La coparticipación y descentralización del Estado nacional

PEDRO PÍREZ

Introducción

La distribución de los recursos entre diferentes unidades sociales constituye uno de los puntos fundamentales de conflicto, y a la vez de transformación de la sociedad. Esa cuestión se presenta entre muy diversas unidades. Entre las clases sociales, entre diferentes fracciones de una misma clase, entre diferentes regiones, entre el sector público y el sector privado y entre los componentes del sector público. Uno de esos sistemas de distribución está integrado por las unidades jurisdiccionales del Estado: el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

En este trabajo se estudia, parcialmente, la cuestión de la distribución de los recursos entre el gobierno nacional y las provincias en Argentina. Para ello se entiende que esa distribución es el resultado de una dinámica entre ambas partes. Más aún: que se resuelve mediante una relación de negociación entre las provincias y el gobierno nacional. Por otra parte, ese carácter de negociación parecería constituir un atributo del sistema federal como tal. Según Elazar "The political principles that animate federal systems emphasize the primacy of bargaining and negotiated coordination among several power centers..." (Elazar, 1974:202).

El objeto de análisis de este trabajo es el sistema de coparticipación federal de impuestos que distribuye entre el gobierno nacional y las provincias una parte de los recursos públicos, aquellos que se derivan de la recaudación de ciertos impuestos nacionales.

La coparticipación federal es un sistema de normas y procedimientos para determinar los impuestos que, siendo recaudados por el gobierno nacional, serán distribuidos entre éste y las provincias. Dicho sistema se establece mediante una ley-convenio dictada por el gobierno nacional que debe recibir la adhesión legislativa de las provincias. Con esa adhesión, éstas se comprometen a no establecer tributos análogos.

Desde su creación en 1935, el sistema de coparticipación ha sufrido varias modificaciones que han determinado diferentes regímenes. Esos regí-

menes pueden analizarse tanto en los aspectos cuantitativos como en el contexto coyuntural de formación que les da significación.[1]

Desde el punto de vista de los regímenes de coparticipación, es posible establecer siete períodos, mientras que desde el punto de vista meramente cuantitativo pueden encontrarse cuatro tendencias fundamentales.

El primer régimen, que rigió desde 1935, se conformó mediante tres leyes (12139, 12143 y 12147) que dispusieron la unificación y coparticipación de los impuestos internos, las ventas y los réditos. En forma global, las provincias recibieron una proporción decreciente de esos impuestos. Comenzaron el período con el 30.6% del total coparticipado y lo terminaron con el 19.6% en 1946.

Esas normas fueron dictadas por el gobierno que siguió al golpe militar de 1930. Se estaba ante un régimen político formalmente constitucional basado en el fraude electoral y la exclusión política. Fue parte de la reacción de los sectores dominantes a los efectos de la crisis económica desencadenada internacionalmente en 1929. En ese sentido, se impulsó un intervencionismo estatal que trataba de consolidar esa dominación promoviendo el crecimiento industrial subordinado a las actividades primario exportadoras.

El peso creciente del Estado en la economía incrementó la necesidad de recursos. Se sustituyeron las fuentes, hasta esos momentos fundamentales, de los ingresos nacionales (sobre el comercio internacional) que con la crisis habían perdido su importancia, por nuevos impuestos que gravaban las actividades económicas internas dentro del sistema de unificación y coparticipación. Para responder a la crisis se encaró, así, el fortalecimiento del gobierno federal.

En 1947 se modificó el sistema de coparticipación. Entre ese año y 1954 se dictaron las normas que lo configuraron (leyes 12956, 14060 y 14390) hasta 1959.

Con esta legislación se establecieron tres aspectos: el de los impuestos internos; el de los réditos y ventas, a los que se agregó el impuesto a las ganancias eventuales y el impuesto a los beneficios extraordinarios; y el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes, que se incluyó en 1954. Las provincias incrementaron su participación en el total de impuestos coparticipados del 24.0% en 1947 al 39.0% en 1958.

Este segundo régimen se estableció durante un gobierno constitucional del presidente Perón y como resultado de una reunión entre ministros y secretarios de Hacienda de las provincias y la Nación. En este caso se observa el funcionamiento regular de las instituciones en el contexto de un Estado interventor con una política económica que, basada en los excedentes del comercio exterior de la segunda guerra mundial y su posguerra, desarrolló una estrategia distribucionista que sustentó el crecimiento subsidiado de la industria con base en una alianza populista.

[1] En esta parte se sigue un trabajo anterior. Véase Pírez, P., 1986.

El gobierno nacional continuó concentrando actividades y recursos y las desigualdades regionales se incrementaron, fortaleciéndose la concentración territorial por el proceso migratorio y la localización de actividades económicas.

El tercer régimen de coparticipación se inició con la ley 14788 de 1959, que reguló la distribución de la recaudación de los impuestos a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales, incrementando la participación provincial. En 1964, al prorrogarse la ley, se incrementó otra vez esa participación. Este régimen fue promulgado durante el gobierno constitucional del presidente Frondizzi y la reforma correspondió al gobierno constitucional del presidente Illia. A fines del mismo, en 1966, las provincias recibían el 46.2% del total coparticipado.

Los cambios de régimen se iniciaron en 1958 con una reunión de ministros de Hacienda de las provincias y la nación en la que aquéllas solicitaron una participación igualitaria con el gobierno nacional. Éste, alegando la necesidad de recursos dada la crisis económica que se vivía, ofreció mucho menos y se dispuso una participación progresiva desde el 34% en 1959 hasta el 42% en 1963. El gobierno nacional había iniciado una política de estabilización, para controlar la inflación al tiempo que trataba de promover el desarrollo industrial, en una situación de detenimiento del proceso de crecimiento basado en la sustitución fácil de importaciones. El cambio en la dinámica económica, sustentada progresivamente en actividades industriales productoras de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital, amplió relativamente las zonas de localización y las zonas de concentración, incrementando el deterioro de las economías regionales excluidas.

El quinto régimen se definió con las medidas económicas de 1967 por parte del gobierno militar de la llamada "Revolución argentina". La participación provincial disminuyó en el último año de su vigencia (1972) al 40.6%. Esos cambios se dieron dentro de un gobierno autoritario que inició una política económica "modernizadora", liberal y estabilizadora. A nivel regional se comenzó con la atención relativa de las provincias patagónicas, que además del interés geopolítico, constituían la sede de algunas actividades económicas dinámicas.

El siguiente régimen tuvo vigencia entre 1973 y fines de 1975. Se formuló, con la ley 20221 dictada en los últimos meses del gobierno militar, y en ese mismo año, pero ya en el régimen constitucional del peronismo, con la ley 20633. La participación provincial llegó al 60.8% en su último año. Este régimen, correspondiente al período de gobierno constitucional, fue diseñado dentro de una política económica promotora del desarrollo.

El séptimo régimen de coparticipación se inició a fines de 1975 (ley 21251) y se consolidó durante el gobierno militar con las medidas de 1980 y 1981 (leyes 22293 y 22453). Este gobierno, altamente autoritario,

desarrolló una política de disciplinamiento de las fuerzas económicas (junto con la represión política) que provocó el deterioro del aparato productivo, y particularmente la desindustrialización, abriendo la economía nacional al mercado internacional.

La coparticipación de las provincias descendió durante el primer año (1976) al 53.5%, mientras que luego de 1980 disminuyó notablemente para terminar, con la vigencia de este régimen en 1983, en el 24.8%.

El último régimen de coparticipación, aún no definido totalmente, constituye un proceso de permanente negociación y resoluciones parciales. Se inauguró con la recuperación constitucional del gobierno del presidente Alfonsín que, en un primer momento (1984) inició una política de enfrentamiento con la crisis promoviendo el crecimiento económico, para con posterioridad, desde mediados de 1985, cambiar esa política por otra orientada a luchar contra la inflación, subordinando, en una primera etapa por lo menos, el crecimiento. En 1984 se dejaron sin efecto en forma casi total las medidas de los años 1980 y 1981 y las provincias volvieron al régimen de 1973. Para 1985, habiendo vencido ya la ley de coparticipación, se negocia simultáneamente la distribución de ese año y lo que debería ser un régimen permanente.

Respecto de los resultados cuantitativos, es posible percibir cuatro tendencias fundamentales (véase gráfico núm. 1). La primer tendencia (I) entre el año inicial y 1946 se caracteriza por el descenso de la participación provincial. La segunda (II) entre ese último año y 1975, más allá de sus cortes internos, muestra el incremento de la participación de las provincias, hasta llegar en el último año al punto superior de toda la gráfica. La tercera tendencia (III), luego de 1975 y hasta fines de 1983, ofrece un considerable decremento de la parte que reciben las provincias de los impuestos coparticipados. En 1984 se inicia la cuarta tendencia (IV) con una recuperación de la participación provincial.

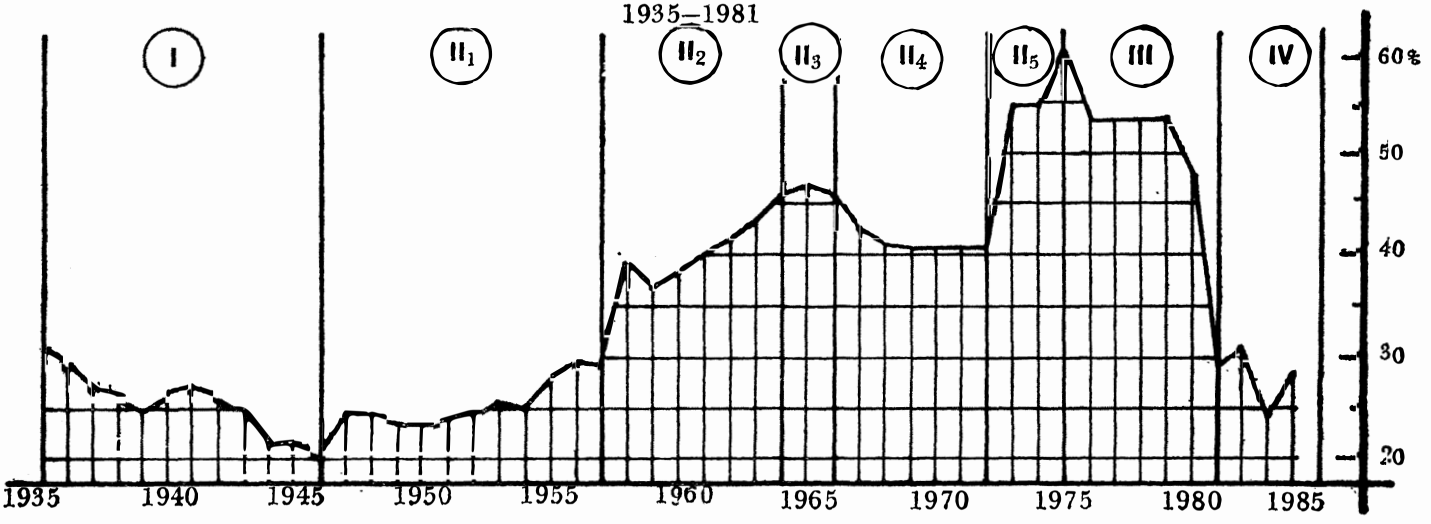
Esas cuatro tendencias constituyen agregados sumamente heterogéneos. La tendencia descendente entre 1935 y 1946 cubre dos momentos: hasta 1942 con un descenso limitado, y en los dos años siguientes con una caída que, estabilizándose en 1945, vuelve a bajar en 1946. El primero de esos momentos corresponde al gobierno constitucional y el segundo al gobierno no constitucional, surgido del golpe militar de 1943.

En 1947 se inició la segunda tendencia, ésta de crecimiento de la participación provincial. En este período pueden percibirse cinco momentos. El primer momento, de moderado crecimiento, entre 1947 y 1957; el segundo que se inicia con un "salto" en 1958, continúa siendo ascendente en forma más rápida hasta 1964. El tercer momento, de relativa estabilización, entre 1965 y 1966. El cuarto significa un corte en la tendencia, bajando la participación provincial en 1967-1968, para mantenerse así hasta su finalización en 1972. El quinto momento vuelve a tomar la tendencia ascendente, entre 1973 y 1976.

La tercera tendencia presenta dos momentos diferenciados. Entre 1976

GRÁFICA NÚM. 1

PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL
1935–1981



Fuente: Pírez, 1986.

y 1979 de disminución y consolidación; mientras que desde 1980 y 1981 se presenta un descenso continuo hasta fines de 1983.

La cuarta tendencia se inicia con el incremento de la participación provincial. La información disponible no permite agregar más en ese sentido (véase Pírez, P., 1986, cuadro núm. 5).

Por otra parte, el sistema de coparticipación en cuanto tal y los regímenes que se van sucediendo en el tiempo serán entendidos como resultado de una relación de negociación entre el gobierno federal y las provincias.

El presente trabajo se propone revisar ese proceso de negociación con un criterio sistemático, teniendo como base el análisis histórico ya efectuado (Pírez, P., 1986). Este análisis sistemático se orienta a producir elementos que permitan repensar el problema, es decir, algunas bases para su resolución. Para ello, en la primera parte se trata de determinar la significación de los recursos coparticipados dentro de los presupuestos provinciales. Se analiza la relación de negociación entre el gobierno federal y las provincias, dando prioridad a la distribución primaria (entre esos niveles jurisdiccionales) frente a la distribución secundaria (entre las provincias). En la segunda parte del trabajo se encara la reflexión sobre la resolución de la cuestión de la coparticipación, distinguiendo entre los aspectos coyunturales, determinados fundamentalmente por las políticas económicas nacionales, las situaciones regionales y la efectividad de las instituciones representativas; de los aspectos estructurales, que se refieren al sistema de relaciones entre las provincias y el gobierno nacional, y que plantean el problema de la descentralización de las actividades y los recursos y, en definitiva, del poder estatal.

PRIMERA PARTE

La negociación federal de los recursos fiscales

I. *La coparticipación federal y los recursos provinciales* [2]

La significación cuantitativa de la coparticipación en la composición de los recursos provinciales no es independiente de los distintos regímenes que se han dado durante los cincuenta años de existencia del sistema de coparticipación. Por otra parte, dicha significación resulta del peso relativo del componente de coparticipación dentro del total de los recur-

[2] En esta sección se analiza información posterior a 1958, ya que solamente desde ese entonces está disponible gracias a los trabajos del Consejo Federal de Inversiones creado en aquel año.

sos de las provincias, es decir, depende también de la dinámica recaudadora provincial.

A continuación se analizará la participación de los fondos coparticipados dentro del total de los recursos de las provincias, teniéndose en cuenta también el resto de las transferencias del gobierno nacional por fuera del régimen de coparticipación. La información que se tendrá en cuenta, que se presenta en el cuadro núm. 1, cubre algunos años entre 1959 y 1981. La comparación, o bien el peso relativo de los aportes federales, se realiza con base en los ingresos corrientes de las provincias que, en los años que se presentan, significaron entre el 92.5% y el 99.5% del total de los ingresos de esas jurisdicciones. Por esa razón, las consecuencias que se obtienen pueden generalizarse para la totalidad de los recursos de los gobiernos de las provincias.

Debe tenerse en cuenta que lo que el cuadro denomina "otras remesas nacionales" está integrado por un conjunto muy variado de transferencias, desde los fondos de coparticipación vial, de vivienda, de desarrollo eléctrico y los llamados Aportes del Tesoro Nacional (ATN).[3]

Según la información disponible (cuadro núm. 1), las provincias integraron sus ingresos corrientes en una mitad aproximadamente con fuentes propias de cada jurisdicción y, en la otra mitad, con transferencias desde el gobierno nacional. Esta segunda mitad estuvo compuesta, a su

CUADRO NÚM. 1

INGRESOS CORRIENTES TOTALES DE LAS PROVINCIAS, SEGÚN SU COMPONENTE PROVINCIAL, DE COPARTICIPACIÓN U OTRA REMESA NACIONAL, 1959, 1966, 1972, 1979 Y 1981 (EN PORCENTAJES)

Ingresos	*1959*	*1966*	*1972*	*1979*	*1981*
Ingresos corrientes % sobre total ingresos	96.83	92.47	92.52	97.16	99.42
Jurisdicción provincial	49.9	48.8	42.2	51.1	56.6
Coparticipación	44.8	50.8	33.6	39.3	37.2
Otras remesas nacionales	5.4	0.3	22.2	9.6	6.2
Total ingresos corrientes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado con base en datos de Núñez Miñana y Porto, 1983, cap. III.

[3] Sobre esas transferencias puede revisarse Porto, A., 1986.

vez, por los recursos correspondientes a la coparticipación, así como por otro tipo de remesas desde aquel gobierno. Ambos tipos de transferencias federales tuvieron peso muy diferente. La coparticipación significó entre una tercera parte y la mitad de los ingresos corrientes totales de las provincias. Las otras transferencias representaron desde menos del 1.0% hasta poco menos de una cuarta parte de ese total. La información que se comenta sugiere una situación particular de relativo equilibrio. En los años seleccionados, el total de los montos que las provincias recibieron del gobierno nacional significó siempre cerca del 50% del total de los ingresos corrientes provinciales, independientemente de que esa mitad se integrase en forma muy diferenciada por aquellos dos rubros. Pareciera existir cierto equilibrio de las finanzas provinciales que, si no se logra con la coparticipación, es complementado con las transferencias nacionales.

Lo anterior justifica la importancia de la coparticipación para los gobiernos provinciales. Por otra parte, debe pensarse que esa participación de las diferentes fuentes de los ingresos de las provincias tiene otros determinantes y, particularmente, depende de la dinámica tributaria provincial. Ésta, por su parte, no parece depender de la coparticipación, salvo que pudiera estar sujeta a ciertos determinantes comunes que las provincias hicieran variar simultáneamente en el mismo sentido.

Para lograr una noción más cabal de la significación de la coparticipación en las finanzas provinciales, se relaciona la información anterior con la del gasto provincial para esos mismos años (cuadro núm. 2).

El gasto provincial en valores constantes creció en términos generales en los años seleccionados, si bien en forma diferente en los distintos períodos. El mayor incremento se encuentra entre 1959 y 1966 (128.7%). Entre esos años, como se vio, disminuyó levemente el componente propiamente provincial de los ingresos, y la coparticipación llegó en 1966 al 50.8% mientras que las otras remesas significaban el 1.0% de los ingresos

CUADRO NÚM. 2

CRECIMIENTO DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LA MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES EN VALORES CONSTANTES DE 1960, 1959-81
(EN PORCENTAJES)

Años	*1959-66*	*1966-72*	*1972-79*	*1979-81*
Gasto	128.7	16.6	71.0	12.8

FUENTE: Elaborado con base en datos de Núñez Miñana y Porto, cap. IV.

provinciales. Pareciera que el gasto provincial hubiera estado asociado, en gran medida, con el incremento de la coparticipación.

Entre 1966 y 1972 el gasto público de los gobiernos provinciales creció, en forma mucho más moderada, en un 16.6%. Durante esos años tuvieron importancia las remesas nacionales fuera de la coparticipación. Esto podría confirmar la asociación de la coparticipación con el gasto de las provincias y, por otra parte, la necesidad de compensar la pérdida de capacidad financiera de las provincias incrementando las remesas del gobierno nacional. Sin embargo, el gasto público de la Administración Nacional, medido como proporción del PIB descendió del 16.5% al 14.4% en esos mismos años (véase Orlansky, s/f).

Entre 1972 y 1979 el gasto de los gobiernos provinciales se incrementó en un 71.0%. En ese último año los recursos de fuente provincial fueron el componente fundamental del total de los ingresos (51.1%), mientras que las remesas nacionales fuera de la coparticipación descendieron al 9.6%. Debe tenerse en cuenta que durante este período se logró la mayor participación de las provincias en los impuestos coparticipados, a partir de la legislación de 1973. Por otro lado, en el año intermedio de 1975 aquella había llegado a una proporción aún superior. Es evidente que el incremento de la coparticipación no inhibió la recaudación provincial, permitiendo el incremento del gasto de esas jurisdicciones al igual que el nacional (*idem*).

El crecimiento del gasto de los gobiernos provinciales durante el último período considerado se refiere solamente a la información de tres años. Por esa razón, el 12.8% de su incremento debe ser ponderado. En estos años, la coparticipación disminuyó debido a las reformas de 1980 y 1981, de allí que el crecimiento del gasto se haya debido fundamentalmente a los ingresos de origen provincial que significaron el 56.6% en 1981. Los otros dos componentes de los recursos de las provincias disminuyeron: la coparticipación al 37.2% y las otras remesas nacionales al 6.2%. De todos los años revisados, 1981 significó el de mayor "autonomía" financiera de las provincias, es decir el año en que éstas debieron valerse en mayor medida con los recursos obtenidos en sus territorios. Por otra parte, para entonces los gobiernos provinciales habían recibido la transferencia de servicios que prestaba el gobierno nacional y que quedaron a cargo de sus fiscos (Educación Primaria y de Adultos, Salud Pública, Agua y Energía Eléctrica y Obras Sanitarias).

De la información analizada resulta evidente la enorme importancia que para los presupuestos provinciales tienen los ingresos que se originan en el gobierno nacional y, particularmente, aquellos que corresponden a la coparticipación federal. Las provincias no están en condiciones de operar como entidades político-institucionales sin esos ingresos, que constituyen una parte central de sus recursos.

II. *La negociación por la coparticipación federal*

Conociendo ya la significación de la coparticipación federal para las finanzas provinciales, se avanzará en su estudio entendiéndola como producto de una relación de negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Para ello se parte de la dilucidación de la naturaleza política del acto legislativo que conforma los regímenes de coparticipación y de las variables que determinan el contexto de significación de cada uno de esos regímenes: el régimen político, la política económica y la situación regional.

A) *El sistema de coparticipación federal: imposición o negociación*

Más allá de los problemas constitucionales que desde un principio se le han encontrado al sistema de coparticipación federal, es preciso determinar políticamente la naturaleza de su creación, de la Ley-Convenio que les da existencia.

El procedimiento de creación y transformación presenta formalmente dos momentos: la producción de una definición mediante una ley nacional y su posterior convalidación mediante el acuerdo que manifiestan las provincias al dictar leyes de adhesión.

Ese procedimiento ofrece las primeras pistas: el Congreso Nacional define el régimen de la coparticipación y las provincias adhieren al mismo (o no). Es decir, frente a un hecho consumado, ya que es una "Ley de la Nación", las provincias tendrían solamente el derecho de excluirse en caso de no considerar adecuada la ley de coparticipación.

Es posible afirmar que ese argumento supone una formulación excesiva porque, formalmente también, las provincias integran la instancia nacional de legislación mediante los legisladores provinciales y, particularmente, sus representantes en el Senado. Más aún, se podría decir que el proyecto de ley que el poder ejecutivo envíe al Congreso será resultado de un proceso previo, no necesariamente formal, de compulsa con las provincias, resultando así en un primer acuerdo que formalizado legalmente, recibirá la adhesión o acuerdo final.

De todas formas es interesante entender que formalmente el procedimiento tiene un importante contenido de imposición, casi pudiera decirse de "hecho consumado" para las provincias.

Siendo esto así, es relevante revisar el procedimiento de elaboración de la ley.

La primera observación bastante obvia, es que ese procedimiento no es el mismo durante un gobierno constitucional que durante un gobierno no constitucional. Esa diferencia existe tanto a nivel formal o institucional como a nivel político.

Constitucionalmente, una ley es el resultado de una dinámica entre dos instituciones: el Ejecutivo y el Legislativo. Ello supone la necesidad de una primera vinculación, política, que puede adoptar la forma de la coincidencia o la oposición. Si una ley se dicta es porque han coincidido el Legislativo y el Ejecutivo. Pero la oposición no es necesariamente una vinculación final entre esas instituciones. Una oposición puede llegar a devenir un acuerdo.

Formalmente, también, un proyecto de ley del Ejecutivo es un producto técnico de ese órgano de gobierno que plasma una política o una línea política de acción. Constituye una toma de posición, frente a algún problema en particular. Pero por detrás de la formulación técnica de un proyecto existe, o puede existir, un proceso político en el que interviene un conjunto de actores que, teniendo interés en el asunto, logran acceder a las discusiones preliminares.

En suma, existen dos ámbitos de "resolución", o si se quiere, de producción de la ley que pueden significar que la misma no sea plenamente una imposición. Y ello puede ser así ya que en esos ámbitos es posible introducir el "punto de vista" provincial. En el primero de ellos, la relación Ejecutivo-Legislativo, porque las provincias cuentan formalmente con representantes (senadores), además de la representación que ejercen los diputados. En el segundo porque las provincias pueden "hacer llegar" sus posiciones y lograr influir en mayor o menor grado en el proceso de formulación del proyecto.

De esta manera, lo que formalmente pudiera ser si no una imposición, sí un convenio condicionado, con la única posibilidad de ratificar (adherirse) o excluirse, se transformaría en el resultado de un proceso de *negociación,* de contrastación de posiciones y, en definitiva, la toma de posición de los órganos federales puede ser influida por las provincias.

B) *Regímenes políticos y política económica en la negociación de la coparticipación federal*

La vinculación de las definiciones de la coparticipación con el regimen político y con la política económica impulsada por el gobierno nacional se basa en dos hipótesis. Según la primera, dado que la coaparticipación es considerada el resultado de un proceso de negociación, la existencia y funcionamiento de las instituciones constitucionales y la forma democrática de acceso al y del ejercicio del gobierno constituirán un elemento definidor. Así, las provincias, utilizando como canales de mediación a esas instituciones en esa forma de gobierno, lograrán una mayor incidencia en la conformación de la ley de coparticipación, sea mejorando sus posiciones anteriores o morigerando futuras pérdidas en aquélla.

Mientras que, en regímenes no constitucionales y autoritarios, será mucho menor esa capacidad de incidencia de las provincias.[4]

De acuerdo con la segunda de las hipótesis, la ley de coparticipación que proponga el poder ejecutivo dependerá de los lineamientos fundamentales de la política económica que esté implementando o del proyecto económico que vaya a llevar adelante.

Por otra parte, entre ambos determinantes existe una relación estrecha, de modo que su combinación es definitiva para el régimen de coparticipación.

Antes de continuar con el razonamiento es conveniente revisar, con este enfoque, la historia de la coparticipación federal, organizándola en relación con esas dos variables: régimen político y política económica.

Para ello se operará con dos dimensiones polares en cada una de las variables. En relación con el régimen político ya se mencionó la clasificación entre constitucional y no constitucional. Para las políticas, la situación se muestra más compleja, de todas formas, y a los fines del razonamiento, se operará con dos dimensiones. En el curso de los años estudiados se encontraron diversas políticas económicas. Más aún, la variable "política económica" misma es un resultado sintético integrado por un conjunto de factores: la situación internacional y su presencia o impacto nacional, las tendencias estructurales y la coyuntura del desarrollo nacional, el "punto de vista" respecto a esos dos aspectos, el régimen político, etcétera.

Teniendo en cuenta esa heterogeneidad es difícil concretar (simplificar) esas variables en dos dimensiones polares. En primer lugar se encuentran políticas que corresponden a coyunturas de bonanza y otras de penuria; en segundo lugar, políticas que reaccionan intentando la expansión o el crecimiento del proceso económico, o bien su restricción o ajuste. Generalmente se enfrentó la bonanza con políticas de crecimiento y la penuria con políticas de restricción. Estas últimas, normalmente aparecieron como políticas estabilizadoras, en la medida que las crisis económicas se presentaron con altas tasas de inflación. A los fines del razonamiento, las políticas económicas serán clasificadas en: políticas de crecimiento y políticas de restricción. Debe tenerse en cuenta que muchas veces esas políticas se han caracterizado por una composición, estable o inestable, de ambas dimensiones. Por ello, independientemente de esa combinación, se atenderá a la definición predominante, considerando a la política en su conjunto.

[4] Esta hipótesis no niega la existencia de mecanismos informales durante los gobiernos autoritarios. Ocurre por una parte que los mismos son mucho menos visibles y, por ello, difícilmente recuperables, por otra parte difícilmente servirán para introducir posiciones muy ajenas al sistema de decisiones y/o tendrán una capacidad ínfima de producir transformaciones. De todas formas, esas transformaciones se deberán más que al peso de la demanda, al criterio del tomador de la decisión.

Relacionando las dos variables puede construirse un cuadro con cuatro posiciones posibles:

	Política económica	
Régimen político	*Crecimiento*	*Restricción*
Constitucional	1	2
No constitucional	3	4

Las variables seleccionadas, en razón de la definición propuesta, se distribuyen históricamente de la manera que se menciona seguidamente. En relación con el régimen constitucional, los períodos de coparticipación que han sido trabajados se distribuyen así:

Régimen constitucional	*Régimen no constitucional*
1946-54	1943-45
1958-66	1967-72
1973-75	1980-81
1984-85	

Atendiendo a las políticas económicas se encuentra el siguiente cuadro:

Políticas de crecimiento	*Políticas de restricción*
1946	1958
1973	1967-68 1975
1984	1980-81 1985

De acuerdo con esta información, predominan las políticas de restricción y no existe correspondencia unívoca entre ambas variables. Si se combinan los dos criterios se obtiene la siguiente distribución:

	Política económica	
Régimen político	*Crecimiento*	*Restricción*
Constitucional	1946, 1973 1984	1958, 1975 1985
No constitucional	—	1967-68 1980-81

En la posición 1 se encuentran tres períodos de conformación del régimen de coparticipación, otros tantos en la 2, ninguno en la 3 y dos en la 4. Es interesante observar que el casillero número 3 permanece vacío. Esto quiere decir que en los períodos observados no hubo política de crecimiento que no hubiese sido promovida por regímenes constitucionales.

Atendiendo a la información pareciera tener más peso la variable "política económica" que la variable "régimen político". Recuérdese la hipótesis inicial: las provincias mejorarán su participación en la coparticipación federal durante los regímenes constitucionales; con políticas de crecimiento, las provincias también la incrementarían y, en el caso de políticas restrictivas, la disminuirían.

Obsérvese la distribución:

	Política económica	
Régimen político	*Crecimiento*	*Restricción*
Constitucional	1946-54 (+) 1973 (+) 1984 (+)	1958 (+ −) 1975 (Dic.) (−) 1985 (+ −)
No constitucional		1967-68 (+ −) 1980-81 (−)

NOTAS: (+) Mejora la participación provincialá (−) empeora la participación provincial; (+ −) empeoramiento o pérdida relativos de esa participación.

La relación entre coparticipación federal y política económica se muestra evidente. Las provincias perdieron participación en forma absoluta

con la reforma de diciembre de 1975, en 1967 y en 1980-81. En 1958, las provincias no lograron lo que demandaban, sino mucho menos. En este caso, perdieron si se considera que la demanda era adecuada a la realidad y respondía a las necesidades provinciales. En 1985, las provincias, si bien han ganado en el año anterior, la propuesta (ya que no se trata de un régimen definido aún) es inferior a la demanda, y las provincias entienden que no logra cubrir sus necesidades. Por otra parte, la resolución del régimen provisorio para ese año indicaría una subordinación de las provincias (que las perjudica). Estos dos últimos hechos introducen el peso del régimen político dentro de la determinación de la coparticipación, complementando a la política económica. Por otro lado, con las políticas de crecimiento las provincias lograron mejorar sus participaciones (1946, 1973 y 1985).

Si se observa el resultado de la combinación de ambas variables, es posible afirmar que el resultado depende de ella. Ahora bien, no existiendo en esta "muestra" ningún caso de régimen no constitucional con predominio de políticas económicas de crecimiento, la generalización es incompleta. De todas formas, esa ausencia puede indicar algún rasgo más general sobre la relación entre las dos variables en juego. Los resultados elaborados con base en la información existente permiten proponer la correspondencia de las hipótesis. Combinando ambas variables es posible pensar que en los casos que fueron decididos en coyunturas con predominio de políticas restrictivas y dentro de un régimen constitucional, la existencia de este último habría operado debilitando el efecto negativo que para la coparticipación de las provincias tendría aquella política. Así, la pérdida o desmejoramiento que sufren las provincias en los casos del casillero núm. 2 del cuadro anterior habría sido morigerada, respecto de aquellas que están en el casillero 4, por la diferencia en el régimen político. En 1958 pudiera pensarse que no hubo pérdida para las provincias, pero si se tiene en cuenta el proceso de negociación se observa una pérdida relativa pese a que hubieran incrementado su participación. En 1975, la pérdida fue respecto de la última conquista y su retracción a una posición de relativa satisfacción, la del régimen de 1973-74. En 1985, si bien se trata de un proceso de negociación, la situación que se perfila se asemeja a la de 1958 en la medida que, desde un punto inicial de demandas provinciales, no se ha logrado incidir en ese grado en la definición de la política del gobierno federal. De allí que, con la provisoriedad que tiene hacer proposiciones sobre un proceso en marcha, es posible considerar que se da un relativo perjuicio para las provincias.

En suma, la presencia de un régimen constitucional morigeraría, al parecer, la aplicación de las políticas restrictivas. Esta afirmación es evidente, no solamente para la coparticipación, sino para la política económica como tal. Esto es así ya que el ejercicio constitucional y democrático del poder institucional permitiría la existencia de formas amplias de representación de los intereses sociales, tanto regionales como sectoriales.

La clasificación efectuada dio lugar a tres posiciones reales (1, 2 y 4). Estas posiciones parecen constituir un continuo: desde regímenes constitucionales con políticas de crecimiento con ampliación de la participación de las provincias, pasando por regímenes constitucionales con políticas restrictivas y con perjuicio relativo para las provincias, hasta regímenes no constitucionales con políticas restrictivas que disminuyeran considerablemente esa participación.

C) *La coparticipación federal y la situación regional*

Podría afirmarse que en tanto el gobierno federal tenga un peso superior al de las provincias en la determinación de la coparticipación, fundamentalmente por el predominio de la política económica nacional, ese régimen tenderá a determinarse más por las necesidades globales de la acumulación nacional, en sus sectores fundamentales, que por las necesidades de crecimiento regional. De esta forma, los intereses regionales localizados fuera del ámbito territorial de asentamiento de las actividades con base en las cuales se reproduce la economía nacional quedarán subordinados.

Si se tiene en cuenta el contexto regional del país y sus alteraciones durante los cincuenta años del sistema de coparticipación (véase Pírez, 1986), es posible comprobar que la política del Estado federal acompañó, facilitándola, la tendencia que la dinámica de las actividades económicas imprimía en la configuración regional. Esa tendencia significó una concentración de actividades (particularmente las más dinámicas) y de población en un primer momento en ámbitos territoriales limitados y reducidos para que, con posterioridad a la consolidación del patrón regional altamente concentrado, se produjese una relativa expansión sobre zonas vinculadas con aquéllas, pero que excedían los marcos territoriales limitados de concentración. Se superó el ámbito metropolitano de localización generándose un espacio más amplio. En el intento de poner una fecha a esa transformación, es posible pensar en los años sesenta.

Vinculando la evolución del sistema de coparticipación con la mencionada dinámica regional se nota que, aproximadamente también para esos años, se produjo una importante ampliación de la participación provincial. Pero, más aún, es importante remarcar el incremento de las demandas provinciales. Como se vio, el aumento de la participación de las provincias a partir de 1959 fue reducido en comparación con el nivel de las demandas que ellos habían expresado. Las provincias demandaban la participación igualitaria, que lograrían quince años después.

Esa transformación en la configuración regional, particularmente de las actividades industriales, habría ampliado las necesidades de las administraciones más allá de la zona que había venido concentrando su aten-

cion. Ello habría incrementado las necesidades financieras de las provincias y, por eso mismo, habría motivado el aumento de sus demandas.

En este aspecto, es posible suponer que el sistema de coparticipación federal constituye un procedimiento de resolución de la distribución de los recursos públicos a nivel territorial o regional. Por una parte, se trata de un procedimiento, entre otros, ya que la asignación territorial de los recursos no depende solamente de ese sistema, sino que está integrada por un conjunto amplio de decisiones, particularmente referidas al gasto público. Por otra parte, en tanto el procedimiento de distribución territorial o regional supone la asignación diferenciada a distinto tipo de sectores sociales. Por eso mismo este procedimiento constituiría un ámbito de confrontación o bien de negociación entre esos sectores. Esta proposición supone que la confrontación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional (para la llamada distribución primaria) y aún entre gobiernos provinciales (en la distribución secundaria), tiene por detrás una confrontación entre sectores sociales regionalmente diferenciados. Si así fuere, los gobiernos provinciales y el gobierno nacional podrían operar como una suerte de mediación en esa confrontación entre sectores sociales.

En esa confrontación por la coparticipación están en juego, del lado de las provincias, dos situaciones diferenciables. Por una parte, las necesidades financieras para la existencia de los aparatos gobernantes de esas jurisdicciones (pago de salarios a sus empleados, por ejemplo) pero, por otra parte, la posibilidad de cumplir un papel en la promoción del desarrollo de las actividades económicas regionales, así como en la generación de condiciones de vida adecuadas para su población. Se trata en definitiva de su función en la acumulación en las actividades económicas regionales y en la reproducción de la población, en la medida que existe una "sociedad regional" en relación con la cual se define el gobierno provincial.[5]

En esa confrontación, el gobierno provincial oficia de mediador entre esos intereses regionales (algunos de su mismo aparato) y el gobierno nacional.

Para que esta proposición tenga sentido es preciso continuar con la hipótesis y entender que en el lado federal también es posible diferenciar dos situaciones. Por una parte, los requerimientos financieros del aparato gubernamental federal y, por la otra, las necesidades del cumplimiento de sus funciones en la acumulación económica y la reproducción de la población de los sectores nacionales.

El desarrollo de las relaciones económicas a nivel territorial tiene dos efectos globales contradictorios. Por una parte produce una tendencia a una ocupación homogénea del territorio con base en la expansión de la forma de producción predominante a nivel nacional y de los sectores

[5] Pueden verse las argumentaciones provinciales en Pírez, 1986.

economicos que le dan su dinamismo. Pero junto a ello presenta una tendencia al desarrollo desigual y combinado territorialmente. Las desigualdades que se observan a nivel regional son resultado de relaciones entre los sectores y fracciones económicas fundamentales, principalmente en torno a la generación, retención, apropiación y acumulación del excedente económico. Con esa base, lo regional constituye una trama de intereses que presentan también forma política en tanto se dan dentro de relaciones por la distribución de los mercados, los expedientes y, particularmente, por la definición de políticas públicas que incidirán en aquella realidad.

En ese contexto es posible distinguir sectores productivos definidos por una presencia exclusivamente regional, en el submercado regional o local (producción de ciertos alimentos), sectores que logran una presencia nacional por integrarse a la totalidad del mercado nacional o a sus segmentos fundamentales (producción de la vid) y sectores que acceden a una presencia internacional, que logran vincular su producción con el mercado internacional y, así, constituyen la base de sustentación de buena parte del aparato económico total (producción exportable de ganado o de productos industriales).

El dinamismo del proceso económico nacional en términos globales depende, casi exclusivamente, de la producción de los dos grupos mencionados. Cuando se realizan proposiciones sobre la economía nacional se hace referencia a fracciones que están en esos dos grupos, y que constituyen el proceso de acumulación nacional, diferenciado de los procesos regionales.

Aceptando las afirmaciones anteriores, puede percibirse la coparticipación como un proceso de distribución de recursos, a través de la mediación de los aparatos gubernamentales provinciales, entre los diferentes sectores nacionales y regionales de la producción. Debe tenerse en cuenta que, como rasgo general, las actividades que integran el proceso nacional de acumulación se encuentran localizadas en las zonas que han logrado mayores niveles de desarrollo, porque aquellas actividades constituyen en sus relaciones con el resto del aparato productivo, puntos de apropiación del excedente. En esa relación, la política estatal fiscal tiene un papel que puede ser muy importante.

Ese sentido puede tener la relación entre la relativa desconcentración de las actividades más dinámicas y la tendencia al incremento de la participación provincial. Ello significaría que, en la medida que las provincias se integran al nivel nacional del proceso económico, reciben una mayor atención financiera. Ésta, por consiguiente, no se determinaría por las necesidades regionales, sino por aporte regional al crecimiento de las actividades centrales.

La afirmación anterior se referiría a lo que pudiera llamarse la tendencia espontánea en la política del Estado nacional. Tendencia espontánea en la medida que ese organismo se determinaría fundamentalmente

en razón de su función para la acumulación como un todo. Pero, junto a esa determinación primaria, resultante del papel económico del Estado, puede percibirse una segunda determinación basada en el proceso de negociación entre la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales. Ésta es, predominantemente, una función política.

De acuerdo con lo anterior, la distribución de los recursos entre las jurisdicciones nacional y provinciales dependerá de dos diferentes determinaciones: de la función de esas jurisdicciones en la reproducción del sistema económico y social y de la negociación que se realice entre ambos niveles.

D) *La relación de negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales*

Se ha mencionado que la definición de los regímenes de coparticipación es el resultado de una relación de negociación. Toda negociación supone un proceso en virtud del cual las partes involucradas resuelven una situación problemática, una cuestión.

En ese sentido, es posible afirmar que la coparticipación se define dentro de una relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en la que se encara, parcialmente al menos, la resolución del problema común de la distribución de los recursos.

En términos formales, como se vio, esa relación constituye un vínculo casi imperativo. Pero aun dentro de esa perspectiva se observan intersticios que suponen la participación de las provincias en forma autónoma. Puede afirmarse, en consecuencia, que la coparticipación surge de una relación que vincula a dos tipos de actores en un proceso de negociación.

La negociación es, así, una relación. Supone la existencia de dos o más actores que interactúan entre sí, que determinan sus comportamientos en función de sus referencias mutuas. En su sentido más primario, la noción de negociación hace referencia al mundo económico, comercial, como una relación de cambio de bienes entre partes con la finalidad de lograr algún beneficio para cada una de ellas. La negociación, más allá de las relaciones comerciales, hace referencia a un tipo de relación social que se puede presentar en los ámbitos más diversos de la vida social. Se trata de un sistema de interacciones en el que se contrastan aspectos, situaciones o elementos comunes y contradictorios de los intervinientes para que, mediante mecanismos de propuestas y contrapropuestas, puedan resolverse las contradicciones logrando un nuevo estado que satisfaga a las partes. La negociación es un proceso social de resolución de cuestiones caracterizado por la existencia de concesiones y compromisos mutuos. En esos términos, constituye un procedimiento colectivo de resolución que garantiza cierto grado de satisfacción para los actores intervinientes. Así, se opone a la imposición en la que no existen concesiones mutuas,

sino que una de las partes cede frente a la otra. La imposición supone un actor que ejerce una capacidad relativa de determinación superior al resto, mientras que en la negociación, el principio de funcionamiento reside en la relativa igualdad entre las partes. Una igualdad que fuera meramente formal podría significar una imposición escondida bajo las formas de una negociación.

1. *Los elementos de la negociación*

Teniendo en cuenta los cincuenta años de negociacion por la coparticipación federal argentina, es posible entender esa relación de negociación conformada por los siguientes elementos: el objeto o la cuestión a resolver, las partes, los términos (técnicos/políticos), los recursos, el horizonte (coyuntura o largo plazo) y los canales o mediaciones entre las partes de la negociación.

a) *El objeto.* En la relación de negociación estudiada, el objeto es la distribución de parte de los recursos públicos. La determinación de un sistema, con fuerza legal, que distribuya entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales una masa de recursos provenientes de los impuestos que corresponde compartir entre ambas jurisdicciones. El objeto se concreta en tres aspectos fundamentales: qué impuestos coparticipan, en qué proporciones se distribuyen entre los dos gobiernos y en qué proporción se distribuye entre los provinciales la parte que les toque en conjunto.

En términos concretos, el objeto de la negociación (la distribución de los recursos coparticipables), puede aparecer estrechamente vinculado con la distribución de otros recursos públicos. Esto sucede en los casos en que, además de la coparticipación federal de impuestos, las provincias pueden recibir transferencias no automáticas, como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Más aún, en algunos casos (como en 1984-85) la negociación de la coparticipación se dio junto con la de los ATN, o bien llegaron a formar un mismo paquete (como fue la situación para las transferencias de 1985). Es importante distinguir ambas situaciones. El sistema de coparticipación es un asunto colectivo que afecta a las provincias como un todo (salvo las posibles negociaciones particulares respecto de la distribución secundaria). Por el contrario, los ATN se deciden en forma puntual o individual para provincias determinadas. Esto tiene mucho que ver con los recursos con que cuentan las provincias para la negociación.[6] En la negociación por la coparticipación aquellas diferencias provinciales pueden no acarrear ningún resultado diferencial para las provincias, sino en la medida en que se utilicen para incrementar la ventaja que se obtendrá para todas, salvo respecto de la distribución secundaria. Por el con-

[6] Véase más adelante el apartado *d*.

trario, las provincias más fuertes se verán beneficiadas en la discusión puntual sobre recursos específicos propia de los ATN. En este caso, para esas provincias puede resultar conveniente la ampliación de las remesas por fuera de la coparticipación. De modo que una distribución primaria que no llegue a cubrir todas sus necesidades puede afectar de forma muy diferente a las provincias. Las de mayor capacidad de negociación pudieran verse aún beneficiadas ya que podrían compensar esa disminución mediante su capacidad para obtener ATN. Para las provincias más débiles, la discusión colectiva, propia de la coparticipación, en la que su debilidad desaparece dentro del peso conjunto de las provincias, puede permitir aprovechar el peso de las más fuertes y, particularmente, obtener —en la negociación colectiva— una parte mejor de la que lograrían con base en sus capacidades de negociación.

El razonamiento anterior puede contrastarse con una permanente proposición de las provincias sobre la necesidad de recibir los fondos mediante coparticipación, en tanto sus derechos federales, y no por ATN, como actos graciosos del gobierno nacional. Según esa proposición, si la coparticipación no es suficiente, las provincias deben mendigar lo que, por otro lado, les corresponde.

Por otra parte, el objeto o cuestión de la negociación puede no agotarse en la distribución de los recursos, manifestándose como un problema general de distribución entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales de las facultades gubernamentales, o si se prefiere, de las funciones estatales. Esta cuestión, que evidentemente subyace a la distribución de los recursos, aparece tímidamente en la negociación.

Al observar las argumentaciones que se cruzan en la negociación, se encuentra que las provincias mencionan la necesidad de fortalecer las acciones de sus respectivos estados dentro de una defensa del federalismo frente a la concentración de los recursos económicos y financieros a nivel federal y en algunos puntos del territorio nacional. Para las provincias se trata de adecuar un sistema de relaciones entre ellas y el gobierno nacional de modo que permita la aplicación del federalismo.

Lo anterior puede ser entendido en forma doble. Por un lado, el sistema de relaciones abarca los vínculos fiscales que se establecen entre ambos niveles; pero por otro lado puede ser percibido como parte de un sistema más amplio y complejo de relaciones. En este segundo caso se estaría ante un tramado de relaciones económicas, sociales y políticas, en tanto el desenvolvimiento de un sistema social determinado que genera, tanto a nivel territorial como institucional, la concentración mencionada. De todas formas la revitalización de los estados provinciales es entendida por éstos como una condición para el fortalecimiento de las economías provinciales y, así, para alterar el sistema de relaciones existentes.

Los argumentos anteriores se complementan con una noción de autonomía de las provincias, en un sentido menos jurídico que político econó-

mico. Emerge la reivindicación de las provincias como ámbitos de decisión en las sociedades regionales, pasando por la promoción de sus economías.

La argumentación desde el nivel nacional presenta dos aspectos fundamentales, los requerimientos de las políticas nacionales (que en esa medida incluyen a las provincias) y los gastos que, más allá de aquellas políticas, realiza el gobierno nacional dentro de los territorios provinciales para necesidades sociales que no satisfacen las instituciones locales. Así, la prestación de ciertos servicios (las universidades, por ejemplo).

La argumentación en torno a las políticas nacionales, o mejor aún, en torno a los requerimientos de esas políticas, no significa necesariamente la negación del incremento de los recursos de las provincias. Por el contrario, puede proponerse su ampliación pero siempre desde una perspectiva "nacional", es decir, vinculada con las necesidades de las políticas del gobierno federal.

b) *Las partes.* Las partes que se vinculan en la relación de negociación por la coparticipación federal son por un lado, el gobierno federal, y los gobiernos provinciales por el otro. Se trata de dos partes, una de las cuales (las provincias) está integrada por varias unidades independientes pero que, en esta relación, representan una solidaridad fundamental. Las provincias constituyen una parte ya que debe enfrentar como un todo al gobierno nacional para definir la distribución primaria de los recursos coparticipables, es decir, deben decidir cuánto le tocará al gobierno federal y cuánto integrará el monto que ellas procederán a repartirse. De allí que los recursos que por coparticipación reciba cada provincia se determinan, en primera instancia, en función de la negociación entre éstas y el gobierno federal.

Si bien constituyen una parte, las provincias integran una unidad compleja en la que pueden diferenciarse tantos actores como provincias. En este caso, la unidad se fundamenta en que el resultado del comportamiento de todas y de cada una de ellas redunda en beneficio o perjuicio global para todas ellas.

c) *Los términos (técnicos/políticos).* Por términos de la negociacion se entiende la determinación de la naturaleza de la argumentación utilizada para disputar la distribución de los recursos coparticipables. Esos términos se determinan entre un polo técnico-financiero y otro político. En el primero, la relación se realiza sobre una discusión que pone en juego las necesidades de recursos y las posibilidades, los recursos totales y su distribución de acuerdo con la carga de cada una de las jurisdicciones. En este caso, los argumentos en torno a la prestación de servicios, como los del gobierno nacional en 1958 o de las provincias en 1985, intentan justificar en forma objetiva las posiciones. En esos casos podría no haber, de acuerdo con la argumentación, motivo alguno para no reconocer la

necesidad del recurso y no sería discutible ya que si se prestan los servicios, función estatal primaria, es preciso contar con los recursos que lo hagan posible. El argumento del gobierno nacional en 1985 respecto de la cobertura de la deuda externa de las provincias apunta también en ese sentido. En estos casos es preciso contestar en forma igualmente técnica, es decir, demostrando que no son necesarios mayores recursos para el mantenimiento de los servicios, o argumentando la inexistencia de mayores recursos, sea porque son asignados a otras cuestiones o simplemente porque han disminuido o no se han incrementado. Es evidente que la distribución que se menciona es relativamente arbitraria, ya que no existe ninguna decisión que sea exclusivamente técnica. Es posible encontrar, por el contrario, un predominio de los razonamientos de ese tipo. Por otro lado, es posible distinguir un aspecto fundamentalmente político. Convendría distinguir dos niveles de aparición de los términos políticos: por una parte, la referencia a la existencia institucional de los estados, ya que ello supera lo meramente técnico y pone en cuestión el sistema de relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en la conformación del aparato estatal y en el cumplimiento de las funciones que le son inherentes; por otra parte, la referencia a la resolución de la disputa en razón de diferentes alineamientos dentro de una relación de poder. Este segundo aspecto es el que más comúnmente se refiere cuando se menciona el componente político. Se decide políticamente cuando una de las partes resulta favorecida o perjudicada en razón de la vinculación o posición de esa parte en el sistema de relaciones políticas (de poder). Estos dos momentos (político/técnico) integran la resolución final y se tocan durante las relaciones. Esto quiere decir que un argumento técnico puede ser contrarrestado con uno político. Y que, en definitiva, todo argumento técnico, para operar como elemento de decisión, debe tener efectos políticos, es decir, debe sumar o restar adhesiones y por ello comportamientos de las partes. El contenido político puede hacer referencia a otro aspecto, más bien político-institucional. En este caso, la situación se resolvería por la utilización de la capacidad de determinación de las instancias políticas implicadas en el juego. Allí, el gobierno nacional se encuentra en mejores condiciones, dado su peso relativo superior (concentración) así como por el círculo vicioso de la pobreza provincial. Debe recordarse que las normas estatales constituyen una jerarquía formal o constitucional en la cual las nacionales tienen preeminencia. Las provincias se encuentran con la necesidad de presionar en forma técnica la decisión para sentar las bases de la negociación, de modo que su resolución, en definitiva política, les sea lo más favorable posible.

d) *Los recursos.* En el proceso de negociación de la coparticipación, las provincias se vinculan con el gobierno federal ejerciendo ciertos recursos para la negociación, es decir, componentes de su capacidad diferenciada de negociación. Los recursos son medios para incidir, dentro de la

relación de negociación, en las decisiones finales. Vale la pena distinguir dos aspectos. El primero se refiere al compromiso estatal que puede existir en cada provincia. A la necesidad del funcionamiento provincial para el cumplimiento de una función estatal que, en definitiva, es también responsabilidad del gobierno nacional. El segundo aspecto se define como la posesión por el gobierno nacional o provincial de diferentes "bienes" que pueden ofrecer o retirar en la relación. El primer tipo de recursos supone un compromiso del gobierno nacional para con los provinciales y se concreta en las posibilidades de éstos para ejercer un conjunto de funciones estatales y/o cumplir con las políticas fundamentales del gobierno nacional. En 1985, por ejemplo, la posición que vinculó falta de prestación de servicios con falta de recursos y la iniciación de políticas de emisión monetaria velada bajo la forma de los "bonos" provinciales, o de manejo diferenciado de la banca provincial. Otro caso sería la amenaza de cesar la prestación de servicios o su "devolución" al gobierno nacional. El segundo tipo de recursos presenta situaciones generalmente muy diferentes para las distintas provincias. De allí que pudiera encontrarse un gradiente de posiciones provinciales desde las "fuertes" a las "débiles". Una provincia puede fortalecerse en la negociación por ser la sede territorial de una producción decisiva para el proceso de acumulación nacional; por una situación social calamitosa que pudiese derivar en conflictos serios, o porque puede sumar su voto en el senado para apoyar o rechazar, en forma decisoria, los proyectos oficiales (como es actualmente el caso de Neuquén, Corrientes y San Juan en manos de partidos provinciales). En fin, en este caso es posible pensar en una situación abierta y sujeta a la imaginación y capacidad de los gobiernos provinciales para contar y poder utilizar los "recursos" en la negociación por la coparticipación.

e) *El horizonte de la negociación (coyuntura o largo plazo).* Así como los términos en que se coloque la discusión marcan el tipo de resultados, el horizonte que se adopte para la negociación indica el tipo de aproximación que se realiza respecto del objeto, así como de la relación de negociación misma. La negociación puede proponerse como la resolución de los problemas que en el momento integran la cuestión, o bien como parte de un intento de mirar hacia adelante buscando un arreglo que, superando las urgencias coyunturales, produzca un acuerdo más fundamental. Para que esto último sea posible, sin que se dejen de tener en cuenta las urgencias coyunturales, por cierto, es preciso contar con un proyecto que supere la cuestión de la disputa por los recursos coparticipables y plantee un arreglo en torno a un modelo de relaciones entre las provincias y el gobierno nacional.

En los años estudiados (Pírez, 1986) predominó la discusión en torno a la coyuntura. Las necesidades de recursos para hacer frente a la prestación de los servicios y al pago de los salarios de la administración, las restric-

ciones al gasto público, o por el contrario, la implementación de políticas de distribución, todos estos y otros temas determinan urgencias coyunturales que, de alguna manera, dificultan la trascendencia de la coyuntura y por eso mismo la superación de la contradicción. El horizonte de la negociación condiciona la definición del objeto. Una perspectiva de largo plazo es la condición para un enfoque que supere la definición de la coparticipación limitada a la distribución de recursos coparticipables. Por otra parte, los términos (técnicos o políticos) dependerán igualmente del horizonte en el que se piense la negociación. Como regla general puede proponerse que, en el corto plazo, las argumentaciones tenderán a ser predominantemente técnicas, mientras la proposición de un proyecto a largo plazo supone la necesidad de integrar políticamente los aspectos técnico-financieros.

Revisando los cambios producidos en el sistema de coparticipación se observa que predominó un enfoque inmediato, coyuntural, que pospuso el enfrentamiento de las relaciones subyacentes para futuras conyunturas, supuestamente más tranquilas. Se generó así un arrastre hacia el futuro de los términos determinantes de la cuestión, arrastrándose igualmente soluciones siempre inestables de la coparticipación. Esta distinción entre las urgencias de la coyuntura y las necesidades del largo plazo fueron explicitadas durante las negociaciones de 1958 y 1973.

f) *Las mediaciones.* Por mediaciones o por canales de negociación se entiende a las instituciones y procedimientos que utilizan las partes para entablar y desarrollar esa relación.

Respecto de las primeras, debe distinguirse el ámbito institucional de la negociación. Integran el ámbito formal las instituciones que la organización jurídico-política del país ha establecido para la vinculación del gobierno nacional con los gobiernos provinciales: el Congreso Nacional así como el ejercicio de representación de los ejecutivos provinciales frente al nacional. Igual carácter tendrían todos los organismos creados formalmente, en los que se pongan en contacto ambas jurisdicciones, como es el caso de los consejos federales existentes sobre materias específicas.

Toda vinculación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que se dé fuera de esos ámbitos formales se desarrollará en un ámbito informal, es decir, no destinado por la organización jurídico-política del país para ello. Podrá ser el caso de enviados personales de un gobernador que se vinculen con un ministro nacional, por ejemplo; o aún formas más mediadas como contactos muy indirectos a través de la prensa. Este ámbito informal es por definición indeterminado. A la vez puede llegar a constituir el "lugar" de la verdadera negociación, cuyos resultados sean "formalizados" dentro de alguno de los ámbitos formales.

Las relaciones que se mantienen fuera de los ámbitos formales son, normalmente, muy poco perceptibles. En ese sentido la negociación misma puede pasar inadvertida para todos aquellos que de alguna forma no

tengan algo que ver en ella ni estén estrechamente vinculados con quienes la llevan a cabo.

Las reuniones entre ministros provinciales y nacionales, entre gobernadores, entre ministros y gobernadores y entre éstos y el presidente que se dan durante todo el período de existencia de la coparticipación corresponden a negociaciones en ámbitos formales (Pírez, 1986).

Los procedimientos de la negociación están estrechamente ligados a los ámbitos. Un ámbito institucional tendrá establecido el procedimiento de desarrollo de la relación entre las partes y, en ese sentido, el contenido concreto de la relación de negociación. Pudiera decirse entonces que un procedimiento formal de negociación es aquel que se realiza en ejercicio de atribuciones formalmente asignadas a ciertas instituciones (como el parlamento o los ejecutivos) en torno a la definición igualmente formal del problema a resolver. En el caso de la coparticipación, son las disputas en el Congreso o en las reuniones de ministros y secretarios en donde se discute la vinculación de la coparticipación con el fortalecimiento del federalismo, la concentración, las necesidades financieras para pagar los salarios públicos provinciales, o para la prestación de servicios, etcétera.

Por otra parte, la negociación informal, en razón de su procedimiento, será operada en un ámbito igualmente informal.[7] En este caso la relación incluirá aspectos que una negociación formal excluye normalmente. Entrarán en juego aspectos más amplios, desde características propias de los negociadores (su seducción, su vulnerabilidad, su honestidad o deshonestidad, por ejemplo), condiciones de los referentes políticos que se enfrentan, las posibles negociaciones paralelas que sobre otros temas tengan las partes o algunas de ellas, etcétera. Así, la coparticipación puede negociarse dentro de situaciones tales como la necesidad de votos en el parlamento para alguna otra cuestión, el mejoramiento de la situación de alguna provincia en los aportes federales fuera de la coparticipación o en la distribución secundaria de ésta, etcétera.

La distinción entre aspectos formales e informales en la mediación de la relación de negociación de la coparticipación tiene importancia al distinguir los casos que se dieron durante regímenes constitucionales de aquellos que se dieron en regímenes no constitucionales. En los segundos, el ámbito institucional se encuentra reducido ya que no existe el Congreso Nacional y las autoridades provinciales no son realmente provinciales al no tener por lo común una base regional de poder y depender del nombramiento y mantenimiento de la autoridad federal. La subordinación de las provincias y la falta de instituciones de mediación como el parla-

[7] Téngase presente que cuando se menciona a los ámbitos no se hace referencia a ámbitos materiales sino funcionales. Esto quiere decir que puede existir un ámbito informal de negociación dentro de una institución formal toda vez que algunos miembros de ésta entablen fuera del ejercicio formal de la función institucional una relación de negociación.

mento constituyen a los canales informales en los más importantes dentro de los regímenes no constitucionales.

2. *Las instituciones políticas, la representación provincial y la negociación de la coparticipación*

En el régimen constitucional es obvio que la existencia y funcionamiento institucional son absolutamente diferentes que en un régimen no constitucional. Un régimen constitucional, con ejercicio democrático, supone la existencia de instituciones cuya función consiste en la mediación, en la constitución de ámbitos de negociación política. Más aún, pudiera decirse que un rasgo del sistema político democrático consiste en garantizar procesos de negociación para resolver los asuntos contradictorios entre las diferentes "partes sociales", frente a la imposición de una de esas partes propias de un sistema autoritario.[8]

En primer lugar, en un régimen constitucional el proceso de negociación es relativamente público (ámbito institucional formal), mientras que un régimen no constitucional tiende, por el contrario, a no serlo. Las instituciones constitucionales suponen la apertura de su ejercicio, su transparencia.

Particularmente en un sistema constitucional democrático, en la representación de los diferentes sectores sociales y políticos, en el caso de la coparticipación federal la particularidad reside en que los actores que se relacionan son en primera instancia las provincias, y en un segundo nivel, los "intereses regionales" que las mismas canalizan o vehiculizan.

El actor provincial se muestra complejo. No cabe duda de que en la relación de negociación interactúan los gobiernos provinciales por medio de los funcionarios que cuentan con capacidad de representación. Pero tampoco puede dudarse de que detrás de esa representación está una sociedad regional, en la que los estados provinciales cumplen con funciones estatales en la medida de la "parte" que les corresponde.

Aquí aparece el aspecto común que está en juego en la negociación: el cumplimiento de las funciones estatales. En el caso de los regímenes no constitucionales, esa diferencia prácticamente no se presenta, pues los gobiernos provinciales no constituyen unidades institucionales realmente diferentes de la central. En cambio, durante el régimen constitucional, la unidad estatal aparece como resultado de las acciones e interacciones de los gobiernos provinciales y nacionales.

[8] La afirmación sobre la democracia pareciera pecar de ingenuidad, o, si se quiere, de falta de realismo. El primer problema reside en la desigualdad de los actores sociales que impide procesos igualitarios de negociación. Más aún, dicho así pareciera no existir la dominación. Por el contrario, la base de todo el andamiaje de la negociación es la existencia de la dominación y la no negociabilidad de la misma.

Las interrelaciones de esos gobiernos se canalizan por medio de las instituciones gubernamentales. De esa forma se produce un entramado institucional de relaciones con base en el poder legislativo y en los poderes ejecutivos nacional y provinciales. Ambos ámbitos institucionales de relación presentan diferente funcionalidad y dan lugar a vinculaciones distintas.

En el legislativo nacional las provincias son representadas por los diputados que han sido elegidos dentro de las circunscripciones provinciales o por los senadores provinciales. En esos términos, pudiera decirse que no existen legisladores sin esa representación provincial; correlativamente, el gobierno nacional no contaría con legisladores que le representasen. Pero no parece ser esa la situación. Por el contrario, como muestra el análisis histórico (Pírez, 1986), la pertenencia regional tiende a ser recesiva frente a la pertenencia partidaria. Ello quiere decir que el gobierno nacional estará representado, en principio, por todos los legisladores que correspondan al partido gobernante (además de los ministros y otros altos funcionarios que fueran invitados a participar en alguna sesión). Pudiera decirse que ello es así siempre que cada legislador no encuentre en contradicción la posición del gobierno con la de alguna otra pertenencia individual que pudiera ser más fuerte. En el caso de la coparticipación, en que la contradicción se da entre el gobierno nacional y los intereses o necesidades de los gobiernos provinciales, o más aún de las sociedades regionales que se encuentran detrás de ellos, el comportamiento de los legisladores tendió en general a privilegiar la pertenencia partidaria. Este rasgo contribuye a explicar porqué el peso de la política económica es superior al del régimen político en la determinación de la coparticipación.

Si se generaliza lo observado puede afirmarse que los legisladores nacionales del partido en el gobierno tienden a comportarse más en consonancia con su pertenencia partidaria que con su pertenencia provincial en caso de contradicción entre ambas, mientras que los legisladores de partidos opositores tenderán a oponerse a la política del gobierno nacional tomando la representación de los intereses provinciales. Los cambios en la política nacional podrán significar cambios en los comportamientos y sus referencias nacionales o provinciales, al igual que los cambios del partido gobernante. Es conocido que constitucionalmente los diputados representan al pueblo en su totalidad, siendo la elección mediante circunscripciones territoriales un mecanismo que no implica una especial representación. No así es el caso de los senadores, quienes formalmente invisten la representación provincial. De todas formas, es posible suponer que los diputados deberían considerarse vinculados con los intereses de quienes los han elegido, es decir, de la población de las circunscripciones que les han dado el mandato.

Debe tenerse en cuenta que la afirmación de que el pueblo de una circunscripción determinada elige a los diputados es cierto, pero no en

forma absoluta. En un régimen de partidos como el argentino, quienes eligen en primer término son los partidos mismos (formando las listas) y luego el electorado elige a los partidos, o mejor dicho a la "preselección" que han efectuado los partidos. De allí que si se rompe solidaridad partidaria el diputado puede no volver a estar en condiciones de ser votado por los electores, aunque en el caso de serlo concitase votos suficientes como para salir electo.

El segundo ámbito es un sistema de relaciones que vincula a los poderes ejecutivos nacional y provinciales. En este caso puede presentarse igualmente la contradicción de pertenencias. Los miembros de los ejecutivos provinciales (gobernadores, ministros o secretarios) tienen igualmente una doble pertenencia. A diferencia de los diputados, estos funcionarios son formalmente los representantes de los intereses provinciales y los encargados de su vigilancia y desarrollo. Esto quiere decir que la organización institucional supone la primacía de la solidaridad provincial.

En el caso de los funcionarios de los poderes ejecutivos provinciales que pertenezcan al partido gobernante a nivel nacional, la sensibilidad sobre los problemas de la coparticipación podrá ser mayor que en los legisladores nacionales. Aquéllos deben lidiar diariamente con los limitados recursos de los erarios provinciales. Más aún, de esos recursos depende el éxito o fracaso de sus proyectos políticos para la provincia. Por eso mismo tiene una estrecha relación con su futuro político, no solamente como individuos sino aún como partido. Esto introduce una nueva contradicción, estrictamente regional, dentro de los partidos. En la medida en que las políticas nacionales pueden ser contradictorias con los intereses provinciales, dentro del partido gobernante a nivel nacional es posible la diferenciación de los sectores provinciales que, por seguir aquella política, podrían perder los votos de algunos sectores provinciales. Esto pondría en juego la reproducción política del partido y marcaría en su justa naturaleza la diferencia existente entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

La contradicción entre la referencia partidaria y la provincial, en los dos casos mencionados, puede ser muy diferente según la autonomía que presente la organización partidaria provincial dentro del partido nacional. Es particularmente importante a este respecto la capacidad de establecer una orientación política propia diferenciable dentro de la política nacional y la capacidad de decidir la integración de los candidatos provinciales para las elecciones populares.

Cuando los gobiernos nacional y provincial estuviesen a cargo de diferentes partidos, el segundo podría hacer coincidir su oposición a la política nacional con la defensa de los intereses provinciales. De esta forma fortalecería políticamente su predominio, siempre y cuando esa oposición no perjudicara su gestión, en cuyo caso pondría en peligro la defensa misma de los intereses regionales. Deben tenerse en cuenta dos casos diferentes. En el primero, el gobierno provincial forma parte del partido opositor a

nivel nacional, y en el segundo se trata de un partido independiente, que no representa una fuerza nacional. De esta forma se distinguen las relaciones entre los partidos provinciales [9] y los partidos nacionales. Aquéllos, en tanto unidades políticas estrechamente vinculadas y en cierta medida limitadas a sectores sociales regionales, presentan una línea de acción más independiente a nivel nacional, pudiendo coincidir con unos o con otros en la medida que coincidan o defiendan sus intereses básicos, sin tener que pagar el precio de ninguna solidaridad extrarregional. En este sentido, en la negociación por los recursos se opondrán a las posiciones nacionales que perjudiquen sus posiciones provinciales, pero no sustentarán la oposición más allá de esos intereses.

En la discusión entre los ejecutivos nacional y provinciales puede ponerse en juego las posibilidades de implementar las políticas de ambos. Es decir, se estaría en un proceso de negociación en el cual cada uno de los términos pretendería ganar las mayores condiciones financieras para implementar sus proyectos. Durante las crisis económicas, o bien en toda situación de fuerte limitación de recursos financieros, esa negociación pudiera ser antagónica ya que los recursos que pasan a una de las jurisdicciones, a la vez que le permitirían desarrollar sus proyectos, limitarían en igual medida a la otra.

En el proceso estudiado, cuando esa situación ocurrió, predominó el gobierno nacional frente a los gobiernos provinciales. Pudiera decirse que en términos generales ese predominio fue coherente con la totalidad del sistema de relaciones y, particularmente, con la distribución del protagonismo político y económico entre los gobiernos provinciales y el federal.[10] Éste, por otra parte, puede alegar una generalidad en la utilización de los recursos que le está vedada a los gobiernos provinciales. Los servicios nacionales, en tanto servicios generales, se destinan, al menos teóricamente, a toda la población del país. Una provincia, por el contrario, utiliza sus recursos exclusivamente en beneficio de una sociedad regionalmente recortada dentro de la sociedad nacional.

Tal vez sean estos aspectos los que contribuyeron a conformar el ámbito ejecutivo de la negociación como aquél en el que las provincias tuvieron una mayor representación de sus posiciones. No debe olvidarse, por otra parte, las importantes diferencias partidarias que pueden presentarse. Pero las experiencias de reuniones de ministros o de gobernadores a lo largo de los cincuenta años, mostraría una mayor fuerza en la presencia del "punto de vista" de las provincias. Esto, por otra parte, no es sino el reconocimiento del peso superior que dentro de la organización gubernamental argentina tiene el poder ejecutivo, tanto a nivel federal como provincial.

[9] Es el caso en la actualidad del Movimiento Popular Neuquino, del Bloquismo de San Juan y del Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes.

[10] Véase la segunda parte de este documento.

Es importante tener en cuenta que en la negociación institucional por la coparticipación, el parlamento operó casi exclusivamente en dependencia de la iniciativa del ejecutivo. Su papel fue secundario. Las provincias negociaron los aspectos fundamentales con el gobierno nacional a nivel del ejecutivo. El poder legislativo les permitió complementar los acuerdos logrados en aquel nivel, logrando así mejorar algo de lo que resultara de aquella negociación.

En suma, si bien en el ejercicio constitucional de las instituciones políticas el sistema de coparticipación se resolvió como negociación entre representantes que operaban en función de referentes provinciales y partidarios, el peso fundamental residió en el gobierno nacional, por el predominio de su política, y particularmente por el peso institucional de su poder ejecutivo, en tanto definidor fundamental de esa política y por el papel que juega en la dinámica interinstitucional. En consecuencia, la instancia fundamental de la negociación de la coparticipación fue aquella que puso en contacto a los representantes de los poderes ejecutivos provinciales con los del poder ejecutivo nacional.

SEGUNDA PARTE

PARA LA RESOLUCIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL

III. *Coparticipación federal, coyuntura y estructura*

Observando el largo proceso de negociación de la coparticipación federal, puede concluirse que integra dos situaciones problemáticas diferentes que no siempre fueron reconocidas.

Por una parte, un aspecto coyuntural referido a la determinación de los recursos coparticipables y de las proporciones y procedimientos para su distribución.

Esa disputa coyuntural tendió a ser resuelta [11] en función de los determinantes propios de cada uno de los momentos de las discusiones. La negociación se dio determinada por la coyuntura. En tal sentido, las partes no contaron con criterios sustantivos para determinar qué corresponde a quién. Por eso mismo la disputa se resolvió predominantemente en razón de la vinculación política de las partes. Como se mencionó anteriormente, esa vinculación política incluye dos aspectos: uno relativo al sistema de relaciones federal-provincial, el segundo a la determinación de las partes en una relación de poder.

[11] El término resolver se utiliza en el sentido que le dan O'Donnell y Oszlak (1976).

Puede decirse que en razón de no haberse construido un proyecto que trascendiera la definición coyuntural sobre las relaciones provincias-gobierno federal, no fue posible fundamentar las proposiciones de las partes, más allá de la disputa por los recursos en la cual la obtención de una porción mayor deja de ser un medio dentro de un proyecto para transformarse en el objetivo mismo.

Los cambios de régimen de coparticipación significaron, en general, una resolución coyuntural sin resolverse la contradicción subyacente. Esos cambios coyunturales pudieron haber llegado a distribuir los recursos de modo que las partes quedaran (coyunturalmente) relativamente conformes. Pero en la medida que no se resolvía la cuestión del sistema de relaciones que integran ambas jurisdicciones y del que forma parte la coparticipación, aquella resolución era a la vez una posible solución coyuntural, un arreglo arbitrario que podía derrumbarse. Así, situaciones de crisis económica, como la que actualmente vive el país, hacen más difícil la resolución del reparto de los recursos ya que no se cuenta con algún principio que lo atienda en términos estructurales y que permita organizar coyunturalmente esa distribución.

La segunda situación que integra la cuestión de la coparticipación supera la determinación coyuntural y apunta a los elementos estructurales subyacentes que se resuelven dentro de un horizonte de largo plazo.

En ese sentido, la coparticipación es una cuestión que supera con creces un planteamiento sectorial de tipo fiscal. Es un problema en el que lo fiscal constituye una dimensión que no lo agota, si bien es un punto crucial para dilucidar la cuestión misma. Lo fiscal constituye esa dimensión privilegiada porque supone la determinación de las posibilidades de operación de cada uno de los niveles jurisdiccionales del Estado, y más aún, de su existencia misma en tanto organizaciones estatales.

Esas organizaciones existen en tanto cumplen con un conjunto de funciones dentro de la sociedad. Para ello es preciso un mínimo de recursos de todo tipo y, en tal sentido, los recursos fiscales constituyen la llave de esas posibilidades.

De allí que para resolver el problema de la coparticipación federal sea preciso enfrentar previamente el problema de la distribución general de los recursos entre la nación y las provincias, más allá de la coparticipación misma. Pero, para que esto último sea realmente posible debe revisarse aquello que subyace a esa distribución de recursos, es decir, la distribución de funciones entre ambos niveles jurisdiccionales. Con base en una resolución amplia, articulando esas funciones, se podrá hacer lo mismo con los recursos y también con los gastos.

Si se acepta lo anterior, el problema se vuelve fundamentalmente político: de distribución de funciones y de las capacidades para realizarlas, de distribución de poder.

Puestas así las cosas, distinguiendo la perspectiva coyuntural y la de largo plazo, es preciso discriminar cada una de ellas, determinar su pro-

pia legalidad así como sus pertinencias. Es preciso comprender que la cuestión debe ser atendida y resuelta en ambos niveles, es decir, que la resolución de largo plazo solamente permitirá determinar criterios fundamentales que en cada caso concreto deberán ser actualizados en función de las coyunturas económicas, las correlaciones políticas, los proyectos económicos y las situaciones regionales.

IV. *La determinación coyuntural de la negociación de la coparticipación federal*

Ante la necesidad de revisar la coparticipación y resolver sobre su régimen es preciso determinar algún procedimiento que permita tomar decisiones teniendo en cuenta la significación de los cambios que puedan adoptarse para la distribución de los recursos públicos y para el funcionamiento de las instancias federal y provincial. Algún procedimiento que permita decidir, de acuerdo con la política que se implemente, y que ponga en evidencia las situaciones resultantes. De esta forma, frente a la discrecionalidad [12] de las decisiones coyunturales sobre reparto de impuestos, será posible operar con cierta racionalidad.

En este sentido, solamente parece posible ofrecer un marco de alternativas que haga evidentes los efectos de las decisiones y que permita incluir en el proceso decisorio las características de cada momento: política económica predominante, situación regional y sistema de relaciones de negociación.

A) *Bases para la resolución coyuntural*

Se deberá tener en cuenta las capacidades financieras de cada uno de los intervinientes (el gobierno federal y los distintos gobiernos provinciales). A ello se deberá agregar el papel complementario, junto con la coparticipación, de los demás aportes o transferencias del gobierno federal que integran los presupuestos provinciales, particularmente los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que son de libre disponibilidad para las provincias.

Respecto de la coparticipación federal deben tenerse en cuenta en forma integrada los efectos de cambios en la distribución primaria y en la distribución secundaria. Las modificaciones en la primera afectan globalmente a los provincias pero, según las condiciones financieras de cada

[12] Discrecionalidad no de una de las partes sino como resultado de la decisión colectiva en tanto no se fundamenta en razones sustantivas que justifiquen los porcientos en que se concreta.

una de ellas, pueden tener distintos efectos particulares. Así, la disminución de la participación de las provincias puede dejar a los gobiernos provinciales de menos recursos propios en condiciones de no poder mantener servicios básicos, mientras que las provincias con más recursos pueden mantenerlos con esa base. Ello produciría situaciones diferenciales, impidiendo a algunas provincias financiar sus actividades mientras que a otras les provocaría una simple disminución financiera. Por otra parte, los cambios en la distribución secundaria podrán compensar cambios producidos en la primaria o bien, sin que ésta se altere, modificar las situaciones relativas.

Debe recordarse que la coparticipación y los ATN presentan diferente naturaleza. La primera es una transferencia automática dentro de un régimen que no puede ser alterado por ninguna de las partes y que, particularmente, no está sujeto a decisiones discrecionales del gobierno federal que administra los fondos coparticipables. Los ATN, por el contrario, son un instrumento de utilización discrecional del gobierno federal, tanto en su cuantía como en su aplicación de las distintas provincias. A continuación se trabajará con base en el supuesto de una situación originaria de equilibrio entre las finanzas nacionales y provinciales en la medida que se trata de recursos limitados que deben asignarse a los gastos de ambas jurisdicciones. Así, si por alguna razón hubiese un desequilibramiento en alguno de ellos, particularmente en la coparticipación, los ATN tenderían a (y deberían) operar como mecanismos de compensación de las finanzas provinciales.[13]

Con esos elementos pueden pensarse diferentes situaciones posibles para la modificación del régimen de coparticipación a partir del equilibrio considerado como punto de partida para la reflexión (un supuesto). El razonamiento, por otra parte, considerará invariable el monto global coparticipable.

Esas posibles situaciones configuran distintos escenarios de distribución de los recursos y, por lo mismo, de relacionamiento del gobierno federal con las provincias.

B) *Los escenarios de la negociación de la coparticipación*

Para producir esos escenarios se operará con dos variables: la distribución primaria y la distribución secundaria. Para ello se pensarán situaciones que combinen transformaciones en ambas. En tal sentido, la distribución primaria se considerará que permanece igual, que cambia por incremento de la parte que corresponde a las provincias o bien por disminución de la misma. La distribución secundaria, por su parte, se consi-

[13] Este supuesto se funda en la existencia de un relativo equilibrio dentro de los ingresos provinciales entre recursos propios, coparticipación y ATN. Véase este documento, primera parte.

derará que se mantiene sin cambios, o que se modifica en un sentido que favorece a las provincias de mayores recursos propios (concentración) o las provincias con menores recursos propios (redistribución. La combinación de las variables en esas tres posibles situaciones para cada una de ellas permite construir la siguiente matriz:

	Distribución secundaria		
Distribución primaria	*Concentración*	*Redistribución*	*Igual*
Mayor participación provincial	(1) $P^{+} \cdot S^{c}$	(2) $P^{+} \cdot S^{r}$	(3) $P^{+} \cdot S^{=}$
Menor participación provincial	(4) $P^{-} \cdot S^{c}$	(5) $P^{-} \cdot S^{r}$	(6) $P^{-} \cdot S^{=}$
Igual	(7) $P^{=} \cdot S^{c}$	(8) $P^{=} \cdot S^{r}$	(9) –

NOTA: P^{+}: Distribución primaria mayor para las provincias; P^{-}: Distribución primaria menor para las provincias; $P^{=}$: Distribución primaria igual; S^{c}: Distribución secundaria concentradora; S^{r}: Distribución secundaria redistributiva; $S^{=}$: Distribución secundaria igual.

Los casilleros de la matriz indican ocho posibles situaciones de cambio en el régimen de coparticipación, ocho posibles escenarios de coparticipación.

Escenario 1 ($P^{+} \cdot S^{c}$). La distribución primaria se incrementa para las provincias y la distribución secundaria adquiere un carácter más concentrador. Se benefician considerablemente las provincias de mayores recursos propios, alterándose relativamente poco la situación de las provincias de menores recursos propios, disminuyendo la capacidad financiera del gobierno nacional. En el caso de que las provincias de menores recursos no lograran cubrir sus presupuestos, sería muy pesado para el gobierno nacional acudir con ATN en su ayuda, ya que habría perdido en su capacidad financiera. Este caso supondría una transferencia indirecta desde el gobierno federal hacia las provincias de mayores recursos.

Escenario 2 ($P^{+} \cdot S^{r}$). Cuando se incrementa la distribución primaria a favor de las provincias y la distribución secundaria se altera redistribu-

tivamente, se favorece en forma relativa a las provincias de menores recursos, pudiendo darse una continuidad para el caso de las provincias de mayores recursos. Simultáneamente se produce una pérdida financiera del gobierno federal. Dado el favorecimiento de las provincias de menores recursos y la mejoría general para las provincias en su conjunto, serían menos necesarios los ATN, de modo que el gobierno federal deberá destinar menos recursos para asistir a las provincias, logrando cierto equilibrio. Se incrementaría la autonomía de las provincias.

Escenario 3 ($P^{+} \cdot S^{=}$). Modificándose la distribución primaria a favor de las provincias y manteniéndose sin cambios la distribución secundaria, se produciría, dentro del mejoramiento general de las provincias, una ventaja relativa superior para las entidades de mayores recursos propios, en desmedro del financiamiento del gobierno federal. Esa pérdida financiera dificultaría la ayuda a los gobiernos provinciales con menores recursos en casos de mantenimiento de presupuestos deficitarios pese al incremento de la distribución primaria.

Escenario 4 ($P^{=} \cdot S^{c}$). La distribución primaria cambia en perjuicio de las provincias y la distribución secundaria adquiere un sentido concentrador. En este caso, junto al efecto general de pérdida financiera para las provincias y de ganancia para el gobierno nacional se produciría un subfinanciamiento importante en las provincias de menores recursos propios, manteniéndose probablemente la situación de aquéllas que cuentan con más recursos. El incremento en el financiamiento federal debería ser destinado a compensar a las provincias más pobres mediante transferencias de ATN. De esta forma se tendería a un equilibramiento financiero a costa de la autonomía de las provincias.

Escenario 5 ($P^{-} \cdot S^{r}$). Cuando la distribución primaria disminuye respecto de las provincias y la secundaria cambia redistributivamente, la pérdida general de las provincias será relativamente compensada para el caso de las provincias de menores recursos propios, disminuyendo más, en términos relativos, el financiamiento de las provincias más ricas. El equilibrio se rompería en favor del gobierno federal que, por otra parte, podría verse demandado por las provincias de menores recursos en una proporción menor a la de la diferencia a su favor en la distribución primaria.

Escenario 6 ($P^{-} \cdot S^{=}$). Si la distribución primaria disminuye en la parte que reciben las provincias y la distribución secundaria se mantiene igual, se produce una transferencia a favor del gobierno federal en contra de las provincias, perjudicando relativamente más a las entidades de menores recursos propios. Esto colocaría a estas provincias en situación de depender fuertemente de los ATN, lo que reequilibraría la situación general al obligar al gobierno federal a incrementar esas transferencias para las

provincias. Esto aumentaría la dependencia de las provincias más pobres respecto de las decisiones discrecionales del gobierno federal. Las provincias de mayores recursos, por su parte, dentro del perjuicio general, tendrían menos necesidad de recurrir a los apoyos federales, perdiendo, relativamente, menos su autonomía.

Escenario 7 ($P^{=} \cdot S^{c}$). Si se mantiene sin alteraciones la distribución primaria y cambia en sentido concentrador la distribución secundaria, no se altera en principio el equilibrio entre el gobierno federal y las provincias. Por otra parte, las provincias de menores recursos propios se verían subfinanciadas incrementando sus necesidades de aportes federales (ATN) para lograr una situación estable financieramente, cargando así sobre el presupuesto federal (que no se ha alterado). De esta forma se incrementaría la dependencia de las provincias más pobres y el gobierno federal debería destinar más recursos para su apoyo, mientras que las provincias de mayores recursos propios se beneficiarían. Se provocaría una transferencia inmediata de las provincias más pobres a las de mayores recursos y mediata, pero definitiva, del gobierno federal a éstas.

Escenario 8 ($P^{=} \cdot S^{r}$). Si la distribución primaria se mantiene sin cambios y la distribución secundaria se modifica redistributivamente, se beneficia a los provincias de menores recursos sin alterar la situación entre gobierno federal y provincias en conjunto. Las provincias de mayores recursos, que se verán perjudicadas, podrán mantener sus presupuestos en razón de su menor dependencia de las transferencias, o cargarán mínimamente sobre los recursos del gobierno federal. Tendería, en forma indirecta, a beneficiarse este último al disminuir posiblemente las necesidades de ATN.

Los escenarios anteriores pueden dar un marco para la decisión. Dejan percibir los niveles de la transferencia de los fondos, de modo de ver dónde caerán los perjuicios financieros y, por lo demás, cómo se alterarán las relaciones entre las partes. Esto último es importante, ya que puede provocarse el incremento de la dependencia provincial y, por ello, la pérdida de iniciativa en esa jurisdicción y, consecuentemente, un incremento del nivel de centralización a la vez que una pérdida de las capacidades de operación del gobierno central.

Las opciones de la matriz son abstractas. No incluyen los elementos determinantes de la negociación. Éstos, por otra parte, son difícilmente formalizables, por lo menos en el conocimiento actual de esa relación de negociación.

Cualquier aplicación de este conjunto de opciones conduce en forma más o menos rápida a problemas que deben resolverse en otro nivel.

Esos problemas, por una parte, pueden ser propios de la coyuntura y, en tal sentido, los tomadores de decisiones tendrá en mayor o menor medida un manejo de los mismos. Se trata, fundamentalmente, de los lineamientos de la política existente, y la vinculación es entre ambos.

La incorporacion de la problemática regional tiene dos dimensiones principales: el estado de las economías regionales dentro de la situación económica nacional y la situación de los gobiernos provinciales. El segundo aspecto parece ser el más importante en la discusión coyuntural. Por eso mismo debería tenerse en cuenta un diagnóstico de las actividades cubiertas por los gobiernos provinciales y sus capacidades financieras. En ese sentido, parece importante conocer sus presupuestos dentro de cierta perspectiva temporal. De esta forma, por ejemplo, surgiría claramente la capacidad diferencial de cada provincia y la dependencia financiera estructural de recursos no recaudados por sí misma. De esta forma se concretaría la categoría de provincias de menores recursos propios diferenciada de aquellas con mayores recursos y al margen de sus equilibrios financieros.

Esa compejización de la matriz debería suponer la incorporación de la totalidad de los recursos con que cuentan las provincias, tal como surge del estudio de sus presupuestos. En ese sentido, debería discriminarse claramente entre los recursos propios (recaudados por sí mismas), las transferencias automáticas, o discrecionales, y aquellas que son de libre disponibilidad o destinadas a cierto tipo de gastos (coparticipación vial, por ejemplo).

En relación con la política económica nacional, que constituye un marco general, en la medida que las posiciones provinciales resulten contradictorias con ella, pueden adoptarse dos posiciones: la discusión de la política para lograr una readecuación, en el proceso de negociación entre posiciones provinciales y metas nacionales que conducen a la aplicación de instrumentos, por ejemplo, que pueden deteriorar más las economías regionales; o suponer una mayor restricción financiera para las provincias. El diagnóstico regional (tanto de las economías como de los gobiernos provinciales) debe dar las bases para una contrastación de posiciones y, así, para una negociación sobre los efectos de la política nacional.

Los elementos anteriores marcarían una suerte de situación de equilibrio de fuerzas en el que incidiría la posesión diferenciada (normalmente en forma coyuntural) de recursos de las partes comprometidas en la resolución.

Ahora bien, la concepción de la resolución coyuntural, tal como se ha mencionado, supone la formulación de proyectos globales, aunque estén coyunturalmente limitados. Esa globalidad se refiere a la resolución de la problemática de la distribución de recursos de modo de entender y dar respuesta a las diferentes situaciones en juego. Tanto cada provincia como el gobierno nacional deberían plantear su posición en términos de un arreglo global, excediendo el equilibrio existente y proponiendo bases de un nuevo arreglo. Este punto indica la vinculación de la atención coyuntural con la perspectiva estructural del problema, ya que dichos proyectos difícilmente puedan ser elaborados sin una por lo menos elemental resolución de los problemas fundamentales que se ha llamado de la estructura

de relaciones federales. Así es como podrá resolverse el problema del peso relativo que tendrán los gobiernos provinciales y el gobierno nacional en la cobertura de las funciones estatales. Ese punto remite, en forma muy directa, a los aspectos estructurales de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en la integración del Estado nacional.

V. *Las bases estructurales de la coparticipación, relaciones jurisdiccionales y descentralización en el Estado*

La resolución de la cuestión de la coparticipación supone hacerse cargo del sistema de relaciones en el que se determina, esto es, de las relaciones de distribución de funciones, actividades y recursos entre los diferentes ámbitos jurisdiccionales del Estado. En ese sistema de relaciones, la cuestión principal consiste en la centralización o descentralización del poder dentro de aquellas organizaciones estatales, ya que la distribución de funciones, actividades y recursos estatales es, en definitiva, distribución de poder.

A continuación se proponen algunas bases para pensar la coparticipación en esa perspectiva estructural. Para ello es preciso especificar el sistema de relaciones de que se trata, determinando las partes y sus vínculos.

A) *Estado, Estado nacional y Estado provincial*

Al referir la relación que existe entre el "Estado nacional" y los "Estados provinciales", se supone la existencia de dos unidades reales que se vinculan entre sí. Sin embargo, es una cuestión que es preciso definir.

El Estado es una formación histórica, producto de procesos históricos concretos que, como tal, adopta formas diferenciadas, en razón de las formas históricas globales de la sociedad, respecto de la cual se define (relación Estado/sociedad). El Estado emerge con el nacimiento de la "sociedad moderna", con la formación de las sociedades nacionales articuladas en torno a los mercados nacionales en la constitución del capitalismo. Aparece en correspondencia con un sistema de relaciones de clase que existe con base en la conformación de una "unidad global" de acumulación, es decir, un mercado "nacional". Estado (nacional), estructura de clases y mercado, se corresponden al igual que se corresponden con la "nación". Esta última es el componente ideológico que constituye la unidad total junto con los componentes materiales del mercado (Oszlak, O., 1978). El Estado es el referente del mercado nacional.

Los atributos del Estado pueden considerarse, como componentes de la "estatidad" (Oszlak, 1978 : 11), como propiedades que definen su

existencia. Pero por otra parte el Estado puede entenderse en la relación constituyente (Estado/sociedad), como el "encargado" de la reproducción del "orden", tanto globalmente como en sus diferentes sectores y dimensiones o instancias.

Si lo anterior define al Estado, los llamados "Estados provinciales" no constituyen propiamente estados. No "corresponden" a un mercado nacional, sino por el contrario, en el mejor de los casos, a un submercado territorialmente determinado dentro de aquél; tampoco "corresponden" a un sistema de clases ni a un sistema de relaciones de dominación, sino —también en el mejor de los casos— a recortes territoriales de las clases (dentro de la estructura global o nacional de clases) y por ende a un subsistema social y de dominación. En tal sentido, no resuelven la "cuestión del Estado", que es la dominación global de la sociedad, sino que se encuentran inmersos dentro de esa dominación. Inmersos, porque el nivel de resolución es nacional. En ese sentido, tampoco "corresponden" a la nación, sino a las identidades de lo que en algunos momentos se llamó la "patria chica", que pudo haber sido un antecedente local de la nacionalidad como conjunto ideal de entidades.

El Estado se caracteriza por la unidad de poder y por el uso legítimo de la coerción desde esa unidad. Unidad de poder no significa necesariamente organización "monolítica" del poder. Puede existir unidad y diferenciación interna. Dicha diferenciación, para ser real (estatal), debe referirse tanto al poder como a las funciones del Estado. En tales términos, los estados provinciales constituyen diferenciaciones internas del Estado nacional, y en tanto tales constituyen organizaciones estatales. Pero, se pudiera agregar, "organizaciones estatales parciales".

En tanto organizaciones parciales (o regionales) del sistema de dominación, los estados provinciales se hacen cargo de "cuestiones de Estado", pero no son estrictamente Estados. El uso legítimo de la fuerza como parte del sistema de dominación, por ejemplo, es una de esas cuestiones. Es posible afirmar que la dominación se encuentra distribuida (compartida, descentralizada) entre el nivel nacional y el provincial de la organización estatal. El estado provincial se encarga de la reproducción del orden social, pero en el ámbito territorial regional.

B) *El Estado nacional como totalidad: aspectos institucionales e históricos*

De acuerdo con el proceso histórico y con la organización constitucional de Argentina, los estados provinciales constituyen la fuente del poder estatal. El Estado federal existe en tanto ha recibido delegado ese poder. Es importante distinguir la formalización jurídica de los elementos reales. Estos segundos son, por una parte, los procesos históricos de formación y, por la otra, el ejercicio concreto de las funciones estatales.

El sistema institucional está organizado en un regimen en el que el poder surge de las unidades provinciales para la formación del Estado federal. Las provincias constituyen un "estado original" (lugar institucional originario del poder) y a la vez un "estado residual" (al conservar un "resto" no delegado de poderes). Así, las provincias "conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal" (artículo 104).

Según lo anterior, la "entidad estatal" de las provincias, anterior a la organización constitucional, se conserva cualitativamente. De todas formas es evidente el peso fundamental del nivel federal en la organización constitucional.

En esta perspectiva, "Estado federal" y "Estado provincial" son componentes de una unidad mayor que es el *Estado nacional.*

El Estado nacional es, entonces, una totalidad. Totalidad referida al mercado nacional como unidad global de acumulación, a la sociedad nacional como estructura global de clases y sistema de dominación, y a la nación como ámbito de pertenencia ideal. Ese Estado total, Estado nacional, en el caso argentino se encuentra *compuesto* por dos niveles: el provincial y el federal. Dos ámbitos que con sus relaciones constituyen aquella totalidad.

Lo anterior no significa que se trate de un "Estado federal" y un "Estado provincial". Son, por el contrario, organizaciones o ámbitos estatales componentes del Estado nacional (como totalidad). Estos ámbitos no corresponden al Estado en su realidad ideal abstracta (relaciones sociales de dominación) sino a su existencia material como aparatos u organizaciones. El Estado nacional cristaliza en dos tipos relacionados y complementarios de aparatos: federal y provinciales. Dicho de otra forma, el Estado como aparato material se encuentra integrado por los niveles federal y provincial. Esta "composición" es, como se sugirió ya, resultante de "compartir" el poder, de una distribución del poder estatal.

Aceptado lo anterior, si se habla de Estado federal o provincial se está haciendo referencia al Estado en tanto sistema material, es decir, como conjunto de aparatos u organizaciones. En ese nivel, el Estado nacional se constituye por la relación entre los aparatos estatales federal y provinciales. Por otra parte, esos aparatos constituyen la administración pública en tanto materialización de su totalidad. Así puede hablarse de administración pública federal y provincial.

Los dos ámbitos estatales (federal y provincial) constituyen niveles de organización del poder en un sistema que lo distribuye en forma socio-territorial. El poder es así compartido y esas organizaciones son "parte" del Estado.[14]

La integración del Estado nacional por esos dos ámbitos se comprende

[14] Esa afirmación, sobre el poder compartido, no enuncia nada sobre el trascendental tema del grado en que ese poder es efectivamente compartido.

al observar la distribución institucional (constitucional) de las atribuciones. Para no repetir lo ya conocido, basta recordar lo que se denomina los poderes concurrentes, que surgen de los artículos 67 inc. 16 y 107 de la Constitución Nacional. Pudiera decirse que, en términos modernos, la Constitución ha otorgado en forma concurrente a la administración federal y a las provincias lo referido a las políticas sociales y económicas para el desarrollo. Más aún, dentro del perfil constitucional corresponde a la primera establecer las reglas generales (legislación de fondo que regula las relaciones privadas y, por cierto, las económicas: sistema monetario, relaciones con otros sistemas económicos externos, etcétera). Pero la acción interna no es necesariamente propia del nivel federal, sino de las provincias en concurrencia con aquél. Esta interpretación es coherente, por otra parte, con las disposiciones de la misma Constitución referidas a los recursos públicos. Los recursos son comunes (la mayoría) o asignados. Los comunes, por otra parte, son, en términos generales, primordialmente para las provincias, aunque con cierta excepcionalidad son utilizables por el nivel federal. Todo ello, como se dijo, según la Constitución Nacional.

El nivel federal es, de acuerdo con la Constitución, fundamentalmente un normativizador y homogeneizador que hace posible la existencia y fluidez del mercado nacional. Las provincias aparecen fundamentalmente como operadoras dentro del marco general establecido por el anterior.

La historia de los últimos cien años ha conducido a otra situación. El resultado ha sido lo que puede denominarse el protagonismo excluyente de la administración federal. Protagonismo en el ejercicio de las atribuciones y en la concentración de los recursos, más allá de las originarias disposiciones constitucionales. Excluyente en la medida que ese crecimiento ha significado el debilitamiento y la relativa sustitución de las administraciones provinciales.

En este sentido pueden referirse algunas hipótesis interpretativas.

El modelo prevaleciente de desarrollo seguido por el país desde su organización hasta los años treinta tendió a fortalecer al nivel federal dentro de la organización estatal argentina. En forma sintética puede decirse que el mercado externo fue el elemento dinámico, y que la producción se organizó con base en el papel del Estado en la vinculación con el mercado internacional y en la generación de las condiciones de la producción. Recuérdese el avance de la frontera agrícola con la "conquista del desierto" y la provisión de fuerza de trabajo con la promoción de la inmigración, como condiciones de la producción agropecuaria. Las relaciones económicas nacionales fundamentales debían, en tanto formaban parte del comercio exterior, pasar por la administración federal, por su aduana, por sus puertos. El país creció con base en esas relaciones económicas internacionales. El Estado federal era, constitucionalmente, el encargado de las mismas. Por otra parte, al ser el comercio exterior la actividad dinámica y principal, fue también la fuente fundamental de los recursos

públicos. De allí que la jurisdicción federal recibiera la mayor parte de los ingresos fiscales.

Simultáneamente, y en términos estrictamente políticos, se fue consolidando la vertiente centralizadora de la organización nacional. Si se atiende a los razonamientos de Botana, para 1880 se produjo un debilitamiento del poder de los gobernadores provinciales frente al incremento del peso presidencial (Botana, 1985:106). Pero, sobre todo, y con base en la configuración económica del país, que había generado el predominio de la producción primaria de la pampa húmeda y de las actividades del comercio exterior vinculadas con su exportación y con la importación de manufacturas, se concentró en la ciudad de Buenos Aires (sede de los propietarios de aquella producción) y en el entorno rural, el predominio económico. De esa forma, según expresa Botana, "al proyecto federal de un espacio integrado entre unidades de poder equivalentes se le yuxtaponía un espacio desequilibrado cuya estructuración impulsaba y conservaba una ciudad o una región hegemónica" (*Ibid.*: 138). Ciudad o región hegemónica en tanto ámbito de producción y reproducción no solamente de ciertos productos, sino fundamentalmente de ciertas fracciones sociales y del sistema de redes sociales y económicas en que las mismas se basaban. Así, la ciudad es hegemónica en tanto no es solamente la sede de los sectores predominantes, sino también del poder ejecutivo nacional. Por otro lado, una región hegemónica conformada por la capital y la provincia de Buenos Aires. Ésta "se constituye en una unidad directamente vinculada con la capital en términos políticos, económicos y sociales" (*Ibid.*: 139). Se trataría de "una progresiva fusión histórica entre la ciudad-capital y la provincia de Buenos Aires que destruiría el proyecto del ochenta, consistente en separar la una de la otra" (*Ibid.*). Separación imposible dada la unión real a nivel económico entre ambas, que generaba el modelo de desarrollo que se iba imponiendo en el país.

Con esa base, la administración federal se conformó igualmente en el interlocutor de la banca internacional y el prestatario de los "empréstitos" (como le llama la Constitución) que posibilitaron el financiamiento de buena parte de las obras públicas y de la construcción de la infraestructura que sustentó las actividades primarias y la exportación, así como la importación de las manufacturas europeas.

La tarea llevada a cabo fue doble, y en ambos sentidos fortalecedora del papel de la jurisdicción federal: formación de un mercado interno y una identidad nacional; y articulación de ese mercado en el mercado internacional.

La primera consecuencia fue la paulatina absorción en la administración federal de las actividades concurrentes con las provincias. Ello se dio, en principio, con base en los mayores recursos federales debido a la posesión de la aduana. En ese entonces eran los recursos fundamentales y, junto con las actividades centrales para el desarrollo del país, constituyeron la base histórica del predominio federal sobre las provincias.

Cuando los recursos disminuyeron, como en 1890, la reacción inmediata fue avanzar sobre las fuentes que de alguna forma la Constitución tenía destinadas a las provincias. Es decir, se fortaleció el peso de la jurisdicción federal que conservó funciones y concentró recursos en desmedro de la provincia.

Con la industrialización, luego de la crisis de 1929, la economía que se basaba en actividades para el mercado interno siguió dependiendo en gran medida del comercio externo. La sustitución de importaciones suponía disponibilidad de divisas y su canalización (importación/exportación) por la administración federal. El papel político de esa jurisdicción a nivel internacional tenía una influencia considerable (recuérdese el caso del pacto Roca-Runciman). La industrialización tendió a concentrarse territorialmente donde el desarrollo agroexportador había concentrado la población y los servicios. También se basó en el peso adquirido por la administración federal que, para cumplir su nuevo papel, en gran medida como respuesta a la crisis, se actualizó en su función de intervención, dando lugar al crecimiento de sus aparatos económicos y de su incidencia en las actividades. La cobertura de nuevos ámbitos de acción, tanto en la política económica como social, determinaron la necesidad de mayores recursos y, en cierta forma, se continuó avanzando sobre los Estados provinciales (unificación y coparticipación fiscales desde 1935) (Pírez, 1986). Pero sobre todo, la conformación de un mercado interno con base en el crecimiento de la industria actualizó a un Estado federal como interlocutor de las actividades, con un papel subsidiador central para el crecimiento industrial.

El crecimiento industrial se basó progresivamente en la penetración del capital trasnacional y en el sometimiento de la dinámica económica a las condiciones del mercado internacional. El Estado como totalidad perdió capacidad de determinación sobre los procesos económicos, pero los aparatos federales se constituyeron en un actor económico central, no solamente por las regulaciones, sino por el creciente papel directo como productor y oferente de condiciones generales de la producción (infraestructura); junto a ello, se hizo progresivamente cargo de la oferta de medios de consumo colectivo para la reproducción de la fuerza de trabajo, concentrando los sistemas educacionales, sanitarios y de salud.

Los intentos posteriores de disminuir el peso del Estado en la economía, cambiando su papel subsidiador por otro subsidiario, no redundaron en un mayor peso de las administraciones provinciales. Por el contrario, la política seguida por el régimen militar iniciado en 1976, a la vez que tendió a la desindustrialización de la economía, no disminuyó la concentración del nivel federal de gobierno ya que se limitó a transferir a las provincias ciertos servicios en un intento efectista de justificar una "disminución" del aparato estatal. Por otra parte, simultáneamente no sólo no se transfirieron los recursos necesarios, sino que disminuyó la participación provincial en la coparticipación federal (Pírez, 1986).

El proceso histórico tendió a constituir un círculo vicioso para las pro-

vincias del que aún no han logrado salir. Como tienen pocas actividades que llevar a cabo (frente al peso de la jurisdicción federal) pareciera que no necesitan de muchos recursos, o mejor aún, resulta más fácil la disminución de sus recursos; como tienen recursos escasos no pueden desarrollar actividades gubernamentales amplias y, por eso mismo, no "necesitan" de recursos más considerables. El círculo se cierra en contra de las provincias y a favor del protagonismo federal.

En esa misma forma, la noción del Estado como totalidad (compuesto por "partes"; federal y provincial) se diluye por el protagonismo creciente de la jurisdicción federal. El Estado es una totalidad que, más allá de las formas históricas que adopte (por ejemplo en relación con la centralización o descentralización), opera como tal en la sociedad. La diferencia de la situación argentina a nivel formal (constitucional) radica en la organización de esa totalidad con unidades diferenciadas que suponen descentralización del poder. En esos términos, se trata de una totalidad internamente heterogénea y, por eso mismo, campo de diferencias y contradicciones que corresponderán con las existentes en los ámbitos de la sociedad civil que sustentan social y políticamente a las diferentes unidades componentes (federal y provincial).

Intentando sistematizar el proceso histórico puede encontrarse un sistema institucional que al generar dos niveles de organización de los aparatos estatales instituye un poder compartido, un sistema de descentralización del poder. Éstos, por otra parte, corresponden a unidades sociales históricas.

Luego de terminada esa organización institucional se desarrolló un proceso caracterizado por la ruptura del poder compartido y por su concentración en el nivel federal.

El pacto federal original quedó abandonado al enfrentarse una realidad diferente, no prevista al institucionalizar el Estado. Esa realidad fue la incorporación del país en el desarrollo del capitalismo, originalmente con el predominio interno de los productores primarios de la pampa húmeda. La forma concreta de esa incorporación (sociedad primario exportadora) debilitó las realidades sociales y políticas del resto del país, salvo algunas excepciones. El desarrollo de las relaciones capitalistas, con tendencia a la ocupación y homogeneización del territorio a la vez que al desarrollo desigual, sustentó lo que se ha llamado el protagonismo excluyente del Estado federal. Tal protagonismo fue un proceso de concentración de atribuciones y recursos (es decir, poder) y de debilitamiento de las condiciones de la descentralización. El resultado fue la centralización en el aparato estatal federal de las funciones estatales y su concentración institucional y territorial.

C) *El planteamiento estructural: descentralización política y distribución de recursos*

La cuestión de la coparticipación federal, más allá de arreglos coyunturales, depende de la resolución de la distribución de las atribuciones, actividades y funciones entre los aparatos componentes del Estado nacional.

La historia del país condujo a una centralización en el nivel federal de esos aparatos, tanto de las funciones y actividades como de los recursos. Tal centralización fue no solamente una consecuencia, sino también una condición del modelo de desarrollo imperante. Sin embargo, pese a esa funcionalidad, la centralización no estuvo exenta de contradicciones. Dentro de esas contradicciones pueden mencionarse las desiguales posibilidades políticas de las poblaciones vinculadas con las economías regionales, las desigualdades en la capacidad de los aparatos estatales que corresponden al nivel regional.

Esas contradicciones subyacentes motivaron las demandas provinciales que, en diversas coyunturas, arreciaron para incrementar su participación en los recursos nacionales administrados por el gobierno federal (Pírez, 1986).

Por todo esto, para intentar una resolución de la cuestión de la coparticipación debe repensarse el sistema de relaciones federales; deben repensarse algunos de los contenidos del pacto federal. Esta transformación no supone necesariamente una reformulación de las disposiciones constitucionales, ya que su flexible formulación, que permitió el proceso de centralización, puede permitir revertir ese proceso. Sin embargo, no debería excluirse un cambio en ese nivel que fortalecería la modificación de las relaciones federales.

La falta de resoluciones de la coparticipación que excedieran lo coyuntural podría atribuirse a la falta de proyectos provinciales que compatibilizaron las sociedades regionales (sus intereses económicos y los aparatos estatales a ese nivel) con el proyecto nacional construido con base en la sociedad nacional desde el nivel federal del Estado. Ese proyecto, hegemónico desde hace cien años, implicó, como se vio, la subordinación provincial y regional y no fue revertido ni siquiera a nivel de otro proyecto que, atendiendo el nivel regional, lo integrara en el desarrollo nacional.

Para pensar algunas de las condiciones de ese tipo de proyecto, conviene comenzar por una reflexión sobre el actor provincial en las relaciones federales.

1. *Relaciones federales y régimen provincial*

Al analizar la negociación por la coparticipación se percibieron dos actores: el gobierno nacional y las provincias o gobiernos provinciales.

Para seguir avanzando, es conveniente reformular parcialmente la definición de este actor.

En aquellos análisis se consideró que la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales constituía al Estado nacional como un todo, en tanto unidad de sus aparatos materiales. En este momento se entenderá que el nivel provincial es, por su parte, una totalidad compuesta.

Para desarrollar esa idea se introduce la noción de régimen provincial, por la existencia del gobierno provincial propiamente dicho y de los gobiernos municipales. Mencionar el régimen provincial será referir a esa realidad compleja, mientras que mencionar al gobierno provincial referirá exclusivamente a un componente de esa totalidad.

En la institucionalización constitucional argentina los municipios son parte de la organización provincial. No cuentan con estatus institucional que les permita existir como tales en las relaciones federales, sino solamente como parte del régimen provincial. Sin embargo, pese a esa situación institucional,[15] es necesario incorporarlos para operar con la totalidad del régimen provincial real.

El sentido de introducir el régimen provincial al pensar las relaciones federales reside en la explicitación del modo concreto de operar del ámbito provincial dentro de la totalidad del Estado nacional. Así, retomando lo expresado sobre la composición de esa totalidad, debe agregarse que el Estado nacional se compone por las relaciones entre el ámbito federal y el provincial y éste, a su vez, es una totalidad integrada por las particularidades municipales y la generalidad provincial, conformando una subunidad dentro de aquél.

El nivel provincial del Estado corresponde (en la relación sociedad/Estado) con la sociedad regional, integrante parcial de la sociedad nacional. La complejización producida al introducir la noción de régimen provincial requiere, igualmente, una complejización de esa relación gobierno provincial/sociedad regional. Dentro de la sociedad regional debe distinguirse la presencia de comunidades locales diferenciables que dan base para la existencia de intereses igualmente locales.[16]

[15] Esa situación institucional ha sido sumamente debatida, particularmente respecto a la autonomía o no de los municipios en la organización estatal argentina. La doctrina constitucional pareciera definir ese estatus como una autarquía particular, ya que si bien esas entidades no se dan sus normas fundamentales (rasgo de la autonomía), eligen sus autoridades y se manejan en forma independiente, según las normas que establece cada provincia para su régimen municipal. He aquí, también, un campo abierto a la reflexión y la imaginación, que excede las limitaciones de este trabajo.

[16] Es evidente que las nociones de sociedad y de intereses sociales se utilizan en tanto agregados, abstrayendo las diferencialidades internas que distinguen agrupamientos con intereses propios y aún encontrados. La justificación de esta simplificación reside en el nivel de abstracción en el que se proponen estos razonamientos que, en el caso de pasar a su aplicación, deberán concretarse.

En la relación sociedad/Estado, referente de los aparatos estatales, surgen tres dimensiones diferentes. La relación con la sociedad nacional como un todo a la que corresponde el ámbito federal; la relación de la sociedad regional, componente de aquella totalidad, que corresponde al ámbito provincial, y dentro de esa sociedad regional, como un nivel de mayor diferenciación, la sociedad local relativa al ámbito municipal de la organización estatal.

2. *Relaciones federales y descentralización*

La revisión de las relaciones federales tiene sentido en tanto se propone modificar la situación de protagonismo excluyente del gobierno federal y debilidad provincial construyendo las bases de un centro de decisiones en las provincias.

Ese centro de decisiones debe significar, en primera instancia, la capacidad de configurar un proyecto de desarrollo nacional con base en los proyectos provinciales y, en segunda instancia, la capacidad de constituir el nivel de ejecución, dentro de la sociedad regional, de esos proyectos.

Lo anterior supone la construcción de un proyecto de desarrollo regional con base en el cual se formule (y reformule) la totalidad de la actividad del gobierno provincial y de los gobiernos municipales. Esto quiere decir que las necesidades financieras del régimen provincial deben derivar de ese proyecto, y que el presupuesto provincial debe ser una manera de concretarlo.

Con base en esos elementos (proyecto de desarrollo regional y presupuesto provincial) se debe integrar, en el nivel superior, la relación con el gobierno federal. Esa integración debe ser, necesariamente, de compatibilización y de distribución de recursos en función de la compatibilización. Así, la política económica nacional debe definirse con base en la existencia de esos proyectos y de la distribución fundamental de actividades y recursos que ellos significan.

La condición para que ello sea posible es que los regímenes provinciales se hagan efectivamente cargo de las actividades estatales vinculadas con sus niveles (de la sociedad regional y local). Este hacerse cargo tiene un componente sumamente importante que operar conformando un círculo vicioso: la capacidad de los aparatos estatales del régimen provincial, tanto en recursos financieros como en recursos humanos.

La ruptura de ese círculo vicioso supone la promoción de un proceso de descentralización en la conformación del Estado nacional. Esa descentralización significa romper la actual situación e iniciar la recuperación por parte de los regímenes provinciales de actividades y capacidades (recursos en sentido amplio) gubernamentales.

Dentro de esa formulación general, la descentralización, entendida hacia el futuro, pero desde la situación actual que vive el país, debe conformar

una unidad junto con dos objetivos más: democratización y modernización estatal.

La descentralización, en la medida que significa distribución del poder, fortalecimiento de las unidades no centrales de ejercicio del poder, supone un incremento del nivel en el que ese poder es compartido y, asimismo, un primer movimiento en un ejercicio progresivamente democrático del mismo. De todas formas, la sola descentralización, si no se complementa con un proceso de creciente participación de los grupos sociales de cada nivel, no permite un avance sustantivo en esa democratización. Mientras que esta última, en tanto incremento de la participación, es más factible si las unidades menores (regionales y locales) de la administración cuentan con capacidad de decisión, si comparten efectivamente el poder estatal.

También, y junto al incremento de la descentralización como democratización, debe darse la transformación de los aparatos estatales para incrementar su flexibilidad en la atención de los problemas de la sociedad y en la producción de respuestas en todos los niveles. Un aspecto crucial se vincula con los recursos humanos. Debe tenerse en cuenta la situación de carencia relativa de los regímenes provinciales (particularmente a nivel municipal) de recursos humanos calificados; su inadecuada asignación y, consecuentemente, su relativo desaprovechamiento. Así, sin pensar necesariamente en su disminución, deben proponerse formas de ocupación que conduzcan a un mejor funcionamiento de los aparatos estatales, combinándolo con experiencias de capacitación.

No es posible pensar en el inicio de un proceso de descentralización si no se atacan las incapacidades del régimen provincial. Por otra parte, no es posible pensar en el incremento de esas capacidades si no se inicia un proceso de descentralización política.

Con base en lo anterior será posible atender a una distribución de los recursos que dependerá de las actividades que realizan cada uno de los niveles (federal y provincial) y, particularmente, de la existencia de actividades organizadas mediante proyectos que integrarán las acciones del régimen provincial con las del Estado federal.

Planteado el problema de los recursos de los organismos estatales como un problema de capacidad real de operación, deberá revisarse el sistema fiscal en su conjunto para dar bases institucionales de un régimen federal (desde la Constitución Nacional) que atienda la distribución de las actividades de recaudación y la distribución de los montos recaudados. En segundo lugar, deberán instituirse regímenes que, dentro de una perspectiva de mediano plazo, organicen aquella distribución; la que, en tercer lugar deberá concretarse en forma coyuntural para adecuarse a los diferentes ciclos económicos nacionales y regionales.

La organización institucional fundamental y el régimen de mediano plazo deberán conformar una distribución institucional de los recursos.

Por otra parte, en el nivel coyuntural, como forma de responder flexi-

blemente a los requerimientos inmediatos, deberán proveerse mecanismos de resolución temporal y negociada que atiendan situaciones particulares y complementen la distribución institucional fundamental.

Habiéndose institucionalizado cierto procedimiento de recaudación (definidos los tributos que lo integran en razón de las atribuciones que se determinen), deberá contarse con la posibilidad de asignar fondos fuera de aquella distribución que atenderán situaciones relativamente excepcionales, proyectos de corto plazo, la aplicación de criterios de desarrollo regional especiales, etcétera.

La descentralización conformará las bases para la distribución de los recursos, a la vez que hará más transparentes las relaciones particulares de negociación por fuera del régimen de mediano plazo. En tal sentido, producirá efectos sobre los procedimientos automáticos, como los de la coparticipación, y también sobre los discrecionales del gobierno nacional, que resultarán de una negociación dentro de un marco institucional y de proyectos y políticas acordadas.

Bibliografía

Botana, N.: (1985), *El orden conservador,* Buenos Aires, Hyspamérica.

Elazar, D.: (1974), "Federalismo", en *Enciclopedia británica,* T. 7.

Núñez Miñana, H. y A. Porto: (1983), *Distribución de la coparticipación federal de impuestos, análisis y alternativas,* Buenos Aires, CFI.

O'Donnell, G. y O. Oszlak: (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación,* mimeo, Buenos Aires, CEDES.

Orlansky, D.: (s/f), *Evolución del gasto en la administración nacional (1941-1978),* mimeo, Buenos Aires.

Pírez, P.: (1986), *Cincuenta años de disputa por los recursos entre el gobierno nacional y las provincias. La coparticipación federal en Argentina,* mimeo, Buenos Aires, INAP.

Porto, A.: (1986), *Análisis del impacto de los ATN sobre las finanzas públicas,* mimeo, Buenos Aires, CFI.