

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

CUMPLIR EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE UN NUEVO REGIMEN DE COPARTICIPACION*

José Luis Gioja**

La Ley de Coparticipación como parte de la cuestión federal es uno de los temas pendientes de nuestro país que cruza horizontalmente tanto la problemática política como la socio-económica. Asimismo, tiene un proceso de promulgación muy arduo ya que según el precepto constitucional y en línea con las características básicas del modelo federal moderno, debe resolverse por consenso. Y la experiencia nos dice, que no hay tema más arduo que lograr acuerdos y consensos en los cuerpos colegiados, como en el Parlamento, sobre todo en aquellos temas que se refieren a la distribución de fondos.

Antes de entrar en tema, quiero ubicarme correctamente en el escenario macroeconómico que nos marca el ejercicio del federalismo en nuestro país. Tenemos dos campos bien diferenciados: por una lado, el gobierno nacional que maneja las principales instituciones de política económica siendo su responsabilidad la política monetaria, el tipo de cambio, el comercio exterior, la deuda pública, las relaciones con los organismos internacionales de crédito y también los instrumentos más potentes de la política fiscal como el Presupuesto Nacional, los principales impuestos además de la política previsional y de Seguridad Social; y, por otro lado, las provincias, que hasta los inicios del año 91, y ante una situación económica nacional de alta inestabilidad de precios, caída del nivel de actividad, fuga de capitales, etc., debieron ajustar su política fiscal, concentrándose en mantener sólo la prestación de servicios básicos a su cargo, es decir que se dicten las clases, se garantice la seguridad, se imparta justicia, se atienda en los hospitales y la acción social directa llegue a los más necesitados.

Es obvio que ante estas circunstancias son escasos los recursos para incrementar la inversión pública o para iniciar planes que apunten a una reforma del Estado para incrementar la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios. No obstante este contexto, creo que las provincias han realizado un tremendo esfuerzo para sanear sus finanzas.

Tanto es así, que los déficits del conjunto de las provincias que en 1995 superaban los \$ 4.000 millones, en 1996 rondaban los \$ 2.000 millones, en 1997 fue de \$ 1.000 millones y durante 1998 se espera que en conjunto presenten cuentas equilibradas.

Durante este período se han privatizado y están en proceso de venta 17 bancos provinciales, se han privatizado, licitado y están con leyes de privatización y marco regulatorio 2 empresas de distribución de agua y 15 empresas de distribución de energía que antes dependían de los estados provinciales. Asimismo, se han transferido al Estado nacional 10 cajas de jubilaciones provinciales.

Es cierto que en este período los recursos de origen nacional han tenido un notable repunte, producto del acompañamiento del conjunto de la población en cumplir sus obligaciones impositivas; pero también es cierto, que la tributación propia provincial ha crecido en este mismo sentido, y esto es más notable porque proviene de economías regionales que todavía no han recibido beneficios crediticios o impositivos como otros sectores de la economía.

Por ello y como una rápida y primera conclusión, proponemos que en la discusión del nuevo régimen de coparticipación federal se reconozcan las mayores responsabilidades que las provincias han asumido en materia de gasto social y se tenga en cuenta el carácter creciente del mismo. Y con esto entramos en el tema específico de la equidad fiscal. Sobre este concepto, y relacionado con la coparticipación federal hay posturas referenciadas a lo devolutivo, así como otras que la asocian con lo redistributivo. Sin querer zanjar

esta disputa conceptual de larga data, creo que debemos analizarla a la luz de lo que nos dice nuestra Constitución en su letra: al término equitativo le sigue inmediatamente el de solidario y entonces nos inclinaríamos a pensar que esta última palabra le está marcando al término equidad un derrotero claro.

Seguramente en cualquier régimen de coparticipación federal, el criterio devolutivo se relaciona con el parámetro población. Y, en este sentido, parece equitativo distribuir según lo efectivamente recaudado por una población determinada. Pero, no alcanza con esto. Hay que procurar registrar y subsanar un conjunto de asimetrías que atraviesan la geografía y la agregación social de nuestras provincias. No se pueden ignorar, ni las zonas de frontera ni el conjunto de la población con necesidades básicas insatisfechas, ni los índices de mortalidad infantil.

En definitiva, si tomamos a la coparticipación federal como una verdadera herramienta de política económica y observamos que hoy en nuestro país predominan las desarmonías regionales, resultaría necesario tener en cuenta estos indicadores y propender a morigerar la inequidad existente.

Otro tema central, es la revisión de los acuerdos celebrados entre la Nación y las provincias en relación con la firma de los aún hoy vigentes pactos fiscales. En ellos se puso de manifiesto la actitud solidaria del conjunto de las provincias para ayudar a paliar una responsabilidad de neto corte nacional como fue la situación de emergencia por las que atravesaban nuestros jubilados. Pero es hora de que se vuelva al equilibrio establecido en la Ley 23.548 por el cual la Nación se apropiaba de un 41,95 % mientras las provincias recibían el 57,05 %. Hoy estos guarismos se hallan prácticamente invertidos.

Sabemos que la tarea de arribar a un nuevo régimen de coparticipación federal es compleja y requiere de amplios consensos que ponderen las profundas asimetrías e inequidades existentes. Sin embargo, no se puede dilatar, porque es este un mandato de la Constitución Nacional reformada y porque la articulación de la Nación así lo exige.

* Extracto de la exposición desarrollada por J. Luis Gioja en ocasión de realizarse el Seminario "La coparticipación en el marco de la nueva Constitución", organizado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

** José Luis Gioja es ingeniero, Senador Nacional por la Provincia de San Juan y Presidente de la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos.