

CONTRIBUCIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO FISCAL

Autor: Humberto L. QUINTANA
Institución: F.C.E. Universidad Nacional de Jujuy (UNJu)

RESUMEN

La sanción de un nuevo régimen de coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, (y eventualmente también entre las jurisdicciones municipales) está prevista en la nueva Constitución Nacional, siendo éste uno de los temas que urge afrontar en el ámbito legislativo.

No puede desconocerse que en esta temática haya cierta subjetividad, debido a la naturalidad de quienes la tratan. Para minimizar este sesgo, este trabajo no pretende presentar prorratores concretos, listos para ser aplicados. Por el contrario, se consideró más conveniente proponer un documento, que contribuya a pensar la cuestión fiscal federal, desde un enfoque metodológico algo heterodoxo.

En esta dirección, tras presentar en la Introducción una muy breve consideración sobre los antecedentes de la coparticipación federal, se resalta como objetivo de la misma, contribuir a resolver los desequilibrios regionales, enfatizándose que la resolución de esta cuestión implica un conflicto, o en el mejor de los casos una tensión, entre dos factores: uno de tipo técnico-económico o administrativo, que por su metodología racional de tratamiento, se lo denomina la “razonabilidad”, y el otro factor, de tipo político, que por su necesaria conclusión en una base de consenso, se lo denomina de “legitimidad”.

Para analizar cada uno de estos factores, se realizan en el primera sección, reflexiones teóricas respecto del objetivo de la coparticipación, y se plantean las ideas fuerza que movilizaron a los actores sociales, para discutir las políticas regionales de la cual forma parte la coparticipación. Finalmente, se hacen algunas referencias a los condicionantes políticos, los que relacionados con esas ideas fuerza, marcan el comportamiento actitudinal de la dirigencia política.

Luego, en segunda sección, se presenta un modelo de economía regional, capaz de mostrar los desequilibrios regionales. Se entiende que una provincia es asimilable a una región. Sobre la base de este modelo, se intenta en el cuarto apartado, identificar las variables relevantes en un modelo de coparticipación.

Se concluye sugiriendo que la coordinación federal fiscal requiere de un tratamiento simultáneo, tanto del lado de la captación de los recursos, como del lado de su distribución para la atención

de las erogaciones públicas. Se identifican las principales variables que deben ser consideradas en un sistema, que pretenda corregir desequilibrios regionales, indicándose algunas de las formas de medirlas.

CONTRIBUCIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO FISCAL

Autor: Humberto L. QUINTANA
Institución: F.C.E. Universidad Nacional de Jujuy (UNJu)

I.- INTRODUCCIÓN: Antecedentes sobre la Coparticipación Federal de Impuestos

Los países de organización federal debieron encontrar un sistema de coordinar la percepción y distribución de los recursos entre la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales, estatales o locales.

No todos los países encontraron las mismas soluciones, y en distintos momentos del tiempo se aplicaron sistemas diferentes.

Se conocen distintos métodos de Coordinación Financiera Federal; se mencionan a los siguientes como los más importantes:

- 1) El método de concurrencia de fuentes.
- 2) El método de separación de fuentes.
- 3) El método de participación.
- 4) El método de asignaciones.

1) El método de concurrencia de fuentes: Es el más simple por cuanto no existen transferencias de recursos entre jurisdicciones ya que cada una de ellas establece su propio régimen legal e independientemente de las demás.

2) El método de separación de fuentes: Por disposición legal, (generalmente constitucional) se prevé el acceso de cada uno de los niveles de gobierno, a un conjunto determinado de tributos. Bajo este método, tampoco existen transferencias de fondos entre jurisdicciones.

3) El método de participación: Se unifica la recaudación de un tributo en manos del gobierno central, y luego, de la recaudación obtenida, se participa a los gobiernos locales, según los montos recaudados en cada jurisdicción, o sobre la base de algún otro criterio.

4) El método de asignaciones: El gobierno central recauda en forma unificada y luego asigna parte de los fondos producidos a los gobiernos locales. Esta distribución puede ser global, o condicionada a que los fondos sean afectados para distintos tipos de gastos.

Ninguno de estos métodos se presenta en forma pura y exclusiva en los países federales. Por el contrario, existen sistemas combinados. Los Constituyentes de 1853, parecen haber tenido en mente el método de separación de fuentes.

La actual situación de Argentina pareciera estar comprendida dentro del método de participación, aunque reúne también características del método de asignación. Por ejemplo, este último se

refleja en el destino que se dan a determinados tributos que conforman fondos especiales, tales como el del FONAVI o el del F.E.D.E.I. .

En realidad no puede encontrarse un único sistema, sino que aparecen en forma combinada. El diseño racional de un sistema suele responder a distintos objetivos. Los más importantes son los siguientes:

A) Objetivos Fiscales:

- 1.- Asegurar a los niveles federal y provinciales, los recursos suficientes para el cumplimiento de las funciones propias de su jurisdicción.
- 2.- Minimizar el costo de recaudación y fiscalización del sistema tributario.
- 3.- En relación a los efectos del sistema fiscal, puede pretenderse una mayor equidad vertical (Nación-Provincias) y horizontal (entre provincias) del sistema tributario.
- 4.- En relación al poder fiscal de cada jurisdicción, puede plantearse el grado de autonomía y responsabilidad fiscal, que desean y/o se comprometen los distintos niveles de gobierno.

B) Objetivos Extra Fiscales:

- 1.- El sistema de coparticipación federal de impuestos puede constituirse en un instrumento de política económica de corto plazo, ya sea en el ámbito de las políticas de estabilización, como en el de redistribución personal, funcional o territorial del ingreso.
- 2.- El sistema de coparticipación puede ser tomado como un instrumento de la política económica de largo plazo, de modo que incida en la localización de actividades humanas (personales y empresarias); en la mejora estructural de la distribución del ingreso; en la promoción del crecimiento económico global, sectorial o regional; en la corrección de desequilibrios inter e intra regionales; en la adecuación de los procesos de integración supra nacionales, etc.

Todo sistema de coparticipación atiende, en alguna medida, a casi todos los objetivos mencionados, pero el peso asignado a cada uno de ellos define sus características. Así, en los distintos sistemas de coparticipación que existieron en Argentina, primó el objetivo fiscal. La Ley 20.221, incorpora elementos extra fiscales, al usar prorratores redistributivos. La reforma de 1980 pretende usar el sistema como instrumento de la política económica de corto plazo.

En general, un sistema de coparticipación puede ser defectuoso, perfecto o perfectible, pero en sí, no puede ser ni bueno ni malo, sino que tal carácter está reservado a la política de la cual forma parte. Las evaluaciones de los métodos de coordinación financiera federal pueden hacerse desde dos ópticas: la **económica-política** y la **económica-administrativa**.

Bajo el primer enfoque, el sistema más aceptado suele ser el de concurrencia de fuentes, ya que éste puede conducir a una independencia total de los gobiernos locales respecto del gobierno central (siempre que sean suficientes los recursos), mientras que el método de asignación genera gran dependencia. Sin embargo, la concurrencia de fuentes provoca cierta anarquía tributaria, ya que finalmente distorsiona el funcionamiento de la economía, y encarece el sistema de recaudación.

Con la segunda óptica, resulta más aceptado el sistema de asignación, por cuanto con él se centraliza la política fiscal, concentrando el gobierno nacional un importante instrumento de la política macroeconómica, a la vez que se abarata la recaudación, en razón de economías de escalas.

La problemática de los países federales, comprende tanto aspectos económicos-administrativos, a los que se identifica como **razonables**, como aspectos políticos, a los que se asocia con la **legitimidad**.

En Argentina, la evolución de los sistemas de coparticipación federal es la resultante de acciones de compatibilización entre ambos criterios. Sería ilusorio pensar que tales acciones hayan sido previamente racionalizadas por los actores sociales responsables de las decisiones políticas. Por el contrario, los sistemas de coparticipación aplicados, son el producto de un proceso histórico, que reconoce antecedentes causales. Entre estos antecedentes se destacan dos como muy importantes: a) El comportamiento del ciclo económico, y b) La naturaleza institucional del gobierno del país.

II.- La Coparticipación Federal de Impuesto: Un espacio de tensión entre la razonabilidad y la legitimidad.

Mucho se ha dicho sobre el papel de la Coparticipación Federal de Impuestos como instrumento de la política de desarrollo regional. Sin embargo, no siempre este instrumento estuvo dirigido a tal política, más aún, como ya se viera en la sección referida a los antecedentes, muchas veces éste fue un mero instrumento de coordinación interjurisdiccional de erogaciones.

En general, pueden apreciarse en torno a esta problemática, múltiples factores que contribuyen a que no se pueda obtener un sistema aceptado y óptimo de coparticipación federal de impuestos.

Estos factores pueden agruparse en dos, 1) La razonabilidad del sistema y 2) La legitimidad. Los mismos están en permanente tensión.

Respecto al primero, cabe consignar que no siempre resulta fácil encontrar una fórmula racional para resolver el problema. En relación al segundo, por más racional que resulte un sistema, si el mismo no goza de consenso entre los actores políticos, sería imposible su aprobación legal, y menos aún su instrumentación. Resulta importante detenerse en cada uno de estos aspectos. Así se tiene:

A) La Razonabilidad.

Al plantearse la Coparticipación Federal de Impuestos como un capítulo de la cuestión regional, se está centrando el problema en el diseño de un instrumento tendiente a corregir los desequilibrios regionales. En consecuencia, la “razonabilidad” gira alrededor de la forma de afrontar este tema, desde este ángulo.

Cuando se habla de razonabilidad en la cuestión regional, se deben distinguir como mínimo dos dimensiones: una teórica, que refleja el modo de pensar abstracto y metodológico, y otra actitudinal, que refleja la manera en que se comportan y fundamentan ideológicamente su postura los actores sociales, en su expresión política. Si bien cada una de estas dimensiones mantienen un carácter independiente, se puede encontrar entre ambas algunas vinculaciones. Si se analiza cada una de estas dimensiones se tiene:

1) La Dimensión Teórica

En general, pocos tratadistas realizaron el encuadre de la coparticipación dentro de una teoría que se ocupe de la problemática de los desequilibrios regionales. Más aún, han tratado muchas veces la cuestión regional sin recurrir a la teoría económica regional.

Desde la perspectiva teórica, muchas escuelas o líneas de pensamiento han sugerido distintos tratamientos para corregir los desequilibrios regionales. Las más relevantes, como sus principios teóricos y propuestas políticas, son las siguientes:

a) Neoclásica Tradicional:

- *Característica preponderante del análisis:*

Acepta como única diferencia económica entre las regiones, a los costos de transporte. La coordinación interjurisdiccional de impuestos y del gastos público, son la base del análisis, tendiendo a definir los mejores criterios devolutivos de tributos, capaces de no alterar la neutralidad del impuesto, y asegurar la eficiencia de la estructura fiscal.

- *Política resultante:*

Al existir libre juego de los mercados, la asignación de recursos en la economía es compatible con la asignación espacial de los mismos, y en el largo plazo, habría una convergencia hacia la igualdad regional, debido a la movilidad de bienes y factores. Las regiones desarrollarían actividades para las cuales tendrían ventajas comparativas capaces de superar los costos de transporte.

b) Keynesiana:

- *Característica preponderante del análisis:*

Dentro de esta escuela se desarrolló el concepto de **región homogénea**, que concibe a la región como un espacio de caracteres comunes, (ingreso, población, recursos naturales, etc.), dando lugar a la teoría de la “Renta ínter-regional”, y a la teoría de “la Base Económica”, las cuales muestran que, a través de un conjunto de actividades básicas (las cuales surgen mediante la presencia ventajas comparativas naturales) que motorizan, mediante un multiplicador de la base económica, al resto de las actividades de la región.

En esta corriente deben destacarse dos consideraciones: 1) Suele identificarse “economías regionales” con “actividades productivas regionales”, tal el caso del azúcar, el tabaco, la yerba mate, la vid, la lana, o la pesca. 2) Se identifica el desenvolvimiento de las “economías regionales” con los cambios cíclicos de la economía nacional, tratando de medir la manera en que éstos repercuten en la economía general de la regional.

- *Política resultante*

Los instrumentos de política regional dentro de esta escuela, están dirigidos a: 1) diferenciar espacialmente las variables de política macroeconómica, en función de la incidencia de las mismas sobre la base económica de cada región. 2) proteger las actividades productivas que integran la base económica regional.

c) Desarrollista.

- *Característica preponderante del análisis:*

El conjunto de autores que pueden denominarse desarrollistas, tienen como característica común respecto al tratamiento de los desequilibrios regionales, el reconocimiento de que no existen espacios homogéneos, sino que por el contrario éstos son heterogéneos, asumiendo las regiones un comportamiento particular. Este es explicado por la teoría del “lugar central”, según la cual existe un centro urbano que domina jerárquicamente a otros centros, y cada uno de ellos a su periferia no urbana.

Como consecuencia de esta teoría, surgió la noción de **Región Nodal**, definida como el espacio dominado por un centro o lugar central, capaz de difundir sobre su periferia los efectos de transformación económica; y concentrar sobre él la acumulación de capital generada en su “hinterland de influencia”. Esta concepción dio lugar a la teoría de los “polos de desarrollo”, que trata de explicar el proceso de desarrollo económico a través de las transformaciones e innovaciones que genera un polo, sobre su periferia.

- *Política resultante*

La política económica, según esta corriente, consiste en canalizar toda la inversión, mediante estímulos apropiados, hacia los polos de desarrollo, esperando que éstos generen un efecto multiplicador sobre su periferia.

d) Histórico-Estructural

- *Característica preponderante del análisis:*

Desarrolla la noción de dependencia de una región subdesarrollada respecto de otra de mayor desarrollo relativo, destacando la existencia de una relación “centro-periferia”, que trasciende la mera relación descrita por la teoría del lugar central, ya que existen factores históricos y otros estructurales, que consolidan esta vinculación, como propia de un esquema dependiente.

- *Política resultante*

Esta escuela desemboca en propuestas políticas denominadas de “liberación regional”, las que en su máxima aspiración, pretenden una mayor autonomía de las regiones subdesarrolladas, respecto del centro desarrollado, aunque reconociendo el carácter utópico, o tal vez desventajosos de tales posturas, se limitan al reclamo de subsidios y de transferencias de fondos desde el área central hacia la periferia.

e) Marxista Tradicional.

- *Característica preponderante del análisis:*

El proceso capitalista y la sociedad industrial, generan la concentración de población en las grandes ciudades, cerca de las fabricas, posibilitando al sistema capitalista la conformación de un gran “ejército de reserva”, con el cual regular la tasa de salario y mantener la plusvalía. El desequilibrio regional constituye una condición necesaria para la supervivencia del sistema capitalista.

- *Política resultante*

Para los marxista tradicionales, no habría solución a los desequilibrios regionales mientras subsista el capitalismo. Recién con el socialismo, y la implantación de una economía planificada, se haría una asignación espacial de los recursos en forma más equilibrada.

f) Neomarxista.

- *Característica preponderante del análisis:*

Los neomarxistas reconocen en el capitalismo el fenómeno del imperialismo. Este fenómeno característico del sistema, se reproduce a nivel de cada país, generándose una suerte de intercambio desigual entre las regiones (del tipo modelado por Sraffa o Emanuel), que conduce a una mayor acumulación de capital en el centro del país, el cual se apropia del excedente económico.

- *Política resultante*

Las políticas derivadas de esta escuela, avanzan sobre la revolución socialista, a partir del planteo de una reivindicación de la periferia oprimida por el centro del subsistema capitalista nacional.

g) Neoclásica Moderna.

- *Característica preponderante del análisis:*

Esta escuela, reconoce las falencias del modelo de equilibrio general (tipo Pareto, Walras, etc.), que supone la ausencia de costos de transporte y de externalidades, ya que ambos supuestos son irreales, especialmente cuando de regiones se trata. Las economías y deseconomías de aglomeración y de urbanización, y la distancia, constituyen externalidades que diferencian espacialmente, tanto las actividades productivas, como las de consumo.

De esta manera, las externalidades positivas para algunas regiones, y negativas para otras, constituyen la principal fuente de desequilibrios regionales.

- *Política resultante*

La política derivada de esta línea de pensamiento, consiste en corregir o compensar las externalidades, ya que una vez que éstas desaparecen, nada impedirá que se restablezca el equilibrio espacial general.

h) Escuelas no económicas.

- *Característica preponderante del análisis y sus políticas resultantes*

h.1.- Reivindicación histórica: Consideran que el desarrollo de la economía capitalista estuvo unido al proceso de organización nacional, donde las provincias o regiones preponderantes de la época precapitalista, debieron perder riqueza y posicionamiento económico como contribución a la conformación del país, siendo ya la hora de reclamar su compensación por tan heroica actitud.

h.2.- Geopolítica. Consideran que, frente a determinadas hipótesis de conflicto, existen regiones deprimidas que constituyen una amenaza para la presencia nacional y la integración territorial,

Como consecuencia de ello, como parte del presupuesto de defensa nacional, deben generarse regiones de desarrollo (áreas de fronteras, polos de desarrollo, etc.), capaces de consolidar las fronteras vivas y las áreas críticas para la seguridad nacional.

Realizada esta síntesis respecto a las principales escuelas que abordaron la economía regional y el tratamiento de los desequilibrios regionales, se pueden apreciar ciertas relaciones de complementariedad, de compatibilidad e incompatibilidad entre ellas.

Así, la escuela desarrollista, ha dado importante contribución tanto al desarrollo de las externalidades de los neoclásicos modernos, como a las explicaciones “dependentistas” de la corriente histórico estructural, y a los planteos geopolíticos.

La escuela neoclásica tradicional no resulta incompatible con la moderna, aunque ésta va mucho más allá, superándola.

La escuela histórico-estructural y las dos corrientes marxista no son incompatibles, y pueden proponer ideas similares. Sin embargo son poco afines con las corrientes neoclásicas y keynesianas.

La escuela desarrollista es muy disímil respecto a la keynesiana, aunque la escuela neoclásica moderna es capaz de asociar ambas.

La elaboración de una “teoría económica regional”, apropiada para el estudio de la Coparticipación Federal de Impuestos, requiere de un esfuerzo integrador de las corrientes neoclásica moderna, con la desarrollista y la keynesiana, asunto éste que se pospone para la próxima sección.

Si bien, en los fundamentos de las posturas de los distintos actores sociales y políticos, pueden apreciarse ideas, con cierto contenido conceptual derivado de las teorías, en general, las mismas no mantienen una determinada consistencia teórica. Por ello, es atinado separar las teorías, de las posturas. Las primeras ya fueron analizadas, véanse ahora las segundas:

2) La Dimensión Actitudinal.

Pueden identificarse dos grandes grupos de actitudes, con sus correspondientes fundamentos, para corregir los desequilibrios regionales. Por un lado, están las acciones basadas en ideas vinculadas a la problemática del Producto o la generación de la riqueza regional, y en segundo lugar, aquellas vinculadas con la cuestión de la distribución del ingreso.

Para los intelectuales comprometidos con la primera línea, el desequilibrio regional surge por dificultades en generar la riqueza, y por lo tanto los mecanismos de política están dirigidos a corregir las mismas.

Para los segundos, las desigualdades regionales provienen de una mala distribución del ingreso. Aquí, los instrumentos están dirigidos a corregir los problemas de la pobreza en las regiones.

Es importante detenerse en cada una de estas líneas:

a) *La Generación de la Riqueza Regional.*

Para los actores públicos inscriptos en esta línea, existen en las regiones condiciones adversas para la producción, que solamente pueden ser compensadas mediante el uso de mecanismos de promoción de las actividades económicas, especialmente sobre aquellas con mayor efecto dinamizador de las restantes.

De esta manera, prosperaron todo tipo de estímulos fiscales tendientes a reducir la presión tributaria de las regiones, alentando la localización de actividades económicas, produciéndose algunas inequidades entre provincias, y una puja política por la aplicación, en sus respectivas jurisdicciones, de esos instrumento de promoción.

La crítica mayor de estas medidas (dejando de lado las referidas a la radicación de industrias que no son tales), estuvo dirigida a la violación del “principio de neutralidad” del impuesto, ya que los subsidios a la producción generan distorsiones en los mercados, afectando el proceso de asignación de recursos, y provocando ineficiencias productivas, las que son un costo social para el país. Por ello, la desregulación económica (como instrumento de eficiencia económica), resulta incompatible con los mecanismos de promoción, sean sectoriales o regionales.

b) *La Distribución del Ingreso.*

Para los pensadores y políticos de esta corriente, el problema central de la sociedad es la pobreza. Las desigualdades regionales se corrigen al mejorar la distribución del ingreso. El pobre residente en un lugar, como por ejemplo en la provincia de Formosa, es tan pobre como el que reside en la Capital Federal. Si se redistribuye el ingreso, ambos pobres dejarían de serlo y así desaparecerían las desigualdades regionales. En síntesis, el territorio no es culpable de la pobreza.

Para éstos, los subsidios a la producción, constituyen un subsidio a los ricos y no a los pobres, y por lo tanto los mecanismos promocionales debieran desaparecer. Los subsidios tendrían que estar dirigidos en forma directa a las familias carentes de recursos, independientemente de su radicación.

La dificultad mayor de esta corriente ideológica, radica en factores operativos, ya que el Estado transfiere fondos a jurisdicciones menores (provincias o municipios, o ONG), para compras de mercadería, o para financiar el empleo no productivo. Todo ello, desemboca en una feroz puja por el reparto de dinero, generando ineficiencias redistributivas que no logran superar el problema original. La reforma del estado, entre otros argumentos a su favor, dio su justificación en que así se contribuiría a eficientizar el gasto social y la redistribución del ingreso.

Tanto la desregulación económica en relación al PRODUCTO, como la reforma del estado, en su vinculación con INGRESO, no fueron eficaces para corregir las desigualdades regionales. Por un lado, los mercados fueron expulsando aquellas actividades no competitivas, generalmente radicadas en las regiones, mientras que el Estado se hizo cada vez mas “dirigista” en la asignación de fondos sociales, creando una red de intermediarios burócratas y consultores que reparten los recursos, sin llegar a resolver el problema social, y menos aún, a dar una solución estructural al problema regional.

Históricamente, ambos mecanismos, ideológicamente fueron antagónicos, por lo que se convirtieron en poderosos factores de tensión, que actuaron de manera divergente respecto a la solución de los desequilibrios regionales. Una propuesta superadora requeriría un verdadero esfuerzo de compatibilización.

B) La Legitimidad.

Hablar de legitimidad, implica que la sociedad, a través de sus representantes, acepta el sistema de coparticipación, y su instrumentación operativa. Por ello, es importante considerar el comportamiento político que motiva a los actores institucionales, en su carácter de representantes de la sociedad.

Los actores políticos deben tomar decisiones económicas, y no siempre pueden sustentarlas en conceptos provenientes de la economía, sino que deben tomar en consideración otros aspectos propios de la política, los cuales entran en conflicto o tensión con la racionalidad económica.

La actividad política puede ser modelada mediante una función de tres variables relevantes:

a) El PBI, b) La Población, c) el Territorio.

a) El PBI, refleja la riqueza, o sea los recursos económicos con que cuenta la sociedad para organizarse políticamente. Representa los intereses que el sector empresario tiene en preservar el orden institucional y político, capaz de asegurar reglas de juego compatibles con el ejercicio de sus actividades económicas, y en definitiva con el funcionamiento del sistema. Los políticos buscan el apoyo de tales sectores, y como contra parte, intentan dar respuestas a sus demandas.

b) La población representa los intereses de la gente que vota a políticos. Por ello, éstos buscan satisfacer sus demandas sociales, ya que así contribuirán a la obtención de votos.

Obviamente, existe fuerte tensión entre las dos variables, ya que no siempre son compatibles sus intereses. La habilidad del político consiste en compatibilizar equilibradamente ambos factores.

c) El territorio es la base física para el desenvolvimiento de las actividades humanas, dentro de las cuales está incluida la economía y la política. La organización del espacio hace a la eficacia del territorio, en sus contribución al desenvolvimiento poblacional y económico. La dominación política del mismo, contribuye a la estabilidad del sistema económico y político. Ambos marchan juntos, pero existiendo estilos diferente, según la naturaleza de la organización institucional del país.

En los países unitarios, existe un único territorio nacional, y las regiones son unidades administrativas o de planeamiento emergentes del poder central. Por lo tanto aquí hay unicidad en el tratamiento de las consideraciones territoriales y geopolíticas.

En los países federales, tal como la Argentina, las provincias son pre existentes a la Nación, y por lo tanto, la regionalización es un proceso inverso al de los países unitarios, ya que la región se conforma mediante un proceso de integración, o unión de provincias afines. De esta forma (históricamente), cada región tuvo su propia geopolítica, unida a un sistema de estructuración del espacio. Cada región tiene su proyecto hegemónico, al cual se le oponen los de otras regiones. Como ejemplo de ello, basta citar el proyecto hegemónico de la Pampa Húmeda, y el permanente conflicto con los proyectos de Córdoba, del NOA y del Litoral. En todo esquema geopolítico existen negociaciones, alianzas y acuerdos que se traducen en factores de decisión política muy relevantes.

A la hora de decidir sobre la aplicación de un sistema de Coparticipación de Impuestos, como también de cualquier instrumento de implicancia federal, las tres variables que sustentan las actividades políticas, tienen suma importancia.

El peso que tiene esta componente política no puede despreciarse, ni menos aún la tensión entre ésta y los principios de razonabilidad, elaborados en el plano intelectual. Determinar la forma en que esta componente incide, trasciende los objetivos de este trabajo, y seguramente los “politicólogos” podrían exponer sus propias conclusiones en un estudio específico en tal sentido. Aquí, solamente se resaltará la importancia de este aspecto.

III.- Hacia un Modelo de Economía Regional aplicable al Federalismo Fiscal

Todo proceso racional de formulación de la política económica, requiere de la elaboración de un modelo económico, a partir del cual puedan identificarse las distintas variables que explican (abstracción esquemática mediante) el comportamiento de la realidad, pudiéndose diferenciar aquellas que pueden comportarse como “variables objetivos”, de las que pueden hacerlo como “variables instrumentos”.

Siendo la Coparticipación Federal de Impuestos un instrumento de política económica regional, como tal, se deriva de un modelo económico regional. Se pretende en esta sección, exponer un modelo que contemple y compatibilice los factores de tensión enunciados en el capítulo anterior.

Así, por una parte, el modelo tiene que contemplar los más relevantes conceptos derivados de la Teoría Económica Regional, a la vez que supere la parcialidad actitudinal, polarizada entre la generación de la riqueza y la distribución del ingreso. Por otra parte, a los fines de su aplicación, se aspira incorporar una variable que pueda dimensionar la resultante de negociaciones políticas. Así se tiene:

El Modelo de Economía Regional.

Se trata de un modelo de tipo keynesiano, con la incorporación posterior de variables emergentes de la teoría económica espacial (del tipo neoclásica moderna). Para su exposición se lo divide en dos etapas, la primera consiste en la formulación del modelo (de tipo keynesiano), y la segunda trata de la incorporación de conceptos económicos espaciales, provenientes de la teoría neoclásica regional. Se recuerda que una provincia es asimilable a una región.

1.- Primera etapa: análisis de tipo keynesiano.

Se supone la neutralidad del dinero, por lo que el análisis se basa exclusivamente en la economía real. Los aspectos monetarios lo complican, y no responde a la temática de la coparticipación de impuestos.

El equilibrio macroeconómico parte de considerar la siguiente relación:

$$\text{Ingreso} \equiv \text{Producto} \equiv \text{Valor Agregado}$$

Se dejan de lado las diferencias entre conceptos bruto, neto, interno, nacional, a precio de mercado y a costo de factores por razones de simplicidad. Se tomará únicamente las magnitudes Bruta Interna. Esquemáticamente: $Y = \text{PBI} = \text{V.A.}$

En una región i , se tiene: $YR_i = PBG_i = V.A.i$, donde:

$V.A.i$ = Es el Valor Agregado en la región i .

PBG_i = Producto Bruto Geográfico de la región i

YR_i = La suma de las remuneraciones a los factores de la producción aplicados en la región i

Siendo:

$$PBG_i = CR_i + IR_i + GR_i + XR_i, \quad (1) \text{ donde:}$$

CR_i = Consumo Regional de i

IR_i = Inversión regional i

GR_i = Gasto Público Regional de i , tanto de origen nacional como local.

XR_i = Exportaciones Regionales de i , considerando las ventas destinadas tanto al mercado exterior como a los mercados de otras regiones.

Por otra parte, $YR_i = CR_i + SR_i + TR_i + MR_i$,

SR_i = Ahorro Regional, definido como $(YR_i - CR_i)$

TR_i = Recaudación de Impuestos en la región i , tanto de origen nacional como local, netas de subsidios.

MR_i = Importaciones regionales de i , conformada tanto por compras en el mercado externo y en el de otras regiones del país.

En equilibrio, se verifica:

$$SR_i + TR_i + MR_i = IR_i + GR_i + XR_i$$

Siendo $SR_i = YR_i - CR_i$,

$$YR_i - CR_i + TR_i + MR_i = IR_i + GR_i + XR_i, \text{ quedando:}$$

$$YR_i = CR_i + IR_i + GR_i - TR_i + XR_i - MR_i \quad (2)$$

Por otra parte, caben algunas consideraciones sobre el posible comportamiento de estas variables en las regiones. Así se tiene:

1.-

$CR_i = C_{bi} + c_i YR_i$, donde

C_{bi} = Al consumo realizado por la población de una región i en una canasta de bienes, destinados a satisfacer necesidades básicas.

$c_i YR_i$ = indica el consumo de bienes que satisfacen necesidades no básicas.

c_i = Es la propensión marginal al consumo de la región i

2.-

$IR_i = I_{erpi} + I_{ergi} + I_{pri} + I_{gri}$, siendo:

I_{erpi} = La inversión extra regional, privada, en la región i .

I_{ergi} = La inversión extra regional, del gobierno nacional, en la región i

I_{pri} = La inversión interna, privada, de la región i

I_{gri} = La inversión interna, del gobierno local, en la región i

- 3.- $GR_i = GR_{ni} + GR_{li}$, donde
 GR_{ni} = Gasto público del gobierno nacional, en la región i
 GR_{li} = Gasto público del gobierno local, en la región i
- 4.- $TR_i = t_n Y_{Ri} + t_l Y_{Ri}$, (recaudación neta de subsidios), siendo
 $t_n Y_{Ri}$ = Recaudación en la región i , de impuestos nacionales, siendo:
 t_n = Presión tributaria marginal nacional.
 $t_l Y_{Ri}$ = Recaudación en la región i , de impuestos locales, siendo
 t_l = Presión tributaria marginal de los impuestos locales.
 $TR_i = (t_n + t_l) Y_{Ri}$
 $(t_n + t_l)_i = TR_i / Y_{Ri}$
- 5.- $XR_i = XR_{ni} + XR_{ei}$, siendo
 XR_{ni} = Exportaciones de la región i ,destinadas al mercado nacional.
 $XR_{ni} = x_i Y_N$, dado que dependen del ingreso del país. Siendo x la
propensión marginal nacional (que tiene el país) a consumir
bienes de la región i .
 Y_N = Ingreso o Producto de la Nación.
 XR_{ei} = Exportaciones de i , destinadas al mercado externo.
- 6.- $MR_i = m_1 Y_{Ri} + m_2 Y_{Ri} + m_3 Y_{Ri}$, donde:
 $m_1 Y_{Ri}$ = las compras de la región i , en otras regiones del país.
 $m_2 Y_{Ri}$ = las compras de la región i , de bienes extranjeros en la frontera.
 $m_3 Y_{Ri}$ = las compras de la región i , en el exterior.

Siendo $m_1, m_2, y m_3$ las respectivas propensiones marginales a importar.

$$MR_i = (m_1 + m_2 + m_3) Y_{Ri}$$

De esta forma, reemplazando las variables equivalentes en (2), se tiene :

$$Y_{Ri} = (C_{bi} + c_i Y_{Ri}) + (I_{erpi} + I_{ergi} + I_{pri} + I_{gri}) + (GR_{ni} + GR_{li}) - (t_n + t_l) Y_{Ri} + \\ + (x_i Y_N + XR_{ei}) - [(m_1 + m_2 + m_3) Y_{Ri}] \quad (3)$$

Haciendo los correspondientes pasos algebraicos, se tiene :

$$(4) \quad Y_{Ri} = [1 / (1 - c_i + m_1 + m_2 + m_3) + (t_n + t_l)] \cdot [C_{bi} + (I_{erpi} + I_{pri}) + I_{ergi} + I_{gri} + \\ + GR_{ni} + GR_{li} + x_i Y_N + XR_{ei}]$$

Los parámetros c_i , t_l , m_1 , m_2 , m_3 , x_i , dependen de la estructura económica de cada región. Las variables $(I_{erpi} + I_{pri})$, son no controlables por la política económica de corto plazo, ya que, en el caso de I_{erpi} , su magnitud depende de que la productividad de la región sea, o no, capaz de atraer las inversiones privadas.

Cabe marcar que existe gran relación entre las exportaciones de la región al resto del país, y el nivel de demanda global de la economía nacional. En efecto, las variaciones de ésta, tendrán un efecto multiplicador sobre la economía de la región, equivalente a:

$$dY_{Ri} / dY_N = [1 / (1 - c_i + m_1 + m_2 + m_3) + (t_n + t_l)] \cdot (x_i)$$

2.- Segunda etapa: análisis desde la economía espacial.

Esta sección es la que siempre trae mayor polémica, ya que colisiona con los postulados de la teoría económica ortodoxa, de naturaleza aespacial.

En la economía espacial, las magnitudes económicas de un lugar, no son equivalentes a sus similares de otro lugar, ya que al no existir un comportamiento homogéneo de las variables, las magnitudes no son comprables en el espacio.

En general, cuando se calcula el PBI de un país, éste puede obtenerse a partir de la suma de los **m** sectores que conforman la economía. Así, puede expresarse:

$$Y = \sum_{j=1}^m Y_j \text{ donde}$$

Y = PBI del país,
 Y_j = PBI del sector **j**, donde **j** varía de 1 a m.

Desde el punto de vista de la economía espacial, no es posible considerar al PBI de un país como la suma de todos los PBG de sus distintas regiones, ya que cada uno de los términos de la sumatoria serían heterogéneos, y no comparables. Es decir,

$$Y = \sum_{i=1}^n Y_i \text{ donde}$$

Y = PBI del país,
 Y_i = PBG de la región **i**, donde **i** varía de 1 a n.

El carácter heterogéneo de las magnitudes económicas regionales, proviene de la presencia de “externalidades espaciales”.

Las externalidades espaciales están presente tanto en la “función de producción”, como en la “función del ingreso o gasto” de las respectivas economías regionales.

Si se contara con “funciones de producción” de idéntica estructura para dos regiones, la incorporación de las mismas cantidades de factores de la producción, no generarían iguales niveles de PBG. Por otra parte, un mismo nivel de ingreso para dos regiones, provocaría diferentes niveles de gasto. Las diferencias, bajo condiciones de identidad estructural, surgen de la presencia de las externalidades espaciales, las cuales pueden ser positivas o negativas.

En la “función de producción”. Si dos regiones **r** y **s**, tuviesen sus respectivas funciones de producción, siendo $X_r = f_r(K, L) \equiv X_s = f_r(K, L)$, debido a la similitud de sus estructuras; la aplicación de K_1 y L_1 factores capital y trabajo en cada una de ellas, debiera conducir, en ausencia de externalidades, a un mismo nivel de producto X_1 , tanto para **r**, como para **s**.

Sin embargo, la presencia de externalidades geográficas hace que, por ejemplo, el producto de **r** sea X_1 y el de **s** de X_2 . La diferencia $(X_2 - X_1)$, está dada por dichas externalidades. Es decir que $X_2 = E \cdot X_1$, siendo E el factor externalidad. Si $E > 1$, las externalidades son positivas, y con $E < 1$ son negativas.

El mismo fenómeno puede verse desde la óptica de la “función de ingreso”. Si se tuviese en las dos regiones **r** y **s**, igual nivel de ingreso, equivalentes “funciones de utilidad” e idénticos patrones estructurales de gasto, ellas debieran alcanzar, en ausencia de externalidades, los mismos niveles de bienestar, medidos éstos por las cantidades de bienes que consumen ($C_r = C_s$). Sin embargo, en la realidad ocurre que el mismo ingreso llevaría al gasto en distintas canastas de bienes, y en consecuencia la población

de cada región alcanzaría diferentes niveles de utilidad. El consumo de la región r sería C_{r1} , mientras que el de la s sería distinto, por ejemplo C_{s2} . La diferencia entre ambos ($C_{r2}-C_{s1}$), proviene de la presencia de externalidades, las que, al igual que bajo el análisis del Producto, pueden ser positivas o negativas.

Sea que se tome el razonamiento desde la perspectiva del Producto o del Ingreso, habrá una diferencia entre los valores correspondientes a dos regiones r y s , de manera que :

$$Y_r - Y_s = \text{Ext. (externalidad positiva o negativa).}$$

Siendo:

$$(Y_r - Y_s)/Y_s = e \text{ (tasa de externalidad),}$$

$$Y_r = (1+e) Y_s,$$

$$(1+e) = \underline{E}, \text{ es el coeficiente de externalidad .}$$

Podría tomarse a una de las regiones, por ejemplo Y_s , como el ingreso o producto por habitante promedio para el país. Para poder compararlo con el ingreso o producto por habitante de cada una de las i regiones (Y_{ri}), **deberían transformarse primeramente estas magnitudes en homogéneas**. Ello sería posible mediante la aplicación un “factor de equiparación u homogeneización”, el cual estaría dado por el coeficiente de externalidad ya definido como $(1+e) = \underline{E}$. Así si se tiene:

$$Y_s = Y_m = \text{Ingreso percapita promedio del país.}$$

$$Y_{ri} = \text{Ingreso percapita de la región } i .$$

$$e_i = \text{Externalidad de la región } i, \text{ respecto al promedio del país.}$$

$$E_i = (1 + e_i) = \text{Coeficiente de externalidad de la región } i \\ \text{respecto al promedio del país.}$$

$$Y_{r\hat{i}} = \text{Ingreso de la región comparable espacialmente con } Y_m.$$

$$Y_{r\hat{i}} = E_i \cdot Y_{ri} \quad (5)$$

La variable identificada como $Y_{r\hat{i}}$, no sería una “variable económica real”, sino una “variable económica virtual”.

Distintos esquemas se formularon para indicar las externalidades. Algunos las perciben por sus efectos, y otros por sus causas. Es frecuente identificar las fuentes de “externalidades espaciales” en distintos factores, los cuales pueden agruparse en tres categorías a saber: a) Las economías (o deseconomías) de aglomeración, b) Las economías (o deseconomías) de urbanización, y c) La distancia del centro económico del país (o sistema económico) al lugar de emplazamiento de las actividades económicas regionales (o subsistema). No es propósito de este trabajo explicar el funcionamiento de cada una de las fuentes de externalidades, ya para ello bastaría consultar cualquier texto de economía regional* .

Podría afirmarse que, ante la presencia de “economías de aglomeración” y de “urbanización”, las externalidades serían positivas, mientras que con la presencia de deseconomías debidas a iguales causas, serían negativas.

Por otra parte, la intensidad de tales externalidades dependería de la magnitud de la urbanización y de la aglomeración económica. A mayor magnitud mayor intensidad de las externalidades, y mayor sería la incidencia del “coeficiente de externalidad” indicado mas arriba.

La aglomeración económica, puede apreciarse mediante índices de concentración industrial. La urbanización, mediante la población urbana, en relación a la población total. En términos relativos, al comparar una región con otra, muchos autores trataron de vincular por simple asociación, tanto la

aglomeración como la urbanización con una sola variable, la población. A mayor población le correspondería mayor urbanización y mayor aglomeración.

Por otra parte, la distancia está indicando varios efectos espaciales. En primer lugar, se correlaciona con el efecto que producen los costos de transporte. En segundo término, muestra el efecto aislamiento que sufren los actores económicos, mediante el cual, se diluye la comunicación, el acceso a la información, a la innovación tecnológica, etc. **. La distancia no solo se mide en kilómetros, sino también en términos de accesibilidad. Por ello, debiera expresársela mediante un índice, que contemple todos estos aspectos. A mayor distancia (sea cual fuera la forma de indicarla) de una región respecto al centro económico del sistema, mayores externalidades negativas soportaría aquella.

Así, podría definirse a las externalidades espaciales como una función que depende de la población y de la distancia. De tal manera se tendría:

$$E = f(P, D) \text{ siendo:}$$

E = externalidades espaciales
P = Población
D = distancia

Siendo además $dE/dP > 0$ (para concentraciones de poblaciones medianas, y < 0 , cuando son muy grandes). Por otra parte, $dE/dD < 0$.

*

Véase al respecto:- RICHARDSON, Harry; "Elementos de Economía Regional", De. Zahar, Río de Janeiro, 1973. y HILSHORST, Josef, "Planejamento Regional: Enfoque sobre sistemas". De. Zahar, Río de Janeiro 1973.-

**

La distancia abstracta explica por ejemplo, que dos personas muy cercas geográficamente, pueden estar muy alejadas, debido a la dificultad de acceder a la información. Las tecnologías modernas, como la comunicación satelital o el "internet", han disminuido esta dificultad, y con ello la distancia, pero no todos disponen de la misma, generalmente por falta de capacidad económica para obtener el servicio de estos medios tecnológicos. Por ello, la distancia como factor de externalidad, no ha desaparecido, sino que se ha redimensionado.

Se ha presentado un modelo epistemológico para identificar conceptualmente los desequilibrios regionales, y como parte de ellos, las "externalidades espaciales". Consecuentemente con este modelo, existirían distintas alternativas metodológicas para cuantificarlas.

Si se considera que el área económica central del país es aquella que presenta la mejor localización, las externalidades se comportarían conforme a un modelo de tipo gravitacional, que relaciona la atracción que ejerce ese centro sobre las regiones periféricas. En este caso, la aplicación del modelo sería la siguiente:

$$F_{ji} = (P_j \cdot P_i) / (D_{ji})^w, \text{ donde}$$

F_{ji} = la atracción que ejerce la región central **j** sobre la región **i**

$(P_j \cdot P_i)$ = el producto las poblaciones de ambas regiones.

(D_{ji}) = a la distancia entre las regiones **j** e **i**.

w = Exponente del denominador, es un coeficiente de sensibilidad de la distancia a la atracción. Generalmente se ha tomado a $w=2$, pero su valor depende del resultado de las estimaciones econométricas.

Obtenidos los F_{ji} de todas las regiones, se puede encontrar el valor promedio para el país (F_{ji})_m, y relacionar ambos mediante $F_{ji}/(F_{ji})_m$.

Si, $[F_{ji}/(F_{ji})_m] > 1$, habrán externalidades positivas. Si por el contrario ese cociente es menor que uno, las externalidades serán negativas.

Finalmente, puede asumirse que el valor $[F_{ji}/(F_{ji})_m]$ es un indicador muy aproximado de E_i . De esta manera; se tendrá: $[F_{ji}/(F_{ji})_m] = E_i$, que puede reemplazarse en (5).

3.- Integración del análisis keynesiano con el de la economía espacial.

En el punto 1, se analizaron las relaciones estructurales que caracterizan una economía regional, desde un enfoque de economía real (no monetaria). En el apartado 2, se analizó la diferencia espacial entre la economía promedio del país y el de cada región. Se pueden integrar ambos conceptos, estableciéndose la diferencia entre el ingreso regional y el ingreso medio del país, ya que tal diferencia indicará el desequilibrio regional existente. Así se tiene:

Por 1.1, y reexpresando la ecuación (4), se tiene:

$$YR_i = [1/(1-c_i+m_1+m_2+m_3)].[C_{bi}+(I_{erpi}+I_{pri})+I_{ergi}+I_{gri}+GR_{ni}+GR_{li}-(t_n+t_l)_i YR_i+x_i YN+X_{Rei}]$$

Haciendo $K_i = (1-c_i+m_1+m_2+m_3)$, y $t_i = (t_n+t_l)$, se tendrá:

$$YR_i = [1/K_i].[C_{bi}+(I_{erpi}+I_{pri})+I_{ergi}+I_{gri}+GR_{ni}+GR_{li}-t_i.YR_i +x_i YN+X_{Rei}] \quad (6)$$

Por 1.2, en la ecuación (5), se tenía: $YR_i = E_i YR_i$ (5)

Multiplicando ambos miembros de (6), y en razón de lo expresado en (5), se tiene el Ingreso Regional equivalente o comparable espacialmente.

$$YR_i = E_i.YR_i = [1/K_i].[E_i C_{bi}+(I_{erpi}+I_{pri})E_i+I_{ergi}E_i+I_{gri}E_i+GR_{ni}E_i+GR_{li}E_i-t_i.E_i.YR_i +x_i YN.E_i+X_{Rei}.E_i] \quad (7)$$

Si se quiere medir el desequilibrio regional, se calculará en primer lugar el ingreso medio del país, el cual será:

$$YR_m = [1/K_m].[C_{bm}+(I_{erpm}+I_{prm})+I_{ergm}+I_{grm}+GR_{nm}+GR_{lm}-t_m YR_m +x_m YN+X_{Rem}] \quad (8)$$

Haciendo $K_i = K_m = K^*$, y restando miembro a miembro (8) de (7).

$$[Y_m - YR_i] = [1/K].[(C_{bm}-C_{bi}E_i)+(I_{erpm}-I_{erpi}E_i)+(I_{ergm}-I_{ergi}E_i)+(I_{prm}-I_{pri}E_i)+ (I_{grm}-I_{gri}.E_i)+(GR_{nm}-GR_{ni}.E_i)+(GR_{lm}-GR_{li}E_i)- [t_m Y_m-t_i.E_i YR_i]+(x_m-x_i.E_i)YN+(X_{Rem}- X_{Rei}.E_i)] \quad (9)$$

La ecuación (9) expresa los desequilibrios regionales, como distorsiones entre las componentes estructurales de cada región, respecto a las del Ingreso medio (Y_m) del país.

De las diferencias señaladas, no todas son relevantes desde el punto de vista de la política fiscal. Así, $(I_{erpm}-I_{erpi}.E_i)$, $(I_{prm}-I_{pri}.E_i)$, $(x_m-x_i.E_i)$, $(X_{Rem}- X_{rei})$, solo pueden corregirse en el largo plazo, mediante la aplicación de políticas de inversiones o de comercio exterior, pero no mediante la acción de la política fiscal.

De esta manera, si tales diferencias se suponen igual acero, el desequilibrio regional, sujeto a la política fiscal, queda determinado únicamente por las restantes diferencias.

Por otra parte, el gasto publico que hace el gobierno local en la región, (GR_{li}) , puede descomponerse en cuatro partes. La primera estaría dada por gasto público que demanda la población corriente, (GR_{lpci}) ; la segunda derivada de un mayor costo de prestación de los servicios públicos

provocado por la dispersión geográfica, (GRldi); la tercera, se debe a la expansión del gasto público, cuando el estado provincial debe compensar los ciclos depresivos de la economía privada local, (GRlyi); y la última, estaría dada por el incremento que experimenta el gasto público, en razón que el estado provincial debe hacerse cargo de la atención social de la población extranjera (GRlfi), lo que frecuentemente ocurre en provincias fronterizas. Así se tiene:

$$GRli = GRlpci + GRldi + GRlyi + GRlfi + GF \quad (10)$$

Si se toma al gobierno nacional como una región abstracta, (sin territorio), en ella, existirán gastos exclusivamente federales, que se indican como GF en (10). En las otras regiones, es GF=0.

Haciendo:

$$(Iegm - Iergi.Ei) = \underline{dIeg} ; \quad (GRnm - GRni.Ei) = \underline{dGRn}$$

$$[Cbm - Cbi.Ei] = \underline{dCb} \quad (Igrm - Igrl.Ei) = \underline{dIgr} ; \quad (GRlm - GRli.Ei) = \underline{dGRI}$$

Por (10), $\underline{dGRI} = [GRlm - (GRlpci + GRldi + GRlyi + GRlfi + GF).Ei]$

Las la diferencias regionales derivadas de diferencias en la recaudación impositiva, dT, quedarían expresada:

$$\underline{dT} = [tmYm - tEiYRi] = [tmYm - tYR\hat{i}]$$

Dado que $[Ym - YR\hat{i}] = \underline{dYri}$; $Ym = dYri + YR\hat{i}$; y será

$$\underline{dT} = tm dYri + tm YR\hat{i} - ti YR\hat{i} = tm.dYri + (tm - ti)YR\hat{i} \quad (11)$$

Reemplazando (10) y (11) en la ecuación (9), se tiene:

$$dYri = [1/K].[dCb + dIeg + dIgr + dGRn + dGRI - dT]$$

$$dYri = [1/K].[dCb + dIeg + dIgr + dGRn + dGRI] - [1/K].[dT]$$

$$dYri = [1/K].[dCb + dIeg + dIgr + dGRn + dGRI] - [1/K].tm.dYr - [1/K](tm - ti)YR\hat{i}$$

$$dYri + [1/K].tm.dYri = [1/K].[dCb + dIeg + dIgr + dGRn + dGRI - (tm - ti)YR\hat{i}]$$

$$dYri(1 + tm/K) = [1/K].[dCb + dIeg + dIgr + dGRn + dGRI - (tm - ti)YR\hat{i}]$$

$$\underline{dYri} = [1/(K + tm)].[(dCb) + (dIeg + dIgr) + (dGRn + dGRI) - (tm - ti)EiYRi] \quad (12)$$

* Desde el punto de vista de la realidad regional, no se esperarían grandes diferencias entre los parámetros estructurales incluidos en Ki y Km. Por ello, no es un supuesto muy irreal considerar que $Ki = Km$.

Esta ecuación (12) muestra, en síntesis, un modelo explicativo del desequilibrio regional, dependiente exclusivamente de la política fiscal.

De esta manera, puede apreciarse que para que desaparezca el desequilibrio regional (dYri tienda a cero), no basta con que se verifique la misma tendencia, en las diferencias en el consumo básico, la inversión, y el gasto público, sino que, además debe conjugarse con el crecimiento regional sostenido, o la igualdad entre las presiones tributarias, media y regional. El factor externalidades (Ei), solo actúa, como acelerador o retardador del desequilibrio.

Como agregado adicional a este modelo, es oportuno hacer referencia a una característica muy frecuente en algunas regiones, cuya base económica está formada por industrias o producciones integradas verticalmente, y desarticuladas con el resto de ella, ya que solamente ejecuta allí, el trabajo productivo, pero sus insumos son importados, y de su excedente, transfiere gran parte de los sueldos y utilidades a su lugar de origen, ya sea en otras regiones, e incluso en el extranjero.

Esta presencia de “producciones de enclave” en la base económica de la región, motiva que muy poco del Valor Agregado quede en la provincia o región, por lo que no existe la identidad entre el PBG, y el Ingreso Regional. Así,

$$YR_i = h_i \text{ PBG}_i$$

Siendo YR_i el Ingreso Regional, percibido por los habitantes de la región i , ya utilizado en todo el desarrollo anterior, en tanto que PBG_i es la suma de bienes y servicios finales, producidos en la región i . El factor de equivalencia entre ambas variables sería h_i .

Sin embargo, dado que, por ahora, no puede medirse el valor de las transferencias inter-regionales, de utilidades y de remuneraciones al trabajo, no resultaría un error grave suponer $h_i = 1$, por lo cual, quedaría vigente el modelo de la ecuación (12).

2) La Contextualización Política

Como se dijera anteriormente, surgen tensiones entre las decisiones razonables, conforme a una elaboración teórica que concluye en un modelo tal como el expresado en la ecuación (12), y el consenso político necesario para aprobarlo y luego aplicarlo.

Si solamente se tratara de razonabilidad, los desequilibrios regionales se corregirían simplemente aplicando una estructura tributaria y la asignación de los fondos públicos, de tal forma que las diferencias entre las variables medias y el de cada región, tiendan a cero.

Si por el contrario, se tratara únicamente de cuestiones políticas, cada uno de los actores con poder de decisión, buscarían una fórmula que convenga más a sus intereses. Sin embargo, las aspiraciones individuales están limitadas por las aspiraciones de los demás actores, de manera que el resultado de la fórmula es consecuencia de negociaciones diversas.

Si las negociaciones son capitalizadas por la razonabilidad, es posible admitir que cada uno de los factores que explican los desequilibrios regionales, tengan un valor relativo diferente, según cada actor político. De esta forma, es posible asignarle a cada variable diferencial, un parámetro, B_j , de ponderación política, cuya valor debe ser mayor que cero y menor que uno, siendo la suma de ellos igual a uno. De tal forma:

$$0 \leq B_j \leq 1, \quad \sum_{j=1}^4 B_j = 1, \text{ Siendo}$$

$$dYR_i = [1/(K+tm)].[B_1(dCb) + B_2(dIeg+dIgr) + B_3(dGRn+dGRl) - B_4(tm-ti)E_iYR_i] \quad (13)$$

En efecto, la ecuación (13) es el resultado de aplicar estos parámetros políticos, por lo que ella expresa un modelo de desequilibrios regionales, valorado en términos económicos y políticos .

IV.- HACIA UN MODELO DE COORDINACIÓN FISCAL FEDERAL

El objetivo de corregir los desequilibrios regionales requiere de múltiples instrumentos de la política económica. Tanto la política fiscal, como la monetaria, la de comercio exterior, o la de producción y empleo, disponen de mecanismos útiles para tal fin.

Esquemáticamente, partiendo de la identidad PRODUCTO con INGRESO, la política económica debe actuar en forma integral sobre ambas variables.

Del lado de la producción, al reconocer sus externalidades, éstas serían compensadas mediante un mapa diferenciado espacialmente, tanto de la presión tributaria, como de estímulos al

comercio exterior. En las regiones, todavía existen actividades monopólicas, especialmente en el área de los servicios públicos, como así también, están las que comercializan su producción bajo condiciones monopsonicas, como el caso del tabaco. En este sentido se requiere también de fuerte acción estatal, tanto en la regulación y control, como en del diseño de mecanismos correctores y/o compensadores de esas estructuras de mercado.

Del lado del Ingreso, la presencia de externalidades en el consumo, en el gasto público, y en la inversión, también hacen necesarias alguna compensaciones. Ello es posible mediante el diseño de un mapa de financiamiento, que contenga estas variables***.

El presente trabajo se circunscribe al ámbito de la política fiscal, de manera que solamente interesan los instrumentos de captación de recursos y de distribución de las erogaciones.

En este campo, todo mecanismo de captación de recursos y de distribución de fondos, para cumplir el objetivo de corregir los desequilibrios regionales, debe ser capaz de generar una corriente de dinero, equivalente al necesario para anular las diferencias marcadas por dY_{ri} .

Con equilibrio presupuestario, el total de recursos del país debe igualar a las erogaciones:

$$RFP = EFG$$

Siendo:

RFP = Total de recursos financieros del sector público del país.

EFG = Total de erogaciones financieras del gobierno del país.

EFG_i = Total de erogaciones financieras del gobierno en la región **i**.

EFG_i = a.YR_i : donde **a**, es solamente un factor de proporción.

EFG_i = a.Y_m + a.dY_{ri} = a.(Y_m + dY_{ri})

EFG = ∴ EFG_i = n.Y_m + ∴ dY_{ri}. Dado que ∴ dY_{ri} = 0,

EFG = ∴ EFG_i = n.Y_m

La distribución por región de los recursos financieros del país, sería:

$$(EFG_i/RFP) = a.[(Y_m/RFP) + (dY_{ri}/RFP)] = \underline{pi} \quad (14)$$

Siendo **pi** el prorrateador de coparticipación federal.

Como puede apreciarse, las erogaciones financieras del gobierno en una región **i**, está influido por dY_{ri}. De acuerdo a la ecuación (12), esta variable, que indica los desequilibrios regionales, depende tanto de los tributos, como de las aplicaciones del ingreso. Por lo tanto, el sistema de coordinación fiscal no puede limitarse solamente a la distribución de recursos, sin cubrir el diseño de la estructura tributaria.

Se toman cada uno de los instrumentos de la política fiscal:

*** La economía monetaria, como derivada de la economía real, también diferenciaría espaciales sus instrumentos.

1) Los Recursos:

De acuerdo con la referida ecuación (12), la incidencia de los tributos sobre los desequilibrios regionales, $[Y_m - Y_i] = dY_{ri}$, está dada por el término $[-(t_m - t_i)E_i Y_{ri}]$. Esta expresión merece una análisis adicional. Para determinar la variación del desequilibrio regional, se calcula su diferencial respecto al crecimiento regional.

$$d(dY_r)/dY_{ri} = [-(t_m - t_i)E_i / (K + t_m)]$$

Es decir, para una región deprimida, tal que en ella sus diferencias regionales con respecto al promedio sean $dYr > 0$, éstas disminuirán cuando el YRi suba, siempre que $t_m > t_i$. El coeficiente, E_i , es siempre mayor que cero, actúa como acelerador, si las externalidades espaciales son positivas ($E_i > 1$), y como retardador, si son negativas ($E_i < 1$). Si $t_i > t_m$, los desequilibrios se profundizarán.

Si se pretende que el ajuste de los desequilibrios no dependa internamente de la región (entiéndase YRi), sino de la política fiscal, el coeficiente de YRi debe ser nulo. Para ello, debe verificarse que $t_m = t_i$

Debe recordarse que $t_i = (t_n + t_{li})$ y $t_m = (t_n + t_{lm})$, por lo que para que sea $t_m = t_i$, debe ser $t_{li} = t_{lm}$. Pero ello no es suficiente.

Si T es la recaudación netas de subsidios, la captación regional de recursos es $T_i = t_i YR_i$, y si se quiere obtener la masa de recursos del país, ésta no sería $T = \sum T_i$, ya que no pueden sumarse términos heterogéneos. La correcta suma sería entonces, $T = \sum t_i E_i YR_i$. Es decir que la real presión tributaria sería $t_r = t_i E_i$. Si $t_i = t_m$, también se expresa como :

$$t_r = t_m \cdot E_i \quad (15)$$

De esta forma, la estructura tributaria del país, capaz de corregir los desequilibrios regionales estaría determinada por una presión tributaria media, corregida por el factor de externalidades. Así, el término $[-(t_m - t_i)E_i YR_i]$, se hace nulo.

Si la presión tributaria local de la región i fuese distinta de la presión tributaria media, el factor de diferenciación tributaria E_i , debiera ser corregido por un factor $\frac{t_m}{t_i}$.

Solo queda la definición del parámetro B_4 por parte de los decisores políticos.

Cabe recordar que la presión tributaria, contempla la relación marginal entre **recursos netos de subsidios** y el ingreso. De esta manera, los subsidios por promoción afectan directamente al valor de la presión tributaria.

2) Aplicación de Los Fondos.

Los recursos destinados a financiar las erogaciones de las regiones, provienen de las recaudación centralizada, que luego se coparticipa, y del presupuesto nacional.

Los recursos disponibles para cubrir estas erogaciones, deben distribuirse entre las regiones, en proporción a las necesidades financieras per capita de cada una. Éstas, no son las mismas que las requeridas en promedio. Por ello, la asignación de fondos por región o provincia, se diferenciarán de los estimados como promedio del país, en semejante proporción a las variables diferenciales expresadas en la ecuación (12), definidas como: $[(dCb) + (Ieg + dIgr) + (dGRn + dGRI)]$.

Hay que analizar cada uno de los términos entre paréntesis de esa expresión:

a) En $dCb = [Cb_m - Cb_i E_i]$, Cb está definido por el consumo en bienes que satisfacen necesidades básicas. El desequilibrio se corregiría si la región deprimida, con $dCb > 0$, pudiera recibir subsidios percapitas para sus habitantes carentes, equivalente al valor $Cb_i E_i$, con lo que $dCb = 0$. Como los fondos sociales para este fin, no alcanzan, éstos deben distribuirse conforme a un valor proporcional a dCb . Como la información macroeconómica regional lamentablemente no existe, puede utilizarse como "variable proxy" a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), con la cual, estas diferencias estarán inversamente relacionadas.

$$\text{Así, } dCb = z_1 [1 - (NBI_m / NBI_i)] \quad (16), \text{ donde}$$

NBI = Población con necesidades básicas insatisfechas y el sub índice (i, m) indica la región y el promedio, respectivamente. El parámetro $z1$, indica la vinculación entre ambas variables.

Los recursos para financiar este tipo de variables, provienen del presupuesto nacional, ya sea del tesoro o de programas de financiamiento internacional, que deben unificarse en un solo fondo, el que se distribuiría conforme a indicadores relacionados con (16).

b) En $dI=[dIeg+dIgr]$, éstas dependen de las necesidades de capital social físico de las regiones, de manera que, cuanto mayor sea la diferencia entre el existente y el necesario, mayor será la demanda de inversiones. Por las mismas razones indicadas en a), la falta de cuentas sociales regionales impide el cálculo de los diferenciales. Sin embargo, también se puede relacionar su magnitud, con alguna “variables proxi”, construida para tal fin.

Se puede elaborar un índice de stock de capital social físico (IKSF), dado por la cantidad de kilómetros de caminos, el número de hospitales, el volumen de obras hídricas, el déficit de habitacional, etc. comparables entre provincias. Con ellos, se establecerían las diferencias de disponibilidad de capital social físico, entre el valor medio y el regional, mediante la relación :

$IKSFi/IKSFm$ donde:

$IKSF$ =índice de capital social físico, de i y de m para la región y el promedio, respectivamente

Los recursos destinados a financiar infraestructura, conforman distintos fondos, los cuales deben unificarse (con independencia de que luego se recuperen), y repartirse, sobre la base de un prorrateador construido a partir de una ecuación, que correlacione las necesidades de fondos de infraestructura, con los indicadores de necesidades de capital social físico. Así:

$$(dIeg+digr) = z2.[1-(IKSFi/IKSFm)] \quad (17)$$

c) En $[dGRn+dGRL]$, es $dGRL=[GRlm - (Grlpci + Grldi + Grlyi + Grlfi + GF) Ei]$. La variable GRn , y GF , pueden ser fácilmente medible, pero no las variables $GRlci$, $GRldi$, $GRlfi$, $GRlyi$, ya que resulta sumamente impreciso saber, que parte del gasto, se debe a la obligación de atender a la población corriente; cuál al mayor costo de los servicios públicos por baja densidad de población; que parte del gasto atiende a la población extranjera; o en cuánto se aumenta, para compensar el desempleo privado.

Para estimar esta influencia se requeriría un estudio complementario, que correlacione (tanto transversal como cronológicamente), el **gasto corriente**, con la población, con la densidad, con la población extranjera, y con la tasa de desempleo. Así podría establecerse una relación que indique:

$$GPlm = f(P+D+Pext+td) \quad (I)$$

Siendo:

$GPlm$ =Gasto público local medio (absoluto sin dividir por la población)

P = Población

D =Densidad de población

$Pext.$ = Población extranjera

td = Tasa de desempleo

Así, al conocerse la estimación de la ecuación (I), se obtendrían bj parámetros indicando j cada una de las variables independientes. Al aplicarse los valores medios de P , D , $Pext$, y td , se puede

determinar el valor medio del gasto público de las regiones del país, (**GR_{lm}**), y aplicando los valores de las mismas variables para cada una de las **i** regiones, se tendría el estimador de (**GR_{lci}+GR_{ldi}+GR_{lfi}+GR_{lyi}**), con el cual se estaría en condiciones de obtener la incidencia de cada una de ellas, en **GR_{li}**.

$$\text{Así, } dGR_n = z_3[1-(GR_{ni}/GR_{nm})] \quad (18)$$

$$dGRI = z_4[b_1(1-P_i/P_m)+b_2(1-D_i/D_m)+b_3(1-P_{exti}/P_{extm})+b_4(1-t_{di}/t_{dm})+b_5(1-G_{Fi}/G_{Fm})] \quad (19).$$

Los recursos destinados a financiar los gastos corrientes de las provincias, provienen del presupuesto o de la recaudación coparticipables. Deben unificarse todos los fondos destinados a este fin, y distribuirse conforme a una relación que contemple las relaciones derivadas de la estimación de (I).

Como síntesis de este análisis, debe definirse cómo se calcularía el dY_{ri} de la ecuación (14).

Al diferenciarse espacialmente la estructura tributaria, en la expresión de dY_r , el término $[-(t_m-t_i)E_iY_{ri}]$ es nulo, por lo que el dY_{ri} , dependerá únicamente de las otras variables, cuyos cálculos se determinarían según las ecuaciones (16), (17), (18), y (19). Así, será :

$$(20) \quad dY_{ri} = z_1[1-(NB_{Im}/NB_{Ii})] + z_2[1-(IKS_{Fi}/IKS_{Fm})] + z_3[1-(GR_{ni}/GR_{nm})] + z_4[b_1(1-P_i/P_m)+b_2(1-D_i/D_m)+b_3(1-P_{exti}/P_{extm})+b_4(1-t_{di}/t_{dm})+b_5(1-G_{Fi}/G_{Fm})]$$

Si se hacen las siguientes sustituciones de variables:

$$\begin{aligned} [1-(NB_{Im}/NB_{Ii})] &= W_1 ; [1-(IKS_{Fi}/IKS_{Fm})] = W_2 ; [1-(GR_{ni}/GR_{nm})] = W_4 ; \\ (1-P_i/P_m) &= u_1 ; (1-D_i/D_m) = u_2 ; (1-P_{exti}/P_{extm}) = u_3 ; \\ (1-t_{di}/t_{dm}) &= u_4 ; (1-G_{Fi}/G_{Fm}) = u_5 \end{aligned}$$

La ecuación (20) queda:

$$(21) \quad dY_{ri} = z_1.W_1 + z_2.W_2 + z_3.W_3 + z_4.(b_1.u_1 + b_2.u_2 + b_3.u_3 + b_4.u_4 + b_5.u_5)$$

Tanto **z₁**, **z₂**, **z₃**, **z₄**, y **b_j** son ponderadores técnicos. Un organismo oficial como el INDEC, podría elaborar un índice de accesibilidad para medir la distancia, y el Ministerio de Economía o el Consejo Federal de Inversiones, construir los modelos gravitacionales que permitan medir las externalidades **E_i** utilizadas en la fórmula de diferenciación de impuestos. Si se hacen las siguientes sustituciones de variables:

Luego, falta incorporar los ponderadores políticos indicados como **B_j**, en la ecuación (13). Se tendría :

$$(22) \quad dY_{ri} = B_1.z_1.W_1 + B_2.z_2.W_2 + B_3.[z_3.W_3 + z_4.(b_1.u_1 + b_2.u_2 + b_3.u_3 + b_4.u_4 + b_5.u_5)]$$

Si en la ecuación (14), y en la (22), se hacen :

$$(Y_m/RFP) = g_1 ; 1/RFP = g_2 ; \text{ y } dY_{ri} = g_3 ,$$

Se tiene la expresión final, que conduciría a un resultado adecuado:

$$\underline{\underline{pi = a.(g_1 + g_2.g_3)}} \quad (23)$$

No obstante esta conclusión, y como se sugiriera en párrafos anteriores, la distribución de fondos debiera diferenciarse, según el destino de los mismos, existiendo, fondos sociales, de infraestructura y de gastos corrientes, separados con sus distribuidores indicados aquí.

V.- CONCLUSIONES.

Se apreció que existe tensión, entre los criterios razonables y las posturas políticas, las que deben darle legitimidad al sistema de coparticipación. Las teorías y doctrinas, nutren determinadas ideas fuerzas, las que luego se traducen en actitudes. Después de analizar estas tensiones, se concluye lo siguiente:

1.- Para analizar el federalismo fiscal y la coparticipación provincial, se requiere de un modelo teórico, que explique la economía regional y los desequilibrios entre las distintas regiones. Se destacó siempre que provincia es asimilable a región.

2.- Para formular un modelo de coordinación financiera entre la Nación y las Provincias, deben considerarse simultáneamente, la percepción de recursos, como su distribución.

2.1 .La captación de recursos, debe estar dirigida a provocar que la presión tributaria, esté diferenciada en el espacio, en función de las externalidades espaciales, y que serían medidas, por una relación entre población y distancia. Esta diferenciación, sería corregida mediante un mecanismo de castigo, para las provincias que tengan estructuras tributarias locales, distintas del promedio del país.

2.2 La distribución de los fondos, debe estar vinculada con indicadores, semejantes a las variables macroeconómicas que provocan diferencias, entre la demanda agregada promedio del país, y la correspondiente a la región.

Los recursos deben concentrarse en tres tipos de fondos: a) fondos sociales, b) fondos para infraestructura, y c) fondos para atender gastos corrientes. Estos se distribuirían de la siguiente manera:

a) *Fondos Sociales*: conforme a indicadores que relacionan, en promedio para la nación y las provincias, las poblaciones con necesidades básicas insatisfechas.

b) *Fondos para Infraestructura*: según índices que muestren las deficiencias regionales en capital social físico, respecto del promedio del país.

c) *Fondos para atender Gastos Corrientes*: en función de cinco variables. c.1) La Población, c.2) La densidad de población, c.3) La población extranjera residente en la región, c.4) La tasa de desempleo, y c.5) La presencia de gastos federales, (computable únicamente para la jurisdicción nacional, a la cual se considera una región abstracta).

Estas variables, tendrían una conformación técnica, a su vez ponderada por parámetros de naturaleza política. Si no se separan los fondos por destino, conforme lo sugerido en esta sección, se podría también construir un prorrateador único, aplicando las mismas variables mencionadas.

Las conclusiones arribadas, tal vez no difieran mucho de aquellas sugeridas por estudios motivados en resultados operativos, y no tanto por especulaciones conceptuales, fundadas en consideraciones teóricas. Es posible que tales estudios, prescindan de los fundamentos teóricos, por considerarlos obvios. Sin embargo, en un tema tan cargado de tensión, no debiera ignorarse la teoría, por más obvia que sea.

De aceptarse las conclusiones generales de este trabajo, podrían abrirse varias líneas posteriores de investigación, las que procurarían la información necesaria, para la construcción empírica y operativa del modelo, e incluso, para su ulterior perfección, pudiendo de esa manera, no *limitarse* al *análisis cualitativo*, como fue este caso, sino *cuantitativo*. Así, ya no habrá que *pensar* el problema de la Coparticipación, sino *resolverlo*.

CONTRIBUCIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO FISCAL

B I B L I O G R A F I A

- ABLAS, Luiz y AZZONI, Roberto : “Requisitos Locacionais das Industrias”, FIPE (Instituto de Pesquisas Económicas da Faculdade de Economía y Administração da Universidade de SÃO PAULO, BRASIL). 1978.-
- ABLAS, Luiz “ Teoría do lugar central: Bases Teóricas e Evidencias Empíricas”. FIPE (Instituto de Pesquisas Económicas da Faculdade de Economía y Administração da Universidade de SÃO PAULO, BRASIL). 1982.-
- ANALES DE LAS JORNADAS DE FINANZAS PUBLICAS UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA. 1982, 1983, 1984 y 1995.
- BULACIO, José y FERULLO, Hugo., “Nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: Pautas para una Propuesta de la Provincia de Tucumán”, en Anales de la Sociedad Argentina de Economía Política, Tomo 2, Salta 1996.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, O. Y S. PÚBLICOS. “Cambios estructuras en la relación Nación Provincia”. Lugar Editorial S.A. 1994.-
- MYRDAL, Gunnar. “Teoría Económica e Regioes Subdesenvolvidas” Ed. SAGA, 2º Ed. Río de Janeiro 1968.-
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B. “Hacienda Pública”(teórica y aplicada), Ed. McGraw-Hill. 1992.-
- NUÑEZ MIÑANA, H. y PORTO A. “Modelo de Comportamiento de las Finanzas Provinciales”. Universidad Nacional de la Plata - CFI- 1981.-
- NUÑEZ MIÑANA, H. y PORTO A. “ Coparticipación Federal de Impuestos. Distribución Secundaria 1935-1982” XVI Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba 1983.-
- HILSHORST, Josef, “Planejamento Regional: Enfoque sobre sistemas”. Ed. Zahar, Río de Janeiro 1973.-
- ISARD, Walter. “Métodos de Análisis Regional: Introducción a la Ciencia Regional” Ed. Ariel, Barcelona, 1971.
- PERROUX, F. “La Economía del Siglo XX”, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.-
- QUINTANA Humberto, “Bases para Regionalizar la Economía Argentina” Anales de la XIX reunión anual de la Sociedad Argentina de Economía Política. Volumen 2 Misiones 1984.-
- RICHARDSON, Harry, “Elementos de Economía Regional”, Ed. Zahar, Río de Janeiro, 1973.-
- RIZZIERI, Juarez. “Desenvolvimento Económico e Urbanização”. FIPE (Instituto de Pesquisas Económicas da Faculdade de Economía y Administração da Universidade de SÃO PAULO, BRASIL). 1982.-