

Comentarios sobre el 20º aniversario de los seminarios de Federalismo Fiscal

Jorge Remes Lenicov

Exposición en el 20º Seminario de Federalismo Fiscal: Avances, retrocesos y el futuro de las relaciones fiscales Nación - Provincias

FCE-UNLP
21 de Junio de 2017

Es un placer y un honor compartir este Aniversario de los Seminarios sobre Federalismo Fiscal que organiza la FCE-UNLP dado que en los inicios fui participe activo como ministro, docente y legislador.

Perdurar 20 años es un logro extraordinario porque en este ámbito se han realizado muchos e importantes aportes. Los trabajos son académicamente muy buenos, y no solo se limitan a mostrar cuál es el problema, sino que avanzan en propuestas en una de las áreas mas relevantes y conflictivas de la Argentina. No se puede investigar y trabajar en la temática del Federalismo Fiscal sin antes haber revisado lo tratado por investigadores de esta Facultad y de los participantes en este Seminario.

Esta actitud merece un reconocimiento especial. Porque en los otros temas centrales de la Argentina, como la discusión sobre la estrategia de desarrollo, el perfil productivo, la inserción internacional, la educación, la tecnología, la pobreza, etc., no hay una sistematización de los aportes y de las discusiones como sucede con la cuestión federal.

Puede haber cierta fatiga con el tema, porque en estos 20 años no hubo avances ni tampoco se cumplió con lo prescripto por la reforma constitucional de 1994. Pero lamentablemente tampoco los hubo en las otras áreas. La prueba es que el país creció poco y aumentó la pobreza.

Para cambiar una ley, y sobre todo una ley de fondo se requieren tres condiciones:

1. La primera es saber cuál es el problema y cuáles son las alternativas posibles. En ese sentido el aporte de la UNLP y también los de la UNC y otros

centros académicos es muy valioso y se hizo lo que había que hacer. Pero creo que habría que intentar ampliar el espectro de participantes.

En los 16 primeros seminarios participaron 150 expositores, de los cuales hubo 27 del exterior. De los 123 participantes nacionales, la distribución geográfica es la siguiente, en %:

-	PBA+CABA	73 %
-	Cba. Sta Fe y Mza	15 %
-	Nación	5 %
-	Resto interior	7 %

Esto demostraría que los investigadores de las provincias beneficiadas económicamente por la coparticipación no les interesa mucho participar, porque tal vez no puedan contrastar empíricamente sus afirmaciones y reclamos. Sería importante intentar invitar a quienes tienen enfoques diferentes, como los de las provincias del Norte y del Sur.

También llama la atención que prácticamente todos los trabajos son de economistas y de algunos abogados, muy necesarios al momento de preparar una ley. Pienso que habría que invitar, además, a sociólogos, politólogos, filósofos, que pueden hacer sus aportes; tal vez nos puedan iluminar en como preparar el terreno para la discusión y la implementación de la necesaria reforma del federalismo.

Porque la discusión política no es sencilla debido a los muchos conflictos cruzados que aparecen en este tema: entre la Nación y las Provincias por los recursos y la responsabilidad del gasto y entre la PBA y las provincias del Norte y del Sur. Además, hay que revisar los criterios de todos los mecanismos de distribución, los regímenes de promoción, etc. En definitiva, como es una reforma tributaria de fondo, son muchas las disciplinas que deberían participar.

2. La segunda condición es el momento económico. Cuando hay turbulencias macroeconómicas (desequilibrios, recesión o bajo crecimiento) es difícil presentar el tema; tampoco cuando hay un déficit fiscal elevado. Cambiar el régimen de coparticipación de por sí engendra riesgos, y si a ello se le suma una situación fiscal incierta, ninguna provincia va a tomar un riesgo semejante.

3. La tercera condición es el liderazgo político, que es imprescindible para plantear y después consensuar las cuestiones estructurales. En ese sentido, la dirigencia, básicamente la política, está en deuda porque no ha logrado llegar a un consenso para enfrentar los desafíos que imponen las reformas para que el país pueda avanzar. En muchas áreas que hacen al desarrollo falta un mayor estudio de parte de los académicos; pero no es el caso de los que se dedican a

la cuestión del Federalismo, porque han elaborado muchas y variadas propuestas dentro de una muy amplia visión técnica y política.

En los últimos 40 años hubo cuatro momentos donde se pudieron introducir modificaciones: la ley 20.221 de 1973 elaborada en un gobierno militar y ratificada con la democracia. La ley 23.548 de 1988 que se alcanza por un acuerdo entre Alfonsín y Cafiero, por entonces jefe del PJ cuando la mayoría de las provincias estaban gobernadas por ese partido; dura hasta ahora. Durante los años 90 hubo modificaciones en términos de la descentralización del gasto, el cofinanciamiento del Anses y la creación del Fondo del Conurbano, cambios alcanzados debido al liderazgo de Menem y el acuerdo con las provincias. Y finalmente en 1994 se reformó la Constitución por el acuerdo entre Menem y Alfonsín, que dificulta introducir modificaciones en el régimen de coparticipación.

Lamentablemente, desde que empezaron las Jornadas, hace 20 años, hubo mas retrocesos que avances: el Fondo del Conurbano fue desapareciendo para la PBA y apropiado por el resto de las provincias, se crea el fondo sojero y aparecen las transferencias directas a los municipios sin pasar por las autoridades provinciales; es menor la coordinación fiscal entre la Nación y las provincias y hay superposiciones entre Nación y provincias por el financiamiento educativo. Si bien fue positivo lo sucedido el año pasado (2016) con la devolución del 15 % que se detraía para el Anses, en estos 20 años avanzó el centralismo en el manejo de los fondos. Nunca se presentó un proyecto para reformar el régimen de coparticipación tal como manda la Constitución.

Por eso es que tenemos un sistema que no promueve la integración del país, la competitividad, el aumento del empleo privado, la disminución de la pobreza, y no tiene incentivos para mejorar los servicios y la infraestructura. El Norte y el Sur del país no está mejor a pesar de recibir ingentes cantidades de fondos de la coparticipación y del esfuerzo que por esas dos regiones realiza fundamentalmente la PBA.

Seguramente en esta materia es donde hay mas proyectos técnicamente muy bien elaborados e integrales. Pero el punto final es la política, porque es una ley convenio que es muy intensiva en política. Pero hay que seguir insistiendo, desde lo académico para continuar mostrando cuál es el problema y las distintas alternativas sabiendo que la resolución de este problema ayudará para que el país y el federalismo puedan avanzar y así reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de todos los argentinos.