

# Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina<sup>1</sup>

## Regressive Federalism: Tensions Between Territorial and Interpersonal Distribution of Income in Argentina

Carlos Gervasoni<sup>2</sup>

Resumen: Se enfatizan tres características del federalismo argentino que conspiran contra la equidad distributiva. En primer lugar, nuestro federalismo y su muy alto *malapportionment* legislativo producen incentivos para que la agenda distributiva esté dominada por la distribución territorial de los recursos fiscales entre los gobiernos nacional y subnacionales, más que por la distribución interpersonal del ingreso. En segundo lugar, las desigualdades territoriales producidas por la «lotería geológica» (distribución geográfica de los recursos naturales) es reforzada en nuestro país por la asignación del total de las regalías a las (típicamente ricas) provincias productoras. Finalmente, la propia ley de coparticipación manda que algunas provincias ricas reciban niveles mucho más altos de transferencias federales por habitantes que otras mucho más pobres. Estos aspectos regresivos de nuestro federalismo probablemente expliquen en parte que, luego de largos años de gobiernos supuestamente com-

Abstract: Three characteristics of Argentine federalism that hinder distributive equity are emphasized. First, our federalism and its very high legislative malapportionment produce incentives for the distributive agenda to be dominated by the territorial distribution of fiscal resources among national and subnational governments, rather than by the interpersonal distribution of income. Secondly, the territorial inequalities produced by the «geological lottery» (geographic distribution of natural resources) is reinforced in our country by the allocation of all royalties to the (typically rich) producing provinces. Finally, the co-participation law itself mandates that some rich provinces receive much higher levels of federal transfers per capita than other much poorer ones. These regressive aspects of our federalism probably explain in part that, after long years of governments supposedly committed to socioeconomic equality, the enormous increase in the size of the Argentine public sector between

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 15 de noviembre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y gerente regional del proyecto *Varieties of Democracy*. Correo electrónico: cgervasoni@utdt.edu

prometidos con la igualdad socioeconómica, del enorme aumento del tamaño del sector público argentino entre mediados de los 2000 y mediados de la década de 2010, y de la implementación de algunas políticas públicas efectivamente igualadoras, el país llegue a su cuarta década de democracia con un nivel de desigualdad peor que el que tenía al inicio del actual período democrático.

the mid-2000s and the mid-2010s, and the implementation of some effectively equalizing public policies, the country reaches its fourth decade of democracy with worse levels of inequality than it had at the beginning of the current democratic period.

Palabras clave: Federalismo – redistribución – igualdad – regresividad – coparticipación

Keywords: Federalism – Redistribution – Equality – Regressivity – Revenue sharing

El federalismo argentino –que lleva ya 40 años de funcionamiento ininterrumpido bajo un régimen democrático- ha recibido críticas de todo tipo. Ha sido caracterizado como centralizado, laberíntico<sup>3</sup>, inestable<sup>4</sup>, incongruente<sup>5</sup>, rentístico<sup>6</sup>, etc. En este artículo argumento que, además, es marcadamente regresivo. Esto es, que contribuye de varias maneras a hacer la distribución de los ingresos en nuestro país más desigual y/o a dificultar políticas igualadoras.

Resulta desde ya paradójico que la Argentina se haya hecho más desigual en estas cuatro décadas de democracia. El sentido común y los modelos estándar de economía política predicen que la distribución del ingreso debería ser más equitativa bajo un régimen en que las mayorías tienen poder, que bajo uno en el que el poder está concentrando en una persona o una elite. Aunque los estudios empíricos sobre la cuestión no

---

<sup>3</sup> <http://www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Laberinto.aspx>

<sup>4</sup> Porto, Alberto y Marcelo Garriga. 2022. «La Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. ¿Un Socio Oculto? En <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/2022/12/06/la-distribucion-de-la-coparticipacion-federal-de-impuestos-un-socio-oculto/>.

<sup>5</sup> La Argentina es una federación muy incongruente (Gervasoni 2017). Esto es, tiene una distribución geográfica muy diferente de la población y la actividad productiva, por un lado, y del poder político, por el otro: hay cinco provincias (incluyendo a la CABA) que concentran la mayor parte de la población (el 66%) del país y del PBI (aproximadamente el 75%) que, sin embargo, poseen sólo el 55% de los diputados nacionales y apenas el 21% de los senadores nacionales. Las políticas públicas nacionales, entonces, requieren del acuerdo de gobernadores y legisladores de muchas provincias demográficamente pequeñas pero legislativamente relevantes (mayormente del Norte y la Patagonia) que, en conjunto, incluyen a un porcentaje muy bajo de la población nacional.

<sup>6</sup> Gervasoni, 2021.

arrojan evidencia concluyente sobre la relación (presumiblemente causal) entre democracia e igualdad socioeconómica, no hay ningún motivo para esperar que la democracia *empeore* la distribución del ingreso. Sin embargo, en la Argentina ambas cosas han coexistido: en 2024 la desigualdad (y aún más la pobreza) son peores que los que el país sufría en el (ya muy malo) año 1983. Correlación no es causalidad, pero no cabe duda que hace 40 años hubiéramos esperado algo distinto: que la fuerza de los votantes, la opinión pública, los sindicatos, los movimientos sociales y los partidos de orientación redistributiva hubieran –actuando bajo la libertad que les otorga la democracia– empujado al país hacia una sociedad más igualitaria, integrada e incluyente. Argumento aquí que nuestro federalismo es en parte responsable de que esto no haya ocurrido.

¿Qué características del federalismo podrían propender a resultados regresivos? En lo que sigue señalo tres muy relevantes. La primera tiene que ver con dinámicas político-distributivas propias de cualquier federalismo, las cuáles han sido destacadas por literatura reciente que detallo más abajo. La segunda emerge de la combinación de reglas propias de cualquier federalismo con otras particulares de su versión argentina. La última es enteramente producto de peculiaridades de nuestro atípico federalismo (fiscal). En los siguientes tres apartados describo estas características, explico por qué propenden a resultados regresivos y presento alguna evidencia empírica que respalda las tesis que formulo.

## **1. El federalismo prioriza la distribución territorial por sobre la redistribución interpersonal del ingreso.**

En las federaciones, por definición, los gobiernos (y los gobernantes) de las unidades subnacionales de primer nivel (que aquí llamaremos, para simplificar, provincias) tienen a) gran autonomía e importantes potestades propias y b) participación institucionalizada en las políticas públicas nacionales a través de su representación en el el parlamento nacional (en Senado en el caso argentino). Contra ciertos estereotipos, las provincias argentinas tienen mucho poder y autonomía.<sup>7</sup> Esto signi-

---

<sup>7</sup> O, dicho de otra forma, la Argentina es un país «muy» federal. Nuestras provincias tienen varias facultades que no existen en todas las federaciones): dictan sus propias constituciones, reglas electorales y regímenes municipales, y tienen una representación fuerte en un

fica que esos gobiernos –y en el contexto argentino los gobernadores en particular– son actores centrales de la política nacional. Estos políticos, como la mayoría, desean mantener o incrementar su poder, para lo cual necesitan de apoyo popular para eventualmente ganar elecciones. Pueden lograr esto de muchas formas, por ejemplo, proveyendo bienes públicos de buena calidad, generando empleo, construyendo redes clientelares, haciendo mucha publicidad, etc. Estas y todas las demás estrategias requieren de dinero, que las provincias derivan esencialmente de tres fuentes: sus impuestos propios (que en la Argentina cubren una proporción típicamente modesta de los gastos públicos provinciales), las regalías por recursos naturales como el petróleo (muy importantes para unas pocas provincias como Chubut, Neuquén y Santa Cruz, pero insignificantes o nulas para la mayoría) y las transferencias federales que reciben del tesoro nacional de acuerdo a la ley de coparticipación federal y otros regímenes, incluyendo algunas transferencias federales en las que el ejecutivo nacional tiene alta discrecionalidad.

Es natural que, en este contexto, los gobernadores prioricen maximizar los recursos fiscales que la nación envía sus provincias. La distribución primaria (esto es, el «reparto de la torta» entre la nación y las provincias) y la secundaria (lo que le toca a cada provincia del total provincial) se convierten en arenas centrales de la discusión fiscal. Así, los gobernadores tienden a preocuparse mucho más por el nivel de transferencias que recibirán sus provincias que por el impacto distributivo de estas transferencias (y, por añadidura, por el impacto distributivo de los impuestos que componen la «masa coparticipable»). Desde ya, el poco interés de los gobernadores en redistribución individual del ingreso puede deberse a su escaso compromiso normativo con tal redistribución. Cuesta, en efecto, encontrar entre los gobernadores argentinos políticos de orientación claramente progresista. Predominan, o peronistas tradicionales del interior, incluso algunos de talante conservador y origen social más bien aristocrático, o gobernadores de fuerzas nacionales o loca-

---

Senado que es tan poderoso como la Cámara de Diputados, ejecutan alrededor del 40% del gasto público del país. Las provincias ejecutan las políticas públicas que afectan más directamente a la mayoría de la población (educación primaria y secundaria y la mayor parte de los servicios de salud, seguridad –policía– y justicia). De los tres millones de empleados que tiene el sector público argentino, dos tercios son empleados provinciales (mayormente médicos, enfermeras, maestros, policías, funcionarios de la burocracia del poder ejecutivo y judicial), porque las mencionadas políticas públicas son mucho más intensivas en mano de obra que el pago de jubilaciones, deuda pública o subsidios energéticos que explican la mayor parte del gasto nacional (Gervasoni, 2021).

les no especialmente inclinadas a la redistribución. Ilustro el punto con algunos gobernadores recientes emblemáticos: uno no tiene motivos para pensar que el millonario José Alperovich, el aristocrático Juan Manuel Urtubey, el sultanista Gildo Insfrán, los enriquecidos hermanos Rodríguez Saá, el empresario Daniel Scioli, o los moderados Alfredo Cornejo, Gerardo Morales, Juan Schiaretti o Gustavo Valdez den alta prioridad a la mejora de la distribución del ingreso entre los argentinos. Evidencia de peso en tal sentido es que, en las discusiones fiscales, los gobernadores (de todos los partidos) casi siempre se refieren a lo que gana o pierde su provincia, y casi nunca mencionan lo que ganan o pierden los pobres y ricos de la Argentina.

Estas observaciones derivadas empíricamente del caso argentino han sido subsumidas teóricamente y generalizadas a otras federaciones latinoamericanas (Brasil y México). La idea general es que la geografía política del federalismo, en particular en contextos de alta desigualdad y alto *malapportionment* legislativo en favor de los distritos demográficamente pequeños, genera incentivos contrarios a la redistribución interpersonal del ingreso por parte del gobierno central (Beramendi, Rogers y Díaz Cayeros, 2017). De alguna forma la agenda distributiva en este tipo de federaciones es dominada por la puja distributiva entre gobiernos (esto es, entre el gobierno nacional y los provinciales, y también entre estos últimos). «Hoy prevalece un gobierno federal con competencias acotadas que enfrenta demandas por redistribución regional; en cambio, las demandas por redistribución personal no cuentan con una arena donde expresarse» (Artana et al., 2010).

El efecto de estas estructuras es que en las federaciones latinoamericanas coexista un alto nivel de redistribución del ingreso entre provincias con niveles bajos de redistribución entre personas. Un mecanismo postulado para producir este resultado es que las elites de las provincias menos pobladas (y muy sobre-representadas en el Congreso) logran en general su principal objetivo: que las reglas fiscales les asignen altas transferencias federales independientemente de su impacto en la distribución interpersonal del ingreso. Estilizadamente, las elites de las provincias pequeñas y sobre-representadas logran imponer su deseo de más recursos fiscales por sobre los intereses redistributivos de los pobres de las provincias grandes y sub-representadas. O para decirlo muy concretamente con un ejemplo: el gobernador Insfrán de Formosa puede proveer empleos públicos (aún si de baja remuneración) a una altísima proporción de los habitantes de Formosa –y en parte por ello lograr

su reelección cada 4 años con más del 70% de los votos— a expensas del bienestar de los pobres del Gran Buenos Aires, que son los principales perjudicados del bajísimo nivel de transferencias federales per cápita que recibe su provincia (y del sesgo regresivo del sistema impositivo argentino, basado mayormente en impuestos al consumo).

Ardanaz y Scartascini (2013), enfatizan otro mecanismo que conecta al federalismo con los malos resultados distributivos, argumentando que el malapportionment legislativo (normalmente alto en los países federales, y uno de los más altos del mundo en Argentina, Samuels y Snyder, 2001) funciona como una barrera al establecimiento de impuestos a los ingresos personales (el llamado «impuesto a las ganancias» en Argentina). En este enfoque, las elites ricas que típicamente dominan los distritos pequeños de los países federales buscan, al inicio del régimen democrático, sobre-representar a sus provincias en el congreso con el objetivo de dificultar los impulsos redistributivos progresivos que (razonablemente) se espera que ocurran bajo un régimen democrático donde, efectivamente, rija el principio de «una persona, un voto».

Aunque proveer evidencia concluyente de estos mecanismos para el caso argentino excede los objetivos y el espacio disponible en este artículo, un hecho reciente es altamente sugestivo. Durante la campaña electoral presidencial de 2023, el candidato peronista y ministro de Economía, el abogado Sergio Massa, implementó una fuertísima reducción en el impuesto a las ganancias personales (esto es, el impuesto a los ingresos personales), elevando el mínimo no imponible. La medida tuvo perdedores y ganadores claros: los perjudicados fueron los fiscos nacional y provinciales (el impuesto a las ganancias es coparticipable) y los beneficiados fueron los asalariados de mayores ingresos del país (lo cual implicó automáticamente un empeoramiento de la ya elevada desigualdad de ingresos argentina). Aunque la mayoría de los gobernadores oficialistas callaron frente a la medida, por lo menos uno de los opositores (el también peronista pero aun así crítico Juan Schiaretti de Córdoba) se quejó, pero lo hizo utilizando un argumento basado en la redistribución territorial (no interpersonal) del ingreso: «Massa se hace el Papá Noel con plata que no es del Estado nacional, sino de todas las provincias ... Es poco serio e irresponsable hacer anuncios electoralistas con la plata ajena: el 61% de lo recaudado del Impuesto a las Ganancias es de las provincias»<sup>8</sup>. Interesantemente, un economista de perfil ortodoxo pertene-

---

<sup>8</sup> <https://x.com/JSchiaretti/status/1701368424935391333?s=20>.

ciente a la coalición de centro-liberal Juntos por el Cambio, Hernán Lacunza, fue uno de los primeros en utilizar el argumento de redistribución interpersonal: luego de tildar a la reforma de «disparate», señaló que «Como hay déficit y no hay recursos, se va a financiar con emisión e inflación. Y a la inflación la pagan 46 millones de argentinos, especialmente los más pobres. Entonces estamos haciendo una reforma a lo *Hood Robin*: sacarles a los pobres para darles a los que más tienen, con un objetivo electoral de cortísimo plazo».<sup>9</sup>

Más informativa fue la posición de los (pocos) gobernadores peronistas electos o reelectos en 2023. Luego de reunirse en diciembre de ese año con el recién asumido Presidente Javier Milei, los mandatarios provinciales emitieron un comunicado en el que rechazaban revertir la reforma de Massa: «Consideramos que la reversión del impuesto a las ganancias no sería el camino adecuado ya que afecta derechos de los trabajadores», solicitando en cambio «otras herramientas de compensación, como lo es la coparticipación del impuesto al cheque». En otras palabras, los gobernadores peronistas (especialmente informativos, ya que supuestamente pertenecen a una fuerza de base popular y orientación progresista) mostraron claramente su prioridad de mantener el nivel de ingresos provinciales (mediante la coparticipación de un impuesto existente) sin ninguna referencia al aumento de la desigualdad generado por la cuasi eliminación del impuesto a las ganancias personales. Esta preferencia pública de los gobernadores peronistas ilustra (y hasta podría decirse que en algún sentido prueba) el argumento de Beramendi, Rogers y Diaz Cayeros (2017): dicho estilizadamente, en un sistema federal en el que los legisladores y gobernadores son actores centrales del policy making, las prioridades distributivas serán las vinculadas al reparto de recursos entre nación y provincias, y entre estas, no las de la redistribución progresiva de ingresos entre individuos. Uno puede suponer que un gobernador como Axel Kicillof, en tanto que político proveniente de una facción más bien izquierdista de un partido que históricamente representa a sectores de menores ingresos, tiene una auténtica preferencia normativa por la redistribución progresiva del ingreso. También se puede suponer que, como economista, entiende bien las implicancias regresivas de la reforma al impuesto a las ganancias implementada por su co-partidario Massa. Es entonces, probatoriamente contun-

---

<sup>9</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/ganancias-lacunza-fustigo-el-anuncio-de-massa-estamos-bailando-en-el-titanic-y-ahora-quemamos-los-nid12092023/>.

dente, que su acción política, como gobernador, esté orientada a maximizar el nivel de transferencias hacia las provincias (y hacia la suya en particular) y no a maximizar el nivel de igualdad socioeconómica entre los argentinos a través del restablecimiento del impuesto a los ingresos personales, que es una de las bases fiscales centrales de los estados de bienestar democráticos.

## **2. El federalismo argentino no redistribuye las rentas de la «lotería geológica»**

La constitución de 1994 otorga a las provincias el dominio sobre los recursos del subsuelo, y la legislación fiscal le atribuye a las provincias productoras las regalías que surgen de la explotación de hidrocarburos, metales y otros recursos no renovables (Gervasoni y Grotz, 2022). Ahora bien, como es habitual en otras naciones, la distribución geográfica de los recursos naturales más valiosos es muy despareja. Así, la denominada «lotería geológica» ha favorecido a las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz con elevadas reservas de petróleo y gas per cápita. Otras provincias como Mendoza, Río Negro, Salta o Tierra del Fuego también han sido beneficiadas, aunque en menor medida. La mayoría de las provincias, en cambio, «perdieron» en la lotería. Estas incluyen a los distritos más poblados del país con economías relativamente desarrolladas –las dos Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe–, pero también a algunas de las provincias más pobres: Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero.

Ahora bien, a diferencia de otros países, la legislación argentina no prevé que las regalías sean compartidas entre distritos productores y no productores. Como consecuencia de esto, los gobiernos de las provincias ricas en recursos naturales obtienen importantísimos ingresos fiscales del cobro de regalías, mientras que las provincias geológicamente desfavorecidas no reciben nada.

Así, la combinación de los azares de la «lotería geológica» y las reglas de nuestro federalismo que asignan las regalías enteramente a los distritos productores hacen que las ricas provincias patagónicas (que en parte son ricas por esos recursos, pero no solo por ellos) reciban muy considerables ingresos fiscales de los que carecen otras provincias mucho más pobres. Las cosas no tienen por qué ser así: en otras «petrofederaciones» las regalías son compartidas entre los estados productores y



los demás estados (Trojbcz, 2022). Resumido a través de casos emblemáticos, podemos decir que en la Argentina las provincias de mayor ingreso per cápita, como Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego, no solo se benefician de generosas transferencias por coparticipación, de recursos turísticos y pesqueros, de un elevado nivel de gasto público nacional ejecutado en su territorio (bases militares, obras de infraestructura eléctrica y vial, el gasto de la empresa pública Yacimientos Río Turbio, etc.) y/o de regímenes especiales de promoción (como el industrial de Tierra del Fuego o los precios subsidiados de los combustibles y el gas), sino que también embolsan rentas de recursos naturales que no comparten con otros distritos de mucho menor ingreso per cápita y carentes de hidrocarburos o minerales, como Chaco y Santiago del Estero. El resultado es una distribución regresiva del ingreso o, en términos de los ejemplos usados, ingresos y estándares de vida muy superiores en la Patagonia que en el Nordeste del país.

### **3. La ley de coparticipación federal beneficia a provincias ricas y perjudica a provincias pobres**

La actual ley 23.548 de coparticipación federal es unánimemente considerada pésima, entre otras cosas por no contener los criterios objetivos de reparto que exige la Constitución Nacional en su artículo 75, inc. 2. En conjunto con otros regímenes de reparto de recursos fiscales entre nación y provincias, nuestra ley de coparticipación da origen a un federalismo fiscal complejísimo, irracional, injusto y, es lo que quiero destacar aquí, en buena medida regresivo.

El elemento regresivo de nuestra coparticipación federal de impuestos viene dado por el gran peso que tiene en la distribución de recursos el tamaño demográfico de las provincias. Aunque la mencionada ley no establece «criterios objetivos de reparto»<sup>10</sup> (según exige la Constitu-

---

<sup>10</sup> En prácticamente todas las federaciones del mundo la ley establece criterios mensurables que determinan que monto recibe cada provincia o estado. Algunos son la población, el nivel de desarrollo o la recaudación propia. La Argentina también tuvo leyes de ese estilo hasta la década del setenta, con criterios objetivos de reparto. Al vencer la vigencia de la ley anterior, el Presidente Alfonsín y los gobernadores (mayormente peronistas) negociaron un nuevo régimen que se plasmó en la ley 23.548 de 1988, que aumentó la participación de las provincias en la distribución primaria (pasando del 50% de la ley anterior al 56,36%) y reemplazó los criterios establecidos en esa ley (la población, la brecha de desarrollo entre

ción Nacional, de ahí que la actual ley sea inconstitucional<sup>11</sup>), un análisis estadístico del reparto real de los recursos fiscales entre provincias muestra que (la inversa) del tamaño poblacional de las provincias es el factor que en mayor medida explica la cantidad de dinero per cápita que los gobiernos provinciales reciben del Tesoro Nacional (Gervasoni, 2011, 2018).<sup>12</sup> Así, las demográficamente minúsculas reciben transferencias per cápita muy superiores a las de otras provincias de igual o menor nivel de desarrollo. Aunque es probable que el efecto agregado del total de las transferencias federales a provincias en Argentina sea el de lograr alguna igualación fiscal inter-provincial (Porto y Rosales, 2008), los elementos regresivos aquí señalados implican que esa igualación podría ser mucho más acentuada si estos no existieran y, como ocurre en otras federaciones y ocurrió en la Argentina pre 1988, los criterios objetivos de reparto incluyeran, con alta ponderación, a los redistributivos progresivos.

Así, nuestro federalismo fiscal asigna muchos más recursos per cápita a las prósperas (pero demográficamente pequeñas) La Pampa, Santa Cruz o Tierra del Fuego que a las mucho más pobres (pero demográficamente mayores) Corrientes, Misiones o Salta. En 2020, por ejemplo, las tres primeras recibieron transferencias federales automáticas por 109.000, 90.000 y 147.000 pesos per cápita respectivamente, mientras que las tres últimas sólo por 70.000, 56.000 y 57.000 pesos por habitante, respectivamente (todas las cifras citadas tomadas de Alvarado y Cappello, 2021). Que la ley de coparticipación asigne a una provincia rica

---

provincias y la dispersión geográfica de la población) por porcentajes fijos sin justificación clara.

<sup>11</sup> El artículo 75 (inciso 2) de la Constitución nacional no solo exige una ley convenio de coparticipación que distribuya los recursos fiscales con «criterios objetivos de reparto», si no que agrega que esa distribución «será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional».

<sup>12</sup> Un análisis estadístico muestra que no hay relación entre transferencias per cápita y nivel de desarrollo. La correlación entre el NBI y transferencias per cápita es prácticamente cero, cuando un sistema progresivo debería arrojar una correlación claramente positiva (es decir, mayores transferencias por habitante para las provincias con más necesidades básicas insatisfechas). El criterio principal de distribución es, de hecho, el tamaño de su población. Acorde al criterio vigente, cuanto menos población tiene una provincia más dinero recibe. Así, resultan beneficiadas las demográficamente pequeñas como Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Este criterio poblacional, a diferencia de las NBI, da cuenta de casi tres cuartos de la variabilidad en el reparto de recursos per cápita entre las provincias argentinas (Gervasoni, 2011, 2018).

como Tierra del Fuego casi tres veces más recursos que a una pobre como Salta es clara y gravemente regresivo

Las cifras citadas para La Pampa y Tierra del Fuego implican que esas provincias recibieron en 2020 entre 3,8 y 5,1 veces más dinero por habitante que la de Buenos Aires (que, siendo la gran «perdedora» de la ley de coparticipación, apenas recibió ese año transferencias automáticas por 29.000 pesos per cápita), a pesar de que este es geográficamente mucho más extensa, contiene los mayores aglomerados de pobreza del país, y cuenta con indicadores sociales menos favorables que los de La Pampa y Tierra del Fuego.

Cuando se combina este elemento regresivo de la coparticipación federal, con la regresividad basada en la «lotería geológica» señalada en el apartado anterior, nos encontramos con injustificables inequidades en los ingresos de las provincias. Así, en 2020 las provincias más beneficiadas por la coparticipación y/o las regalías de recursos naturales –Chubut, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego– tuvieron ingresos fiscales en todo concepto más de dos veces superiores a las de las mucho más pobres Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán. En este sentido, el conjunto de reglas fiscales intergubernamentales de nuestro país genera «desigualación fiscal» en vez de la igualación que sería deseable y que siguen la mayor parte de las demás federaciones.

No debiera sorprender, entonces, que la Argentina observe un patrón de distribución territorial del desarrollo marcadamente desequilibrado. Varios estudios econométricos muestran que las provincias argentinas no convergen en su nivel de desarrollo, y/o que el sistema de transferencias federales no contribuye a tal convergencia (Figueras et al., 2014; Grotz y Llach, 2013; Llach y Grotz, 2013; Russo y Delgado, 2000), y/o que hay una tendencia a la convergencia en salarios e ingreso familiar pero no en producto bruto (Garrido, Marina y Sotelsek, 2002). Desde ya, ese patrón muy desperejo de desarrollo territorial puede deberse a otras causas, como dotaciones diferenciales de factores. Nótese, sin embargo, que una de las principales que la literatura a destacado, es la existencia de una suerte de «enfermedad holandesa» en las provincias altamente subsidiadas por la coparticipación federal (Capello y Figueras, 2007), dentro de un patrón de economía política rentística basado no en rentas de recursos naturales, si no en las del federalismo fiscal (ver Gervasoni, 2018, 2021).

Nótese la paradoja: hasta aquí se argumentó que el federalismo fiscal argentino es en buena medida regresivo, al asignarle a algunas

provincias ricas más recursos que a otras mucho menos desarrolladas. Pero parece ocurrir también que aun en los casos en que se subsidia a algunas provincias efectivamente pobres (como es el caso de las demográficamente pequeñas Catamarca, La Rioja o Formosa), el enorme tamaño del subsidio asignado hace que entre en funcionamiento el síndrome de la «maldición de los recursos» asociada a los estados rentísticos. Esto sugiere que las transferencias federales a estas provincias no se usan promover el desarrollo económico vía inversión pública en educación o infraestructura o vía política de atracción de la inversión productiva privada, sino que se utilizan mayormente sostenimiento de un estado provincial hipertrofiado, sobrepoblado de empleados y funcional al sometimiento de la sociedad al oficialismo. Un errado sentido común supone que este tipo de provincias sufren de inherentes dificultades para desarrollarse y por eso hay que remitirle abundantes recursos federales. La interpretación que describo aquí (Capello y Figueras, 2007) postula lo opuesto: como se las subsidia con generosas transferencias federales, los gobernantes de estas provincias no tienen incentivos para promover el desarrollo, y las empresas buscando dónde invertir no encuentran ventajas de instalarse allí (porque, entre otras cosas, la fuerza de trabajo está cómodamente empleada en el estado provincial). Así, por ejemplo «La Rioja y Catamarca son geográficamente similares a Mendoza, fundamentalmente desérticas y dotadas de algunos recursos minerales, pero en Mendoza hay una economía privada dinámica y diversificada (agricultura por riego, industria vitivinícola, minería, explotación y refinación de petróleo, turismo, etc.) mientras que en sus pares norteñas el sector privado es muy pequeño. Formosa tiene mucha más tierra regada naturalmente por ríos y lluvias que Mendoza, y un acceso privilegiado a mercados externos en Bolivia, Paraguay y el enorme Brasil, y sin embargo no tiene ninguna producción primaria, secundaria o terciaria destacable, ni ningún sector exportador relevante. No es que estas provincias no tuvieron opciones, podrían haber construido una económica agropecuaria dinámica que eventualmente se hiciera agro-industrial (como en Mendoza), podrían haber explotado sus bellezas naturales para el turismo (como lo hacen Misiones y Salta), podrían haber aprovechado su contigüidad con otros países para promover la radicación de empresas exportadoras, podrían haber generado un régimen de promoción de software y de servicios basados en el conocimiento (como hace Córdoba). Ocurre que no hay incentivos para promover el desarrollo económico en la medida que el gobernador y su partido pueden pagar muchísimos

sueldos públicos con dinero de la coparticipación federal sin tener que lidiar con la ingrata tarea de cobrarle impuestos a consumidores, trabajadores y empresas del sector privado y, en consecuencia, puedan lograr una cómoda reelección cada cuatro años» (Gervasoni, 2021, p. 15). Estas provincias rentísticas logran sostener razonables estándares sociales, no porque sus habitantes produzcan riqueza, sino porque en buena medida viven de las «rentas del federalismo fiscal», esto es, de recursos tributarios generados por la actividad productiva en las provincias más grandes y productivas, y redistribuidos por la coparticipación federal hacia las provincias de poca población, sean ricas como Tierra del Fuego o pobres como Formosa. Sin una real base productiva, las provincias rentísticas nunca desarrollarán sus economías, y sin recursos fiscales equivalentes, las provincias perjudicadas por la coparticipación (Buenos Aires, Misiones, Salta) difícilmente alcancen el nivel de bienestar de las patagónicas.

## Conclusiones

Este artículo ha enfatizado tres características de nuestro federalismo que, contra cierto sentido común, dificultan alcanzar la equidad distributiva en la Argentina. En primer lugar, el federalismo, especialmente si combinado con alto *malapportionment* legislativo, conduce a una agenda distributiva mucho más dominada por la distribución territorial de los recursos fiscales entre gobiernos nacionales y subnacionales, que por la distribución interpersonal del ingreso. En segundo lugar, las inevitables desigualdades de recursos naturales producidas por la «lotería geológica» es reforzada en nuestro país por la asignación de todas las regalías de los (típicamente ricos) distritos productores. Finalmente, la propia ley de coparticipación manda que algunas provincias ricas reciban niveles más altos de transferencias por habitantes que otras mucho más pobres. Es muy probable que las características de nuestro federalismo aquí señaladas expliquen en buena parte que, luego de largos años de gobiernos supuestamente comprometidos con la igualdad socioeconómica, del enorme aumento del tamaño del sector público argentino entre mediados de los 2000 y mediados de la década de 2010, y de la implementación de algunas políticas públicas efectivamente igualadoras, el país llegue a su cuarta década de democracia con un nivel de desigualdad peor que el que tenía al inicio del actual período democrático.

## Referencias Bibliográficas

- Alvarado, J. y M. Capello (2020). «Tras las modificaciones a la distribución entre provincias, Buenos Aires contará con cerca de 20% de recursos adicionales a los del año 2015.» Foco Fiscal, Edición 49. Año 14. IERAL de Fundación Mediterránea.
- Alvarado, J. y M. Capello (2021). «Las provincias recomponen en 2021 sus ingresos fiscales, aunque CABA y Santa Cruz (por razones diferentes) apenas si mejoran respecto a 2020.» Argentina: Informe de Coyuntura. Edición 1356. Año 30. IERAL. Fundación Mediterránea.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini (2013). «Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment». *Comparative Political Studies*, 46(12), 1636-1663.
- Artana, Daniel (dir.), Marcela Cristini, Cynthia Moskovits, Guillermo Bermúdez y Diego Focanti. 2010. «Argentina, política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta». Serie Avances de Investigación n° 39. Madrid: Fundación Carolina.
- Beramendi, P., M. Rogers, M. y A. Díaz-Cayeros (2017). «Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations». *Latin American Research Review*, 52(4), 529-551.
- Capello, M. (2020). *Autonomía Fiscal de las Provincias Argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?*. Argentina: Edición 33. Año 13. IERAL de Fundación Mediterránea.
- Figueras, A., C. D., Blanco, V., Iturralde, I., y Capello, M. L. (2014). Un aporte al debate sobre la convergencia en Argentina: la importancia de los cambios estructurales. *Revista Finanzas y Política Económica*, 6(2), 287-316.
- Garrido, N., A. Marinay D. Sotelsek (2002). «Convergencia Económica en las provincias argentinas (1970-1995)». *Estudios de Economía Aplicada*, 20(2), 403-421.
- Gervasoni, C. (2011). «Una Teoría Rentística de los Regímenes Subnacionales: Federalismo Fiscal, Democracia y Autoritarismo en las Provincias Argentinas.» *Desarrollo Económico* 50 (200): 579-610. Originalmente publicado como Gervasoni, C. (2010). «A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy,

- and Authoritarianism in the Argentine provinces». *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Gervasoni, C. (2017). «Incongruent Federalism as a Solution to Territorial Conflict: (Political) Virtues and (Normative) Pitfalls». In Gordin, Jorge and Lucio Renno (eds.). *Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America*. ECPR Press.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: University Press.
- Gervasoni, C. 2021. «Federalismo, Desarrollo y Democracia en la Argentina Contemporánea.» Investigaciones y Ensayos 72. En <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/261>.
- Gervasoni, Carlos y Mauricio Grotz. 2022. «Argentina». En Trojbic, Beni (ed.). *Oil Wealth and Federal Conflict in American Petrofederations*. Elsevier.
- Grotz, M. y J. J. Llach (2013). «Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010». En Gervasoni y Porto (2013).
- Llach, J. J. y M. Grotz (2013). *Federales y Unitarios en el siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Temas.
- Porto, Alberto y Walter Rosales (2008). «Igualación Fiscal en los Distintos Niveles de Gobierno de la Argentina.» *Actualidad Económica* - Año XVIII - N° 66: 9-24.
- Russo, J. y F. Delgado (2000). «Evolución de la Convergencia y disparidades provinciales en Argentina». *Revista de Estudios Regionales*, (57), 151-174.
- Samuels, D. y R. Snyder (2001). «The value of a Vote: Malapportionment in comparative perspective». *British Journal of Political Science*, 651-671.
- Trojbic, Beni (ed.). 2022. *Oil Wealth and Federal Conflict in American Petrofederations*. Elsevier.