

LOS ESTADOS NACIONALES EN EL PROYECTO EMANCIPADOR

BLANCA OSUNA

lunes 29 de octubre 2018

PRESENTACIÓN

Las instituciones son efectivamente importantes, aunque no siempre, ni tanto, por las razones ofrecidas por el neo institucionalismo. Ante todo, porque son el producto o el efecto -según la mayor o menor dosis de intencionalidad que prime en su gestación- de conflictos y competencias entre actores guiados por intereses; de ahí que tan relevante como su explicitación formal es el modo en que esos actores las viven y las practican. Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. Esto no descarta la manipulación institucional con el fin de obtener determinadas ventajas que, de otra manera, no se conseguirían; es tan cuestionable desconocer la existencia de situaciones de este tipo como centrarse exclusivamente en ellas. Un análisis realmente productivo a los fines del mejoramiento institucional debería indagar acerca de las causas que motivan esas reales o imaginadas desviaciones. Más aún: suponerlas como desviaciones implica imaginar que existe una sola manera de hacer bien las cosas. (Vilas, 2012: 44 – 45)¹

EL FEDERALISMO

Vinculado al modelo de Estado de acuerdo al Proyecto de Nación pensado en relación al poder de turno.

- Aspectos económicos y políticos
- Federalismo fiscal. Coparticipación.
- Endeudamiento de las Provincias.
- Normas constitucionales y prácticas reales.
- Los Municipios

Sobre el Federalismo

Constitutivo y actual

Dimensiones histórica, jurídica e institucional

Federalismo electoral. La representación

Federalismo y gestión del estado

Federalismo fiscal. Coparticipación

Federalismo y municipios

¹ <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2018/07/bernazza-de-pascual-el-reves-de-la-trama-del-federalismo-argentino.pdf>

Antecedentes históricos

- Etapa pre-constitucional 1810-1860 - Batallas civiles para definir el régimen. Pujas entre provincias y el Puerto que más que una batalla por la Aduana, era por una forma de país.
- Etapa constitucional 1860-1930 - Respeto a la división de poderes tributarios - Nación gestiona la aduana. Provincias los tributos directos e indirectos.
- 1930 - 1980: La crisis del 30 pone en cuestión el modelo agro-exportador; el puerto y la aduana no proveen los recursos necesarios y la Nación avanza sobre los tributos.
Normas constitucionales forzadas.
Primera Ley de coparticipación 1935².
Comienzan a definirse las reglas de juego sobre qué federalismo se quiere.
Provincias retroceden en sus atribuciones.
Hay intervenciones federales.
Acciones territoriales.
Economías regionales.
Reducción del autofinanciamiento.
En esta etapa se ubica el 1° Peronismo: la concepción de Estado influye para que la desigualdad, heterogeneidad y contrastes que ponían en jaque al país, comienzan a resolverse a través de acciones de gobierno que promueve desarrollo económico, industrial, productivo. Da impulso a la regionalización.³
Así la idea de Federalismo comienza a perfilarse con una definición asociada a la Justicia Social, a la Soberanía donde la acumulación se reemplaza por **Distribución de la Riqueza**
- 1984-1987. Agotamiento del modelo que había comenzado a tomar cuerpo en el periodo anterior; pre-coparticipación para sistema previsional. Aportes patronales. Se empieza a desmembrar el Estado de Bienestar y el federalismo adquiere otra versión.

Federalismo: fundamentos jurídicos institucionales

Hay diferentes momentos en materia de leyes que ayudan a conformar el Federalismo.

- *Año 1853* se sanciona la Constitución Nacional en la provincia de Santa Fe (Bs. As. no participa)

² En 1935 se implementó el primer sistema de coparticipación de impuestos. En ese momento, la distribución primaria establecía que la Nación se quedaba con 82% de los recursos y las provincias con el 17,5%. La distribución secundaria, que definía el reparto entre las provincias se realizaba de acuerdo a la población, un 30% de acuerdo al gasto, un 30% de acuerdo a los recursos totales de la provincia (antes de la implementación del sistema), y un 10% por partes iguales entre todas las provincias.

A partir de entonces, la parte que les correspondía a las provincias en la distribución primaria fue aumentando progresivamente.

³ En 1946 pasó a corresponderles un 21%, y ya en 1951 el 48,8% de lo recaudado se destinaba a Nación, mientras que el 51,2% restante quedaba en manos de las provincias. En 1954, la Nación contaba con el 68,8%, porcentaje que se vio reducido por la nueva ley de coparticipación, al 54% en 1958. En 1963, luego de otra reforma, se fijó el 58% para Nación y el 36% para provincias, quedando el 6% restante para Capital Federal. El porcentaje otorgado a los gobiernos provinciales siguió incrementándose hasta 1966, año en que llegó al 46%.

Como consecuencia de los distintos recortes efectuados por la dictadura de Juan Carlos Onganía, la cifra descendió hasta 39,2% en 1968. En 1970, debido a la difícil situación financiera el gobierno nacional implementó una ayuda extra para los estados provinciales. Surgieron así los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN), que consisten en una bolsa que gestiona el Ministerio del Interior para destinar recursos discrecionalmente ante situaciones imprevistas.



- *Año 1860* se incorpora la Provincia de Buenos Aires
- *Año 1880* La Federalización de la Ciudad de Buenos Aires puso fin al histórico problema que fue causa de tantas guerras civiles que enlutaron nuestra patria y completó la estructura como Nación organizada de la República Argentina. Aseguró la unión de todos sus estados provinciales e intereses.
- *Año 1882* La gobernación de la Provincia de Buenos Aires designa como su Capital a la ciudad de La Plata, su fundador fue Dardo Rocha.
- *Año 1949* Constitución del peronismo, obra del Dr. Arturo Sampay.
- *Año 1994* Reforma Constitucional.

Art. 1. Sistema de gobierno Representativo, Republicano y Federal.

Art. 5. Cada provincia tiene una constitución. Sistema Representativo Republicano. Régimen municipal.

Art. 121. Conservan todo el poder no delegado.

Art. 122 y 123. Se dan sus instituciones, eligen gobernador, legisladores. Aseguran la autonomía municipal (1994).

Art. 124. Se crean regiones, pueden celebrar convenios internacionales.

Art. 126. Las provincias no pueden expedir leyes sobre comercio o navegación, establecer aduanas ni acuñar monedas, ni emitir billetes, ni dictar códigos.

Sistema Federal - procesos con amplia variedad de mecanismos.

- Orden político con múltiples niveles de gobierno. Nación/ Provincia / Municipio.
- Límites jurídicos establecidos que distribuye poder a territorio y actores.
- Jugadores con poder de veto.
- Múltiples arenas para organizar y movilizar políticas.
- Modela patrones de representación.
- Afecta los recursos fiscales y económicos entre la población (Nación y Provincias).

Federalismo Electoral

A nivel nacional coexisten dos tipos de representación.

- 1- Subsume las desigualdades entre provincias. Igualdad equivalente para todas: tres senadores por distrito (desde 1994).
- 2- Representación aritmética traslada al número de diputados desigualdades demográficas.
Distorsión: sobre representa provincias chicas.

A nivel provincial

Legislaturas bicamerales y unicamerales. Mezcla inestable: hay constituciones que no fueron reformadas.

Federalismo y gestión del Estado - diferencias en términos de la división del trabajo.

<u>Federalismo Dual</u>	Parcelación de incumbencias y responsabilidades. Acuerdos esporádicos y con bajo nivel de institucionalización.
<u>Federalismo cooperativo</u>	Tareas conjunta entre los estamentos. Nación Provincia son corresponsables de procesos claves del sector público. Ejemplo: Consejo Federal de Educación y otros.

Los municipios en el marco del federalismo

Los municipios son la construcción de lo que es el Estado Nacional.

Se conformaron las provincias y esa decisión de dar el respaldo, el sostén por parte del estado es muy importante.

Los municipios se pueden dar sus Cartas Orgánicas y esto generó un dinamismo diferente en términos políticos.

Como positivo: aparecen nuevos actores políticos relevantes → los intendentes.

Ese surgimiento también dio proceso a donde un Estado neoliberal (ejemplo años 90 - actualidad) que se desentiende de responsabilidades, otorgándolos a los estados subnacionales, los municipios aparecen como carne de cañón del proceso político en el que la Nación o las provincias trasladan los problemas. Los municipios tienen una gran dependencia de los tributos provinciales.

Año 2009 → visión inteligente de Cristina Fernández de Kirchner, crea el Fondo Federal con una acción hacia los municipios, no sólo económica y financiera sino también simbólica. Ya ese Fondo Federal desaparece en el presupuesto 2019.

Año 2010, según censo → 92% de población argentina habitaba en jurisdicción de gobierno local.

Federalismo Fiscal

Es la asignación de gastos y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno que la Constitución define.

Campo de acción con variada complejidad: histórica, política, económica y social

Notoria heterogeneidad entre jurisdicciones.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) representa 10 veces el correspondiente a Formosa.

Las provincias tienen tres (3) fuentes de ingresos:

- 1- Impuestos Provinciales (ingresos brutos, sellos, inmobiliario)
- 2- Transferencias Automáticas (coparticipación)
- 3- Transferencias presupuestarias, gastos Nacional, Provincial, Otros.

La coparticipación

Se origina con la crisis de 1930. Primera ley en 1935.

Hay otra ley en 1973⁴, existen diversas normas que hacen a la coparticipación que es donde se definen los recursos del Estado Nacional y las Provincias.

Parálisis del comercio exterior. Drástica disminución de ingresos aduaneros.

Se nacionalizan bases tributarias de las Provincias.

En 1988 con la Ley 23.548⁵ que define los coeficientes de distribución entre lo que la Nación tiene para sí y lo que destina para las provincias.

Distribución primaria: lo que Nación destina a las provincias. Tendencia centralista

Distribución secundaria: lo que horizontalmente al conjunto de las provincias se destina con el coeficiente correspondiente a cada una de ellas.

Esta distribución muestra también otro tipo de tensiones donde se debaten debilidades y fortalezas para establecer qué coeficiente corresponde a cada una.

En 1994 el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional también intenta reestructurar el sistema de coparticipación.⁶

Las negociaciones para determinar los coeficientes, no miran la realidad de las provincias en términos integrales.

En lo que hace al procedimiento parlamentario en sí, el mismo inciso constitucional establece que la ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente, ni reglamentada, debiendo ser aprobada por las provincias.

Es de destacar que el Senado de la Nación Argentina, cuenta entre sus comisiones permanentes con la de Coparticipación Federal, mientras que en la Cámara de Diputados —siempre como revisora—, la comisión competente es la de Presupuesto y Hacienda, no por la coparticipación en sí misma, sino por tratarse de materia impositiva. Sin embargo se ha dado el caso de la modificación de la coparticipación sin aprobación de las provincias o el Senado, vía decreto.⁷

Transferencias y ajuste

Transferencias corrientes: son las acciones a corto plazo. Construcción territorial.

⁴ En 1973 se planteó la necesidad de ofrecer un tratamiento diferencial para cada provincia, especialmente para aquellas con menos recursos. La Ley Nº 20.221 definía en la distribución primaria un 50% para la Nación y un 50% para las provincias; la distribución secundaria se establecía de acuerdo a tres criterios: un 65% de acuerdo a la población, un 25% de acuerdo a la brecha en el desarrollo de las provincias, y un 10% de acuerdo a la dispersión poblacional. El segundo criterio tendía a compensar a las provincias más atrasadas, cuya medida se calculaba de acuerdo a un índice que incorporaba la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. El tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto mayor fuese la dispersión poblacional, fundamentándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

⁵ La Ley Nº 23.548, de 1988, que define el sistema de coparticipación que rige en la actualidad, estableció una distribución primaria del 42,34% para la Nación y del 54,36% para las provincias, apartando un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias más atrasadas, y 1% al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). La distribución secundaria se realiza a partir de entonces de acuerdo a tasas fijas por provincias, sin que haya mediado un criterio más que las demandas contrapuestas de las gobernaciones provinciales.

⁶ Determina imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, por un lado, y por otro, la de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, estableciendo que ambas son coparticipables, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica.

⁷ <https://www.eldestapeweb.com/coparticipacion-cual-es-el-porcentaje-que-recibe-cada-provincia-n14080>

Transferencias de capital: son las inversiones en infraestructura y obra pública. Financiamiento estratégico.
Notable disminución con excepciones: porque cuando uno revisa puede ver marcadas diferencias en las distintas provincias⁸.

Reducción como parte de ajuste estructural.

Para suplir ajuste el gobierno incentiva toma de deuda en dólares.

Profundiza desigualdades territoriales.

Premia jurisdicciones ricas.

Endeudamiento Provincial

Años 1990 se endeudaron a través de los bancos provinciales.

A partir del "efecto tequila" y privatizaciones, con la banca privada (altas tasa, cortos plazos repago)

Año 2002 Acuerdo con Nación: Canje de deuda y Programas de financiamiento.

Presupuesto 2019 Aval de endeudamiento por 5.000mil U\$S

El Estado es siempre expresión de una estructura de poder.

LA ORGANIZACIÓN DE LA RIQUEZA, SU EXPLOTACIÓN Y SU USO TIENE POR FIN EL BIENESTAR DEL PUEBLO DENTRO DE UN ORDEN ECONÓMICO CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA SOCIAL. (CN 1949)

⁸ <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Txt-sobre-transferencias-V8.pdf>