

COPARTICIPACIÓN Y SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS

Los compromisos ante el FMI

Uno de los puntos más definidos del último Memorándum al FMI (Septiembre de 2003) es el compromiso de aprobar una nueva Ley de Coparticipación. Esta falencia se arrastra desde la reforma de la Constitución Nacional que incluyó el compromiso de aprobar un nuevo texto para las relaciones fiscales interjurisdiccionales antes de Diciembre de 1996.

Hasta la fecha ha sido imposible siquiera iniciar las negociaciones. Éstas comprenden a la jurisdicción nacional y provincial y deben arribar a un proyecto concreto para elevar al Poder Legislativo. A esto la Constitución llama una "ley convenio".

Y la negociación no ha sido posible pues existen serios obstáculos derivados de los criterios a aplicar: coparticipación / separación de fuentes, y dentro de la coparticipación, su distribución primaria (entre Nación y Provincias) y secundaria ó entre provincias.

Pero nunca como ahora han existido plazos estrictos y perentorios para zanjar el problema. En el Memo al FMI ya citado se incluye el punto 31 que compromete al gobierno nacional a reformar la relación Nación - Provincias a través de los siguientes puntos:

- Límites vinculantes de deuda y déficit para gobiernos provinciales,
- Fortalecer la capacidad recaudatoria de las provincias
- Crear un ente federal fiscal para guiar las relaciones intergubernamentales
- Nueva ley de coparticipación federal
- Nueva ley de responsabilidad fiscal.

Son todas temáticas, que más allá del debate sobre las imposiciones del FMI, resultan imprescindibles definir para fortalecer la institucionalidad del país. Lo que sorprende son los plazos tan cortos y definidos, habida cuenta de las dificultades que hasta ahora rodearon el tema. Dichos plazos límite son los siguientes:

- Acuerdo de la Nación con las provincias: Marzo del 2004;
- Elevación al Congreso del acuerdo: Mayo 04;
- Ratificación parlamentaria nacional y provincial: Agosto de 2004.

Algunos analistas han realizado una lectura "entre líneas" de este punto y estiman que es el más "duro" de todo el Memorándum al FMI.

El gobierno nacional comenzó de inmediato las tareas para definir las nuevas relaciones y elevó a las provincias un borrador para dar el puntapié inicial a las negociaciones. Sus grandes líneas están contenidas en el Mensaje que acompañó al proyecto de Presupuesto 2004.

El nuevo esquema prevé:

A) Un periodo transitorio de dos años donde la Nación garantiza a las provincias un monto en valores absolutos igual a los que actualmente perciben. En caso de que por la distribución global entre Nación y Provincias haya excedentes sobre esa cifra (p.ej. por una mayor recaudación), se distribuirán sobre la base de criterios objetivos de reparto

- 20% por un indicador de esfuerzo fiscal,
- 30% por un indicador redistributivo,
- 20% por indicador devolutivo (población), y
- 30% para un Fondo para la Estabilidad de Finanzas Provinciales.

B) Un periodo definitivo basado en distribuir una masa coparticipable y distribución primaria igual a la actual, pero con una distribución secundaria realizada ya totalmente sobre la base de criterios objetivos de reparto, cuyos índices y porcentajes habrá que negociar.

A esto el proyecto agrega algunos criterios adicionales

- Descentralización del impuesto a las transferencias de inmuebles de personas físicas y redefinición distribución primaria y secundaria según recaudación anterior
- Redefinición de la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según la transferencia que se realice de los servicios y funciones (justicia y seguridad)
- Los Fondos de Estabilización pasarían a conformar un Fondo Anticíclico.
- Creación de un Consejo Federal de Coordinación Fiscal, de acuerdo a los requerimientos de la Constitución Nacional
- Ley Convenio Nación / Provincias, de Responsabilidad Fiscal Federal con los siguientes lineamientos:

La Nación debe anticipar a las Provincias el marco del siguiente ejercicio (estimaciones del nivel de deuda, resultado por jurisdicciones y recursos)

Límite al endeudamiento de cada Provincia

Transparencia (Obligación de difundir información fiscal)

Fecha límite para la firma de los "Programas de Financiamiento Ordenado"

Pautas para administrar Fondos (de Estabilización, de Finanzas Provinciales y Nacionales; Anticíclico, etc.)

La situación fiscal en la Nación y en las provincias

Para evaluar el proyecto, debemos partir de un análisis de la realidad fiscal en ambas jurisdicciones. Debemos interrogarnos acerca de la coyuntura de ambas jurisdicciones para conocer como encara el debate cada una de las partes.

En el caso de la jurisdicción nacional, los debates alrededor del presupuesto 2004 nos dan una pauta de sus condiciones fiscales. Se centró en las proyecciones muy limitadas que el proyecto

oficial realizó en materia de recursos y la distribución que debería tener un alto superávit total potencial.

La situación fiscal holgada por la que atraviesa la jurisdicción nacional ha sido resumida por el "Informe Semanal" que edita el banco Bapro (4 al 11 de Noviembre de 2003):

"Una cuestión matemática central desvela, sin embargo, a muchos parlamentarios: se trata de la creciente convicción –reforzada por la positiva marcha de la recaudación antes destacada– acerca del elevado monto de los recursos fiscales que podrían ser recaudados por la administración nacional durante 2004 pero permanecen "ocultos" en el proyecto de presupuesto (ver un análisis preliminar aunque sustancialmente vigente de esta cuestión en Informe Semanal, 16 al 24 de septiembre). Algunos parlamentarios que abrigan este supuesto, quisieran que esta situación quedara "sincerada" en el presupuesto a aprobar y que sea el Congreso Nacional el que decida la aplicación de tales recursos (adicionales a la muy conservadora estimación del proyecto de presupuesto elevado por el Ejecutivo).

Según sea la fuente, la magnitud de estos recursos "ocultos" es estimada entre algo más de \$ 3.000 millones y más de \$ 5.000 millones, sólo para el ejercicio 2004 (a los que deben sumarse los recursos "excedentes" de 2003).

Adicionalmente, el presupuesto nacional muestra un superávit financiero "no asignado" de \$ 3.280 millones (equivalente a 0,8 puntos de PIB y U\$S 1.140 millones), cuyo destino final todavía resulta un misterio (en algún momento, fuentes del Ministerio de Economía han sugerido que podrían ser aplicados, eventualmente, a un pago cash inicial a los tenedores de títulos en default que podría facilitar el cierre de la renegociación).

En cuanto a la eventual aplicación del "otro" excedente, el "oculto", sus hipotéticos usos son variados, según quien sea el opinante interesado y sus prioridades de cara a la nutrida agenda de políticas públicas posibles".

Por el contrario, las provincias enfrentan el debate en una coyuntura de alta debilidad fiscal. El problema es de tal magnitud que puede generar uno de los problemas potencialmente más graves en el horizonte social del país. Nos referimos a la situación del empleo público en las jurisdicciones provincial y municipal. Su masividad, ubicación estratégica y nivel salarial amenaza convertirse en un serio escollo para superar las actuales condiciones de crisis.

Aunque ya se ha verificado una notable mejoría en las condiciones fiscales de las provincias, equivalentes a las registradas en la jurisdicción nacional, esconden un grave foco potencial de conflicto.

En la jurisdicción provincial, la mejora fiscal sólo ha contribuido a equilibrar los presupuestos a partir de una situación altamente deficitaria que alcanzó su máximo "pico" en el año 2001. Pero las provincias enfrentan fuertes reclamos salariales. En algunas de ellas permanecen en los mismos valores nominales que detentaban al ingreso de la convertibilidad.

Esto significa que esos salarios fueron afectados por el deslizamiento de precios durante la Convertibilidad (56,34 % en el IPC) y por el impacto inflacionario de la devaluación posterior (72,21 % en la Canasta Alimentaria hasta Octubre 2003). Un deterioro del salario real del 63,9 % en estos casos, marca su gravedad potencial.

¿ Pero porque en las provincias y no la jurisdicción nacional ?. En primer lugar, porque la restitución del 13 % operó en la práctica como un aumento nominal, y en segundo lugar, porque un potencial aumento salarial en la jurisdicción nacional casi no tendría efectos financieros, sobre todo en una situación de holgura fiscal como la actual.

Debe tenerse en cuenta que la masa salarial en el ámbito nacional representa en el presupuesto 2004 sólo el 8,7 % del gasto total (sector público nacional - incluye erogaciones por coparticipación -). En cambio, el mismo ítem en el consolidado de las provincias (incluye GCBA) representa, de acuerdo a la ejecución del 1er. Semestre de 2003, el 50,6 % del gasto total provincial.

Esta diferencia en la composición del gasto público deriva de la diferencia en la magnitud de personal en una y otra jurisdicción. Mientras que en el ámbito nacional oscila levemente por debajo de los 260.000 agentes (incluye fuerzas armadas), la nómina provincial (sólo aquellos que revistan en planta permanente) computa 1.360.622 empleados (Ministerio de Economía. 2002).

Si sumamos la planta permanente municipal, en similares condiciones, que se estima por arriba de 300.000 agentes, llegamos a un total aproximado de 1,7 millones de agentes provinciales y municipales. Esto significa que el personal de jurisdicciones locales es 6,5 veces mayor que la planta de personal nacional.

Supongamos que las provincias intentaran una mejora salarial. Cada 10 % de aumento de la masa salarial (salarios de bolsillo + cargas sociales) representaría \$ 1.868,3 millones, de acuerdo al presupuesto ejecutado del 1er. Semestre de 2003.

Para evaluar la magnitud de esta cifra la comparamos con el total de superávit fiscal (resultado sin intereses) de las provincias, según el compromiso con el FMI para el año 2004. Del nivel 3 % del PBI consolidado, las provincias y GCBA deben aportar el 20 % (0,6 % del PBI) que el propio Memorándum le adjudica un valor en términos absolutos de 2.480,0 millones.

Esto significa que un aumento en el básico de sólo el 10 % absorbería el 75,3 % del total del aporte que las provincias deben realizar al superávit primario. Dentro de este esquema financiero resulta imposible para las provincias absorber cualquier nivel de aumento salarial. Sobre todo en condiciones de ausencia total de fuentes de financiamiento para el crédito público.

El interrogante surge de inmediato: como hemos llegado a esta situación en las provincias, cuando en la jurisdicción nacional existen importantes excedentes fiscales. La explicación debe buscarse en el pasado. Ha sido un proceso de décadas de deterioro de las finanzas públicas provinciales. Tanto por el lado de las erogaciones como de los recursos.

El deterioro fiscal de las provincias por mayores erogaciones

En el caso de las erogaciones, el deterioro fue producido por la transferencia de servicios, realizada por "oleadas". La primera de ellas fue a fines de la década de los '70.

En 1978, se transfirió a las provincias los establecimientos de enseñanza pre-primaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Las leyes 21.809 y 21.810, establecían la facultad de transferir esos establecimientos.

En el caso de la educación primaria, ocupaban alrededor del 35% del personal docente. En salud, mediante la ley 21.883 se aprobaron los convenios entre la Nación y varias jurisdicciones para la transferencia de 65 hospitales. También se transfirieron los servicios que estaban a cargo de la ex - Obras Sanitarias de la Nación.

Debe tenerse en cuenta que los gobernadores que firmaron los acuerdos eran delegados del P.E.N. en un gobierno "de facto". Resulta lógico entonces que no se estableciera fuente del financiamiento alguna para los servicios transferidos.

La segunda "oleada" de transferencias de servicios fue a inicios de los '90. En 1991, se dispuso la transferencia de 20 establecimientos hospitalarios (Ley de Presupuesto 1992-Nro. 24.061) y los servicios educativos que aún quedaban en el ámbito nacional (secundarios) y de escuelas técnicas a los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 24.049). También fueron transferidos los institutos de menor y familia y otros programas sociales.

En materia de información oficial sobre el impacto de esta transferencia en términos de personal no existe más que una nota al pie de un cuadro estadístico del Informe Económico Nro. 36 del Ministerio de Economía correspondiente al año 2000. En la página 144 leemos:

"Los servicios de educación y salud fueron transferidos a las jurisdicciones provinciales en 1992. Dicha transferencia comprendió 1905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes, 19 establecimientos de salud con 92.000 agentes públicos y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados". Un total de 219.900 agentes.

En ambas oportunidades el criterio fue básicamente fiscalista. En la primera "oleada", aunque no existen documentos oficiales para corroborarlo, existen indicios muy fuertes en ese sentido. En primer lugar, la transferencia se realizó en una coyuntura donde los recursos provinciales se habían recuperado más que proporcionalmente a los de origen nacional. En segundo lugar, fue realizado de manera contemporánea a una importante detracción de la masa coparticipable y en tercer lugar, la transferencia no adoptó ningún recaudo específico para su financiamiento (Cf., Cetrángolo y Gatto, Descentralización fiscal en Argentina, Cepal)

En la segunda "oleada", el criterio fiscalista fue admitido en la documentación oficial. En el Mensaje de elevación al Poder Legislativo, el proyecto de presupuesto correspondiente a 1992, fundamentó las transferencias en la

"[. . .] mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23.548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional". (Trámite Parlamentario N° 95, 13/09/01)

Por su parte, la Ley Nro. 24.049, establece un mecanismo de financiamiento de los servicios educativos transferidos que deberá mantenerse hasta la modificación de la Ley de Coparticipación (Ley Nro. 23.548) que aún no se ha concretado.

El resultado concreto de estas transferencias es una modificación estructural en la prestación de los servicios sociales. De acuerdo a un trabajo reciente del Banco Mundial: "Argentina. Reforming Policies and Institutions for Efficiency and Equity of Public Expenditures" (Report No.25991-AR) fechado el 10/09/03 (www.worldbank.org), las provincias tienen a su cargo, del total del gasto consolidado (Nación + Provincias) las siguientes proporciones:

Educación: 79,9 %

Salud: 87,8 %

Asistencia Social: 59,0 %

Infraestructura 65,6 %

De esta manera, en la estructura del gasto provincial predominan los servicios sociales. Y son servicios mano de obra intensivos. Las limitaciones fiscales en las provincias implican limitaciones del gasto social y al mismo tiempo encierran una alta conflictividad social potencial.

Y no se trata de una mano de obra de tipo convencional, fácilmente reducible o reemplazable. El grueso del personal provincial lo constituyen enfermeras, maestras, médicos, personal

judicial y policías. Justamente quienes prestan los servicios cuyas falencias son las que hoy, más reclaman los argentinos.

El deterioro fiscal de las provincias por reducción de recursos

Habían pasado menos de 24 horas de su aprobación, y el sentido de la ley de coparticipación había sido modificado. El día 7 de Enero de 1988, la Cámara de Diputados de la Nación sancionó la Ley 23.548 de coparticipación Nación / Provincias. El día 8 de Enero se sancionaba la Ley 23.549 que establecía una distribución especial para una tasa adicional de imposición a los consumos.

Y fue la característica de los años inmediatos siguientes: impuestos con afectación específica, y sistemas paralelos de distribución. La ley de coparticipación, abandonó su característica central: un régimen universal de distribución inter jurisdiccional.

El grueso de los recursos a distribuir fue cercenado en los ´90 a través de los pactos fiscales que establecieron la pre-coparticipación y la afectación específica de algunos impuestos. El sistema se hizo tan complejo que hoy se lo conoce como el "laberinto" de la coparticipación. Las principales exacciones fueron:

- Masa coparticipable: 15 % con destino al sistema previsional
- Ganancias: sumas fijas y porcentajes destinados al sistema previsional y ATN
- I.V.A.: 11 % con destino al sistema previsional
- Internos y otros: 19,355 % para fines específicos de tipo cultural
- Combustibles: 21 % para el sistema de seguridad social y 42 % para viviendas
- Créditos y Débitos bancarios: 70 % con destino a la emergencia nacional

También debemos tener en cuenta que la imposición sobre el comercio exterior no es coparticipable por razones constitucionales.

El impacto sobre la coparticipación provincial fue tremendo. De acuerdo al estudio del Banco Mundial citado más arriba, el promedio de las transferencias a las provincias en los ´90 fue del 35 % de toda la recaudación de la administración nacional (ver cita más abajo).

Para evaluar dicha cifra debemos tener en cuenta que la Ley 23.548 preveía sobre la masa coparticipable una distribución al conjunto de provincias del 56,66 %. Y en aquel momento sólo estaba excluido de ese concepto la recaudación de Aduanas que representó a lo largo de esa década un 7,32 % de la recaudación nacional.

Con ello, la recaudación efectiva, en los ´90 debió llegar al 52,5 % sobre la recaudación nacional. Pero sólo fue del 35 %, por efecto de las detracciones que comentamos más arriba.

El interrogante surge de inmediato: por qué las provincias aceptaron tamaña reducción. Los pactos fiscales cedían porcentajes de coparticipación, pero a cambio de aspectos muy concretos: refinanciación de las deudas de corto plazo de las provincias y un "piso" de coparticipación. Una cifra en valores absolutos que la jurisdicción nacional garantizaba a las provincias al margen de los resultados de la aplicación de la coparticipación.

Lo que hicieron las provincias, sobre todo las pequeñas, fue un "canje" de ingresos a mediano y largo plazo por la solución de gravísimos problemas inmediatos derivados de un stock de deuda a corto plazo muy elevado.

A cambio entregaron importantes porcentajes de la coparticipación. El caso de la Pcia. de Buenos Aires fue un tanto diferente ya que obtuvo en compensación el Fondo del Conurbano, que computamos entre los ingresos efectivamente recibidos por el conjunto de provincias.

Pero estas detracciones no afectaron las finanzas provinciales en el corto plazo. El aspecto más importante del "canje" fue el piso garantizado. Comenzó con una cifra de 725 millones mensuales netos para el conjunto de las provincias en el primer pacto fiscal (12/08/92) y llegó en el año 2001 a 1.363 millones mensuales. Aunque la coparticipación se incrementó menos que proporcionalmente a la recaudación nacional, los valores efectivos habían aumentado un 88 %.

Pero en el año 2002 sucedieron dos hechos cruciales para la coparticipación. En primer lugar, el 27 de Febrero de 2002 se firmó un nuevo pacto fiscal (avalado por Ley 25.570) por el cual las provincias renunciaron a la garantía de suma fija.

En segundo lugar, la fuerte devaluación posibilitó la reintroducción de las retenciones a las exportaciones, lo que modificó el perfil de la recaudación nacional. Los recursos provenientes del comercio exterior, que en año 2001 habían sido del 4,42 % pasaron en el 2002 al 14,96 %.

Y la coparticipación se derrumbó. Por una parte, volvió a depender del cálculo efectivo, (con todas sus detracciones), y por la otra, con una altísima proporción de retenciones sobre exportaciones (no coparticipables) que llenó la brecha de recaudación por la recesión en la actividad interna.

Las provincias habían cometido un grave error estratégico. Las detracciones a los porcentajes fijados en la Ley 23.548 habían sido "canjeadas" por un "piso" de garantía. En un momento dado, ese "piso" se elimina, pero todas las ventajas que habían cedido a cambio las provincias a la Nación, quedaron en firme.

Y el efecto de las cesiones de mediano y largo plazo que realizaron las provincias, se expresaron en toda su dimensión. Lo reconoce el Banco Mundial cuando en el estudio citado resalta:

"3.2. Durante los años 90, las provincias recibieron un promedio de cerca de 35 por ciento de todos los impuestos federales. Con la introducción en 2002 del impuesto de exportación, que no se comparte con las provincias, la proporción de impuestos federales transferidos a las provincias declinó al 25 por ciento durante 2002." (Pág.13)

Nuestro propio cómputo para el año 2002 es de una proporción del 28,0 % respecto a la recaudación total. Y a Octubre de 2003, esa proporción se había reducido al 26,0 %.

Son transparentes las circunstancias que rodean el hecho: la salida de la convertibilidad y una crisis que ha sido la más profunda de la historia económica argentina. Pero aún cuando pudiera demostrarse que no había otro camino, podría haberse realizado lo mismo, pero de manera temporal, para volver a debatirlo una vez que los efectos más graves de la crisis hubiesen pasado.

En un proceso de décadas, de aumento de erogaciones provinciales por transferencia de servicios y menores recursos coparticipados, queda en claro el por qué en materia fiscal existen excedentes en la Nación y graves falencias en las provincias. Lo que hicieron durante décadas fue "barrer la tierra bajo la alfombra". Y hoy debemos enfrentar un problema que se expresa en toda su dimensión.

Un detalle olvidado

Hemos aludido a proporciones sobre el total de la recaudación en la jurisdicción nacional. Incluso el estudio del Banco Mundial pivotea sobre la misma relación. Sin embargo, la Constitución Nacional dice que los impuestos sobre el comercio exterior no son coparticipables. La explicación se encuentra en la propia ley 23.548, que contiene un artículo de "garantía":

*"ARTICULO 7º — El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, **tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.**"*

La "garantía" adopta el mismo criterio. Pero mientras el mínimo es 34 % sobre toda la recaudación de la Administración Nacional, la relación efectiva ya está en el 26,0 %.

A la época de la sanción de la ley, a las provincias no se les escapó la posibilidad de que la esencia de la ley pudiera ser burlada. Existían varios mecanismos posibles: asignación específica a la masa coparticipables, y a algunos impuestos en particular; creación de nuevos impuestos con asignación específica; eliminación de impuestos coparticipables; aumento de recaudación por vía de impuestos sobre el comercio exterior, etc.

Justamente todos los mecanismos que luego fueron utilizados. En previsión de ello introdujeron el mencionado artículo 7. Ese texto es una garantía, un porcentaje mínimo sobre todos los impuestos recaudados por la jurisdicción nacional, sean o no coparticipables. Si bien los impuestos sobre el comercio exterior son de asignación exclusiva a la Nación, integran la base garantizada.

Y ahora tenemos otro error de las provincias: no haber reclamado formalmente esa garantía.

No sabemos por qué hasta ahora el reclamo formal no se ha concretado. Las explicaciones pueden ir desde "pactos secretos" al simple y elemental desconocimiento. Y la ignorancia es explicable. Con una coparticipación original del 56,66% para las provincias, y una cláusula de garantía muy inferior, se pensó en aquel momento que sería imposible que alguna vez llegara a aplicarse. Y todos la sacamos de nuestra mente. Sin embargo, la asignación a las provincias cayó, y muy por debajo de ese mínimo.

El debate por una nueva ley de coparticipación

A quienes no se les ha escapado este detalle es a los funcionarios del FMI que siempre presionaron para reducir las asignaciones provinciales. Y ahora exige como prioridad una nueva ley de coparticipación. A la luz del análisis realizado, el esquema propuesto, significa en la práctica, un "congelamiento" de la actual situación, pero ya sin cláusula de garantía.

Un debate alrededor de la cláusula de garantía servirá, no sólo para restituir a las Provincias lo que les corresponde, sino para volver a poner sobre el tapete la problemática de la distribución primaria entre la Nación y las Provincias. Sin embargo, algunas instituciones que analizan la problemática económica insisten que la cuestión radica en la distribución secundaria (entre las provincias) y lo fundamentan en que algunas estarían recibiendo por habitante, cifras por encima del promedio.

Ignoran que la Constitución Nacional prevé la utilización de indicadores devolutivos (población, recaudación propia, etc.) pero también redistributivos (niveles de desarrollo, niveles de pobreza, niveles garantizados de educación y salud, dispersión de la población, etc.) a fin de efectivizar criterios de equidad regional. La próxima ley de coparticipación debería dar como

resultado que las provincias más atrasadas y/o con mayor dispersión de población reciban una coparticipación por habitante por arriba del promedio.

Pero con los niveles efectivos actuales de transferencia, sin aumentar la coparticipación primaria, será imposible llegar a un acuerdo entre las provincias para la distribución secundaria. Sobre todo si tenemos en cuenta los problemas pendientes: un porcentaje para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un porcentaje mayor para la Pcia. de Buenos Aires a fin de superar la transitoriedad del Fondo del Conurbano, etc.

Pero estos son temas que por lo menos, están presentes en el debate. Lo sorprendente es que el tema más importante no aparezca sobre la mesa de disputa. Se trata de la distribución de las funciones entre los distintos niveles jurisdiccionales.

Ha sido la problemática esencial que se encuentra tras toda la compleja relación histórica Nación / Provincias. La transferencia de servicios y su financiamiento ha sido la temática latente de todas las acciones que llevaron al actual deterioro de las finanzas provinciales. Y el problema fundamental deriva de haberlo excluido de manera explícita del debate.

Sin embargo la Constitución Nacional de 1994 ha sido muy clara al respecto:

Artículo 75- Corresponde al Congreso: [. . .]

2. Imponer contribuciones [. . .]

Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

*La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en **relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto: será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio Nacional.***

La ley convenio tendrá como Cámara de origen [. . .]

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo [. . .]

A pesar de la claridad del planteo constitucional, ni en la propuesta del gobierno nacional, ni en la que realizan provincias y entes de investigación, se toca el tema. Pero sin resolver previamente la problemática de la distribución jurisdiccional de funciones toda distribución de recursos está condenada al fracaso.

Sin la base objetiva de las verdaderas necesidades de financiamiento, cada una de las partes tratará de dirimir las cuestiones de fondo a través del "tironeo": traspaso de servicios y/o deterioro de la coparticipación. Y en esta disputa, tal como lo demuestra la experiencia histórica, las provincias llevarán la peor parte.