, que nacen y se desarrollan desde el ámbito nacional, o llegan a las provincias y municipios vía transferencias condicionadas cuando esa esfera de Gobierno no recibe, de manera directa, las peticiones y necesidades de los ciudadanos que conforman las distintas regiones del país. Esa falta de representación directa incide tanto en el éxito de los programas como también en la rendición de cuentas a la sociedad por las políticas públicas implementadas (Rezzoagli y Bazza, 2013). En este análisis hay un elemento que merece un breve comentario autónomo por la importancia

que se le otorga en la actualidad, uno de los pilares centrales en las relaciones escalares entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central en materia financiera: *la transferencia condicionada*.

Mediante estas se solventan gran parte de los planes y programas de contenido social y de lucha contra la pobreza. Es sabido que estas suponen un subsidio monetario que conlleva como contraparte que el hogar lo invierta en el “capital humano” (educación y salud) de sus miembros, en especial de los menores. Se intentan así generar condiciones para la ruptura de uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. No obstante, hay por lo menos dos cuestiones que deben replantearse o rediscutirse para romper el proceso desigualador.

La primera tiene que ver con aquellos programas que se enmarcan en subsidios cuyo eje focal son los destinatarios, pero no se tiene en cuenta la prestación y calidad del servicio por parte del oferente; un ejemplo es el programa destinado a los padres o tutores para que lleven o mantengan a los hijos en los establecimientos educativos y cumplan también con el calendario de vacunas. No obstante, es indiscutible que resulta un avance importantísimo para aliviar la situación de vulnerabilidad de los niños y adolescentes y de mejorar respecto al ingreso de esos hogares en todos los rincones del país. Ahora bien, se debe trabajar para que no se limite exclusivamente a la condicionalidad demandada y se tenga también en cuenta el mejoramiento o la calidad de la oferta.

El problema clave de la desigualdad de la educación reside en la calidad de esta. Si no hay inversión suficiente en el sistema público, que es el que puede cerrar brechas, el esfuerzo es insuficiente, más aún si se tiene en cuenta que se trata de un programa nacional y de una financiación de la oferta, fundamentalmente subnacional. Esto, aunado a que las condiciones de acceso o cercanías que tienen los habitantes a los establecimientos no es la misma en función de donde se habite en el país (pueblo, localidad, municipio, provincia, región). No debe tratarse solo de brindar oportunidad, sino también de “dar oportunidad a la oportunidad”.

Esto implica trabajar fuertemente y de forma coordinada para atender a las capacidades endógenas de las estructuras estatales y privadas que prestan el servicio.

La segunda cuestión invita a una reflexión más profunda, por supuesto sujeta a un análisis que no desarrollaremos en este punto, pero que a pesar de esto nos interesa destacar: detrás de este tipo de intervención pueden surgir voces cobardes y discriminadoras de grupos que, en vez de pensar en el fortalecimiento del sistema y de los planes a la cuestión detallada en el cuestionamiento anterior, pregonen una supuesta responsabilidad de los pobres para superar dicha pobreza, ya que se les ha ofrecido la oportunidad, pero esta ha sido desaprovechada. Aun más, esa responsabilidad puede trascender el ámbito del propio hogar y plantearse como elemento de responsabilidad social o cultural de crecimiento del país, ya que la pobreza sería un obstáculo para tal logro. O sea, los pobres acabarían siendo los responsables de su condición y, por ende, de que el país no crezca lo suficiente.

REFLEXIONES FINALES

El análisis vertido a lo largo del trabajo nos permite vislumbrar la importancia de la adopción y el fortalecimiento de políticas redistributivas como un remedio al ciclo de dependencia centro-periférico y a las enormes asimetrías regionales que existen en Argentina.

La disminución de la indigencia y de la pobreza se debe a importantes y ambiciosos programas sociales y económicos redistributivos llevados adelante por el Estado nacional, luego de un cambio de paradigma ideológico, político e institucional que provocó la crisis del 2001; sin embargo, también podemos observar una perpetuación y hasta un acrecentamiento de la dinámica productiva que caracterizó la década de los noventa en Argentina. Las diferencias entre la productividad y el empleo formal en las distintas regiones es cada vez mayor, y

eso impacta directamente en la posibilidad de desarrollo que tenga un habitante según el lugar donde nazca o donde escoja vivir, es decir, la localización geográfica de un individuo estaría determinando, de cierta manera, su situación socioeconómica y sus oportunidades de desarrollo.

En la medida en que exista alguna restricción a las potencialidades, las facultades o los derechos de los ciudadanos, como la educación y el empleo, por ejemplo, relacionados con factores exógenos (como el lugar de origen o habitabilidad, entre otros), entonces claramente hay una constitutiva desigualdad de oportunidades. Esto provoca el movimiento migratorio, fundamentalmente interno, que caracteriza la geografía del país, con ciudades grandes y pujantes (tal como pudimos observar en los elementos sujetos a análisis, concentrados en la pampa húmeda), conjuntamente con territorios desolados de grandes extensiones, con todos los efectos que esto trae aparejado en las diferentes aristas de análisis. En este sentido, velamos por la necesaria y urgente necesidad de un cambio estratégico tendiente a la definición de políticas públicas de redistribución geográfica de la productividad y el empleo, como también en la generación de capacidades endógenas estatales, como únicos medios posibles de rompimiento del ciclo de dependencia centro-periférico. Pensar en un modelo de desarrollo nacional implica necesariamente atender y revertir el ciclo de dependencia centro periférico anteriormente demostrado.

El importante camino que ha tomado la Argentina en la última década debe necesariamente atender a la recomposición de las variables de productividad y empleo, en las distintas regiones, con el previo o concomitante fortalecimiento de las capacidades endógenas estatales, desde el punto de vista financiero. Esto, a través de un replanteamiento conjunto de la ley de coparticipación, como instrumento, y del federalismo fiscal, como fenómeno, que resulta proclive a producir los efectos inversos a esta mencionada recomposición.

REFERENCIAS

1. Adelantado, J. y Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, 11, 117-134.
2. Albornoz, V. et. al. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Río de Janeiro: Honrad Adenauer.
3. Bulit Goñi, E.G. (2008). *La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994* (tomo III). Buenos Aires: La Ley.
4. Blofield, M. (2011). *Desigualdad y política en América Latina*. Recuperado de http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/04_blofield.pdf
5. Brandao, C. y Fernández, V. R. (2014). Lo urbano y el Estado. En *América Latina en movimiento* (pp. 7-10). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2008). *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile: Autor. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf
7. Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina (2012). *Producto bruto geográfico de la provincia de Santa Fe. 2008-2010*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autor.
8. Corti, H. (2007). *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
9. Félix, M. y López, E. (2010) La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina. *Revista Herramienta*, 45. Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-45/la-dinamica-del-capitalismo-periferico-postneoliberal-neodesarrollista-cont>
10. Fernández, V. R., Vigil, J. y Seval, M. (2013). Institucionalidad regional en la Argentina reciente: el dilema de la política pública de desarrollo regional. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, 1(2), 77-105.
11. Fernández, V. R. y Lauxmann, C. (2014). ¿Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano. *Cuadernos de Cendes*, 86, 49-72.
12. Hernández, A. M. (2010). *La coparticipación impositiva federal*. Buenos Aires: La Ley.
13. Informe de Oxfam (2014). Informe 178. Recuperado de <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>
14. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Secretaría de Tecnología para la Gestión. (2009). *Producto bruto geográfico de las Provincias Argentinas. Periodo 1993-2006*. Santa Fe: Autor.
15. Narodowski, P. (2007). La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina. *Revista Geograficando*, 3, 67-88.
16. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2014). Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Buenos Aires.
17. Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. (2008). *Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Una propuesta analítica y metodológica*. Costa Rica: Fundación Carolina y Flacso.
18. Rezzoagli, L. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal. Un enfoque jurídico-financiero-institucional del caso argentino. *DAAPGE*, 11(17), 113-131.

19. Rezzoagli, L. (2013). Teoría de la dinámica fiscal contradictoria de los países latinoamericanos en un ámbito determinado por la coexistencia del capitalismo global y la democracia representativa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, 43(118), 117-142.
20. Rezzoagli, L. y Bazza, A. (2013). Aspectos claves del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la república Argentina. *Revista Vía Iuris*, 13, 61-71.
21. Serio, M. (2011). Igualdad de oportunidades en ingresos: el caso de Argentina. *CEDLAS*, 126. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3428/Documento_completo.pdf?sequence=1
22. Smeeding, T. M., Erikson, R. y Jäntti, M. (2011). *Persistence, Privilege, and Parenting – The Comparative Study of Intergenerational Mobility*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
23. Stumbro, G. y Rivas, D. (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Cepal.
24. Tilly, C. (1999). *Durable inequality*. Berkeley: Universidad de California. Recuperado de http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/taking_tilly_south.pdf
25. Wainer, A. (2011). Mas allá del consejo monetario: grandes empresas. *Revista Problemas del Desarrollo*, 164(42), 99-123.