Tensiones entre Centralización y Descentralización en la Federación Argentina

Lucas González

Argentina es una federación que pasó por momentos de rígida centralización y otros de profunda descentralización, no sólo política sino fundamentalmente fiscal y administrativa. ¿Cómo es posible que una federación experimente estos bruscos cambios cuando hay estructuras institucionales que deberían, en principio, dar estabilidad a las relaciones federales y regular las tensiones entre las unidades de gobierno? En mi trabajo, exploro las principales características de estas tensiones centralizadoras y descentralizadoras, analizo algunas de las razones de estos cambios, así como las implicaciones redistributivas que ellos tienen en federaciones territorialmente desiguales, como la Argentina.

Las tensiones entre el gobierno central y las unidades subnacionales sobre la distribución de recursos y funciones se remontan a la formación de la federación Argentina a principios del siglo XIX. Desde el surgimiento del clivaje centro-periferia, las luchas entre presidentes y gobernadores han sido recurrentes y, aunque han sido más o menos salientes en diferentes períodos, modificaron las relaciones entre las unidades de gobierno. En el siglo XIX, las tensiones entre Buenos Aires y las provincias del interior se concentraron principalmente en la distribución de los ingresos del puerto (la fuente de ingresos más importante para el país), la libre navegación de los ríos internos (como fuente clave de ingresos del comercio que pondría fin al monopolio del puerto de Buenos Aires en la obtención de estos recursos), y el libre comercio frente a la política económica proteccionista (que representaba el interés de las élites políticas vinculadas al puerto frente a las del interior, respectivamente). En mi trabajo, analizo estas luchas sobre la distribución de ingresos y funciones, que son cruciales para definir la configuración institucional del sistema federal.

Un período de disolución y anarquía poco después de la independencia (la "anarquía del año 20") fue seguido de fuertes disputas y guerras internas por el control de las principales fuentes de ingresos (la aduana del puerto). Durante este período, las provincias funcionaron con inmensa autonomía del disuelto gobierno central. Cuando las provincias se unieron a la federación y aceptaron firmar la constitución federal de 1853 (Buenos Aires se unió a ellos en 1860), las relaciones federales se caracterizaron por una gran autonomía provincial y una clara preeminencia fiscal del gobierno central sobre las unidades subnacionales; y además, grandes

disparidades entre provincias ya que no había grandes transferencias redistributivas entre ellas. Esta distribución centralizada de la autoridad tributaria y de los recursos duró tanto como el gobierno central tuvo garantizado la fuente privilegiada de ingresos provenientes del comercio exterior. Cuando estos ingresos colapsaron debido a fuertes crisis externas, las autoridades centrales cambiaron la distribución federal de los ingresos, centralizándola aún más. El régimen de coparticipación federal fue creado por el gobierno central como reacción a la gran crisis de 1930. A medida que se reducía el comercio exterior, los recursos recaudados a través de los aranceles, principal fuente de ingresos del gobierno central, sufrieron un enorme colapso. El gobierno de Justo (1932-1938), que accedió al poder basándose en el fraude sistemático y la proscripción del Partido Radical, creó la coparticipación de los impuestos federales en 1935. El núcleo del acuerdo consistió en una delegación hecha por las provincias al gobierno nacional de derechos exclusivos sobre impuestos clave a cambio de una participación automática en los ingresos recaudados. Un presidente autoritario fue capaz de guiar las negociaciones que condujeron a cambios en el sistema que distribuía autoridad tributaria y recursos fiscales. Este esquema ha regulado las relaciones fiscales federales entre el gobierno central y las provincias argentinas desde 1935. Durante el siglo XX, las luchas por la distribución de los recursos continuaron, pero centradas principalmente en el sistema de coparticipación federal de impuestos de 1935, sus reglas de distribución de ingresos y los impuestos que deben incluirse en el régimen. El resultado más claro de estas tensiones ha sido una distribución oscilante de recursos, con períodos de centralización (a veces profunda) y otros de descentralización (a menudo igualmente bruscos) de fondos y funciones.

Los gobiernos militares aprobaron una serie de reformas centralizadoras entre 1930 y 1945. Ellos representaron la situación extrema bajo la cual un gobierno central fuerte (al punto que pretendía monopolizar el poder político en la federación), nombró gobernadores (eliminando la posibilidad de elegirlos) y centralizó tanto ingresos como funciones para dominar las relaciones federales. Como reacción a esas tendencias centralizadoras, luego de la transición a la democracia y el regreso a las elecciones provinciales en 1946, los gobernadores presionaron al gobierno central para que modificara las relaciones federales. Perón acordó aumentar los porcentajes de ingresos a distribuir a las provincias, pero el presidente mantuvo la centralización de los ingresos, necesaria para consolidar su base de poder y los proyectos de industrialización en marcha.

Durante los gobiernos radicales de Frondizi (1958-1962) e Illia (1963-1966) se produjeron cambios importantes en las relaciones federales (especialmente en el régimen de coparticipación). Ambos presidentes fueron relativamente débiles y se enfrentaron a gobernadores fuertes y coordinados, que los presionaron para obtener más recursos. En los años posteriores a Perón, los gobernadores fueron cada vez más duros en sus demandas a presidentes débiles. Pero prefirieron dedicar tiempo y energía a demandar mayores transferencias federales en vez de pedir la transferencia de autoridad tributaria o fortalecer la autonomía de sus provincias.

Durante los gobiernos militares entre 1966 y 1973 y posteriormente durante 1976 y 1983, se produjo una nueva reversión centralizadora en las relaciones federales. Los militares redujeron drásticamente la cantidad de fondos transferidos a las provincias en un intento de estabilizar las cuentas nacionales y consolidarse en el poder.

Una vez que la ley de coparticipación federal de ingresos de 1973 expiró en 1984, durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, tanto el presidente como los gobernadores presionaron a los miembros del Congreso para aprobar una nueva ley. Sin embargo, hubo una falta de acuerdo entre el ejecutivo federal y los gobernadores (especialmente los peronistas y los de partidos provinciales) sobre la ley de coparticipación que debía regular las transferencias a los gobiernos subnacionales. Ni el presidente ni la oposición, que representaban los intereses de la mayoría de los gobernadores peronistas, tenían recursos políticos suficientes para aprobar (o imponer) un nuevo marco legal para regular las relaciones federales. Después de las elecciones de 1987, la notable debilidad política del presidente se combinó con una severa crisis fiscal. Los gobernadores de la oposición se articularon en términos partidarios y coordinaron contra el gobierno central para obtener más recursos, alentando al Congreso a aprobar una nueva ley de coparticipación federal en 1988. Como resultado, las unidades subnacionales casi duplicaron la coparticipación de sus ingresos entre 1987 y 1988. En una caótica situación económica y política, Alfonsín abandonó el gobierno seis meses antes del final del mandato legalmente establecido. El enorme aumento de las transferencias a las provincias fue una de las varias causas que contribuyeron con los crecientes niveles de inflación.

Un nuevo e importante cambio ocurrió en 1992. En ese año, el presidente Menem transfirió los servicios de salud y educación a las provincias. Esto puede parecer una reforma descentralizadora para favorecer a las unidades subnacionales, como hizo el gobierno militar en 1978. Pero no lo fue: el presidente y su ministro de Economía obligaron a las provincias a

pagar por esos servicios transferidos, y así redujeron las presiones sobre el déficit nacional. El costo total de los servicios transferidos fue de $1.200 millones por año y, según lo establecido por la ley 24.049 (Artículo 14), se financiaría con una parte de los fondos de coparticipación provinciales. Menem rompió la resistencia de los gobernadores aprovechando la crítica situación fiscal en la que se encontraban después de la hiperinflación y mediante la distribución de compensaciones e incentivos selectivos, desde programas de asistencia fiscal y rescates financieros, fondos especiales, transferencias discrecionales y recursos del gobierno central para formar coaliciones y alentar la implementación de las reformas. Las reformas centralizadoras de los 90 tuvieron duras consecuencias para las provincias: el gasto provincial total aumentó casi un 70 por ciento, el déficit provincial total un 220 por ciento y la deuda provincial un 316 por ciento entre el año de la reforma descentralizadora y los inmediatos posteriores.

El principal objetivo de las reformas no fue mejorar la calidad de la prestación de servicios de salud y educación, ni mejorar el control local, como sostuvieron algunos funcionarios en el gobierno y en organismos internacionales. Los debates sobre la descentralización insumieron sólo diez días en ambas cámaras del Congreso, a pesar de que, sin duda, se encontraban entre las reformas más sustantivas de los años noventa. Estos cambios generaron serias crisis en la provisión de servicios a nivel provincial (y local). Las provincias (y algunos municipios) no pudieron pagar salarios a maestros y médicos o enfermeras, y enfrentaron serios desafíos para pagar insumos y proveer infraestructura básica. Las funciones transferidas fueron luego acompañadas por violentas manifestaciones y protestas dirigidas por sindicatos y algunos levantamientos populares. Las reformas que Menem promovió fueron fundamentalmente una estrategia de supervivencia política: al hacer a los gobernadores más dependientes del gobierno central, pudo, por un lado, debilitarlos y prevenir reformas como las de 1988, y por otro lado, logró contar con el apoyo provincial para reformas críticas (incluyendo sus planes de reelección a través de una reforma constitucional). La dependencia y vulnerabilidad fiscal de las provincias es una fuente potencial de inestabilidad económica y social en la federación, pero también un activo político para el presidente.

Argentina comenzó el siglo XXI con un presidente profundamente débil, gobernadores muy fuertes pero descoordinados y la crisis económica más profunda desde los 30. La crisis económica y fiscal se revirtió parcialmente en 2003 y el presidente pudo concentrar poder en relación con los gobernadores, que se mantuvieron profundamente divididos y fiscalmente

dependientes del gobierno central. Esto significó un nuevo ciclo de un presidente relativamente fuerte en un contexto fiscal más benigno y sin cambios significativos en la distribución federal de recursos y funciones. Bajo estas condiciones, el presidente utilizó el superávit fiscal para acumular más apoyo político y consolidar su poder, aumentando el gasto federal en las provincias, fundamentalmente el discrecional.

Estos cambios centralizadores y descentralizadores tienen serias implicancias redistributivas. Los presidentes políticamente poderosos y con mucho apoyo en la opinión pública tendieron a distribuir más fondos a los distritos más pobres y menos a los distritos más ricos. Esto se debe a que los gobernadores de los distritos menos desarrollados prefieren y necesitan más redistribución (es decir, necesitan un gobierno central capaz de extraer recursos de los distritos más ricos y transferirlos a las provincias más pobres), invertir en ellos es más eficiente (en términos de la rentabilidad política de cada peso invertido) y además tienden a ser rivales políticos más débiles para el presidente, sobre todo en relación a los gobernadores de los distritos más grandes y desarrollados (que por lo general controlan una gran proporción de votos y recursos). Los presidentes electoralmente débiles y con bajo apoyo en la opinión pública tienen menos influencia en la distribución de los fondos de infraestructura y son menos capaces de resistir las presiones de los distritos más grandes, ricos y poblados. Los gobernadores de estos distritos luchan contra los presidentes y los gobernadores de los distritos más pobres para aumentar las transferencias a sus provincias.

Las implicancias sobre la política de distribución en países desiguales son importantes. Por un lado, podemos esperar más redistribución para corregir la enorme desigualdad interregional en Argentina con presidentes centralizadores, electoralmente fuertes, con más apoyo en la opinión pública, y durante periodos de gobierno entre elecciones. Por el contrario, puede haber más concentración de fondos federales en las regiones más ricas y pobladas del país cuando el presidente es débil electoralmente y en la opinión pública y durante elecciones.