

# REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL



JORNADA REALIZADA EN  
LA CÁMARA DE DIPUTADAS  
Y DIPUTADOS DE SANTA FE  
EL 13 DE JUNIO DE 2025



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

# **REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL**

**JORNADA REALIZADA EN LA CÁMARA DE DIPUTADAS  
Y DIPUTADOS DE SANTA FE EL 13 DE JUNIO DE 2025**

---

**REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE  
ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL** / Mariano Cuvertino [et al];  
Ciudad de Santa Fe, Argentina: 2025

Edición y corrección: Chirinos Leticia, Logiódice Luisina,  
Simón Andrea

Diseño y diagramación: Caram Emmanuel, Cena Julia

*Todos los artículos incluidos en la presente edición han sido revisados y corregidos por sus respectivos autores. La versión completa de la jornada se encuentra disponible en el canal de YouTube de la Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe, bajo el título: "Repensando las instituciones económicas de Argentina en clave Federal."*

---

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> Clara García	05
<b>EL DESAFÍO FEDERAL: RECONFIGURAR LAS INSTITUCIONES PARA UN PROYECTO ECONÓMICO COMÚN.</b> Mariano Cuvertino	07
<b>PARTE 1: INSTITUCIONES MONETARIAS</b>	
<b>LOS CICLOS DE APRECIACIÓN Y DEPRECIACIÓN: UNA CARACTERÍSTICA ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA.</b> Ignacio Tomás Trucco	12
<b>FEDERALIZAR EL BANCO CENTRAL: UNA DEUDA PENDIENTE DEL FEDERALISMO ARGENTINO.</b> Mónica Fein	21
<b>PARTE 2: INSTITUCIONES TRIBUTARIAS</b>	
<b>HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL ARMÓNICO Y COORDINADO.</b> Guido Zack	30

# PRÓLOGO

Santa Fe es el motor del desarrollo nacional. Tierra pionera de la producción agrícola, con suelo fértil, un río que conecta al país con el mundo y gente de trabajo, de ideas innovadoras, de ciencia y tecnología es una provincia invencible que proyecta al futuro todo su potencial para traccionar el crecimiento nacional.

Sin embargo, hace décadas que los proyectos nacionales le dan la espalda al interior productivo, afectando a las economías regionales, el arraigo, el empleo, desoyendo los principios federalistas que dieron origen a la nación.

Frente a esa realidad, la Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe asume un rol proactivo: no solo como caja de resonancia de los reclamos sociales locales que se convierten en leyes, sino también como espacio que anticipa y plantea los grandes debates que la Argentina debe resolver.

Las propuestas que aquí presentamos abren la posibilidad de repensar las instituciones del desarrollo económico y del federalismo desde una mirada plural y diversa. Reflejan también el compromiso con la construcción de un país con consensos y construcción colectiva,

**REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS  
DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL**

en un mundo que se nos presenta cada día más complejo.

La importancia de este documento radica tanto en la calidad de las propuestas como en el buen propósito de quienes participaron. No se trata solo de diagnósticos, sino que son iniciativas pensadas para transformarse en políticas concretas que integren al interior al desarrollo nacional y cumplan con los mandatos federalistas vigentes de la última reforma constitucional.

Con este trabajo la Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe demuestra una vez más que liderar la transformación del país e impulsar su desarrollo ha sido y sigue siendo una meta de los santafesinos.

**Dra. CLARA GARCÍA**  
*Presidenta*

*Cámara de Diputadas y Diputados  
provincia de Santa Fe*



Clara García, Contadora y Licenciada en Administración (UNR), con posgrado en Dirección de Empresas (Universidad Austral). Integró el primer gobierno socialista en Rosario (1989) como subsecretaria de Economía. Fue la primera mujer en ocupar diversos cargos ejecutivos: directora del Banco Municipal, secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente, y secretaria de Producción y Desarrollo Local, además de ocupar otros cargos en la administración pública de Rosario. Diputada provincial durante dos períodos (2015–2019 y 2019–2023). En 2023 encabezó la lista de Unidos para Cambiar Santa Fe y fue electa presidenta de la Cámara de Diputadas y Diputados, siendo también la primera mujer en ocupar ese cargo.

# **EL DESAFÍO FEDERAL: RECONFIGURAR LAS INSTITUCIONES PARA UN PROYECTO ECONÓMICO COMÚN.**

## **INTRODUCCIÓN**

De un tiempo a esta parte suena con fuerza la idea de recuperar las bases federalistas sobre las que se sustenta la nación argentina. Las arbitrariedades centralistas sucesivas, la carencia de proyectos de infraestructura relevantes que unan y conecten al país, y el desinterés por el desarrollo económico de las regiones productivas que hacen un aporte decisivo a la creación de riqueza, ponen en evidencia que el federalismo sigue pendiente en nuestro país y sin verdadera carnadura.

La identidad de Santa Fe está profundamente ligada a esa lucha, que ni ahora ni antes tuvo fines secesionistas, sino que se basa en la libertad de los pueblos de gobernarse a sí mismos. Con la firmeza que lo caracterizaba, nuestro líder histórico, el Brigadier Estanislao López, entendía que la cohesión del país era indispensable y que la tarea del sistema federal debía ser fijar reglas claras y equitativas entre todas las provincias. Ayer y hoy las demandas son las mismas: hay federalismo si hay poder de decisión sobre los destinos comunes del pueblo argentino.

**REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS  
DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL**

Esa idea, ese legado y el reclamo por una Argentina auténticamente federal, es la esencia que inspira esta jornada de debate. Estamos convencidos de que es necesario modificar las instituciones económicas nacionales para que sean capaces de articular los diversos intereses y necesidades de todos los sectores de la economía argentina y de los territorios que componen la nación. La estructura vigente concentra las decisiones estratégicas en un poder centralista enquistado en la región del AMBA, reproduce violentos ciclos económicos, profundiza la asimetría entre las provincias y vacía de contenido los principios federalistas consagrados en nuestra Constitución.

Este contexto abre la posibilidad -y la necesidad- de encontrar un nuevo rumbo. Para quienes entendemos la política como una herramienta transformadora, urge interpelar los fundamentos de nuestro sistema económico y político, no con ánimo meramente diagnóstico, sino con la voluntad de imaginar y proponer transformaciones concretas. Se trata de una inquietud que comparto con muchos pares de todo el arco político en la Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe, lo que demuestra la coincidencia de una mirada estratégica capaz de trascender los intereses sectoriales o coyunturales.

Con ese interés y teniendo en cuenta que la legislatura santafesina pretende ser un ámbito de reflexión y discusión sobre los grandes temas que moldean a nuestra provincia y al país, convocamos la jornada "Repensando las instituciones económicas de la Argentina en clave federal (Res. 2042/25)". Para ello contamos con panelistas que nos honraron con su participación y cuya trayectoria constituye, en sí misma, un aporte sustantivo al propósito de esta convocatoria. Son referentes del ámbito público, académico y político, comprometidos con la construcción de una nueva arquitectura institucional que permita avanzar hacia una Argentina verdaderamente federal:

**-Mónica Fein**, fue intendenta de Rosario durante dos períodos y Diputada por Santa Fe en el Congreso de la Nación (2021-2025), presidiendo la Comisión de Pequeñas y Medianas Empresas. Es autora del proyecto de ley para Federalización del Banco Central de la República Argentina.

**-Ignacio Tomás Trucco**, Doctor en Economía, Investigador Adjunto del CONICET en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO), docente de la UNL y la UNER, Coordinador del área Económico-Productiva del Centro Cultural y de Estudios DEMOS y dirige los informes mensuales La Macro en la Mira.

**-Guido Zack**, Doctor y Magíster en Análisis Económico, profesor e investigador en la UNSAM y la UBA, actualmente es director del Área de Economía de Fundar y autor, junto a otros economistas, de trabajos vinculados a la reforma del sistema tributario nacional y la necesidad de una nueva coordinación tributaria federal.

Como lo planteamos en diversas oportunidades, creemos que los déficits políticos y la debilidad de los modelos económicos han velado el verdadero problema: el agotamiento de instituciones económicas centralistas que ya no pueden dar respuesta ni orientación a la vida económica de la nación. Se han convertido en déficits institucionales y las tensiones acumuladas han puesto en evidencia su debilidad estructural. Esperamos que este documento sobre lo trabajado en la jornada, aporte al necesario debate que promueva las reformas que hacen falta para que el federalismo se exprese plenamente en el plano económico, tal como sostiene nuestra Constitución Nacional. Al mismo tiempo, esperamos que contribuya a la construcción de consensos que posibiliten transformar estas reflexiones en políticas públicas con capacidad de incidir positivamente en la vida cotidiana de toda la ciudadanía.

**REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS  
DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL**



**Mariano Rafael Cuvertino**, es Contador Público Nacional (UNL) y maestrando en Desarrollo y Políticas Públicas (UNL). Actualmente es diputado provincial de Santa Fe por el Partido Socialista en el bloque Unidos para Cambiar Santa Fe. Preside la Comisión de Industria, Comercio y Turismo e integra la de Agricultura y Ganadería, la de Presupuesto y Hacienda, y la de Análisis Tributario entre otras. Fue Secretario de Gobierno en la gestión de Miguel Lifschitz (2015-2019) y anteriormente ocupó diferentes cargos en la administración pública provincial y municipal.

**PARTE 1**  
INSTITUCIONES MONETARIAS

# LOS CICLOS DE APRECIACIÓN Y DEPRECIACIÓN: UNA CARACTERÍSTICA ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

POR IGNACIO TOMÁS TRUCCO

Argentina no se caracteriza por una devaluación permanente y sostenida de su moneda, sino por ciclos violentos de apreciación y depreciación del peso. Estos movimientos bruscos no solo alteran las variables financieras, sino que definen la dinámica productiva, distributiva y federal del país.

## LA LÓGICA DE LOS CICLOS

Un indicador simple como la relación entre los precios internos y el tipo de cambio permite visualizar estos ciclos. En el gráfico 1 se muestra esta relación con la ratio entre el Índice de Precios al Consumidor y el Tipo de Cambio libre, evaluado ante un momento base que en este caso es enero de 1978. Cuando este indicador sube los precios crecen más rápido que el dólar, y lo contrario ocurre cuando este indicador baja. Es importante considerar la dimensión financiera de estos ciclos pues, cuando se produce la apreciación todos los

activos en pesos se revalorizan en términos de moneda extranjera. En esos períodos, quienes poseen títulos en pesos obtienen fuertes ganancias y cuando deciden desprendérse de esos activos, la salida masiva del mercado suele provocar una devaluación abrupta que vuelve a beneficiarlos.

Esta dinámica muestra cómo la política monetaria y cambiaria avanza de manera conjunta, pero con una volatilidad extrema, rasgo distintivo de la economía argentina. Si bien fenómenos similares se observaron en países periféricos durante las décadas de 1970 y 1980, marcadas por los petrodólares, la crisis de deuda y las hiperinflaciones globales, Argentina repitió de forma sistemática este patrón de inestabilidad con incluso una mayor intensidad que sus vecinos como por ejemplo Chile y Brasil. En definitiva, en Argentina no es la depreciación del peso el rasgo típico sino los violentos ciclos de apreciación y depreciación posterior.



Gráfico 1: Ciclos de apreciación y depreciación

## UNA CONSECUENCIA PARADÓJICA: LA ACUMULACIÓN IMPRODUCTIVA

Se suele caracterizar a la economía argentina como una economía endeudada, sin embargo, llamativamente para muchos, la Argentina no es un país deudor neto. En términos agregados, posee más activos que pasivos frente al resto del mundo, es decir, que presta más de lo que debe. El problema se encuentra en el tipo de ahorro disfuncional a la acumulación de capital y al crecimiento de la riqueza, lo cual puede ser traducido como una “cartera” de muy mala calidad. Mientras que sus activos se dan en la forma de billetes y monedas, sus pasivos son la inversión extranjera directa y la deuda pública. En comparación con los rendimientos de sus pasivos, los activos argentinos generan retornos mínimos, lo que define una cartera nacional desequilibrada, poco rentable y completamente disfuncional a la acumulación de capital.

En el gráfico 2 se resume la posición de distintos países en relación a este aspecto. En el eje de la ordenada horizontal se muestra la relación entre activos y pasivos y en el eje de la ordenada vertical, la relación entre rendimientos de los activos vs rendimiento de los pasivos, el tamaño del círculo expresa la relación entre posición financiera como porcentaje del PBI. Como puede verse, Argentina (círculo rojo oscuro), se encuentra en un lugar poco frecuentado, más activos que pasivos y menor rendimiento de sus activos que sus pasivos. Esto nos indica que, a diferencia de los países típicos del subdesarrollo, Argentina tiene capacidad de acumulación de excedentes, pero lo hace de un modo disfuncional, e incluso costoso en términos financieros.

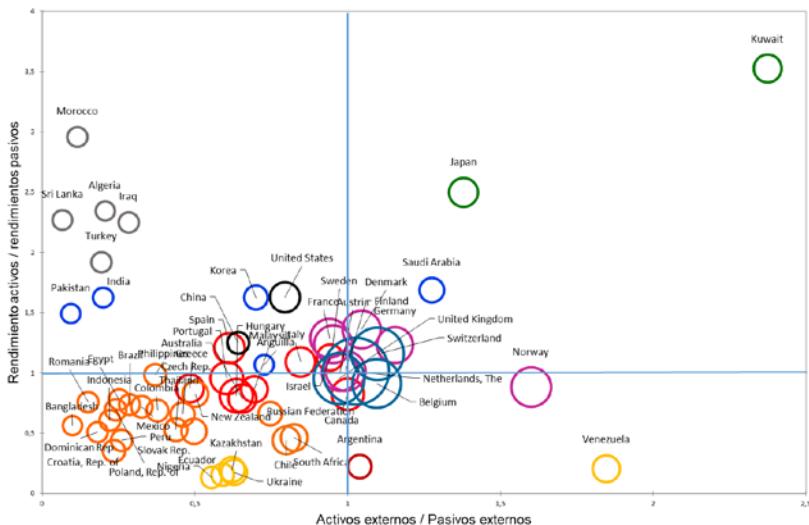


Gráfico 2: Posición de inversión internacional y rendimiento relativo

La pregunta que debemos hacernos es por qué ocurre esta situación que nos coloca en un lugar tan particular, y si ello tiene que ver, o no, con los particulares ciclos de apreciación y depreciación vistos previamente. La respuesta corta es sí: el patrón de ahorro disfuncional es un resultado directo de los violentos ciclos de apreciación y depreciación financiera.

Esto, que parece una paradoja, se explica entonces por los enormes riesgos que implica mantener activos en pesos en el momento de la devaluación que supone la licuación del valor de los ahorros. A eso hay que sumar, la recurrencia de crisis bancarias, e incluso confiscaciones como la pesificación asimétrica en el 2002 o el Plan Bonex en 1989, que alientan a que la modalidad predilecta sea la tenencia de billetes y monedas (cajas de ahorro o de zapato), el activo más improductivo del

## REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL

sistema financiero global. A largo plazo, este comportamiento se traduce en pérdidas estructurales y en una menor capacidad de inversión productiva para el país en su conjunto y una pérdida financiera para los inversores.

Si se observa la relación entre la acumulación de billetes y monedas y las exportaciones totales, Argentina muestra picos alarmantes. En 1978, esa acumulación superó el 10% de las exportaciones; en la crisis de 2001, alcanzó el 30%; y en 2019, bordeó el 40%. Este comportamiento refleja una preferencia persistente por la liquidez y la desconfianza en la moneda nacional, que actúan como freno a la inversión y al crecimiento.

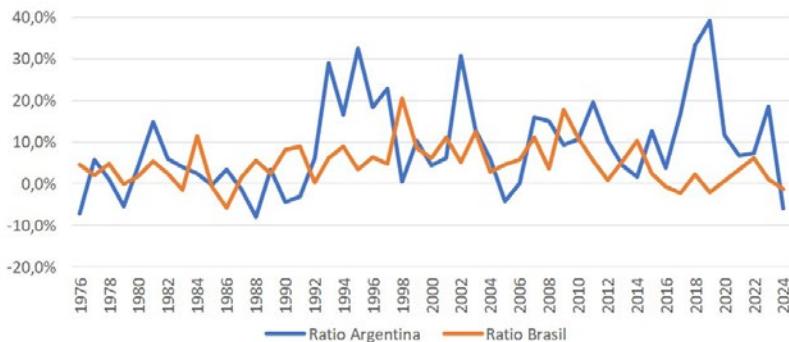


Gráfico 3: Relación entre formación de activos externos en forma de billetes y monedas sobre exportaciones

La consecuencia es una economía recurrentemente recesiva, donde los recursos que deberían financiar el desarrollo se inmovilizan en activos improductivos. En 2019, esa dinámica desembocó en una fuerte contracción económica, cuyos efectos aún se sienten.

## FEDERALISMO, TIPO DE CAMBIO Y DESIGUALDAD TERRITORIAL

El Banco Central de la República Argentina, como institución rectora de la política monetaria, juega un papel central en este proceso. Allí se encuentra el núcleo decisor en donde se define la política cambiaria y monetaria que alienta o permite el desarrollo de estos ciclos. ¿Por qué, entonces, el BCRA condesciende a este tipo de estrategias que tienen como resultado, en el largo plazo, una violación de los principios de su propia Carta Orgánica? Porque su diseño institucional no contempla la realidad productiva del país, no integra los intereses de los espacios en los que ganar es equivalente a acumular capital y capacidad de producción y exportación, mientras que representa muy bien la mirada y la cosmovisión de aquellos que entienden que ganar es hacer tasa y dolarizarse a tiempo. Se trata de un diseño fuertemente centralista y con escasa representación regional, lo cual genera asimetrías territoriales profundas. Las regiones exportadoras, como Santa Fe o Córdoba, que generan los dólares que sostienen la economía, son las más afectadas por los ciclos de apreciación del tipo de cambio, mientras que el sistema financiero con epicentro en la Capital Federal suele ser el principal beneficiado.

A ello se suma el conflicto estructural entre sectores exportadores e importadores, que se intensifica cuando la demanda de divisas supera la capacidad de generación de exportaciones. En esas circunstancias, surgen mecanismos de intervención como el cepo cambiario, que transfieren recursos desde el sector exportador hacia el importador, acentuando las tensiones federales.

## UNA REFORMA FEDERALISTA INTEGRAL

El problema del diseño centralista de las instituciones económicas en Argentina no sólo se limita al BCRA. El problema es más profundo y

hace a la integralidad de estas instituciones. Basta considerar la política tributaria nacional, que también refleja esta lógica concentradora. Y en particular ello se observa en el rol fiscal que cumplen las retenciones a las exportaciones. Ellas representan alrededor de dos puntos del PBI, lo cual supone una anomalía en comparación con otros países. Esta recaudación suple de un modo prácticamente equivalente la baja contribución del impuesto a las ganancias, lo que implica que las regiones productivas financian al Estado nacional, mientras los sectores de mayores ingresos aportan proporcionalmente menos.

El componente fiscal de las retenciones a las exportaciones agropecuarias es muy superior a la transferencia que supone la medida en relación a los precios internos de los alimentos, de modo que su objetivo fiscal, concentrador de recursos en el nivel nacional a espaldas de las provincias, es evidente.

En definitiva, el problema de fondo es institucional. Argentina carece de una estructura federal en la toma de decisiones económicas soberanas. Tanto en materia monetaria (Banco Central) como tributaria (impuestos federales), las provincias tienen una participación marginal, pese a ser preexistentes a la nación. La nación no tiene atribuciones sino por delegación de las provincias, sin embargo, ello se ha invertido en el transcurso de la historia. Las provincias han quedado subordinadas a la arbitrariedad de las instituciones soberanas, que es la arbitrariedad de los territorios que dominan dichas instituciones y las proyectan a su imagen y semejanza.

Ya en 1992, el economista Julio Olivera advertía esta anomalía en relación al BCRA, en su artículo “Banca central, federalismo económico y constitución monetaria”, señalando que “toda política monetaria racional debe tener en cuenta las diferencias regionales”. Décadas después, el diagnóstico sigue vigente.

En su reciente libro “Argentina Federal” (2025), Martín Redrado y José Urtubey retoman esta idea: federalizar la gobernanza del Banco

Central. Estos y muchos otros antecedentes marcan este camino que, además, es un mandato que la Constitución de 1994 dio al Congreso de la nación y que aún está incumplido. Federalizar nuestras instituciones económicas es clave para romper con los ciclos recurrentes de apreciación y depreciación que han condicionado el desarrollo nacional y reorientar los excedentes hacia un proceso de acumulación de capital basado en la actividad productiva y la capacidad exportadora. No se trata solo de un cambio técnico, sino de una reforma institucional profunda, capaz de equilibrar las relaciones entre el centro financiero y las provincias productivas.

## CONCLUSIÓN

Argentina necesita reformar sus instituciones económicas soberanas que, por soberanas, no necesariamente deben ser centralistas. Las provincias y en particular las exportadoras tienen aquí una hoja de ruta de gran alcance: federalizar la nación y darle la fortaleza institucional que, desde hace más de cinco décadas ha demostrado no tener. La concentración de decisiones en la Ciudad de Buenos Aires ha generado una política monetaria funcional al corto plazo financiero y ajena a las necesidades del desarrollo regional. Federalizar el Banco Central y los organismos económicos nacionales no implica fragmentar la política monetaria, sino fortalecerla, incorporando las voces y realidades del interior productivo en su diseño y ejecución.

Solo así podrá el país superar los ciclos de inestabilidad que lo han marcado durante décadas y construir un modelo de crecimiento sostenido, equilibrado y verdaderamente federal.

**REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS  
DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL**



**Ignacio Tomás Trucco**, es Licenciado en Economía por la UNL y Doctor en Economía por la UNR. Es Investigador Adjunto del CONICET en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO). Profesor titular de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) y profesor adjunto a cargo en la Universidad Nacional del Litoral (UNL). A su vez, se desarrolla como Coordinador del Área económico-productiva del Observatorio Demos y también integra el CEMUPRO.

# **FEDERALIZAR EL BANCO CENTRAL: UNA DEUDA PENDIENTE DEL FEDERALISMO ARGENTINO**

POR MÓNICA FEIN

Hablar del Banco Central suele parecer un tema técnico, reservado a especialistas en economía o finanzas. Sin embargo, sus decisiones impactan directamente en la vida cotidiana: determinan cuánto cuesta llenar el changuito del supermercado, acceder a un crédito productivo o sostener el empleo en las economías regionales. Por eso, pensar en un Banco Central verdaderamente federal no es un debate teórico, sino una cuestión profundamente vinculada al desarrollo y la equidad territorial.

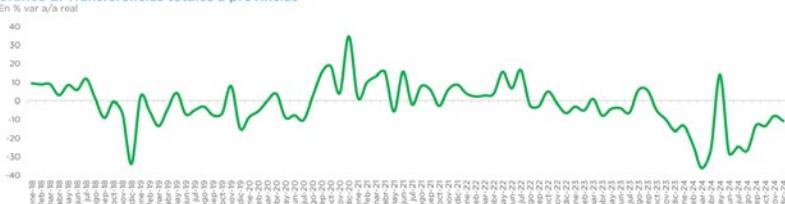
Desde hace décadas, Argentina atraviesa una crisis estructural del federalismo que podría describirse del siguiente modo: las decisiones económicas se concentran cada vez más en el ámbito central, mientras las provincias generan la mayor parte de las divisas y del valor agregado del país, sin tener, o viendo reducida, su capacidad de incidencia en aquellas decisiones.

Esta crisis estructural del federalismo no sólo se manifiesta en el plano presupuestario, agravado por la situación actual de ajuste fiscal que ha llevado, según la Oficina de Presupuesto del Congreso de la

## REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL

Nación, a que entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024, las transferencias a las provincias cayeran un 19% (Gráfico 1). Si no también, en el plano monetario, con un Banco Central centralizado en Buenos Aires y ajeno a la realidad económica y social del interior, situación que profundiza las desigualdades regionales y limita el acceso al crédito productivo.

Gráfico 2. Transferencias totales a provincias



FUENTE: OPC en base a e.sidif y DMAP

Gráfico 1

Frente a este escenario, proponemos avanzar hacia la federalización del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y junto a Esteban Paulón presentamos un proyecto de ley en el Congreso Nacional con el fin de incorporar a las provincias argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como partes constituyentes de esa institución económica soberana. Esta transformación no implica simplemente ampliar su directorio, sino construir una nueva gobernanza e institucionalidad capaz de comprender la diversidad económica y productiva de nuestro país y de responder a sus necesidades reales.

La base de esta propuesta no es nueva: la Constitución Nacional reformada en 1994, en su artículo 75 inciso 6, sostiene que corresponde al Congreso “establecer y reglamentar un Banco Federal con la facultad de emitir moneda”. Los constituyentes de aquella reforma, entre ellos, Antonio María Hernández, Juan Carlos Maqueda y Enrique Araujo, debatieron largamente sobre la necesidad de transformar la concepción

del Banco Central para reflejar la diversidad productiva y territorial de la Argentina. Hernández lo expresó con claridad: “La participación provincial en la política bancaria, cambiaria y monetaria tendrá una trascendencia fundamental en el desarrollo del federalismo argentino.” Mantener la actual centralización, advertía, solo perpetúa las desigualdades regionales y el subdesarrollo de amplios sectores del país.

La Constitución dispone en su articulado la creación de un Banco Federal, y hacerlo es clave para construir una Argentina más justa y equilibrada.

La evidencia económica respalda este reclamo. Las decisiones del BCRA sobre el tipo de cambio, que alternan entre períodos de dólar barato y bruscas devaluaciones, generan ciclos de inestabilidad que erosionan la producción y la confianza. En los períodos de dólar barato, los sectores financieros y de mayores ingresos son los principales beneficiados, mientras que la industria, el agro y las pymes locales pierden competitividad frente a las importaciones. Luego, cuando llega la devaluación, se produce una caída del salario real, de la actividad y del empleo. Este patrón, repetido una y otra vez, castiga al interior productivo y concentra beneficios en el área metropolitana, donde se asienta el poder financiero.

## MODELOS EXITOSOS DE FEDERALIZACIÓN ECONÓMICA

Otros países ofrecen modelos exitosos de federalización monetaria. En Estados Unidos, la Reserva Federal cuenta con doce bancos regionales, cada uno con su propio directorio y autonomía, que representan los intereses de sus economías locales y participan activamente en la formulación de la política monetaria.

En Alemania, el Bundesbank mantiene una estructura centralizada, pero con fuertes presencias regionales que aportan información territorial clave para la toma de decisiones. Estos ejemplos demuestran que

la unidad nacional puede convivir con la representación regional en el diseño de la política monetaria.

En el proyecto que está en debate en el Congreso Nacional proponemos dos mecanismos concretos para iniciar ese camino:

**1. Federalizar la estructura del BCRA:** incorporando al directorio representantes de las economías regionales, garantizando así la participación de las provincias en la definición de políticas monetarias.

**2. Descentralizar las operaciones:** creando sedes regionales del Banco Central en distintas provincias, con consejos asesores ad honorem integrados por representantes de los sectores productivos y económicos locales.

De esta manera, las decisiones sobre tasas de interés, acceso al crédito o políticas de financiamiento reflejarían mejor las condiciones de cada región, fortaleciendo el vínculo entre la política monetaria y la economía real.

Federalizar el Banco Central no es una cuestión técnica, sino una transformación institucional profunda. Es avanzar hacia un país más equilibrado, más justo y verdaderamente federal. Es reconocer que la Argentina es diversa y que esa diversidad debe tener voz en las decisiones que definen su destino económico.

Mientras sigamos gestionando desde un centro único, las provincias productivas como Santa Fe, que son motor del desarrollo nacional, seguirán siendo meras espectadoras de políticas que condicionan su crecimiento. La tarea es grande, pero el desafío es impostergable: dar el debate y construir juntos un Banco Central Federal, como manda nuestra Constitución, al servicio de una Argentina más estable, productiva y equitativa.

A continuación se incluye la propuesta legislativa ingresada el 13 de marzo de 2025 en la Cámaras de Diputados de la Nación Argentina:



## PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

### Federalización del Banco Central de la República Argentina

**Artículo 1º. Objeto:** Esta ley tiene como objeto establecer un modelo de organización federal para el Banco Central de la República Argentina (BCRA), con el fin de incorporar a las Provincias Argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como partes constituyentes de esta institución económica soberana y dar cumplimiento de este modo al mandato constitucional introducido en la Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1994 en su artículo 75 inciso 6.

**Artículo 2º: Organismos Regionales de Coordinación. Creación y funciones.** Incorpórase como artículo 4 bis de la Ley 24.144.

*"Créanse los organismos regionales de coordinación económico-financieros, que actuarán como órgano de deliberación y soporte al Director Regional con el objetivo de acordar una política monetaria para la región:*

- a) *Hacer un balance anual de la política monetaria, bancaria y cambiaria del BCRA en relación a la influencia de ésta sobre la región económico-financiera.*
- b) *Elaborar semestralmente sugerencias para el director representante de la región de orientación de la política monetaria, bancaria y cambiaria del BCRA.*
- c) *Informar al Director Regional sobre las necesidades y prioridades económicas de la región, sobre las condiciones locales para el desarrollo económico y la estabilidad financiera de cada área y sobre la demanda crediticia y financiera pertinente en la región;*
- d) *Promover la implementación de políticas monetarias regionales específicas.*
- e) *Actuar como órgano asesor de las delegaciones regionales a las que se refiere el artículo 16 bis de la presente ley".*

**Artículo 3º. Organismos Regionales de Coordinación. Composición.** Incorpórase como artículo 4 ter de la Ley 24.144.

*"Artículo 4 ter: Cada organismo regional de coordinación económico financiera será administrado por un Consejo de Administración conformado de manera tal que participen de forma equitativa: las jurisdicciones que integran la región correspondiente, las cámaras empresarias de los sectores bancario, industrial, agropecuario y comercial de la región; y la central obrera mayoritaria en la región.*

*El Consejo de Administración tomará las decisiones por mayoría simple. En caso de empate, el Director Regional tendrá voto doble.*



## PROYECTO DE LEY

*El Consejo de administración deberá elegir un Director Regional que actuará como representante del organismo en el Directorio del Banco Central de la República Argentina, según la conformación establecida en el Artículo 6 y 7 de la presente. El Director Regional cumplirá sus funciones por un plazo de seis (6) años pudiendo ser elegido nuevamente.*

*Los representantes jurisdiccionales / los integrantes del Consejo de Administración desempeñarán sus cargos ad-honorem y no podrán imputar gastos de representación al Banco Central de la República Argentina”.*

**Artículo 4º. Regiones Económicas.** Incorpórase como artículo 4 quater de la Ley 24.144:

*“Artículo 4 quater: A los efectos de la interpretación y aplicación de la presente ley, se entenderá por regiones aquellas que se describen a continuación, conforme a la división político-administrativa vigente en el país.*

*Centro: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa*

*Litoral: Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa.*

*Norte: Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca.*

*Cuyo: La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza.*

*Pampeana: Provincia de Buenos Aires*

*Capital Federal: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*Sur Patagónica: Neuquén, Chubut, Río Negro, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”.*

**Artículo 5º. Descentralización Patrimonial.** Modifícase el artículo 5º de la Ley 24.144, el que quedará redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 5º: El Banco Central de la República Argentina implementará un modelo de descentralización patrimonial mediante el cual cada región contará con una representación patrimonial en el BCRA, garantizando su participación en la distribución y reinversión de utilidades”.*

**Artículo 6º. Directorio** Sustitúyase el artículo 7º de la Ley 24.144 por el siguiente:

*“Artículo 7º: El presidente y el vicepresidente serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación; durarán seis (6) años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente.*

*Los directores serán representantes de cada uno de los organismos regionales de coordinación económico-financieros definidas en el artículo 4 quater de esta ley.*

*La región pampeana designará 2 (dos) representantes y el resto de las regiones designará 1 (un) representante cada una”.*



PROYECTO DE LEY

**Artículo 7º. Atribuciones del Directorio.** Incorpórase al artículo 14º de la Ley 24.144 los siguientes incisos:

- "y) *Evaluar el impacto de las políticas nacionales en las distintas regiones y jurisdicciones del país;*
- z) *Proponer ajustes de política monetaria, cambiaria y crediticia que atiendan las particularidades productivas, financieras y de empleo de cada región".*

**Artículo 8º. Descentralización.** Incorpórase el Capítulo IV bis a continuación del artículo 16 de la Ley N° 24.144, que quedará redactado de la siguiente forma:

***"Capítulo IV bis  
Descentralización operativa y Administrativa***

**Artículo 16 bis:** *El BCRA establecerá delegaciones en cada región, las cuales tendrán las siguientes competencias:*

1. *Ejecutar políticas de crédito y regulación bancaria en la región, en coordinación con y siguiendo los lineamientos del Directorio del BCRA.*
2. *Supervisar y apoyar a las entidades financieras locales, incentivando el desarrollo del crédito productivo y de inversión.*
3. *Promover programas de educación financiera, inclusión financiera y fortalecimiento de la bancarización en áreas con menor acceso a servicios financieros.*
4. *Coordinar con sectores exportadores e importadores de la región para la gestión de divisas, especialmente en áreas dependientes de importaciones o exportaciones estratégicas; fomentando que las divisas generadas por los sectores exportadores sean reinvertidas en el desarrollo económico local, en concordancia con los lineamientos nacionales.*

**Artículo 16 ter: Informe Anual de Impacto Regional:** *El BCRA presentará al Congreso de la Nación un informe anual que incluya el impacto de las políticas monetarias, crediticias y cambiarias en cada región. Este informe deberá reflejar:*

1. *El estado de los indicadores de desarrollo económico regional, incluyendo empleo, inversión y liquidez.*
2. *La distribución regional de los créditos otorgados y su contribución al desarrollo local.*
3. *Las recomendaciones del Directorio y de los Consejos Asesores Regionales sobre ajustes a las políticas para el año siguiente".*



PROYECTO DE LEY

**Artículo 9º. Disposiciones complementarias.** El Poder Ejecutivo Nacional deberá, en el plazo de 360 días contados a partir de la sanción de la presente ley, definir el modelo de descentralización patrimonial del Banco Central de la República Argentina, a partir del cual cada región definida en el artículo 4 de la presente ley contará con una representación patrimonial en el BCRA, garantizando su participación en la distribución y reinversión de utilidades; según se dispone en la modificación al artículo 5 de la presente norma.

**Artículo 10º.** Comuníquese al Poder Ejecutivo. –

FIRMA DIPUTADA MONICA FEIN  
ACOMPAÑA DIPUTADO ESTEBAN PAULON



Mónica Fein es Bioquímica por la UNR. Presidenta del Partido Socialista de Argentina. Fue intendenta de Rosario por dos períodos. Fue diputada por Santa Fe en el Congreso de la Nación (2021-2025), donde presidió la Comisión de Pequeñas y Medianas Empresas. Asimismo, integró otras, como la Comisión de Industria; de Comercio; y Defensa del consumidor, del usuario y de la competencia, entre otras.

**PARTE 2**  
**INSTITUCIONES TRIBUTARIAS**

# HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL ARMÓNICO Y COORDINADO

POR GUIDO ZACK

Argentina tiene un sistema tributario distorsivo, regresivo, complejo y muy emparchado. Las soluciones parciales son muy limitadas y no tienen en cuenta la interacción entre los tributos a diferentes niveles de gobierno. Para ello, es necesario pensar la reforma de manera integral.

A nivel nacional persisten figuras impositivas de carácter transitorio que se han vuelto permanentes, como las retenciones y el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, además de múltiples tratamientos diferenciales en el IVA y hasta 48 alícuotas de contribuciones patronales según sector y región. En el ámbito provincial, la situación se complejiza por la dispersión normativa del impuesto sobre los ingresos brutos, con alícuotas diferenciadas por actividad, escalas y regímenes de retención y percepción que operan de manera no coordinada entre jurisdicciones. A esto se suman analogías impositivas, superposiciones de bases imponibles y criterios divergentes para determinar la territorialidad del hecho imponible.

Este déficit de coordinación fiscal federal ha constituido una fuente permanente de ineficiencias, inequidades e incertidumbre económica y ha sido parte fundamental de la falta de sostenibilidad de las finanzas públicas argentinas. Se hace cada vez más evidente la necesidad de una reforma integral, federal y armónica que respete criterios claros y razonables de asignación y distribución de recursos.

El siguiente trabajo es parte de la propuesta de Fundar elaborada junto a Agustín Lódola y Cynthia Moskovits, que plantea directrices para una nueva coordinación tributaria federal. La propuesta se enmarca en la literatura del federalismo fiscal, que analiza la división de responsabilidades políticas entre niveles de gobierno y sus interacciones fiscales. El foco está puesto en las relaciones intergubernamentales —especialmente en los sistemas de transferencias— y en la armonización tributaria federal, considerando los gastos previsionales necesarios para el diseño del sistema de transferencias.

## **ACERCA DE LA COMPOSICIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO**

Tal como planteamos en el documento “Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas”, Argentina necesita una reformulación de la estructura tributaria, que la acerque a los parámetros internacionales (gráfico 1). Actualmente tiene un exceso de impuestos indirectos y una escasez de impuestos directos.

## REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL

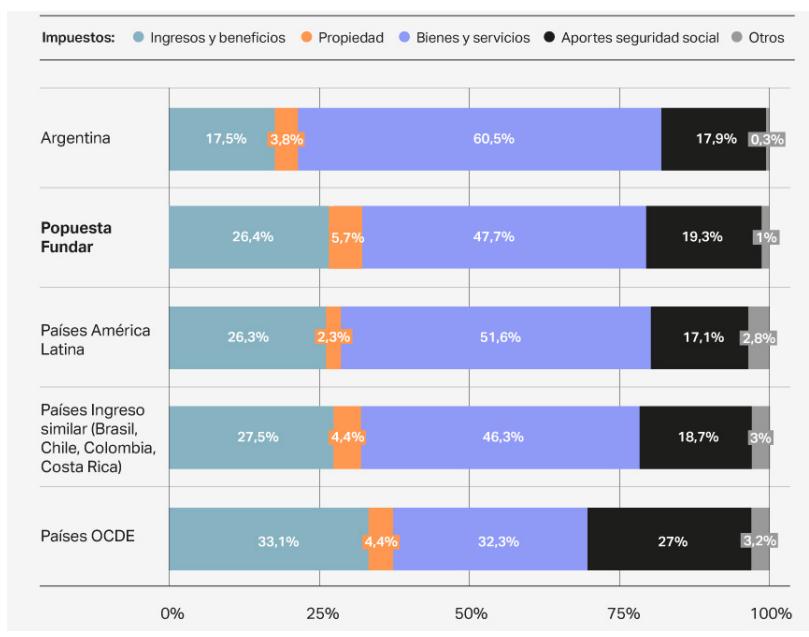


Gráfico 1

En Fundar proponemos un cambio de composición que disminuya el peso de impuestos sobre bienes y servicios (incluidos los que recaen sobre el comercio exterior), que tienen características no deseables, y reforzar los que recaen sobre el patrimonio y los ingresos. A su vez, en estos últimos es necesario lograr un mayor equilibrio entre los diferentes tipos de rentas del trabajo para evitar la desigualdad horizontal existente entre ellas en la actualidad, que la última reforma en el régimen simplificado de monotributo solo compensó muy parcialmente.

Las modificaciones que nosotros planteamos son neutrales en términos de recaudación, tanto para nación como para provincias, y por lo tanto, para el consolidado también. Una idea que se puede resumir en la frase “dime cuánto gastamos y te diré cuánto tenemos que recau-

dar para financiar ese gasto". Así, también respetamos el carácter federal: no afectamos con impuestos nacionales los ingresos provinciales, ni afectamos con tributos provinciales a los ingresos nacionales. Pero sí, para todo, tenemos que hablar de la coordinación tributaria federal.

El objetivo es ir hacia una nueva ley de coparticipación que establezca criterios claros y razonables de asignación y distribución de recursos, con flexibilidad normada para adaptarse a contextos cambiantes.

## ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN NUEVO RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN?

Primero y principal, porque Argentina tiene una desigualdad territorial de las más altas del mundo. Las disparidades entre las provincias son evidentes cuando se comparan indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la población y la densidad poblacional (Gráfico 2).

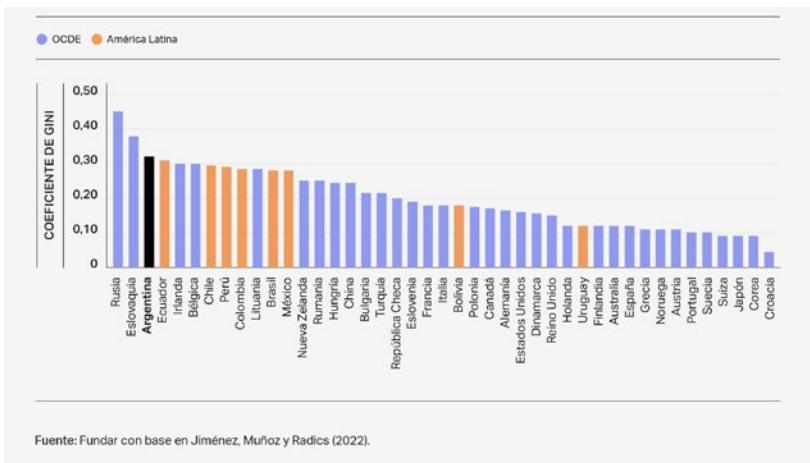


Gráfico 2

Esas disparidades económicas se reflejan en el bienestar de la población. Si queremos que un niño o niña que nace en cualquier parte del país tenga las mismas oportunidades, necesitamos un sistema de transferencias intergubernamentales que equilibre la cancha.

Los desequilibrios territoriales generan una provisión muy desigual de bienes públicos y meritorios, así como problemas de eficiencia inducidos por cuestiones fiscales y riesgos para la cohesión territorial. Si estas disparidades no se compensan, por ejemplo, a través de mecanismos de financiamiento intergubernamental, la desigualdad fiscal subnacional genera diversos problemas:

- Afecta la solidaridad nacional y la equidad regional.
- Crea problemas de ineficiencia fiscal.
- Provoca tensiones políticas regionales y hasta tendencias secesionistas, lo que pone en riesgo la cohesión territorial.

Por todo esto es que la coparticipación federal adquirió rango constitucional con la reforma de 1994 (art. 75). Dado que este mandato no se cumplió, el instrumento sobre el que se estructura la coordinación de la política tributaria federal se mantiene en una situación anómala mediante la prórroga automática de la Ley N° 23.548/1988 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, con sucesivos parches que se han ido agregando como la incorporación de nuevas jurisdicciones, como Tierra del Fuego y CABA que adquirieron jerarquía de provincias.

La reforma constitucional también estableció la propiedad provincial de los recursos del suelo, lo que posibilitó a algunas jurisdicciones (como Neuquén, Chubut y Santa Cruz) el cobro de regalías, profundizando las asimetrías territoriales ya existentes. A su vez, introdujo mayor volatilidad y dificultades para implementar una política fiscal contracíclica por parte del gobierno central.

Finalmente, otro elemento que indica la necesidad de reformar el sistema de coparticipación es la seguridad social, con su componente nacional y provincial. En varias oportunidades se sustrajeron recur-

sos de la masa coparticipable para financiar la previsión social, en un contexto de reducción de las contribuciones patronales primero, y de reformas del sistema después.

## AUTONOMÍA VS COORDINACIÓN

El sistema de tributos en países que adoptaron la forma federal puede adquirir dos formas: autonomía o coordinación. Cada una de ellas tiene ventajas y desventajas.

La autonomía impositiva subnacional está relacionada positivamente con la correspondencia fiscal —recauda el que gasta—, la mejor satisfacción de preferencias locales mediante la descentralización y la necesidad de evitar una restricción presupuestaria débil. Sin embargo, socava los objetivos de equidad personal y territorial —igualdad de oportunidades—, de estabilización y coordinación macroeconómica —mayores potestades tributarias al nivel subnacional pueden ir en detrimento de la generación de recursos propios del gobierno nacional y, consecuentemente, quitar poder de fuego a las políticas de estabilización—, el buen aprovechamiento de las economías de escala tanto en la provisión de bienes públicos como en la recaudación y la coordinación para evitar externalidades interjurisdiccionales, como las que ocurren cuando modificaciones tributarias de un nivel de gobierno afectan las bases imponibles de otros niveles.

La coordinación, por su parte, tiende a eliminar la brecha fiscal vertical y permite, de esta forma, la descentralización. Así, concilia las ventajas de la descentralización y minimiza, al mismo tiempo, las consecuencias adversas sobre objetivos nacionales: contribuye a la equidad horizontal al igualar las capacidades fiscales de las unidades subnacionales, permite alcanzar ciertos estándares homogéneos en la prestación de servicios públicos, induce la armonización de políticas entre unida-

des subnacionales, promueve la eficiencia y el desarrollo económico, y distribuye los riesgos (estabilización) entre los gobiernos subnacionales.

## ¿QUÉ NOS DICE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL?

De manera breve se puede resumir que en el mundo existen tres tipos de mecanismos para reducir las asimetrías entre provincias y estados subnacionales en un país descentralizado:

- **Igualación de ingresos:** se aplica un sistema representativo, con la misma definición de bases y alícuotas, para determinar la capacidad tributaria de cada Estado, pudiéndose incluir algunos o todos los impuestos recaudados a nivel subnacional.
- **Igualación de costos:** el objetivo es que las jurisdicciones puedan ofrecer un nivel básico de servicios públicos.
- **Equiparación de brechas:** gap-filling, que combina los dos criterios anteriores.

El análisis de la experiencia internacional muestra que el mundo va hacia más coordinación y no más competencia federal. La tendencia es hacia la implementación de sistemas de igualación transparentes, basados en fórmulas claras y lo más simples posibles, que minimicen la pérdida de autonomía subnacional y cuyas metodologías se actualicen periódicamente, de manera de adaptarse a las condiciones cambiantes y no perder relevancia en el tiempo.

## ¿QUÉ NOS DICE NUESTRA HISTORIA?

La Argentina es un país federal que nació de la decisión de los representantes de las provincias de asociarse y constituirse como nación, y

así lo proclama la Constitución Nacional, en la parte de sus contenidos férreos, cuando adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

En estos más de 200 años de vida institucional se avanzó desde la separación de fuentes en los primeros años de la Constitución de 1853 hacia un sistema de participación integral y automático establecido —pero aún no definido— en la reforma constitucional de 1994. En materia de organizaciones, se fue avanzando desde la inexistencia de organismos que regularan las relaciones fiscales hasta legislar un organismo fiscal federal en la reforma constitucional de 1994, pasando por el Tribunal Arbitral (Ley 14.390) y la Comisión de Contralor e índices de la Ley 14.788, luego unificados por la Comisión Federal de Impuestos que nace con la Ley 20.221.

Esta debilidad organizacional, en un contexto de interrupciones institucionales y relegamiento del Congreso, ha generado, por un lado, que las urgencias y necesidades de recursos del gobierno nacional hayan afectado en diversas oportunidades los montos coparticipables a las provincias —apropiación de los incrementos de la recaudación del impuesto a los réditos a partir de 1943, modificaciones introducidas por el gobierno de facto en 1967-1968 que implican un retroceso al apropiarse la nación, en forma coercitiva, de una parte de la coparticipación provincial, reformas de la seguridad social (1980, 1992 y 2015).

Siguiendo los lineamientos constitucionales ya mencionados y considerando la heterogeneidad de la Argentina, para alcanzar un criterio de reparto equitativo, desde Fundar proponemos utilizar el enfoque de equiparación de brechas, asumiendo que el coeficiente surge como la diferencia entre la participación de la jurisdicción en las necesidades estándares de gasto y su participación en la recaudación teórica de las bases tributarias propias subnacionales.

Este sistema tiene un antecedente —aunque no exactamente igual— en la Ley N° 20.221, considerada por algunos autores (Porto,

2003) como la perfección de la etapa del federalismo cooperativo que experimentó la Argentina: la distribución de recursos se basaba en variables relacionadas con el costo/gasto (población, densidad) y en la capacidad tributaria potencial (brecha de desarrollo).

## PROPUESTAS

### 1. Nuevo organismo federal

Tal como se dijo, la revisión histórica deja en evidencia que la ausencia de un organismo federal de alto nivel que logre consensos y gestione las relaciones interjurisdiccionales implicó permanentes cambios en la masa coparticipable. Esta carencia dejó también a los diversos pactos/consensos entre provincias y nación huérfanos de un órgano de aplicación que se encargue de hacer cumplir los compromisos.

Actualmente, en la Argentina estas funciones están divididas y asignadas a diversos organismos específicos:

- **Comisión Federal de Impuestos:** surge de la Ley de Coparticipación; es la encargada del control de dicha norma y de la coordinación vertical principalmente en temas de diseño tributario.

- **Comisión Arbitral del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos:** creado por las provincias y encargada de administrar la distribución de la base imponible de dicho tributo, claramente de carácter horizontal.

- **Consejo de Responsabilidad Fiscal:** integrado por la nación y las provincias y encargado de las reglas macro-fiscales.

La propuesta de Fundar supone la creación de un nuevo organismo que deberá diferenciarse de los existentes por su poder de enforcement, es decir, para hacer cumplir sus resoluciones. En el pasado, los consensos fiscales firmados no contaron con los incentivos para cumplirlos por

falta de penalidades en caso de no hacerlo. Estas penalidades no son el objetivo, sino la efectiva aplicación de lo acordado, que resultaría en un sistema más simple y menos distorsivo para el contribuyente.

Además de las representaciones políticas, el nuevo organismo deberá estar dirigido por personal idóneo elegido por concurso, que asegure la publicidad de los actos y de la información que genere, así como la máxima transparencia. Este nuevo organismo tendrá las siguientes funciones:

- Controlar el cumplimiento de normas de coordinación tributaria federal (ley de coparticipación, consensos, acuerdos, etc.) —incluida la aprobación del cálculo de los porcentajes de distribución—, garantizar la liquidación de las participaciones que le corresponde a cada fisco y decidir sobre la analogía de tributos, teniendo la facultad de intervenir a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas.
- Sancionar a las jurisdicciones que incumplan sus decisiones.
- Mantener actualizada una base de datos para el cálculo de los coeficientes de distribución propuestos.
- Acordar un sistema tributario de referencia para los tributos propios de cada jurisdicción que se utilizará para el cálculo de su capacidad tributaria potencial, pudiendo delegar esta tarea en organismos técnicos propios o de otras áreas de la administración pública federal.

## 2. Tres zonas tributarias

La propuesta de Fundar contempla la creación de tres zonas tributarias

- El gobierno federal tiene potestad sobre los impuestos al comercio. En nuestra propuesta de reforma tributaria (ver "Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas"), sugerimos eliminar retenciones, quedando solamente los impuestos al comercio de Aduana. Nuestra propuesta incluye que estos recursos vayan a fi-

nanciar un fondo anticíclico, con lo cual no serían fondos totalmente discretionales de nación.

- Los recursos compartidos incluyen todo lo que no es Aduana, por lo que deben ser coparticipables.
- Por último, las provincias conservan todos los tributos que no son análogos a nivel nacional y las regalías.

### **3. Aumentar la masa coparticipable**

Salvo los tributos específicamente acordados para que se mantengan en la órbita de las jurisdicciones subnacionales —los cuales son materia de coordinación por parte del organismo fiscal federal— y aquellos relacionados con el comercio exterior —que la propia Constitución regla—, todo el resto de los tributos conforman la masa coparticipable.

La propuesta de Fundar apunta a consolidar la masa coparticipable mediante la eliminación de todas las asignaciones específicas de recursos tributarios compartidos y establecer su distribución entre provincias, nación y seguridad social federal (nacional y subnacional), en función de las brechas entre la necesidad de gasto y los recursos propios potenciales. La eliminación de estas asignaciones aumentaría la masa coparticipable en 26%, un monto equivalente al 3,3% del PIB (2023).

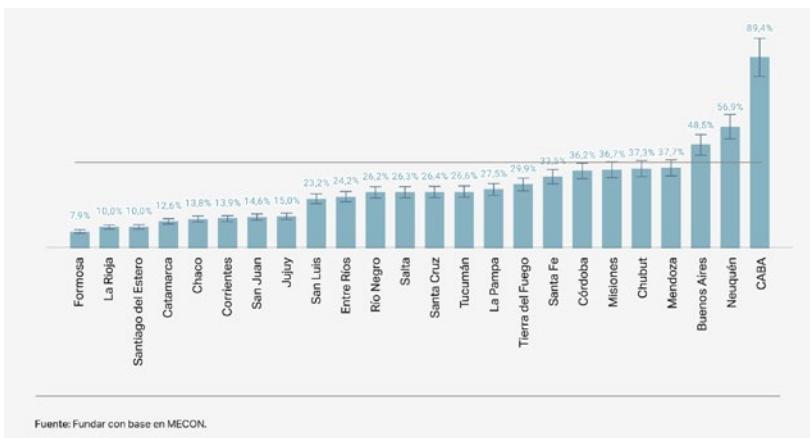
Con respecto a los recursos nacionales no compartidos, se propone para el caso de la seguridad social fortalecer sus recursos propios simplificando la carga tributaria sobre el trabajo personal y aumentando la correspondencia fiscal (ver "Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas"); y para los tributos al comercio exterior, tal como se mencionó, la creación de un fondo anticíclico.

#### 4. ¿Cómo distribuir entre niveles?

La Argentina es el país más descentralizado según gasto (gasto subnacional/gasto agregado) y el segundo según ingresos de América Latina —por encima de los países de la OCDE—, y aun así muestra una significativa falta de correspondencia: los gobiernos subnacionales se encargan de casi la mitad del gasto (62,4% del gasto de capital) y solo recaudan 17 de cada 100 pesos.

A lo largo del tiempo, en particular desde el retorno de la democracia, se han consolidado dos sectores especializados: la nación en el pago de transferencias, con baja intensidad de uso del factor trabajo, y las provincias en la producción de bienes públicos, con alta intensidad de uso del trabajo.

Además, para reflejar mejor la realidad fiscal federal, es importante analizar el grado de autonomía —participación de recursos propios sobre el total— que es muy contrastante según jurisdicción (gráfico 3). Si bien en promedio dichos recursos representaron en 2023 el 40,3% del total, solo tres jurisdicciones superan ese número (CABA, Buenos Aires y Neuquén) y en otras, como Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca, Chaco, Corrientes y San Juan, ese porcentaje no llega al 15%.



Fuente: Fundar con base en MECON.

Gráfico 3

## REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL

Si se desagrega el resultado fiscal nacional del correspondiente a la seguridad social contributiva, se observa que el nivel nacional y provincial tuvieron déficit conjunto en los años ochenta y a partir de 2010, mientras que entre 1990 y 2008 la nación tuvo superávit. Claramente la constante ha sido el déficit de la seguridad social (gráfico 4).

- De 1984 a 2003. Descentralización del gasto con recursos estables: déficit y endeudamiento provincial.
- De 2004 a 2015. Centralización por creciente gasto y presión tributaria nacional. Mejora resultado de las provincias.
- De 2016 a 2023. Reducción del gasto y presión tributaria, sin cambios en la composición. Provincias ganan por fallo de la Corte.

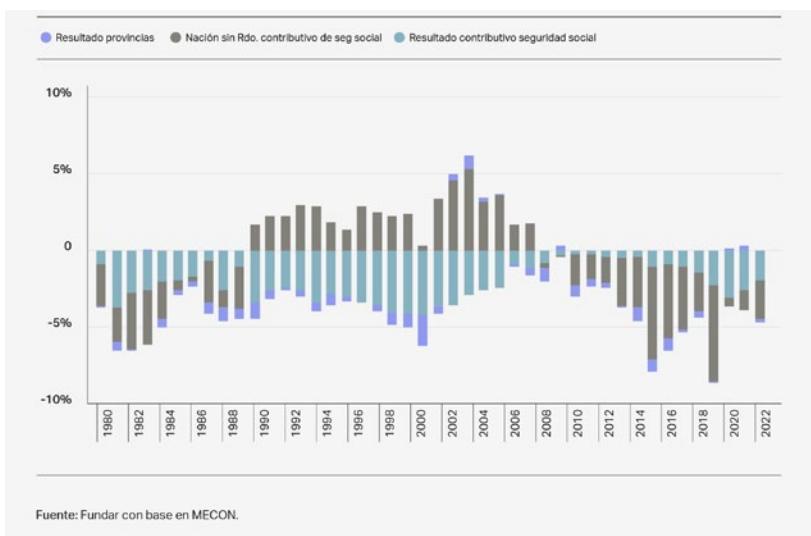


Gráfico 4

## 5. Distribución primaria: nación, provincias y seguridad social

En la distribución primaria de la masa coparticipable deberían considerarse en primer lugar las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, respetando lo establecido por la Constitución Nacional.

Además de los niveles, es necesario considerar el financiamiento del sistema de seguridad social (previsión social) que, como se dijo, es un tercer actor histórico en el reparto de recursos tributarios.

Hay varias razones para contemplar su participación en la distribución primaria. En primer lugar, no solo es una función compartida entre el gobierno federal y las provincias, sino que, además, hay una asimetría entre aquellas provincias que han transferido su sistema público de seguridad social a la nación y aquellas que no. Considerando que los sistemas son deficitarios, su financiamiento entre grupos de provincias no es equitativo.

Una segunda razón es que sus transferencias repercuten efectivamente en todo el territorio, más aún cuando el sistema actual de seguridad social ha incorporado prestaciones no contributivas en las primera y tercera etapa del ciclo de vida. De hecho, tratar el financiamiento de la previsión social en el marco de la distribución primaria es también una manera de aislar al sistema tributario federal de las necesarias reformas en el sistema previsional e impulsar a que todos los niveles de gobierno financien un gasto engendrado en deudas —contabilizadas o no— diferente de otros gastos corrientes más relacionados con el futuro y que no tienen tributos específicos que lo financian —como los aportes y las contribuciones—. Al mismo tiempo, supone un modo de enfrentar juntos los desafíos del envejecimiento poblacional, que es a su vez asimétrico entre jurisdicciones.

El gráfico 5 muestra las opciones de distribución primaria de recursos federales. En la primera columna está la situación actual y en la cuarta columna la propuesta que más nos convence: separar la seguridad social, atender el déficit y repartir luego proporcionalmente según los gastos que efectúe nación y las provincias.

## REPENSANDO LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DE ARGENTINA EN CLAVE FEDERAL

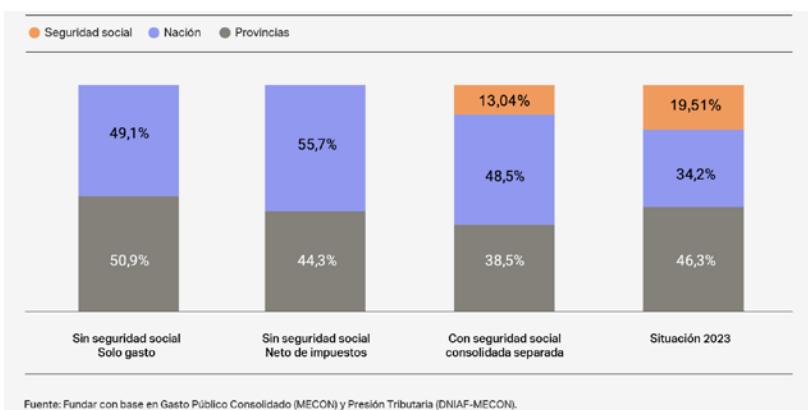


Gráfico 5

### 6. Distribución secundaria: equiparación de brechas (gap filling)

Siguiendo los lineamientos constitucionales ya mencionados y considerando la heterogeneidad de la Argentina, para alcanzar un criterio de reparto equitativo es necesario contemplar el lado de los ingresos y el lado de los gastos. Si solo se considerara la dimensión de los gastos —población, por ejemplo—, se dejaría de lado el importante contraste que hay entre provincias en la capacidad de recaudación propia, profundizado por la dispersión de las bases tributarias y de los recursos naturales —que dan lugar a regalías.

Para establecer los criterios objetivos de reparto entre jurisdicciones, se propone utilizar el enfoque de equiparación de brechas, asumiendo que el coeficiente surge como la diferencia entre la participación de la jurisdicción en las necesidades estándares de gasto y su participación en la recaudación teórica de las bases tributarias propias subnacionales.

Las necesidades estandarizadas de gasto, calculadas periódicamente por el nuevo organismo fiscal federal, responderían, además, al objetivo de lograr la igualdad de oportunidades en todo el territorio, me-

diante la provisión de un nivel básico de bienes públicos y la necesidad de eficientización del gasto público federal.

Por su parte, la consideración de la capacidad tributaria potencial no solo generaría fuertes incentivos para eficientizar la recaudación, sino también —y muy relacionado con el objetivo central de la propuesta— para armonizar los tributos propios (no compartidos). Esto requiere definir lo que la literatura denomina “sistema tributario representativo (de referencia)”, donde se armonizan hechos y bases imponibles así como alícuotas.

Las necesidades estándares de gasto y la capacidad tributaria potencial deberán incluir, o no, en cada nivel jurisdiccional, las prestaciones, aportes y contribuciones de la seguridad social, según se decida integrar total o parcialmente dicho sistema.

Siguiendo la experiencia de la Argentina y la experiencia internacional estamos convencidos de que la fórmula debe ser:

- **Establecer una necesidad de gastos estandarizada:** que todas las provincias puedan proveer un sistema de salud y educación homogéneo. Después, las provincias más eficientes lo harán mejor y las menos eficientes lo harán peor. La competencia será en la eficiencia.

- **Establecer la capacidad tributaria potencial de las provincias:** no es lo mismo una provincia que tiene recursos naturales y puede cobrar regalías que una que no los tiene.

- **Como resultado tenemos cuál es el gap que hay que cubrir:** primero entre nación y provincias, luego entre las provincias.

## CONCLUSION

En línea con el documento “Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas” de Fundar, la reducción de objetivos contribuye a mejorar la precisión de una propuesta de política y las posibilidades de implementarla; esto se vuelve aún más relevante en el

camino hacia una nueva coordinación tributaria a nivel federal.

Los significativos desequilibrios geográficos argentinos son, definitivamente, un aspecto fundamental que debe abordarse en una nueva forma de coordinación federal. Sin embargo, una nueva ley de coparticipación, incluso si es exhaustiva y respaldada por amplio consenso, no podrá solucionar estos problemas por sí sola, menos aun si cada jurisdicción actúa en forma aislada. En este sentido, la propuesta de este trabajo busca encontrar un equilibrio entre la autonomía de los diferentes niveles de gobierno y la necesaria coordinación fiscal a nivel nacional, para reducir la incertidumbre y volatilidad económica del país a través de la estabilización de su sistema tributario.

No se trata de una mera y necesaria revisión de los coeficientes de distribución primaria y secundaria, sino que se propone una nueva institucionalidad que permita encontrar un equilibrio entre la autonomía de los diferentes niveles de gobierno y la necesaria coordinación fiscal.



**Guido Zack**, es director del área de Economía de Fundar. Doctor en Análisis Económico y Magíster en Análisis Económico Aplicado por las universidades de Alcalá y Complutense de Madrid, Magíster en Finanzas por la Universidad de Alcalá y Licenciado en Economía por la UBA. También es profesor e investigador de la UNSAM y UBA. Se ha desempeñado, entre otras cosas, como Economista Jefe del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).



En un país marcado por abruptos ciclos económicos, decisiones estratégicas concentradas en el AMBA y una brecha creciente entre las regiones que producen riqueza y el poder que las administra, ¿qué reformas institucionales se necesitan para que el federalismo deje de ser una promesa?

Esa pregunta atraviesa esta publicación, que reúne las reflexiones y debates de una jornada convocada desde la legislatura santafesina con la participación de referentes del ámbito académico, político y de la gestión pública.

El libro no se detiene en el diagnóstico sino que presenta propuestas concretas como la reforma del Banco Central y el replanteo del Sistema de Coparticipación y Tributario con un fuerte contenido federalista.



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE