

Titulo

FEDERALISMO Y COPARTICIPACIÓN: QUIEN NO CAMBIA TODO, NO CAMBIA NADA.

Resumen

No hay formación estatal moderna sin tributos. Toda la historia social de la humanidad está atravesada por los tributos. Y toda comunidad debe repartir la carga del trabajo para la creación de la riqueza y los tributos (hoy impuestos) en el aporte de quienes habitan dicha comunidad, en función del bien común.

Este precepto, tan claro en la elaboración teórica, es incompatible con un sistema de producción basado en la explotación, el extractivismo y la búsqueda de la maximización de ganancias individuales sin importar lo que le suceda a los semejantes en la comunidad.

Estas cuestiones tan elementales son la base para el desacuerdo respecto de las partes que componen el todo. Las unidades sub-nacionales y el gobierno central siempre serán partes en disputa, si no existe un proyecto de unidad nacional. Y no puede haber proyecto de país si no está resuelta la base fundamental que lo sostendría: el monopolio de la fuerza física y la carga de los tributos.

Nunca existió ese pacto, desde los orígenes de la formación estatal de las provincias unidas del Río de la Plata a la moderna Argentina actual. La relación de los gobiernos federales con gobernaciones provinciales fue tensa, de pactos ad-hoc, de intervenciones, de alineamientos coyunturales, buscando cada actor/sector protagónico el éxito individual por sobre la idea del bien común de la Nación (si es que lo hubiere) y una carga tributaria acorde que atendiera y respaldara teórica y prácticamente dicho proyecto.

El seminario convoca a reflexionar sobre el Federalismo Fiscal. Bien, digamos entonces que la comunidad científica reconoce este tópico como una forma organizacional de financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno, así como los medios para su financiamiento, buscando responder a cómo se van a repartir las responsabilidades del suministro de bienes y servicios públicos y cuáles son los principios económicos por los que debe regirse dicho reparto de las responsabilidades (Stiglitz:2000).

Por lo tanto, está claro que hablar de federalismo fiscal en Argentina es referirse necesariamente a la coparticipación federal. Pero como afirmamos más arriba, el debate sobre los diferentes aspectos del sistema de tributación y su distribución se encuentra abierto desde los orígenes institucionales

Una discusión teórica, con honestidad intelectual y las posiciones político-ideológicas sobre la mesa, giraría en torno a cuál es el grado de descentralización que debería buscarse para contar con un esquema de federalismo fiscal que no sólo sea eficiente – asegurando correspondencia fiscal – sino equitativa y sostenible, permitiendo reducir las disparidades de recursos y oportunidades dentro de los territorios nacionales.

No es ésta una cuestión científica. No hay fórmulas racionales, ni ecuaciones posibles. Toda ciencia, incluidas las ciencias exactas, reposan sobre un basamento teórico y una

mirada del mundo. El monopolio del saber, transformado en ciencia, legitima ciertos debates y anula otros. La coparticipación, es decir, los tributos, están en el origen, antes de la creación científica que aplica el método. En el terreno político de la disputa, la fuerza, la decisión, la imposición ó tal vez, con alguna esperanza, el diálogo y el consenso. Pero no tenemos tantas esperanzas en esto último puesto que no hay prácticamente verdaderas reformas fiscales que no sean precedidas por la guerra y la revolución. Con las revoluciones Inglesa, americana y francesa, nos sobran los ejemplos. La base subyacente de dichas guerras fueron las banderas de los tributos, quien los crea, sobre qué base, quien los paga, bajo qué modalidad y con qué tipo de penalidades por el incumplimiento.

En el origen de la formación estatal moderna, los impuestos no se pusieron en discusión. La fórmula que cita este Seminario en su convocatoria evocando a Alberdi explica la cuestión con claridad: Buenos Aires, su puerto y aduana por un lado, las Provincias y sus impuestos o contribuciones directas a su población por el otro. Digamos también que en aquel entonces, mediados del S XIX, la población argentina era relativamente escasa y los sujetos de verdaderos derechos eran menos aún. Poco era lo público que debía sostenerse con la contribución de todos. Un país de pocos propietarios que gobiernan para sí mismos.

El país creció en todas sus dimensiones y variables. Y los cambios impositivos y los intentos de una coparticipación federal aparecieron en el debate por una necesidad lógica, aunque jamás fue revisada su situación. Y no es por falta de ganas, sino por falta de acuerdos. Porque creemos que para zanjar esta disputa, lo que subyace lamentablemente es la guerra.

Sin ánimo de historizar aquí, podemos afirmar que la cuestión del federalismo fiscal argentino se sintetiza afirmando la existencia de una fuerte descentralización política y administrativa en cabeza de las autonomías provinciales pero conviviendo con una centralización económica en pocas jurisdicciones y una muy débil autárquica de las provincias, lo cual torna irrealizable su tan mentado poder no delegado.

Sostenemos que no es dable hallar la búsqueda de una solución en el diseño o ingeniería institucional. Lo afirmamos en un doble sentido: Por un lado, es errado pensar que el “traje institucional haya quedado chico” (Gargarella) ó que el andamiaje de incentivos sea defectuoso. Por otro lado tampoco creemos que las razones centrales deriven de la existencia de una débil cultura institucional y/o débil apego a la Ley, lo que Nino sintetizó en “un país al margen de la ley”. En resumidas cuentas, el problema no pasa porque no se cumpla lo que dicta la constitución, porque a decir verdad, nada afirma. Al Art. 75 Inc 2 se convirtió, a treinta años de su nacimiento, en un catálogo de ilusiones con una legislación defectuosa en cuanto a los requisitos para que dicho acuerdo (la Ley-Convenio) vea la luz.

Se trata a fin de cuentas de reconocer que no hemos podido/querido adoptar, en tanto comunidad, una vida social organizada (Oszlak), desde la misma génesis y consolidación del Estado Nacional

¿Qué nos proponemos entonces? Exponer y visitar histórica e ideológicamente el origen y evolución del federalismo argentino, de repensar las legislaciones y proyectos pasados, bucear en las contradicciones entre quienes defendieron (y continúan haciéndolo) fórmulas mágicas atendiendo a dogmatismos ideólogos confundidos con

pensamiento científico; exponer asimetrías, incongruencias, desnudar posicionamientos y sesgos valorativos explicitados como sistematizaciones de saberes asumidos como verdades absolutas.

Para dicho objetivo, el trabajo se esquematiza de la siguiente forma:

En primer lugar, reflexionaremos sobre conceptualizaciones fuertemente arraigadas y naturalizadas, que cumplen un rol de ocultamiento y no de herramientas que permiten esclarecer y explicar el asunto que nos convoca. Puesto que hablar de “federalismo” y “coparticipación” a secas, sin pensar que dichos conceptos pueden ser polémicos, sólo obtura la comprensión y dificulta la lectura compleja, multidisciplinaria y subjetivada. La “des-conceptualización” nos permitirá comprender el rol del saber, la ciencia, la verdad y el ejercicio de poder.

En segundo lugar, abordaremos el proceso histórico de la coparticipación y las nunca pacíficas relaciones entre nación y provincias. Al mismo tiempo, expondremos la dinámica del funcionamiento de acuerdos y gobernabilidad que dan fisonomía a un sistema político propio, que relaciona y hace interactuar a empresas, burocracia, dispositivo judicial, mayorías legislativas para la sanción de leyes y la visibilidad de actores políticos dirigenciales.

En tercer lugar, presentaremos datos históricos y actuales de la estructura productiva y fiscal de las provincias, sus asimetrías y consecuencias en términos bienestar social, medido por su PBI y PBI per cápita.

Finalmente, una conclusión derivada de todo el análisis con propuestas de los ejes que creemos deberían estar presentes en una discusión sincera sobre la coparticipación. Y todo esto en aras de evitar una idea subyacente que empieza a divisarse en un horizonte lamentablemente cada vez más próximo: el de los inevitables antagonismos que llevarán al colapso y disgregación de la Nación Argentina sin habernos dado antes la posibilidad de pensarnos juntos en armonía, convivencia pacífica y comunidad.