

PARA QUE LA ARGENTINA CREZCA CON EQUIDAD ES NECESARIO UN CAMBIO COPERNICANO DEL FEDERALISMO¹

Juan J. Llach

Licenciado en Sociología (UCA, 1968) y en Economía (UBA, 1972). Profesor emérito del IAE y Director de la Carrera de Economía Empresarial, ambos de la Universidad Austral. Director del proyecto permanente de Productividad Inclusiva (<http://www.iae.edu.ar/PI>). Miembro de las Academias Nacionales de Educación (2004-) y de Ciencias Económicas (2007- y desde 2022, presidente de la misma). Ex miembro de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales (1994-2019). Fue Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación (1991-96) y Ministro de Educación de la Nación (1999-2000). Autor de 11 libros y unos 65 trabajos académicos sobre desarrollo económico, educación, historia económica, impuestos y política tributaria, países emergentes y trabajo y empleo.

XXV Seminario de Federalismo Fiscal
Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
La Plata, 19 y 20 de mayo de 2022

Resumen

El trabajo se basa en estudios anteriores del autor, adaptados a la realidad actual de la Argentina e incorpora aportes de otros colegas de la última década. En la primera sección (A) se sintetizan los problemas actuales del federalismo en un contexto muy complejo, tanto global como nacional, de la economía, la política y la sociedad. Con el título “Propuestas para un federalismo genuino, clave para el desarrollo humano, económico, social y político de la Argentina”, en la segunda parte (B) se presentan posibles soluciones a los complejos desafíos que se enfrentan. Las propuestas principales aportan algunas novedades que se enumeran a continuación. (a) Detalles de cómo dividir las potestades tributarias de la Nación, las provincias y los municipios; (b) modificaciones *en el margen y condicionadas* de la distribución actual de la coparticipación federal con las que se constituiría un Fondo para la equidad regional y social (FERS); c) entre las condiciones de acceso al FERS se destacan el destino de los fondos incrementales a la educación, al capital humano y a un plan estratégico de desarrollo sostenible.

A. Problemas actuales del federalismo argentino y su perspectiva histórica

“Boosting productivity in lagging regions addresses the twin challenges of stagnant productivity growth and within-country polarization”(OCDE, 2016)²

I. Perspectiva histórica³

I.1. Visiones en torno a la Constitución de 1853 y fines del siglo XIX

“La cuestión del tesoro es, en el fondo, el eje de toda la política argentina desde la emancipación. Las luchas civiles, las disensiones partidistas, las complicaciones políticas, el enardecimiento de unitarios y federales, de porteños y provincianos, el caudillaje mismo, todo

¹ Esta presentación se apoya, en trabajos de otros colegas citados en la misma y, también, otros trabajos propios tales como J. Llach y J. Fernández Pol (1985); J. Llach, Lucas Llach et al. (2001), J. Llach (2001); J. Llach et al (2002); J. Llach y F. Roldán (2002); J. Llach et al. (2003); J. Llach (2003); C. Adrogué y J. Llach (2005); J. Llach (compilador, 2005); J. Llach y M. M. Harriague (2005, 2008 y 2009); J. Llach y E. Fracchia (2010); J. Llach y M. Grotz (2013); M. Grotz y J. Llach (2013); J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud (2017); J. Llach y A. Melamud (2018) y J. Llach y M. Grotz (2021).

² OCDE Regional Outlook, 2016, p.3.

³ Más desarrollada en J. J. Llach (2013), *Federales y unitarios en el siglo XXI*.

ha nacido de allí y gravitado a su derredor; tocar esta cuestión es ‘pisar la arena candente’: aclararla, es encontrar el hilo de Ariadna que nos guía en el laberinto de la política argentina”.
Ernesto Quesada, (1898).

(La mayoría de las catorce provincias) “se asienta en una economía menesterosa y en un régimen fiscal que sólo puede sobrevivir con los subsidios nacionales; los gobiernos provinciales son legalmente autónomos, pero no lo son en la realidad, porque por debajo del centro político autónomo no hay un centro productivo autónomo...La discrepancia entre su autonomía legal y real es uno de los factores que alimenta fatalmente nuestra práctica constitucional clandestina”.
Carlos Saavedra Lamas (1909).

*“Creo –en cuanto a mí– firmísimamente y a macha martillo que, por las condiciones del medio geográfico y por la tradición de nuestro pasado, **el sistema federal representativo, respetuosísimo de las autonomías federales, es el exigido por las necesidades de nuestro país y no es posible pensar en vivir sin él** (...) la lenta transformación que la política le va imprimiendo vuelve el oro en plomo y está – en mi entender – preñada de peligros para el futuro, al cual le corta las riendas y enfrena la lozanía”*
Ernesto Quesada (1923)

1.2. Visiones actuales: un mundo de oportunidades, malgastadas pero vivas, para la Argentina

Hay un renovado federalismo que pugna por nacer enfrentando en lucha desigual a un centralismo que se declama federal y que crece provisto de una cuantía record de rentas fiscales⁴. Nuestra organización federal no ha podido realizarse cabalmente, casi desde el nacimiento de la Patria, y la cuestión tiene sorprendente actualidad porque hay mayores chances de lograrlo, al impulso de cambios globales de vasto alcance. La economía no lo es todo, pero es evidente que la valorización mundial -aunque volátil- de buena parte de nuestra producción ha abierto, en el siglo XXI, posibilidades inéditas desde hace tiempo al desarrollo del Interior. Sin embargo, lo obstaculiza la apropiación de rentas fiscales por el Tesoro Nacional, sin reacción suficiente de las provincias. No pocas de ellas han sido favorecidas, más que el conurbano bonaerense. Y ocurre no solo en el campo sino también en ciudades medianas y pueblos del Interior. Hay matices, porque la ciudad de Buenos Aires además de su buena administración, se ha beneficiado, por parecidas razones, con el turismo y la construcción.

Estas fuerzas permiten también afianzar o revitalizar actividades tradicionales, como la agricultura pampeana o la ganadería ovina, dando, al mismo tiempo, lugar a nuevos desarrollos como la expansión de la frontera agropecuaria hacia el Norte, el Oeste y el Sur, la minería en el NOA, en Cuyo y en la Patagonia, el notable salto cualitativo de la industria avícola, la miel y variados emprendimientos frutícolas y hortícolas. Pero salvo en la minería, cuyas limitaciones surgen de cuestiones ambientales irresueltas, estos desarrollos están limitados fuertemente por impuestos y restricciones a las exportaciones y por una desmesurada carga tributaria que, sin que muestren entenderlo sus impulsores, perjudican más a las regiones no pampeanas, muchas de ellas pobres⁵. El perjuicio a la exploración y explotación de petróleo y gas es evidente. La agricultura, la carne vacuna, los lácteos y la industria forestal son otros ejemplos elocuentes del perjuicio general, por ser actividades en las que la Argentina está a la vanguardia de la productividad técnica mundial. Aquí caben responsabilidades no solo al gobierno sino, en menor medida, al sector privado, que todavía debe propuestas superadoras, capaces de compatibilizar

⁴ Este texto fue escrito antes de la invasión de Rusia a Ucrania. Si la guerra perdura, muy probablemente se postergará el “renacer de lo local”. La cuantía record aludida incluye, como corresponde, la emisión de deuda del Tesoro y del Banco Central, que en su gran mayoría son pan para hoy y hambre para mañana.

⁵ O las impulsan a tomar el camino ilegal de la evasión, otra traba oculta para crecer.

la exportación y el consumo interno y así impedir que lo único que le llegue de estas promisorias oportunidades al habitante de las grandes ciudades sean alimentos más caros⁶.

Un segundo cambio que impulsa a un federalismo más genuino es la tendencia al renacer de lo local que, como renovada vuelta de tuerca de la democratización, se observa en todo el mundo. Al amparo de la globalización y de bloques económicos o políticos de alcance continental que lo posibilitan y acotan a los poderes nacionales, las regiones, los estados sub nacionales y las ciudades van ganando más y más autonomía, de hecho, o de derecho. Los ejemplos proliferan por doquier, desde el Reino Unido hasta Bolivia y desde la ex Unión Soviética -pese a la guerra originada en el ataque de Rusia a Ucrania- hasta Indonesia. Es esta tendencia la que acuna el llamado a hacer "política territorial" y el auge de los políticos "dueños" de un territorio y al margen de los partidos nacionales⁷.

¿Hasta qué punto existen en la Argentina bases para desarrollos de provincias más genuinamente autónomas, más a tono con esta tendencia, casi universal? Las bases están, pero requieren no sólo economías vibrantes, sino también sociedades civiles fuertes, bien repartidas en el territorio, amigadas con el mundo y con gobiernos capaces de recaudar y sus propias rentas. Una de sus expresiones típicas son los desarrollos locales en racimo (*clusters*), en los que la producción de las materias primas interactúa con las instituciones de la sociedad del conocimiento y agrega valor, hacia adelante y hacia atrás, con mayor capital humano, nuevas tecnologías y buenos gobiernos locales, generando así estructuras sociales cualitativa y cuantitativamente más ricas e integradas. Todavía son insuficientes las realidades de la Argentina que están cumpliendo o puedan aspirar a cumplir tales exigencias. Se las ve afianzarse en los casos canónicos de la industria aceitera, la vitivinicultura cuyana, la fruticultura del Alto Valle, en medida menor, polos industriales como el de Rafaela y el de la maquinaria agrícola o la tecnología de punta del Balseiro y el INVAP en Bariloche, y se insinúan en casos tan dispares como los incipientes polos tecnológicos en varias provincias, incluyendo la experimentación con el hidrógeno combustible en Pico Truncado, desarrollos recientes como la vitivinicultura austral en San Patricio del Chañar (Neuquén) y en muchas otras provincias o el litio en Jujuy y Salta. Pero muchas de estas cunas de un federalismo renovado carecen aún de la solidez y el alcance necesarios por el viento en contra que se opone a esta promesa, observado en la represión productiva por las limitaciones a exportar, en las resistencias de muchos gobiernos sub nacionales a recaudar y administrar responsablemente lo suyo y en la apropiación de rentas fiscales de las provincias por los "príncipes nacionales".

Muchas cosas podrían afirmarse de este centralismo del siglo XXI, menos su naturaleza progresista. Es, por definición, reaccionario, porque se opone de hecho a las dos tendencias universales mencionadas, desaprovechando así la oportunidad, que se le ofrece a la Argentina quizás por primera vez, de construir un país equitativo y federal, acorde con la Constitución⁸.

II. Situación reciente y actual del federalismo y de la economía argentina

II.1. El retroceso de la Argentina y su aceleración reciente

1. *Pérdida secular de posiciones en el nivel de vida.* Debido a un crecimiento muy escaso desde hace tiempo y un estancamiento en la última década, el PIB per cápita en dólares, a precios corrientes, de la Argentina cayó de un rango mundial de entre 20 y 25 (vigésimo y

⁶ Como se ve en otros países que no traban sus exportaciones, es muy probable que el aumento de los precios de los alimentos y otros exportables sea en buena medida transitorio, hasta que aumente la producción local.

⁷ Desde hace tiempo se dice en EEUU "toda política es local", concepto redescubierto por Thomas O'Neill.

⁸ Tal es la fuerza de esta "glocalización" que todo indica que superará (casi) cualquier obstáculo. Pero si la Argentina no cambia sus políticas, demorará varias décadas para lograrla. Cabe agregar que el federalismo es crucial para la productividad inclusiva.

vigésimo quinto), a inicios de la década del sesenta del siglo XX, a debajo del sexagésimo puesto en la actualidad⁹.

2. *Economía muy cerrada.* Según el Banco Mundial, entre 155 países, la Argentina, con 30% de exportaciones + importaciones como porcentaje del PIB (el llamado coeficiente de apertura comercial), se ubicaba en 2020 en el puesto 150. Superaba sólo a Afganistán, Nigeria, Pakistán, Sudán (países en conflictos y/o con gran economía negra) y, en otro orden, a los EEUU, con un bajísimo coeficiente –quizás el menor en tiempos recientes- del 23%¹⁰.

3. *Inversión muy escasa.* La Argentina se ubicaba en 2020, con un 14% del PIB, en el puesto 176 entre 192 países en la formación bruta de capital o inversión bruta interna fija¹¹. Otros 3 países igualaban al nuestro, a saber, Egipto, Guatemala y Pakistán. Los 15 países que invertían menos que la Argentina eran: Bermudas, Burundi, Comoras, Cuba, Guinea Ecuatorial, Grecia, Islas Solomon, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, R. A. Siria, Sierra Leona, Ucrania y Zimbabue.

4. *Inflación muy alta y crónica.* En el trienio 2019-2021 la Argentina tuvo una media de inflación al consumidor de 46,8%, ocupando el cuarto lugar en el mundo, detrás de Venezuela (8320%), Sudán (136,3%) y Líbano (104,1%). En una perspectiva de largo plazo, la Argentina sólo ha logrado un período de estabilidad monetaria (1991-2001), pero fracasaron los diez planes más orgánicos realizados desde 1947, incluyendo la convertibilidad. Puede decirse que, desde la Segunda Posguerra, nuestro país no ha logrado estabilizar la moneda y tiene el record mundial de inflación, incluyendo una hiperinflación en 1989-90.

5. *Bimonetarismo.* Principalmente como consecuencia de la inflación crónica, la Argentina es el país más bimonetario del mundo, al menos, entre los medianos y grandes. En círculo vicioso, esto dificulta el logro de la estabilidad y también muchos aspectos de la vida cotidiana (J. Llach, 2019).

6. *Déficit fiscal crónico.* Esta es, sin dudas, la causa profunda, del muy mal desempeño de la economía argentina desde hace muchas décadas, con algunos años mejores. En los 109 años transcurridos entre 2021 y 1913, nuestro país tuvo sólo 7 años de superávit fiscal (6 de los cuales, 2003 a 2008, en default y con shock externo favorable, y el restante hace más de un siglo, en 1920); 41 años con déficit de hasta 3 puntos dl PIB; 36 años con más de 3% y menos de 5% del PIB y 25 años con 5% o más del PIB de déficit fiscal. Por aportar una métrica, los períodos que cumplieron con el acuerdo de Maastricht (-3% como máximo) se lograron en su mayoría en los años anteriores a la Segunda Guerra 1913-38), en el plan de Krieger Vasena (1967-70), en la convertibilidad (1990-1998) y, en gran medida como consecuencia del default, en el período 2002-2011. En síntesis, puede decirse que la relativa solvencia fiscal tuvo lugar con políticas económicas acordes a la estabilidad de precios, a veces combinados con contextos muy favorables, como en la primera década de este siglo XXI.

7. *Gasto público comparado.* Según el FMI¹², entre 116 países la Argentina, con 37,7% del PBI en 2019 y 42,1% en el 2020, no era superada por ninguno de los 40 estados en desarrollo, gastaba menos que 7 emergentes sobre 40¹³ y, lógicamente, lo propio ocurría con 25/36 países desarrollados, arrojando en 2019 un total de 42/116 países con mayor gasto que la Argentina. Esta cantidad aumentó en 2020 en los países desarrollados, de 25 a 30, básicamente por la pandemia, y denotando las virtudes del ahorro público, de la solvencia y...de la buena fama.

⁹ FMI: (<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/WEOWORLD>).

¹⁰ Banco Mundial: (<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>).

¹¹ Banco Mundial: (<https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS>). Gran mayoría de los 15 países con menos inversión que la Argentina estaban en guerras civiles o internacionales y tenían instituciones muy frágiles o dictaduras que, a veces, desalentaban sistemáticamente la inversión, como Cuba. Las excepciones relevantes eran y son Bermudas (paraíso fiscal), Kuwait (guerras y enfermedad holandesa por la dotación petróleo) y Grecia (crisis endógena profunda en el marco de la crisis global 2008).

¹² Se tomaron los datos de 2019 y 2020, porque no fue posible acceder a los de 2021 en FMI, WEO, octubre 2021 ni en FMI, Monitor fiscal, octubre de 2021, se reportan datos de 2021.

¹³ Casi todos ex URSS, ex cortina de hierro o petroleros.

8. *Muy baja productividad de los estados* (sobre todo Nación y provincias)¹⁴. Se trata de una cuestión crucial, nunca estudiada íntegramente en la Argentina¹⁵

9. *Presión tributaria y otros rasgos negativos de la realidad impositiva*. La política impositiva y sus consecuencias en la Argentina son alta presión tributaria, muchos malos impuestos, en su mayoría “autóctonos” y llamados aquí distorsivos, (como ingresos brutos, “retenciones” a las exportaciones, créditos y débitos bancarios, muchas de las tasas municipales e inflación crónica, frecuentemente olvidada como impuesto). También se observa mala praxis en impuestos “normales” –por ejemplo, las retenciones, percepciones y pagos a cuenta- y, en fin, pero muy importante, escasa progresividad (J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud, 2018).

Sin incluir el impuesto inflacionario, la Argentina recaudaba en 2019 y en 2020 un 33,3% del PIB y un 33,5%, respectivamente, cerca de 10 puntos más que el promedio de América Latina¹⁶. Incluyendo el impuesto inflacionario, las presiones tributarias de la Argentina eran, aproximadamente, 36,3% del PIB en 2019 y 36,5% en 2020. En ese marco, la Argentina se ubicaba con menor presión tributaria que en 21 países desarrollados, 10 emergentes y ningún país en desarrollo. El total de los tres grupos da con menor presión tributaria a 31/116 países o 26,7% del total, de los cuales 68% son países desarrollados¹⁷. Esto significa que, para igual nivel de desarrollo y limitadas rentas mineras o petroleras, la Argentina es una de los países con mayor presión tributaria.

10. *Los mayores costos de estas desmesuras han sido el aumento de la pobreza y la desigualdad* (J. Llach, 2020).

II.2. Aspectos positivos todavía vigentes en la Argentina¹⁸

1. *Dotación de capital humano*. El capital humano ha sido, tradicionalmente mayor que el de los países de América Latina y de la de muchos emergentes. Por ejemplo, de los cuatro premios Nobel en ciencias “duras” latinoamericanos, que estudiaron en sus países de origen, tres son argentinos¹⁹. Esto no implica desconocer que el nivel educativo de la Argentina retrocedió relativamente, por ejemplo, en las pruebas PISA (J. Llach y M. Grotz, 2021).

2. *¿De país de inmigrantes a país de emigrantes?*²⁰. De ser un país de inmigración, primero europea, luego latinoamericana, cabe preguntarse si la Argentina se está no se está convirtiendo en un país de emigración²¹. Si bien predomina la emigración sobre la inmigración ello dependerá en el futuro, en gran medida, de la evolución política y económica de la Argentina. Si

¹⁴ Una cuestión tan evidente como compleja (BID, J. Izquierdo et. al (editores), 2018).

¹⁵ En el proyecto Productividad Inclusiva, han iniciado dicho camino (B. Pagone y M. Grotz (2021).

¹⁶ Dato de CEPAL, OCDE, BID y CIAT. Por otro lado, el impuesto inflacionario en la Argentina recauda, en promedio, un 3% del PIB (J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud, 2018). Tres o cuatro de los países emergentes y siete u ocho de los desarrollados, reportados con mayor presión tributaria que la Argentina, la tienen menores si se incluye dicho impuesto.

¹⁷ Casi todos los países en desarrollo con mayor presión tributaria que la Argentina son de la ex URSS, de la ex “cortina de hierro” o petroleros.

¹⁸ Ver J. Llach y M. Lagos (2016) y L. Román (2022).

¹⁹ El cuarto, mexicano, fue Mario Molina. Los premios Nobel en ciencias de la Argentina son Bernardo A. Houssay (1947), Luis F. Leloir (1970) y César Milstein (1984). Nótese que los Nobel argentinos se obtuvieron en sólo 37 años, y ya hace 38 que la Argentina no gana ninguno.

²⁰ En J. Llach y P. Gerchunoff, (1978), llamamos al cambio de nuestros movimientos migratorios como *lewisianismo perverso*, significando la inmigración de trabajadores de baja calificación –tal era la parte “Lewisiana”- y la creciente emigración de trabajadores calificados. El alto costo que tenía para el país puede verse en J. Llach (1983).

²¹ En 2019, los inmigrantes eran más del doble que los emigrantes en 2012. Según Wikipedia (con datos de la OIM) había 971698 emigrantes argentinos, sin incluir familiares, 30% de ellos en España y 23,3% en los EEUU. Los inmigrantes, según Datos Macro eran 2.212.879 en 2019, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/argentina#:~:text=La%20inmigraci%C3%B3n%20en%20Argentina%20procede,%2C%20un%202%2C23%25>.

continuamos como en la mayor parte del siglo XXI, es muy probable que se acentúe el predominio de la emigración y ello traerá consecuencias tales como una disminución relativa de trabajadores calificados y un aumento de los menos calificados.

3. *Empresarialidad, tecnologías, unicornios.* Pese a todo, la Argentina sigue mostrando capacidad e innovación empresariales, aunque lejos del potencial²². Sin embargo, según la Fundación Observatorio Pyme (2018), citando al Banco Mundial, la Argentina muestra una baja natalidad de empresas por habitante; son 2326, bastantes más que el promedio de LATAM (505), Brasil (347) o Chile (124). En unicornios nos va mejor, ya que la Argentina finalizó 2021 con 11 unicornios, la mitad que en Brasil resultando así en nuestro país un unicornio por cada 4,1 millones de habitantes y en Brasil un unicornio cada 9,9 millones. Es como si el acceso a la empresa, a los servicios y a la tecnología fuera más “elitista” en la Argentina que en otros países de la región.

4. *Exportaciones de servicios.* En este rubro, la Argentina figura en el puesto 63 sobre 198 países, mejor que en otras variables, pero todavía con mucho terreno por avanzar²³.

5. *Recursos naturales y un sector agropecuario de clase mundial.* En materia de RRNN, muchos están inexplorados, como ser Vaca Muerta y el Mar Argentino ¡Nos damos estos lujos! Por otra parte, no maximizamos el rol que potencial del sector agropecuario de clase mundial, porque le cargamos impuestos que desalientan la producción, como las mal llamadas retenciones, en vez de gravarlos con el impuesto inmobiliario rural, como lo hacen los países que progresan en la materia²⁴. Con tributos de mejor calidad aumentarían sustancialmente la producción y también la agregación de valor a la misma.

6. *Atractivos turísticos.* Otro caso de oportunidades desaprovechadas es el turismo, como puede verse en Eduardo Outeiral, Plan País Argentina hola@planpaisargentina.org.

II.3. ¿Convergencia o divergencia entre provincias?²⁵

En L. Llach (2004) se presenta una serie de producto regional estimada a partir de datos de producción provincial entre 1960 y 1997 para todas las provincias y entre 1935 y 1960 para Buenos Aires y de recaudaciones fiscales provinciales para el período anterior a 1940. A diferencia de trabajos anteriores, se obtiene el resultado de convergencia regional absoluta si se excluye a la Capital Federal, a una velocidad idéntica a la de los estados de Estados Unidos. La migración interprovincial puede ser una de las fuerzas explicando la convergencia. Por último, se presenta un modelo en el que los niveles de desigualdad regional, mediados por los criterios de representación política, influyen sobre la política fiscal.

Por su parte M. Grotz y J. Llach (2013)²⁶, utilizan indicadores de dispersión de los productos geográficos brutos per cápita y regresiones de corte transversal para el período 1950-2010. Los resultados aportan escasa evidencia a favor de la convergencia, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el capital humano resulta clave para explicar el desempeño económico provincial. Por su parte, las transferencias intergubernamentales no muestran servir significativamente como instrumento de desarrollo regional. En cambio, los datos sí brindan apoyo parcial al argumento que sostiene que mayor autonomía fiscal redundaría en mayor crecimiento económico. Del análisis se desprende la necesidad de revisar las políticas en temas tales como la educación y el diseño del federalismo fiscal para lograr que los esquemas de

²² Sirva como ejemplo que el proyecto PI ha acumulado unos 300 casos de nacimientos o fortalecimiento de empresas, en su mayor parte pymes, en su mayoría con nuevas tecnologías. Está a disposición de los interesados el archivo de casos vía mail jlach@iae.edu.ar.

²³ Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.NFSV.CD>.

²⁴ Analizado en varios lugares del trabajo, especialmente en la sección III.1.3.

²⁵ Los estudios e investigaciones de si convergen entre sí las provincias argentinas, tienen una base empírica débil, dado que no hay estudios sistemáticos y puntuales del producto bruto geográfico de las provincias.

²⁶ Nótese que difieren los períodos de ambos trabajos, 1960-97 el de L. Llach y 1950-2010 el de M. Grotz y J. Llach. Cabe agregar que, en L. Llach, la convergencia ocurre omitiendo a la Ciudad de Buenos Aires.

distribución de recursos reduzcan efectivamente las disparidades regionales. Por ello el trabajo termina sugiriendo algunos caminos en tal sentido. Los resultados expuestos en M. Grotz y J. Llach (2013), que sí incluyen a la Capital Federal, dan cuenta de un escaso patrón de convergencia entre las economías provinciales. Si bien en términos de desigualdades a través del tiempo parece haber períodos donde las brechas entre las provincias más avanzadas y más rezagadas tienden a reducirse, en las últimas décadas la tendencia es la opuesta. Están faltando estudios sistemáticos de esta cuestión, tan importante para evaluar nuestro federalismo e imaginar políticas con base empírica. De ambos estudios se deduce que buena parte de la no convergencia se debe al crecimiento económico de la Capital Federal.

II.4. La voracidad de la Nación y la renuencia de las provincias: ¿un círculo vicioso?

Este año evocamos el vigésimo sexto aniversario del incumplimiento de la Constitución de 1994 que obligaba a votar una ley de coparticipación federal, a más tardar, en 1996 (cláusula transitoria sexta, ver Apéndice). Desde Buenos Aires, suele culparse de esto a las provincias, pero lo cierto es que la responsabilidad, es compartida²⁷. Por el lado del Poder Ejecutivo Nacional, en los casi 28 años transcurridos desde la Constitución de 1994, ningún presidente envió al Congreso un proyecto de coparticipación al Congreso. En cambio, todos los presidentes que pudieron hacerlo, se arrogaron más y más poderes y recursos. La proporción de recaudación de impuestos provinciales sobre el total aumentó levemente entre 1991 y 2020²⁸. Dicho en otras palabras, la Nación es la gran recaudadora, como si dijera paternalmente a las provincias “dejen que yo recaudo, después repartimos”. Con rarísimas excepciones, ni provincias ni municipios se han mostrado incómodos con este arreglo, prefiriendo dedicarse a gastar y no ser el “malo” ante los contribuyentes²⁹.

De lo que venimos diciendo, resulta que la Argentina es uno de los países, federales o no, con mayor diferencia entre las menguadas responsabilidades de recaudación y las crecientes de gasto público de los gobiernos sub-nacionales, resultando así que la Argentina es uno de los países federales con menor correspondencia fiscal, como se verá en el punto II.5 siguiente.

La apropiación indebida de la Nación. En conjunción con el crecimiento de su rol de recaudar y gastar el Estado nacional también ha aumentado sustancialmente una apropiación indebida – no necesariamente ilegal, pero sí ilícita e inequitativa– de rentas que deberían haber permanecido en provincias o municipios. En buena medida, esto ocurre por el peso creciente de los impuestos a las exportaciones³⁰, a los créditos y débitos y el impuesto inflacionario con los que el Estado nacional se ha apropiado entre 2003 y 2021 de cerca de 300.000 millones de dólares de hoy (promedio oficial y paralelo) que, en un régimen federal acorde a la Constitución,

²⁷ La única excepción podría haber ocurrido durante la presidencia de Duhalde, cuando las provincias propusieron un texto de 14 puntos, que incluía la obligación de consensuar un proyecto de ley de coparticipación federal en un plazo máximo de ¡90 días!

²⁸ Según información oficial, en 1991 la recaudación de impuestos nacionales fue de 84,7% del total y en 2020 fue 83,3% (<https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>). No hay información sistemática de la recaudación municipal, pero todo indica que aumentó sustancialmente en dicho lapso. La última publicación conocida es la de López Accotto et al (2013), aunque no tiene estadísticas completas de recaudación municipal, en parte por usar una muestra de municipios.

²⁹ Una de las poquísimas excepciones es la de Santiago Montoya quien, siendo Director Ejecutivo de ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires), no vaciló en exigirles el cumplimiento a los contribuyentes. También merece citarse el caso del intendente Javier Iguacel, de Capitán Sarmiento, quien “dio la cara” como recaudador, reduciendo la cantidad de las tasas municipales de 130 a 21 (sic), al tiempo que aumentaba la recaudación. Aunque distinto al caso de Montoya, interesa subrayar que, dando la cara, es posible racionalizar la tributación local y, al mismo tiempo, aumentar la recaudación.

³⁰ Si bien el artículo 4 de la Constitución, desde 1853, establece que los derechos de exportación son uno de los impuestos que financian al Tesoro Nacional, en este siglo XXI han aumentado sus alícuotas a niveles desconocidos antes, limitando en gran medida el crecimiento de las provincias productoras de las materias primas y de sus derivados.

al menos la mitad debería haber sido de provincias y municipios. Puede argumentarse, por ejemplo, la legalidad de las retenciones a las exportaciones, pero lo cierto es que ellas extraen rentas que en un federalismo digno de tal nombre deberían haber sido de las provincias mediante impuestos tales como ganancias de las personas o el inmobiliario. Otra faceta del inédito centralismo actual es la invención de las “transferencias discrecionales” de Nación a provincias, en verdad recursos quitados primero a las provincias y devueltos luego como si fuera por voluntad regia del príncipe nacional de turno a los distritos “amigos”³¹.

Una nación “todopoderosa”. Las consecuencias de lo que venimos diciendo se manifiestan con crudeza en la política, la sociedad y la economía. Por un lado, hay una excesiva concentración de poder en el PEN, que favorece una tendencia a la hegemonía capitalina, de por sí fuerte en la Argentina. Provincias y gobernadores pierden parte de su independencia, quedando sujetos al poder nacional. Por otro lado, se agiganta la posibilidad de cooptar al Poder Legislativo so pena de castigar financieramente a las provincias de los legisladores “rebeldes”. Otra nueva y gravosa consecuencia, de dudosa constitucionalidad, es la relación clientelista directa con los intendentes afines o a atraer, puenteando a los gobernadores.

En otro orden, dado que las provincias tienen en sus manos cerca de dos tercios de la inversión estatal en capital humano (salud y educación), al sacarles recursos se perjudica también esa inversión porque el grueso de los dineros discrecionales se orienta a otros fines³².

En el plano de la economía encontramos que malos impuestos, tales como la inflación, las retenciones, créditos y débitos bancarios, ganancias no ajustadas por inflación, créditos fiscales del IVA, ingresos brutos en cascada y tasa de seguridad e higiene sumaban el 12,67% del PIB en 2017³³. Buena parte de ellos no se coparticipan, surgen de necesidades fiscales de los gobiernos de Nación y provincias, aumentan significativamente los costos de producir en el país (caso de ingresos brutos) y reducen los precios de los productores en miles de millones de dólares que, en buena medida, irían a la inversión, una pérdida enorme en momentos en que aumentan los sectores eficientes con dificultades para exportar o competir con los bienes importados. En fin, con la apropiación indebida y los malos impuestos se desalienta la proclamada “industrialización de la ruralidad”, es decir, el agregar más valor in situ a los bienes producidos para lograr así un desarrollo más rápido e integral del Interior³⁴.

II.5. Demasiado lejos de la correspondencia fiscal (CF)

Mucho se ha discutido cómo hacer factible una ley de coparticipación federal capaz de cumplir el mandato constitucional de lograr “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, un objetivo incumplido casi desde siempre. El desafío es muy complejo. Por un lado, no es posible lograr esa meta sin devolver a provincias (y municipios) las potestades tributarias que se les quitaron ya con la crisis de 1890³⁵ y se aceleraron en 1935. Por otro lado, la gran mayoría de las provincias son reticentes a tener impuestos propios y percibidos como tales por la mayoría de la población, tales como a los

³¹ Las mismas han sumado 60.000 millones de dólares. Lo grave de este arbitrio es que esas millonadas se reparten, al margen de cualquier regulación, a los poderes políticos amigos o a atraer y, peor aún, se usan también para doblegar la voluntad de los indóciles o simplemente neutrales.

³² En varios años del siglo XXI, lo detraído a las provincias ha sido similar a su inversión en salud y educación.

³³ La situación no ha variado significativamente desde entonces y su panorama futuro empeoró por la derogación de la muy buena reforma tributaria de 2017.

³⁴ Se argumenta, no sin razones, que esto no ocurriría con los impuestos a las exportaciones, dado que ellos suelen ser más altos para las materias primas que para los bienes finales. Pero debe tenerse en cuenta que ellos detraen cuantiosas sumas de casi todas las provincias cuyo capital, al menos en parte, podría haberse invertido en la producción de bienes elaborados.

³⁵ Según A. Ravier (2016), a principios del siglo XX la Nación financiaba sólo el 5% del gasto de las provincias.

ingresos de las personas, al consumo y aun al inmobiliario. En tales condiciones es casi imposible lograr el desarrollo económico y social de las provincias, y también de los municipios.

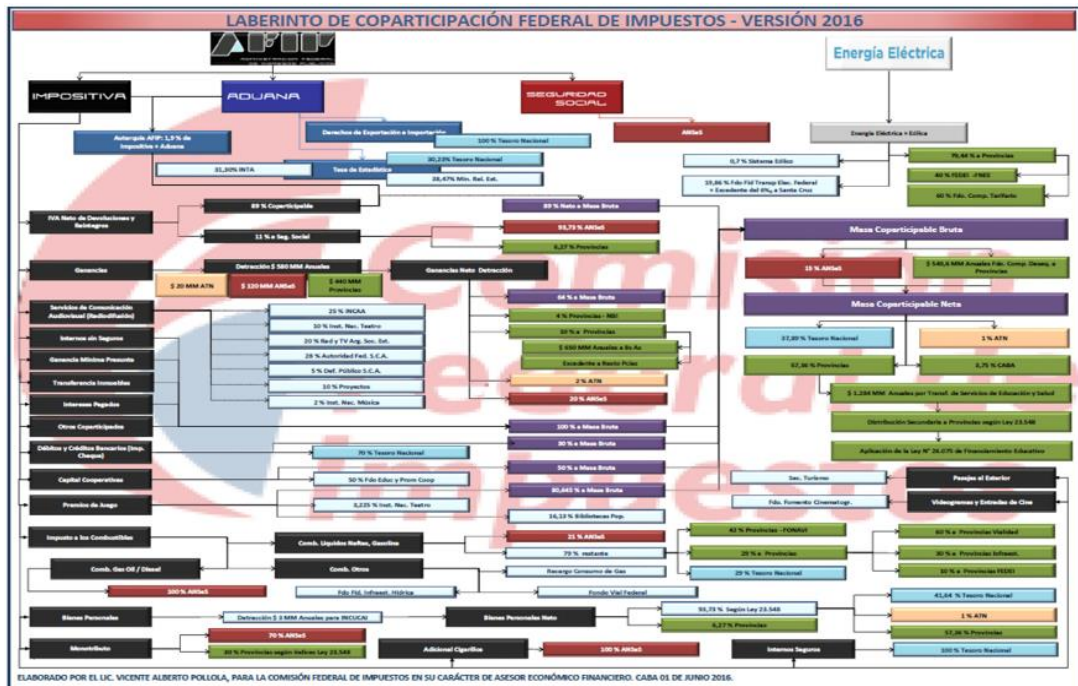
El principio de correspondencia fiscal (CF) aconseja que cada uno de los niveles de gobierno debe recaudar lo necesario para afrontar los gastos que demanda la ejecución de sus propios presupuestos. En el Gráfico 1 puede verse el “triángulo virtuoso” de la CF. Su centro son los hogares que aportan, simultáneamente, los ciudadanos-electores, que debe pagar los impuestos y, a la vez, son beneficiarios del gasto público. En la práctica es virtualmente imposible que la realidad refleje, sin más, dicho triángulo. En los países federales hay legalmente, al menos, dos niveles de gobierno que proveen servicios (gasto público) y que, para ello, cobran impuestos. Más frecuentemente, y tanto en los países federales como en los que no lo son, hay tres niveles de gobierno: Nación o gobierno central, provincias o estados y municipios o localidades³⁶. La descentralización, primero de facto, luego legal, tanto en el caso de Chile, como en otros países formalmente unitarios, testimonia la fuerza del “renacer de lo local” (ver punto 1.2). Pese a sus aspectos positivos, en los que se destaca su rol crucial en los *checks and balances*, esto es, el control del poder central, también los tiene negativos, por ejemplo, la superposición de potestades gubernamentales ha (casi) destruido la correspondencia fiscal, que también es clave al dar la oportunidad a los ciudadanos, de exigir y controlar a las autoridades políticas relevantes. En todo o en parte, el vecindario está pasando a cumplir, de hecho, los roles de los hogares en la correspondencia fiscal, sobre todo en los países federales. Es ilustrativo, al respecto, el “laberinto de la coparticipación federal” que no ocurre sólo en la Argentina pero que muestra sus peores facetas allí, por ejemplo, nadie puede saber adónde va su dinero (Gráfico 2), con la consecuente erosión de la confianza en las autoridades.

Gráfico 1. La correspondencia fiscal perfecta, pero (¿casi?) imposible



³⁶ Es interesante el caso de Chile. Originariamente eran dos niveles de gobierno, el Central y los municipios. Luego se generaron las provincias y las regiones, estas últimas con gobernantes electos, por primera vez, en 2021. El único recaudador es el PEN ¡“Menudo lío” para la correspondencia fiscal!

Gráfico 2. El laberinto de la coparticipación federal



Fuente: Vicente Alberto Pollola, Comisión Federal de impuestos

Cuadro 1

La correspondencia fiscal en el tiempo en la Argentina

Porcentajes (%) sobre totales de Recursos y Gastos por Año

NIVEL DE GOBIERNO	1970		1980		1990		2000		2010		2017	
	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS
NACION	84	69	73	66	69	63	73	53	80	58	74	55
PROVINCIAS	12	27	22	29	26	31	21	38	16	33	22	37
MUNICIPIOS	4	5	6	6	5	7	6	9	4	9	4	8
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente. D. A Colazo (2022)

En el Cuadro 1 se muestra que, entre puntas (1970 y 2017) la participación de la Nación en la recaudación ha caído 10 puntos en los recursos y 14 puntos en el gasto. El aumento de la participación de las variaciones en la recaudación se debe sólo a las provincias (con los municipios manteniéndose en 4% del total). En los gastos los municipios aumentaron 3% punta a punta y las provincias 10%. Como síntesis puede decirse que, entre 1970 y 2017, la correspondencia fiscal se mantuvo en las provincias, al aumentar su participación igualitariamente en recursos y en gastos. En el caso de los municipios, disminuyó su correspondencia al igualarse el porcentaje de recursos en 1970 y 2017 y, al mismo tiempo, aumentar 3 puntos los gastos, una tendencia que continuará. De aquí resulta que, para mejorar la correspondencia fiscal deben aumentar las participaciones de provincias y municipios en los recursos propios.

Cuadro 2. Correspondencia fiscal comparada en países federales y no federales

ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL - AÑO 2014					
PAIS	PARTICIPACIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL (1)	PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS SUBNACIONALES (2)	PRIMER INDICE DE CORRESPONDENCIA FISCAL (3) = ((1)*(2))/100	NÚMERO DE ORDEN	
CANADA *	69,2	48,4	33,5	1	ARGENTINA en el grupo de países federales de menor "descentralización fiscal"
SUIZA *	57,4	40,0	23,0	2	
SUECIA	48,6	37,0	18,0	3	
EE.UU. *	47,9	33,1	15,8	4	
DINAMARCA	62,4	24,7	15,4	5	
ALEMANIA*	39,6	29,3	11,6	6	
INDIA *	39,1	27,6	10,8	7	
ESPAÑA	42,9	23,4	10,0	8	
BRASIL *	34,2	28,5	9,7	9	
FINLANDIA	40,3	23,5	9,5	10	
AUSTRALIA *	47,1	19,2	9,0	11	
ARGENTINA *	38,9	19,2	7,5	12	
COLOMBIA *	32,6	19,6	6,4	13	
NORUEGA	33,1	15,1	5,0	14	
AUSTRIA *	30,6	16,1	4,9	15	
POLONIA	31,6	13,0	4,1	16	
BELGICA	37,9	9,9	3,8	17	
REINO UNIDO	25,1	11,4	2,9	18	
FRANCIA	20,1	13,1	2,6	19	
MEXICO *	46,7	4,4	2,1	20	
HOLANDA	29,8	3,7	1,1	21	
ZIMBANWE	24,2	3,7	0,9	22	
HUNGRÍA	15,6	5,7	0,9	23	
NUEVA ZELANDA	13,1	6,5	0,9	24	
CHILE	6,2	7,6	0,5	25	
TAILANDIA	7,7	5,0	0,4	26	
LUXEMBURGO	10,8	3,3	0,4	27	
KENYA	5,7	3,6	0,2	28	
REPÚBLICA ESLOVACA	2,8	6,4	0,2	29	
PARAGUAY	4,9	2,4	0,1	30	

Fuente: OECDSTAT

Fuente H. Piffano (2016). NotaL. Colombia no es una república federal sino unitaria pero descentralizada y con tradición federal (Kalmanovitz, 2004).

No obstante, como se ve en el Cuadro 2, la Argentina sólo supera en “descentralización fiscal” (Piffano) a dos de los diez países federales consignados en el cuadro³⁷.

En *Federales y Unitarios en el siglo XXI* (J. Llach, 2013) mostré, para la Argentina, que una eventual devolución de potestades tributarias puede hacerse sin detraer ni un peso a lo que hoy están recibiendo las provincias, y con muy buenas posibilidades de mejorar su recaudación, de tal modo que no solo es políticamente factible si no que mejora al mismo tiempo la solidaridad del sistema y las oportunidades de desarrollo integral de todas las regiones de la Argentina. Un sistema tal nos acercaría a la cabal autonomía política y económica de las provincias. Sin él es muy alto el riesgo de seguir en regímenes hegemónicos con un poder central que arrasa las soberanías de provincias y municipios, suelo fértil para el autoritarismo, y también para la divergencia entre jurisdicciones. Al contrario, si algún remedio existe para construir o reconstruir las instituciones políticas de nuestra Constitución ese es el ejercicio cabal del federalismo.

II.6. El fatal recurso a los impuestos distorsivos y al “anonimato” en las provincias

Ningún país comparable con la Argentina tiene un sistema impositivo tan contrario como el nuestro a la inversión, al desarrollo y al progreso social (J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud, 2018). Entendemos por impuestos distorsivos a los que, (1) de manera directa, suben los costos de la producción o bajan sus precios; y (2) disminuyen la inversión en las actividades afectadas³⁸. Los gobiernos sub nacionales “aportan” el 50,5 % de los impuestos distorsivos (las provincias

³⁷ México es un país sólo formalmente federal. Los gobiernos sub nacionales recaudan el 4,4% del total, no sólo menor a todos los países federales incluidos en el Cuadro 2, sino también que algunos unitarios.

³⁸ Quizás los casos más notorios son los de las llamadas “retenciones” a las exportaciones y los impuestos a la energía.

41.5% del total y los municipios el 9%). Una de las razones de peso que impulsan a la presencia de impuestos distorsivos es que la mayoría de las provincias muestran preferencias por impuestos “anónimos”, es decir que la mayoría del electorado no los vea como “culpa de los gobernantes”. El caso más claro es el de ingresos brutos, cuya existencia es muy poco conocida. En cambio, el impuesto inmobiliario es, por definición, nominado y quizás esta es una de las razones por las que suele tener baja incidencia en la recaudación.

En el Cuadro 2 puede verse su magnitud en el año 2017-2018, que llegaba a 12.67% del PIB, significativamente mayor que en Brasil (6,6% del PIB), Corea y EEUU (2%), Uruguay (0,8%), Chile y los países desarrollados (0,6%)^{39 40}.

Cuadro 2. La Argentina, el gran cobrador de estos impuestos

Impuestos distorsivos, año 2017/8					
			% del PIB	M de Ar\$	M de US\$ (*)
<i>Total nacionales</i>			7,17	756854	35894
* <i>Impuesto inflacionario</i>			3,40	358899	17021
* <i>Créditos y débitos</i>			1,64	173116	8210
* <i>Derechos de exportación</i>			1,73	182616	8661
* <i>Distorsiones del IVA</i>			0,40	42223	2002
<i>Total provinciales</i>			4,55	480291	22778
* <i>Ingresos brutos</i>			4,00	422234	20025
* <i>Sellos</i>			0,55	58057	2753
<i>Total municipales</i>			0,95	100703	4776
TOTAL DE IMPUESTOS DISTORSIVOS			12,67	1337848	63448

Notas. La columna en dólares es del año 2018

Por eso era lógico celebrar la decisión del gobierno de hacer una reforma tributaria como la de 2017, complementada con un consenso fiscal Nación-provincias. Fue por ello un grave error derogarla gradualmente a partir del 2019 y, peor aún, festejar su total eliminación en 2021.

II.7. Alta evasión fiscal

“Todos sabemos” que la evasión es alta, pero es muy escasa la información existente sobre este fenómeno⁴¹. En el Cuadro 3 vemos que, en la Argentina, la evasión media del IVA, hace casi 20 años, era del 36%, la de impuestos a la nómina salarial promediaba 30% y la de ganancias de las empresas arañaba el 55%. Todo indica que la introducción del monotributo, por ley 24977 de 1998, de algún modo ha legalizado la evasión⁴² probable que, como consecuencia de los

³⁹ Es muy probable que la incidencia de impuestos distorsivos/PIB mostrada sea un piso para la de 2021, dado que el PIB de la Argentina cayó cerca de un 4% desde 2017 y es probable que la carga de impuestos distorsivos haya aumentado en el mismo lapso, por ejemplo, en retenciones a las exportaciones como en ingresos brutos.

⁴⁰ Los impuestos distorsivos tienen similitudes con el endeudamiento, en tanto implican atrasos de inversión y de producción, disminuyendo así los recursos de las generaciones futuras.

⁴¹ El único estudio sobre la evasión en la Argentina conocido por el autor es J. Llach, M. M. Harriague y E. O'Connor. (2003).

⁴² El monotributo consiste en que pagando una suma fija (ajustada periódicamente por inflación) se cumple con cuatro impuestos o gravámenes: a las ganancias, IVA, régimen previsional y seguro de salud. Tal como se maneja en la Argentina, tiene muchos aspectos negativos, a saber. Ser un impuesto a la facturación bruta; muy escasos controles; desincentiva el pedir facturas dado el riesgo de superar el límite de facturación declarada. Una alternativa superior sería que la AFIP, a contribuyentes con facturación $\leq x$,

manoseos en la administración tributaria desde el 2004, actualmente la evasión sea mayor, en un contexto global que muestra un fenómeno análogo (Wikipedia, 14/4/22). Por ejemplo, la misma fuente estima un crecimiento incesante del cociente de los activos alemanes en paraísos fiscales como porcentaje del PIB, del 2% al 18% entre 1996 y 2008. Wikipedia (op.cit) estima que, en Europa la *shadow economy* promedia 19%, con un máximo en Bulgaria (32%) y un mínimo en Austria y Suiza (cerca del 8%).

CUADRO 3. EVASIÓN PORCENTUAL EN ALGUNOS IMPUESTOS			
Impuestos	1997	2000	2004
IVA	34	42	33
Ganancias empresas	58	55	51
Nómina salarial	31	30	29
MEDIA PONDERADA	42	43	39

NOTA: Magnitud de la evasión de los impuestos mencionados, respecto de la recaudación potencial, 1997-2004

Fuente: J. J. Llach, M. M. Harriague y E. O'Connor (2003).

II.8. Progresividad declinante

América Latina es uno de los continentes más desiguales, junto con África. Tradicionalmente, la Argentina, Uruguay y Chile, en ese orden han sido los países menos desiguales en América Latina. Los dos primeros conservan con firmeza el galardón, pero la Argentina lo ha desmejorado. No podría ser menos, dado el deterioro de su economía detallado en I.2.

En un estudio reciente (J. Strada y R. Velarde, 2021), se muestra que nuestro país es el único de los cuatro latinoamericanos estudiados que, entre 2008 y 2019, ha reducido la incidencia recaudadora de los impuestos progresivos sobre el total de tributos, mientras los otros tres, Brasil, Chile y Uruguay⁴³, la aumentaron.

En el Cuadro 4 se muestra que, en 2017, para un igual nivel de ingresos, la carga tributaria directa es bastante mayor para quienes están en relación de dependencia que para los trabajadores autónomos o monotributistas.

Cuadro 4. Carga tributaria total en porcentaje del ingreso. Junio de 2017						
<i>Ingresos</i>	<i>Relación dependencia</i>		<i>Autónomo</i>		<i>Monotributista</i>	
<i>anuales</i>	<i>Familia tipo</i>	<i>Unipersonal</i>	<i>Familia tipo</i>	<i>Unipersonal</i>	<i>Familia tipo</i>	<i>Unipersonal</i>
13000	14,0	14,0	11,0	11,2	8,1	8,1
26000	14,0	14,0	8,2	10,0	5,5	5,5
52000	14,1	15,0	6,7	8,4	5,0	5,0
104000	15,0	15,9	7,9	9,2	6,8	6,8
195000	14,3	15,3	12,4	13,5	No aplica	No aplica
325000	17,4	18,2	17,3	18,1	No aplica	No aplica
Fuente: J. J. Llach, M.M. Harriague y A. Melamud (2018)						

les ofreciera el servicio de hacer sus declaraciones a los contribuyentes, según su actividad económica y salvo que el contribuyente prefiriera hacerla (poco probable, dado que candidato a una inspección).

⁴³ Entre 2008 y 2019 las variaciones del % de impuestos progresivos, fueron así. Argentina de 40,5% en 2004 y 41,7% en 2008 a 38,8% en 2019; Brasil, de 37,5% a 38,6%; Chile, de 34,5 a 44,3 y Uruguay, de 36,4 a 43,4. Entre los países desarrollados, todos con predominio de los impuestos progresivos, acentuaron ese rasgo sólo Alemania (50,5 a 53,9) y Francia (58,9 a 59,4). Lo redujeron EEUU (97,1 a 95,7 (sic), Dinamarca (65,7 a 68,7), España (59,1 a 54,0), Italia (55,1 a 52,0) y el Reino Unido (de 51,4 a 46,7).

Finalmente, según el Banco Mundial, en 2020, la Argentina es el tercer país de América Latina en bajo coeficiente de Gini después de impuestos y gastos público (42,3), sólo superando a El Salvador (38,8) y Uruguay (40,2) (<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>).

B. Propuestas para un federalismo genuino, clave para el desarrollo humano, económico, social y político de la Argentina

En la mayor parte de los países donde se halla (sic) establecido un impuesto de esta naturaleza (como la alcabala), es muy poco o nada lo que se puede producir con destino a mercados lejanos. El producto de cada una de las zonas del país tiene que guardar proporción con el consumo, y por esta causa imputa Ustáriz a la alcabala la ruina de las manufacturas de España. (Adam Smith, 1776, p. 797)

III.1. Cambios en el federalismo para ayudar a superar el retraso, la pobreza y la desigualdad

Todo sistema de coparticipación federal es complejo y, en bastantes casos, inequitativo. Desde este punto de vista sería mejor que cada provincia viviera de sus recursos propios más las ayudas del gobierno central, pero eso no ocurre en ningún país federal⁴⁴. Pero, dada la gran desigualdad que hay entre ellas, este camino podría empeorar la situación actual desde el punto de vista de una productividad inclusiva⁴⁵. Es por eso que, en nuestra propuesta, se crea un FERS (Fondo para la Equidad Regional y Social), detallado más adelante, al que sólo resultan aportantes netas la CABA y la PBA, coincidiendo con la situación actual, en la que las dos entidades aportantes netas a la coparticipación federal son las recién citadas⁴⁶.

En esta sección se incluyen diversas iniciativas que podrían ponerse en marcha en orden a cumplir cabalmente el artículo 1 de la Constitución en lo que hace a la adopción del sistema federal. Otra obligación incumplida es no haber votado una ley de coparticipación federal en 1996. Si tal cosa no se cumple es altamente probable que continúe en pie el síndrome que nos aqueja y que hemos descrito: problemas de gobernanza que buscan manejarse con gobiernos centrales hegemónicos que acentúan los ciclos económicos, retrasan al Interior y, a la larga o a la corta, también al conjunto del país.

En las secciones inmediatamente siguientes propondremos varios caminos para superar los problemas del federalismo que, como se ha visto, son parte de las causas del retraso del país. Empezamos con cambios más bien cosméticos, muy conocidos pero irrealizados, para luego seguir con los cambios profundos que tienen quizás mayores desafíos, propios de lo nuevo, pero que creemos son los únicos que aportan una verdadera solución.

III.1.1. Mejoramiento del régimen actual. Cabe empezar recordando que la Constitución vigente, en su artículo 75, inciso 2, manda contar con *un sistema de coparticipación que distribuya recursos en relación directa a las competencias, servicios y funciones, con criterios objetivos de*

⁴⁴ En efecto, carecer de un sistema de coparticipación no implica que el Estado Federal no apoye a los entes sub nacionales. El caso más claro es el de EEUU, que no coparticipa, pero, el Estado Federal no se desentiende de las entidades sub nacionales. Así, distribuyó en 2019 la friolera de 721.000 millones de dólares -16% de su presupuesto- entre los estados, las ciudades y las localidades. Dichos aportes implicaron cerca de un cuarto de los ingresos de los recipientes.

⁴⁵ Productividad Inclusiva (PI) es el nombre de un proyecto de investigación en curso, conjunto del IAE Business School y la Facultad de Ciencias Empresariales, ambas de la Universidad Austral y dirigido por el autor. En la Web del proyecto se detallan todos sus avances hasta la fecha (<http://www.iae.edu.ar/PI>).

⁴⁶ Es decir, son las únicas dos jurisdicciones cuyos aportes a la coparticipación superan lo que reciben de ella. Córdoba y Santa Fe podrían vivir de sus propios recursos (los ingresos que generan ambas igualan a lo que reciben por coparticipación) y Mendoza y Neuquén están bastante cerca de ser autosuficientes. Las restantes 18 jurisdicciones dependen, en muy distinto grado, de la coparticipación federal (ver J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2005 y 2008).

reparto y que sea equitativa y solidaria para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Todos ellos son preceptos sin vigencia alguna.

Dado el énfasis que hemos puesto en este trabajo en las responsabilidades de los “príncipes nacionales” en el montaje y la supervivencia de un régimen centralista, es oportuno subrayar que diversos comportamientos de muchas provincias también han contribuido en la misma dirección. Pueden mencionarse las falencias democráticas y republicanas en no pocas de ellas, pese a las obligaciones en contrario del artículo 5 de la Constitución Nacional; la baja responsabilidad fiscal –aunque con mejoras recientes– que ha lubricado el depender de la Nación al “obligarla” a recurrir a salvatajes; el recurso indiscriminado al empleo público y a promociones económicas, ineficaces en su mayoría, que no han logrado asentar capitales y que han reforzado círculos viciosos de pobreza, salvo escasas excepciones; o, en fin, la renuencia a recuperar potestades tributarias: rarísima vez se escucha a un gobernador o alto funcionario provincial reclamándolas –como el mencionado en la nota 29– prefiriendo que los impuestos los cobre la Nación para no ser el “malo de la película”.

Cualquier solución posible debe partir del hecho de que ningún gobernador podría “firmar la rendición”, saliendo de una reunión decisiva con una disminución permanente de los montos o de las alícuotas de la distribución secundaria. Pero contra quienes argumentan que esto bloquea cualquier mejora del federalismo, pueden mostrarse casos muy pacíficos de redistribución de recursos entre provincias o entre provincias y Nación con criterios distintos a los vigentes hoy, que no satisfacen el “criterio objetivo de reparto”. Uno es el “mapa previsional” vigente desde hace casi treinta años, que descuenta aportes patronales en proporción directa al nivel de NBI de cada departamento y en proporción inversa a su distancia de Buenos Aires⁴⁷. El otro es la distribución, en la ley de financiamiento educativo (2005), que combinó las alícuotas vigentes de coparticipación secundaria con otro criterio propiamente educativo, como la deserción. Un tercer caso, vinculado a la coparticipación primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias, fue el Fondo Federal Solidario –creado por decreto 206/2009 y derogado por igual vía 750/2018– que se alimentaba con el 30% de las retenciones a las exportaciones del complejo sojero– mostrando que, si bien por el artículo 4 de la Constitución, dichos impuestos son parte de las rentas del tesoro nacional, pudieron compartirse con las provincias.

La coparticipación primaria. Hay dos modos de enfocar la reforma del sistema tributario centralista: cambiar los repartos y/o cambiar el sistema impositivo. En el primer caso se pueden modificar tanto la distribución primaria (entre Nación y el conjunto de provincias) como la secundaria (entre provincias). Sin detallar la larga historia, respecto de la distribución primaria (M. Grotz y J. Llach, 2013 y J. Llach, 2013) estuvo pendiente mucho tiempo, en el marco de los llamados pactos fiscales, la devolución del 15% de la masa coparticipable, en su momento asignada a la seguridad social para financiar el sistema de capitalización (luego expropiado por el Estado Nacional en 2008). Esa deuda fue pagada a las provincias desde el comienzo de la presidencia de Macri⁴⁸. Por otro lado, la coparticipación plena del impuesto a los créditos y débitos bancarios, nunca ocurrió y finalmente fue asignado en su totalidad a la seguridad social. Otra cuestión a reconsiderar es la de las rentas de los recursos naturales, en especial si y cuando se decida explotar debidamente los riquísimos yacimientos de combustibles no convencionales, como los de Vaca Muerta. Es inequitativo que una sola provincia, en este caso Neuquén, se apropie de casi la totalidad de esa renta, por más que, a partir de la Constitución de 1994⁴⁹, los

⁴⁷ El mapa fue propuesto y diseñado, en 1993, por la Secretaría de Programación Económica, a cargo del suscripto.

⁴⁸ Primero, fueron rápidamente devueltos a las tres provincias –Córdoba, San Luis y Santa Fe– que habían hecho juicio, basados en una decisión algo extemporánea de la Corte Suprema. Luego, a partir de mayo del 2016, en cuatro años, para las 20 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que no habían hecho juicio.

⁴⁹ El artículo 124 establece que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

recursos naturales –incluyendo, obviamente, suelo y subsuelo– son propiedad de las provincias. En un país como la Argentina de las últimas décadas, que pierde posiciones frecuentemente respecto de muchos otros y con una incidencia creciente de pobreza y desempleo, dichos recursos deberían tener una asignación específica en todo el país a la educación y la formación laboral de las personas en tales situaciones⁵⁰.

La coparticipación secundaria. Con las distribuciones actuales, y cualquiera sea el sistema tributario vigente, no será posible lograr la equidad regional equiparando la calidad de vida en todo el territorio nacional, como manda la Constitución vigente. Nuestra propuesta, basada en M. Grotz y J. Llach (2013), es asignar una parte significativa y establecida previamente al FERS (Fondo para la Equidad Regional y Social), parte del cual debería ser un sub fondo de desarrollo humano (educación, capacitación laboral, nutrición y salud). Ambos fondos otorgarían recursos adicionales, bajo ciertas condiciones, a las provincias y regiones con mayores NBI (Sección III.2)

Las cuantiosas y frecuentes transferencias discrecionales a provincias y municipios⁵¹ – especialmente entre 2003 y 2015 y, quizás también, a partir de fines de 2019– normalmente elegidos “a dedo” por la Nación– deben transformarse, sujetos a reglas, en una fuente de financiamiento ideal para los propósitos mencionados. Por ejemplo, si se eliminan los impuestos a las exportaciones, como debería hacerse, sería muy aconsejable reforzar la AUH con dichos fondos, para lograr las metas de nutrición saludable⁵².

Las transferencias mencionadas, el Fondo Federal Solidario (“sojero”) y otras análogas, desmintieron lo que se repitió tanto tiempo acerca de que sería imposible reformar la coparticipación porque ninguna provincia cedería recursos ni siquiera en el margen. Como se mostró en M. Grotz y J. Llach (2013), desde 2003 en adelante la Nación ha favorecido a algunas provincias a expensas de otras sin que, reverenciando al PEN, se formularan quejas sistemáticas a estas políticas, salvo ocasionalmente y sobre todo desde ámbitos académicos, no políticos.

III.1.2. Un ingrediente crucial de las soluciones federales es cambiar el sistema impositivo, devolviendo potestades tributarias a provincias y municipios y ampliando sus efectos en la productividad y la inclusión. Sin perjuicio de algunos méritos de las propuestas conservadoras enumeradas antes⁵³ si lo que se procura es un cambio sostenible del centralismo vigente y de sus consecuencias negativas e injustas, es imprescindible devolver a provincias y municipios al menos parte de las potestades tributarias que la Nación se ha ido apropiando, casi siempre en complicidad con todas o algunas de las provincias. Por cierto, estas reformas deberían realizarse armónicamente con otras políticas. En primerísimo lugar, diseñar un nuevo sistema impositivo que elimine gradualmente los impuestos distorsivos reemplazándolos por los vigentes en la gran mayoría de países desarrollados o emergentes, dando por ejemplo mayor peso en la recaudación a los impuestos a los ingresos de las personas, al inmobiliario, y a los que gravan los juegos de azar. Segundo, como se indica hacia el final, es muy importante que las reformas federales apoyen planes de desarrollo en todas las provincias, encuadrados en el concepto de productividad inclusiva⁵⁴ y centrados en un intenso desarrollo cualitativo y cuantitativo del capital humano⁵⁵.

La devolución de las potestades tributarias tendría, entre otros, los siguientes efectos positivos. Primero, separar las fuentes tributarias, logrando que el gasto público sub nacional

⁵⁰ Tal propuesta debe surgir de una negociación entre Neuquén y las demás provincias, con arbitraje de la Nación.

⁵¹ Fue una novedad histórica del siglo XXI, durante los primeros gobiernos del hoy Frente de Todos, que la Nación distribuyera recursos directamente a los municipios en cantidades relevantes para ellos.

⁵² Cuando nos referimos a nutrición o alimentación saludable nos basamos en CEPEA (Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación), y particularmente en su director, Sergio Britos.

⁵³ Principalmente, su factibilidad.

⁵⁴ Ver nota 45.

⁵⁵ Que realizaría el sub fondo de desarrollo Humano (ver III.2), nutrido de las generalmente inequitativas transferencias discrecionales, podría orientarse al logro de la *productividad inclusiva* (ver nota 45).

sea más dependiente de la recaudación propia, lo que permitiría a los contribuyentes una mayor claridad acerca del destino de sus impuestos, fortaleciendo al sistema representativo y republicano. Segundo, aumenta así la correspondencia fiscal, que en la Argentina es una de las menores entre los países federales. Se reduce así la frecuente connivencia entre contribuyentes y autoridades locales, tolerantes éstas respecto de su propia recaudación, reemplazándola parcialmente con aportes de la provincia, en el caso de los municipios, o de la Nación, tanto los municipios, como, sobre todo, en las provincias. Contra lo que se alega con frecuencia un tal sistema conserva el componente solidario de la coparticipación porque cerca de tres cuartas partes de las provincias no pueden brindar, con sus propios recursos, los servicios necesarios, por ejemplo, para así poder reducir las diferencias inter-provinciales de calidad de vida, como lo establece la Constitución.

Más aun, armonizada con los fondos de convergencia y de educación (sección II.2), el componente coparticipable del sistema sería más equitativo que el actual. Tampoco es cierto que esta propuesta implique un salto al vacío, dado que su aplicación siempre sería gradual y podría simularse con datos de la realidad antes de su puesta en práctica. En verdad, el principal problema de esta propuesta es que algunos de quienes deberían estar más interesados, como los gobernadores de las provincias de menores recursos, están lejos de proponerla.

Objetivamente, los principales opositores a una idea así son los “príncipes nacionales” -o quienes trabajan para llegar a serlo- porque tendrían menos poder financiero, aunque no necesariamente perderían prestigio y autoridad si encararan también las políticas conducentes, pero más complejas, a la productividad inclusiva. También son opositores objetivos a esta propuesta los gobernantes de aquéllas provincias –por ejemplo, algunas del norte del país– que se han concentrado en desarrollar la habilidad para acceder a favores de los gobiernos centrales de turno (C. Gervasoni, 2011 y 2018) a cambio implícito de votos- pareciendo preferir esta dependencia financiera a la posibilidad de un desarrollo, con tendencia a ser endógeno y sostenible pero quizás también más laborioso para lograrlo. Asimismo, los evasores de impuestos pueden percibir peligros de esta iniciativa porque, por ejemplo, al recuperar las provincias el poder de recaudar el impuesto a las ganancias de las personas o un nuevo impuesto a las ventas que reemplazara a ingresos brutos⁵⁶ y, al depender más de la recaudación propia, fortalecerían el control de la evasión.

En la vereda de enfrente se encuentran objetivamente –aunque no de modo explícito– los gobiernos de provincias grandes, eficientes o beneficiarias de la demanda externa de sus productos, muchos pueblos y ciudades del Interior, y los empresarios y trabajadores de esos ámbitos, que también integran la nueva coalición modernizante y moderada que parece estar surgiendo en la Argentina, como se manifestó crecientemente en las elecciones del siglo XXI.

Es probable que la debilidad de los apoyos explícitos a una reforma tan amplia se origine en la inadvertencia acerca de las múltiples dimensiones involucradas, por ejemplo, la renaciente emigración de personas calificadas y sus familias, de altísimos costos para el país y su gente⁵⁷. De lo que se trata es de optar por centralismos hegemónicos y clientelistas o por el sistema representativo, republicano y federal de la Constitución vigente (Gervasoni, 2011 y 2018); por regímenes pre-democráticos y no por los de control y equilibrio de poderes; por la corrupción y aun la narco-política y no por la transparencia (*accountability*); por la inseguridad creciente y no por la mejora de sus dimensiones personal y social; por la volatilidad macroeconómica y el retraso y no por el desarrollo sostenible; por un sistema de exclusión clientelista y no por la

⁵⁶ En la cita (p. 13) de Adam Smith se muestra que la alcabala perjudicaba a la producción y a las exportaciones, y lo mismo ocurre con ingresos brutos, un impuesto muy similar.

⁵⁷ Es un fenómeno que trasciende a la economía y anida en la política y en la cultura argentinas, como lo evidencia el fenómeno de “la grieta”, en este caso, entre evasores, a veces cercanos al poder político, y trabajadores, profesionales y empresarios que cumplen “razonablemente” con sus obligaciones tributarias (casi nadie paga el 100% de lo debido). Pero hay que tener en cuenta que *el auge de la emigración de argentinos es muy dañino para el país*. Sus costos fueron estimados por J. Llach (1983).

inclusión con trabajo decente y educación; por el crecimiento económico a granel y no por la cultura del valor agregado y el triángulo virtuoso de Jorge Sábato que asocia a gobiernos, empresas y agentes de la sociedad del conocimiento para el desarrollo local; por la concentración metropolitana caótica y no por una red de ciudades, comarcas y pueblos; por un país abanico y no por uno geográficamente integrado por vía aérea, vial, ferroviaria, fluvial y marítima; en fin, por aquello que llamamos despectivamente “este país” y no por “nuestro país”.

Un buen sistema federal es condición necesaria, pero no suficiente, para rencauzar el país. Sin él será más difícil estabilizar la macro y acordar la productividad inclusiva.

III.1.3. El cambio en la distribución de las potestades tributarias. En base a los argumentos anteriores proponemos una distribución de potestades tributarias entre la Nación y las provincias, con algunas referencias a los municipios (J.J. Llach, 2013).

II.1.3.1. Los impuestos nacionales

a) Se mantienen como recursos exclusivos de la Nación

a1. *Aportes y contribuciones sociales*, incluyendo el mono tributo previsional.

a2. *Impuestos al comercio exterior*

a3. *El impuesto a los créditos y débitos bancarios*, destinado un 100% la seguridad social, aunque debería ser coparticipado.

b) Pasan a ser recursos exclusivos de la Nación

b1. *El IVA* con una alícuota reducida al 10%, salvo en el caso de los alimentos que se reduce tanto como sea posible sin generar una acumulación crónica de créditos fiscales.

b2. *El impuesto a las ganancias de las empresas* –para no sesgar la inversión por provincias- permitiendo gradualmente el ajuste por inflación y estudiando su transformación parcial en un impuesto a las utilidades distribuidas.

b3. Los impuesto internos⁵⁸.

c) Eliminaciones o modificaciones de otros impuestos nacionales

c1) *“Retenciones a las exportaciones”*. Se mantienen, pero aceptando, gradualmente, hasta el 100% como pago a cuenta del impuesto a las ganancias (en primera instancia, sólo de las empresas y a estudiar si se incluye también el pago a cuenta de las personas, para quienes no están constituidos en empresas). Se mantiene en la transición el Fondo Federal Solidario.

c2) El artículo 75, inciso 6 de la Constitución establece la creación de un *Banco Federal* con potestad de emitir moneda, pero parece a todas luces más saludable coparticipar las utilidades y otros excedentes del Banco Central, si los hubiera.

II.1.3.2. Los impuestos provinciales

El concepto central es que las provincias cobren los impuestos que gravan los ingresos, el consumo y la riqueza de las personas con domicilio en ellas. Esto facilitaría que también los estados provinciales, dado que tienen buena parte de las prestaciones de educación y salud, puedan combatir la pobreza y emparejar racionalmente la distribución del ingreso. *En otras palabras, que las provincias puedan tener una política propia de productividad inclusiva.*

Se mantienen como recursos de provinciales

d.1) *Ingresos brutos*, pero limitado gradualmente sólo a la última venta y armonizando o integrado con el nuevo impuesto a las ventas.

d.2) *El impuesto inmobiliario rural* (el urbano pertenece a los municipios en muchas provincias). Es crucial que la base y las alícuotas del impuesto estén siempre actualizadas, lo mismo que su coparticipación de provincias a municipios.

⁵⁸ Los criterios para determinar los impuestos nacionales son dos. a) Los que afectan más directamente la rentabilidad de las empresas para evitar “guerras fiscales entre provincias”, dejando eventualmente regímenes especiales para promoción regional. b) Los que afectan bienes públicos de orden nacional, como los que afectan el medioambiente (caso de combustibles) o la salud (como tabaco y alcohol).

d.3) *El impuesto de sellos* también podría reducirse gradualmente en sus alícuotas.

Nuevos impuestos provinciales.

e.1) *Ganancias de las personas y mono tributo impositivo.* Debe tenerse en cuenta que este último impuesto ha sido una fuente para legalizar la evasión.

e.2) *Bienes personales, armonizado con el impuesto a la transmisión gratuita de bienes.*

e.3) *Impuesto a las ventas finales (IVF).* Con alícuota de 2% para alimentos y un máximo de 10% para el resto. Absorbe gradualmente a Ingresos Brutos y reemplaza la fuerte rebaja del IVA, cuya recaudación queda para la Nación. Sólo se gravan los bienes de uso final y podría omitirse el gravamen a los bienes de capital, pero queda como herramienta en manos de las provincias para promover la inversión.

II.1.3.3. Los impuestos y tasas municipales

Se acepta la interpretación amplia de la autonomía municipal incluida en la Constitución de 1994 (art.123), permitiendo así que los municipios cobren impuestos (Rezk, 2013). Subyace la idea de que los municipios están o pueden estar mejor informados de las pymes. La propuesta también implica una mayor captación de recursos de y para los municipios, lo que permite que puedan responder a la creciente demanda de sus ciudadanos en cuestiones tales como la educación, la seguridad o la asistencia social, no incluidas en sus misiones y funciones.

Impuestos municipales (pueden variar según las provincias)

f.1) Inmobiliario urbano.

f.2) Automotores.

f.3) El IVF a los pequeños establecimientos, cuya recaudación puede igualar a la de las tasas de seguridad e higiene vigentes.

Tasas municipales.

En el marco de la Comisión Federal de Impuestos se pueden, y deberían establecerse valores testigo máximos del costo de los servicios típicamente prestados por los municipios que serían los valores máximos de las tasas que podrían cobrar.

III.2. El Fondo de Equidad Regional y Social (FERS)

III.2.1. Fundamentación. Conviene empezar preguntándose porqué sería necesario este FERS. Surgen tres argumentos vinculados entre sí: (i) no se ha logrado votar una nueva ley de coparticipación federal, acorde con los mandatos constitucionales, empezando por la fecha de vencimiento, que era antes de finalizar ¡1996!; (ii) la ley vigente no es conducente a un desarrollo con productividad inclusiva en todo el territorio del país (sección III.1); (iii) trabajar en el margen, como se propone en seguida, aparece como más factible políticamente que hacerlo en el stock, dado que las jurisdicciones más ricas perderían muchos menos recursos que con un cambio general de la coparticipación vigente. Por otro lado, unido a la descentralización de las potestades tributarias, *abriría oportunidades de mejora de la recaudación de todas las provincias que se lo propongan.*

III.2.2. Coparticipación con cambios en el margen.

Una posibilidad de financiamiento del FERS —que creemos la mejor— es distribuir **el incremento** de los fondos coparticipables con una ponderación distinta a la actual y que sea mayor para las jurisdicciones que están lejos de la autosuficiencia fiscal, que son un mínimo de 18 / 24⁵⁹, o sea un 75% del total, y en proporción a la distancia de dicha autosuficiencia. También

⁵⁹ Consideramos autosuficientes a las dos jurisdicciones excedentarias (Ciudad y provincia de Buenos Aires), a las dos que son neutrales (Córdoba y Santa Fe), y a las que están cerca de serlo (Mendoza y Neuquén). Sin embargo, y dependiendo de la política, las dos últimas podrían también integrar el grupo de las provincias receptoras de los fondos del FERS. En el caso de la provincia de Neuquén dependería de cómo quede su renta petrolera.

se podría tener en cuenta el porcentaje de hogares carentes⁶⁰. Desde ya, la **distribución del incremento** de fondos coparticipables deber ser en términos reales (netos de inflación) y la de los recursos aplicados al FERS deber tener en cuenta la coparticipación que recibe hoy cada provincia en relación al PIB, dando más recursos a quienes peor están. Las mismas condiciones deberían aplicarse al PROFET (descripto a continuación).

III.2.3. El aumento de la calidad y la cantidad de educación con formación para el trabajo.

Este punto es clave para un federalismo productivo e inclusivo, tal que dé lugar gradualmente a la convergencia de los niveles de vida de las provincias en un marco de desarrollo. En J. Llach y M. Grotz (2021), se muestra que, si bien las leyes de educación han logrado cierta convergencia entre provincias en la escolarización, no ocurrió lo mismo en los aprendizajes, sobre todo, respecto de la Ciudad de Buenos. Ello fue así, a pesar de la bondad de los textos de las leyes aprobadas en la primera década, dado que en su gran mayoría, fueron incumplidos⁶¹.

El incremento de la inversión en educación, principalmente asignado a salarios docentes- mostró una influencia bastante limitada en los resultados. Por ello, *el trabajo citado recomienda profundizar en los incentivos y en la organización*, realmente vigentes en escuelas y ministerios, y formula propuestas al respecto. Por ejemplo, parece imprescindible crear una nueva carrera docente, optativa para quienes estén en ejercicio y obligatoria para los aspirantes a serlo, que incluya evaluaciones e incentivos monetarios a los mejor evaluados⁶².

III.2.3.1. Programa Federal de Educación y Trabajo (PROFET)

Se financiaría con el FERS –del que sería el “cliente” principal o casi exclusivo. *Sus principales actividades serían bregar por la convergencia interprovincial en nutrición saludable y en educación. En este último caso promoviendo una nueva ley de financiamiento educativo* inexplicablemente vencida, aunque prorrogada, año tras año, en la inversión de recursos del famoso 6% del PIB, en la ley de presupuesto nacional. No fue prorrogada ni remozada, en sus contenidos, a su vencimiento en 2010.

La propuesta también implica tomarse en serio las “habilidades blandas” y el triángulo de Jorge Sábato, a saber, la interacción entre educación y ciencia, empresas y gobierno que hoy debería ser un cuadrilátero, incorporando a los trabajadores. En esa línea, parte de las actividades del PROFET deberían dedicarse a promover una educación y capacitación vinculadas con el mundo del trabajo. A estos fines, debería ser obligatorio para todas las provincias, como condición para acceder al FERS y al PROFET, tener un plan estratégico de inversiones en capital humano⁶³ y en capital físico (ver más adelante, III.2.4).

⁶⁰ Dado que la medición del % de pobreza es muy inexacta, básicamente por la sub declaración de ingresos, sería mejor reemplazarlos por la educación y la salud, mas “duros” y cuyas carencias se asemejan mucho a las principales, tanto para la productividad como para la inclusión.

⁶¹ Leyes de educación técnico profesional, de financiamiento educativos (ambas en 2005) y la ley de educación nacional (2006). En el trabajo citado se detallan las posibles causas de la muy escasa convergencia, sobre todo, respecto de la Ciudad de Buenos Aires. Los autores concluyen lo siguiente. a) En el siglo XXI hubo un aumento del nivel educativo en su componente escolarización, pero muy escaso y errático en los aprendizajes. b) Hubo entre escasa y nula convergencia inter-jurisdiccional en la calidad educativa, pero bastante mayor en la escolarización. c) El crecimiento de las inversiones en educación – principalmente asignado a salarios docentes- mostró una influencia limitada en los resultados.

⁶² Con mayor presencia que hoy en las escuelas y en las aulas. La experiencia de Mendoza con el llamado “ítem aula”, pese a las tensiones iniciales, ha funcionado satisfactoriamente. Por otro lado, hay que generar una evaluación del desempeño de los docentes –como en otros países latinoamericanos (Chile, Ecuador)- e incentivar económicamente a los que obtengan muy buenas calificaciones.

⁶³ Debe tenerse muy presente la existencia del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, surgido de la ley homónima del año 2005, financiado con el 0,2% del total de los Ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional. No nos fue posible encontrar rendiciones de cuentas de ese fondo. La totalidad de ese financiamiento debería aplicarse a

En ese marco luce muy conveniente la creación gradual de entre 1 y 5 Institutos Politécnicos Federales (IPF) en cada provincia, según su demanda, con estándares altos de calidad e innovación. Sus carreras principales deberían estar vinculadas a las producciones locales, ya sea actuales o en proyecto. Quizás al principio, deberían concentrarse en carreras de duración corta o media, personalizadas en cada estudiante y articuladas con la educación media, la formación profesional y las universidades. A mediano plazo habría que aspirar a desarrollar doctorados⁶⁴.

Esta creación de los IPF encuentra fundamentos, entre otros autores, en la paradoja de Robert Lucas (1990) cuya tesis era que, contra lo esperable, el capital no fluye o no fluía de las regiones más ricas a las más pobres sino a las más ricas⁶⁵, pese a la menor dotación de capital por hombre ocupado en los países más pobres, lo que contraría la ley de rendimientos decrecientes. No hay acuerdo acerca de las causas de este comportamiento. Pero el hecho en sí es bastante evidente, aun en un mismo país, incluso en la Argentina. Lo cierto es que, si no se logra superar la paradoja de Lucas, estamos condenados a tener en el país zonas o provincias muy ricas⁶⁶ y otras muy pobres. En verdad, cerca de la mitad de las provincias argentinas, y partes de todas ellas, están entrampadas en un círculo vicioso. Carecen de stock y flujo suficiente de capital, humano y físico y procuran crear empleo ampliando sin cesar su planta estatal, incurriendo en impuestos altos o déficit fiscal crónico, limitando así su crecimiento. Es posible, aunque no sencillo lograr una estrategia exitosa.

III.2.4. Otro ingrediente relevante para la “solución federal”: una estrategia de desarrollo sostenible corporizada en un plan estratégico

¿Por qué una estrategia de desarrollo?⁶⁷ La Argentina y todas sus provincias necesitan cambios en el sector público, en los incentivos o precios y también dentro del sector privado (N. Bloom et al.2019)⁶⁸, para redescubrir y alcanzar en la práctica el desarrollo sostenido. Será complejo descubrirlos, tanto en sus contenidos como en los tiempos para llevarlos a la práctica. Por ello es necesaria esta estrategia de desarrollo sostenible. Su necesidad no es entendida o aceptada por buen número de economistas y de políticos y, más aun, hay quienes piensan que

financiar al PROFET. En términos nominales, el FoNETeP debería haber recaudado 34.000 millones de pesos desde 2006: una suma muy relevante.

⁶⁴ La resolución del CFE 305/16 legisló –con bajo cumplimiento- un Programa Federal llamado “Unidades Integrales de la Educación Técnico Profesional”, constituyendo instituciones educativas innovadoras, con alta tecnología, que articularan la Educación Técnico Profesional de nivel secundario y superior y la Formación Profesional Inicial y Continua y en todas las provincias del país. Casi nada se ha avanzado en este aspecto. Un caso digno y fecundo en logros, en la misma temático, es el de Australia, cuyos institutos dictan carreras modernas y muy vinculadas a las empresas y al trabajo, con pareja calidad con las universidades.

⁶⁵ Aunque no lo trata sistemáticamente, parece obvio que Lucas daba por sentada la abundancia de capital humano en las comarcas adonde se dirigía el capital. La tesis orinal de Lucas fue refutada, entre otros por J. Williamson centrado en el caso de Gran Bretaña y los EEUU.

⁶⁶ Ejemplos de su viabilidad en nuestro país son el pueblo de Oncativo (Córdoba), ciudades como Rafaela, San Patricio del Chañar (Neuquén), Tandil (PBA) y más recientemente Capitán Sarmiento (PBA) o provincias como Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Merecen citarse las cerezas de Chile, que se exportan al Asia por unos 1000 millones de dólares, con alta tecnología en la producción y la distribución.

⁶⁷ Este texto III.2.4 es sólo una introducción al tema. Falta, por ejemplo, integrar la propuesta del proyecto *Productividad Inclusiva* antes citado (nota 45). El tratamiento más completo que conozco es el L. Rappoport (2021) quien dice, por ejemplo, “Un Sistema Federal de Desarrollo para la Argentina debe incluir un Fondo de Convergencia, instituciones para la gestión y capacidades públicas y privadas en los tres niveles de gobierno. Debe definir el objetivo de desarrollo multipolar para constituirse en instrumento para la convergencia en la demografía y en los niveles de desarrollo”.

⁶⁸ Nicholas Bloom fue uno de los inspiradores del proyecto *Productividad Inclusiva*. Tiene muchos investigadores asociados y decenas de artículos sobre el tema y conexos. Sus especialidades son la calidad de la organización y su influjo de las diferencias de productividad entre empresas. Ver <https://nbloom.people.stanford.edu/research>.

se pueden seguir políticas similares a las aplicadas en lo que va del siglo. Es un error, porque la economía argentina muestra muchas falencias que pueden sólo disimularse cuando el precio de la soja es de 500 dólares o más, y el resto de commodities en consonancia. Crecer es otra cosa; depende menos de las materias primas y mucho más del capital humano y físico y de la tecnología.

Tampoco alcanza con remozar las políticas agropecuarias y de comercio exterior, como algunos creen. Diríamos que es una condición necesaria, pero no suficiente. Amenazan los temores a la enfermedad holandesa, que acarrea una apreciación cambiaria capaz de generar problemas relevantes de competitividad en varias ramas de la industria manufacturera y aun en los servicios, y también aumentos significativos de los precios de los alimentos, principalmente carnes y lácteos. Para dar sostenibilidad a la expansión de la producción y las exportaciones del campo y al desarrollo de buena parte del Interior es necesario establecer, por un lado, un sistema sencillo de subsidios al consumo interno de alimentos, que podría integrarse en la AUH.⁶⁹ como lo hacen los EEUU con el rebautizado Food-Stamp- y que, adicionalmente, podría contribuir a mejorar la dieta de los argentinos, sobre todo la de los más pobres⁷⁰.

Por otro lado, para combatir con eficacia la enfermedad holandesa, es necesaria una política sistémica de competitividad, que incluya crucialmente buenas políticas macroeconómicas eficaces para lograr solvencia fiscal, estabilidad de precios “latinoamericana”, impuestos no distorsivos, créditos y programas consistentes de impulso a la calidad y cantidad de la inversión en capital humano y en capital físico (productividad inclusiva), apoyo sistemático a pymes y emprendedores y buena infraestructura. En otras palabras, es necesaria una estrategia de desarrollo con el formato de plan estratégico con la misma finalidad. Debería ponerse como condición para acceder al FERS que las provincias lo tuvieran con el apoyo de comités de notables.

Se trata, como puede verse, de una agenda densa y de la que estamos todavía bastante lejos.

⁶⁹ Los EEUU hace décadas que tienen un programa análogo, el Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), anteriormente llamado Food Stamp, que alcanza a 40 millones de personas, entre ellas el 16,7% de los niños norteamericanos, los cuales viven en hogares receptores del SNAP (https://en.wikipedia.org/wiki/Supplemental_Nutrition_Assistance_Program).

⁷⁰ Ver nota 52.

Apéndice I

1.Cláusula transitoria sexta, Constitución de 1994, que manda a tener establecido un nuevo régimen de coparticipación antes de finalizar el año 1996

“Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75, y la reglamentación del organismo fiscal federal, será establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámites originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

Bibliografía

- * Adrogué, Cecilia y Juan J. Llach (2005), "Federalismo fiscal en Suiza, en Juan J. Llach (compilador), *El renacer de lo local. Buenas prácticas de gobiernos sub nacionales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y IAE-Universidad Austral
- * Barraud, Ariel y Florencia Maldonado (2017). "El avance del impuesto a los ingresos brutos", IARAF, *Informe Económico*, número 380.
- * Bloom, Nicholas, Erik Brynjolfsson, Lucia Foster, Ron Jarmin, Megha Patnaik, Itay Saporta-Eksten y John Van Reenen (2019). "What Drives Differences in Management Practices?", *American Economic Review*, 109(5): 1648–1683, <https://doi.org/10.1257/aer.20170491>
- * Canavesi, J. J. (2008). "El Federalismo: de "La época de Rosas" a la época de Quesada", *Revista de la Escuela de Historia*, USAL, 2, diciembre.
- * Carbó, Agustín (2018). "Análisis de la evolución de la pobreza en la Argentina entre 2003 y 2017", Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- * Capello, Marcelo y Jonás Alvarado (2022). "El conjunto de provincias mejoró su participación en la distribución de recursos tributarios nacionales en las últimas dos administraciones de gobierno, con la mayor suba observada en la provincia de Buenos Aires", *Novedades, Foco Fiscal*, Año 16, Nº 54, 8 de abril.
- * CEPAL, OCDE, BID y CIAT (2021). Informe Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>.
- * Colazo, Diego, Andrés (2022), "Expertos piden que se respete el principio de correspondencia fiscal", Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Jujuy, <https://cpcejujuy.org.ar/expertos-piden-que-se-respete-el-principio-de-correspondencia->.
- * Fundación Observatorio Pyme (2018). "Informe Especial: Natalidad Empresarial y Desarrollo Productivo", <https://www.observatoriopyme.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/INFORME-ESPECIAL-NATALIDAD-EMPRESARIA.pdf>.
- * Cont, Walter y Alberto Porto (2017). *Política Fiscal y Distribución Personal y Regional del Ingreso en la Argentina*, Editado por la Revista Económica, Universidad Nacional de La Plata, <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/1110/1094/3588-1>.
- * ----- (2019). "Desigualdad y política fiscal en las Provincias Argentinas (1995-2010)", *Desarrollo Económico*, 59, 227, <https://www.jstor.org/stable/26825064?seq=1>.
- * ----- (2021). "Disentangling the distributive impact of fiscal policy", *Revista de Análisis Económico*, 36, 1, <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128223>.
- * Gervasoni, Carlos (2011). "Una teoría rentística de los regímenes sub nacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas", *Desarrollo Económico*, vol. 200, número 50, enero-marzo.
- * ----- (2018). *Hybrid regimes within democracies*. Fiscal federalism and subnational rentier states, Cambridge University Press, Cambridge.
- * Glaeser, Edward L., Rafel Di Tella, and Lucas Llach (2018). "Introduction to Argentine Exceptionalism", *Latin American Economic Review* 27, no. 1 (December).
- * Gómez Sabaini, Juan C., M. Marcela Harriague y Darío Rossignolo (2013), "La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso", *Desarrollo Económico*, vol. 52, Nº 207-208.
- * Grotz, Mauricio y Juan J. Llach (2013). "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010", en Carlos Gervasoni, y Alberto Porto (editores), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata: Edición de Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- * Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin (2018). Mejor gasto para mejores vidas, BID, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>.

- * Kalmanovitz, Salomón (2004). La idea federal en Colombia en el siglo XIX, <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/La-idea-federal.pdf>.
- * Llach, Juan (1983). "La estructura productiva de la Argentina: ideas para su reconstrucción", Premio Anual de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, no publicado⁷¹.
- * ----- (1986). *Reconstrucción o estancamiento*, Editorial Tesis.
- * ----- (compilador, 2005). *El renacer de lo local. Buenas prácticas de gobiernos sub nacionales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y IAE-Universidad Austral.
- * ----- (2001). "Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Asociación Argentina de Economía Política y Seminario sobre Federalismo del Siglo XXI (Universidad Nacional de La Plata, IAE-Universidad Austral, BID-INTAL), <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3764>.
- * ----- (2003). "El caso argentino. Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa en la Argentina", en IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*, México: Editorial Porrúa (475-513).
- * ----- (2010). *En busca de los acuerdos perdidos*, Buenos Aires: Editorial Temas-IAE Press.
- * ----- (2010). "Demanda mundial de alimentos hacia 2020: una oportunidad sin precedentes", en Lucio G. Rea, Daniel Lema y Carlos Flood (2010), *El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos*, Buenos Aires: Editorial Facultad Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- * ----- (2013). *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Editorial Temas.
- * ----- (2015). "El federalismo, clave del desarrollo político y humano", en Antonio Hernández, Ernesto Rezk y Marcelo Capello (coordinadores), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, Córdoba: Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- * ----- (2016). "Los impuestos a los recursos naturales no renovables, la cuestión federal y el desarrollo sostenible: la Argentina en el siglo XXI", en E. Rezk y A. Porto (editores), *Prioridades, problemas y oportunidades de las Reformas Federales*, EDICON.
- * ----- (2019). *El bimonetarismo de la Argentina*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, https://anceargentina.org/site/trabajos/JJLlach_BimonetarismoANCE.pdf, Ciclo Academia y Sociedad.
- * ----- (2020). "El desafío de la Productividad Inclusiva", presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas y a la LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, <http://.iae.edu.ar/PI>.
- * Llach, Juan J. y Pablo Gerchunoff (1978), Población, mercado de trabajo y salarios, Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Documento de Trabajo N° 3, 1978.
- * Llach, Juan J. y Jorge E. Fernández Pol, (1985) "Sustitución de las retenciones a las exportaciones por un impuesto a la tierra libre de mejoras y subsidios explícitos al consumo interno de alimentos", *Estudios*, VIII, 34, abril - junio.
- * Llach, Juan J., Juan Carlos del Bello, Lucas Llach, Eugenia Crespo Armengol, M. Marcela Harriague, Cristina V. de Flood y Ernesto O'Connor (2002), *Una estrategia de crecimiento para la Argentina basada en la reconstrucción institucional, el capital humano y la reinserción de la Argentina en el mundo*, Buenos Aires: Asociación Empresaria Argentina.
- * Llach, Juan, M. Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2003). Inteligencia tributaria: estimaciones de la recaudación potencial de los impuestos nacionales y de las diferencias con la recaudación real y bases para poner en práctica un sistema inteligente de control de la evasión, trabajo realizado para la AFIP, no publicado.

⁷¹ Los trabajos no publicados pueden solicitarse al autor por el mail jjllach@iae.edu.ar.

- * Llach, Juan J. y Flavia Roldán (2002), "Globalization and International Inequalities: Gaps and Poverty in the long run", en *Globalisation and Inequalities*, Pontifical Academy of Social Sciences, VIII Plenary Session, Ciudad del Vaticano, <http://www.pass.va/content/dam/scienze sociali/pdf/miscellanea3.pdf>.
- * Llach, Juan J., M. Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2004), *La generación de empleo en las cadenas agroindustriales*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando, <https://www.producirconservando.org.ar/otros>.
- * Llach, Juan J. y M. Marcela Harriague (2005), *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando, <https://www.producirconservando.org.ar/otros>.
- * Llach, Juan. J y colaboradores (2006). *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*, Buenos Aires: Granica. En colaboración con Francisco J. Schumacher, Amelia F. de Canavese, Silvina Gvirtz, Marcela Zinn, Margarita Carratú, Ricardo Fraiman, María Elina Gigaglia, María Marcela Harriague y Marcela Svarc.
- * Llach, Juan J., Juan Carlos del Bello, Margarita Carratú y Edgardo Margiotta. "La educación rural, agropecuaria y agroindustrial de nivel primario, medio y superior. Diagnóstico y propuestas", Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial, <http://www.fediap.com.ar/administracion/pdfs/Trabajo%20de%20JJ%20Llach%20sobre%20Educaci%C3%B3n%20Rural%20y%20Agropecuaria%20para%20el%20Foro%20Agroindustrial.pdf>.
- * Llach, Juan J. y M. Marcela Harriague (2008). *La demanda mundial de alimentos 2005-2020: una oportunidad sin precedentes para la Argentina*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando, <https://www.producirconservando.org.ar/alimentos>.
- * Llach, Juan J. y M. Marcela Harriague (2009). "The Worldwide Demand for Food: An Unprecedented Opportunity for Argentina", en *Feeding the Future*, Dutch-Argentine Chamber of Commerce, 90th Anniversary, 1919-2009 (pp. 19-23).
- * ----- y Martín Lagos (2016). *El país de las desmesuras*, El Ateneo, segunda edición actualizada.
- * ----- y Ricardo Rozemberg (2018). *Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina*, trabajo realizado para la Cámara de Exportadores de la República Argentina, https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos_o.php?language=es&p_seccion_sup_id=291.
- * -----, M. Marcela Harriague y Ariel Melamud (2018), "Una reforma impositiva para el desarrollo sostenible y la inclusión social", Buenos Aires: Fundación Producir Conservando, <https://www.producirconservando.org.ar/macroeconomia>, 190 láminas de power point.
- * ----- y Ariel Melamud (2018). *Propuesta de reforma tributaria en las provincias para el desarrollo económico y social*. LIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, <https://aaep.org.ar/anales/works/works2018/llach.pdf>.
- * ----- y Mauricio Grotz (2021). "¿Converge el nivel educativo entre las provincias de la Argentina en el siglo XXI?", XXIV Seminario sobre Federalismo Fiscal, Salta, octubre. Presentado a *Desarrollo Económico*.
- * Llach, Lucas (2004). "Desigualdad regional, convergencia y divergencia: una mirada al largo plazo y una nota sobre la política fiscal", XIX Jornadas de Historia Económica, San Martín de los Andes, no publicado, https://drive.google.com/file/d/0B-7xAQtnnL9PaFVCdjhERXVYVIU/edit?resourcekey=0-XtvfPU_fGI5USGIhJ2uGw.
- * ----- (2007). *The Wealth of the Provinces: The Rise and Fall of the Interior in the Political Economy of Argentina, 1880-1910*, Tesis de doctorado, Universidad de Harvard.
- * ----- (2008). "Newly Rich, Not Modern Yet: Argentina Before the Depression", Argentine exceptionalism conference, 11 de febrero.
- * López Accotto, Alejandro y Mariano Macchioli (2013, coordinación). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Ediciones UNGS (Universidad Nacional de General Sarmiento), <https://www.mininterior.gob.ar/municipios/pdfs/Estructura%20Recaudacion%20Municipal.pdf>.

- * Lucas, Robert (1990). "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?". *American Economic Review* 80 (2): 92-96.
- * OCDE (2016). *Regional Outlook*, <https://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2016-9789264260245-en.htm#:~:text=Productive%20Regions%20for%20Inclusive%20Societies,-Regions%20and%20cities&text=The%20OECD%20Regional%20Outlook%202016,people%20living%20in%20different%20places>.
- * OECD (2021). *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, <https://doi.org/10.1787/cef472b9-en>.
- * Pagone, Belén y Mauricio Grotz (2021). "Productividad del Sector Público: Educación Pública en Argentina (2000-2018)", presentado a la Reunión de la AAEP 2021.
- * Piffano, Horacio L. P. (2016). *Un repaso de las opciones tributarias de los gobiernos subnacionales y del sistema de coparticipación en el actual escenario federal*, FCE, UNLP, CEFIP, <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2019/01/DocTrab21.pdf>.
- * Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina (2021). *Modificación Ley de Impuesto a las Ganancias - Alícuotas de impuesto - Sociedades*, <https://deportes.gba.gob.ar/wp-content/uploads/DECRE-2021-0678-APN-PTE.pdf>.
- * Porto, Alberto (2016). "Relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina", en J. Berlinski y O. Chisari (editores, 2016), *Un siglo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Edicon.
- * Quesada, E. (1923). "La evolución social argentina" en *La época de Rosas*, Publicaciones del Instituto de Investigaciones Históricas, t. XVIII, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- * ----- (1926). *La época de Rosas*, Editorial Artes y Letras. Primera edición, 1898.
- * Rappoport, Luis (2021). "Para salir del estancamiento argentino: reflexiones sobre gestión del desarrollo", *Proyección Económica*, Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, abril, https://issuu.com/consejocaba/docs/proyeccion_abril2021.
- * Ravier, Adrián (2016). "¿Coparticipación federal o correspondencia fiscal?", *Infobae*, 26 de febrero, <https://opinion.infobae.com/adrian-ravier/2016/02/26/coparticipacion-federal-o-correspondencia-fiscal/index.html>.
- * Rezk, Ernesto (2013). "La tasa vial cordobesa y la relación fiscal entre Nación y provincias", *El Cronista*, 14 de febrero.
- * Román, Luciano (2022). "También existe una Argentina que invita a quedarse", *La Nación*, 13 de abril, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/tambien-existe-una-argentina-que-invita-a-quedarse-nid13042022/>.
- * Saavedra Lamas, C. (1909). Discurso en la Cámara de Diputados, 1/9/1909, tomado de L. Llach (2007).
- * Smith, Adam (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- * Wikipedia, (14/4/2022), Tax Evasion, https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_evasion#:~:text=Germany%20is%20the%20hardest%20hit,%E2%82%AC201%20million%20for%20Belgium.
- * Strada, Julia y Rocío Velarde (2021). *Progresividad Tributaria en América y Europa*, CEPA (Centro de Economía Política Argentina) y Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18035.pdf>.