

Título: Coaliciones y distribución de recursos entre la nación y las provincias en la Argentina. Los casos de las leyes 12139/34 y 14390/54 durante el justismo y el peronismo.¹

Nombre y apellido: Lara Goyburu

Institución: Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales

Mail: mlgoyburu@gmail.com

Resumen

Este trabajo compara dos leyes de distribución de recursos (coparticipación) entre la nación y las provincias argentinas bajo dos gobiernos de diferente orientación política. Se analiza la dinámica de la coalición que sostenía a cada presidente en el momento de la sanción para explicar cómo promovieron su supervivencia política.

La ley 12139/34, sancionada durante el gobierno de Agustín P. Justo en conjunto con otras leyes tendientes a la salida de la crisis de 1930, significó un primer paso en materia de distribución de recursos. Las leyes que se dieron durante las dos primeras presidencias de Perón (Ley 14390/54 y sus predecesoras 12956/47 y 14060/51) buscaron actualizar aquella distribución en un contexto político y económico cambiante.

Se sostiene que contrario a la Ley 12139/34, en la Ley 14390/54 las provincias favorecidas aunque no vieron plasmados para sí regímenes especiales, se beneficiaron por el porcentaje otorgado por producción de bienes gravados. Sus gobernadores contarían a futuro con mayores ingresos por un recurso fiscal de muy baja discrecionalidad para el Presidente y muy alta discrecionalidad para ellos. Aun así, se encuentran indicios de continuidad entre los integrantes y conformación de ambas coaliciones al momento de la sanción de ambas leyes, evidenciando la capacidad de negociación de las provincias integrantes.

Coparticipación – Argentina – Coaliciones presidenciales

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

INTRODUCCION

Los intereses contrapuestos entre Buenos Aires y el resto de las provincias, y posteriormente entre estado nacional y provincias, y entre éstas entre sí, han marcado la dinámica política y económica argentina hasta la actualidad, fundamentalmente a la hora de tomar medidas que afectan la sustentabilidad económica de las unidades territoriales más pequeñas. En particular, las sucesivas leyes relacionadas con la recaudación y administración de recursos generan enfrentamientos que exceden las pertenencias partidarias remitiendo a pertenencias territoriales, como si la cuestión federal no hubiese sido subsanada.

La pretensión de ejercer una determinada capacidad extractiva, es decir una potestad fiscal desde una perspectiva constitucional, no sólo se encuentra respaldada por recursos de coerción sino además por la legítima invocación del estado como el único actor capaz de garantizar la vigencia y continuidad de ciertos parámetros de organización social. Esta articulación constituyó la principal herramienta para unir diferentes sectores que participaban del proceso de producción y circulación de bienes. Por lo tanto, el estado argentino fue la palanca del progreso nacional (Oszlak, 2004).

La Argentina recorrió un largo camino desde la sanción de la Constitución Nacional (1853) hasta la centralización de dicha capacidad extractiva en manos del estado. La que puede ser entendida como primera ley de coparticipación (Ley 12139/34 de Unificación de Impuestos Internos al Consumo) y las sucesivas que la fueron reformando tienen como común denominador haber sido sancionadas en momentos de crisis (o algún tipo de excepcionalidad institucional); es decir que el estado fue centralizando las decisiones sobre tributación por necesidad más que por planificación. De este modo “A través del tiempo, el régimen de coparticipación se ha hecho inevitablemente eco tanto de circunstancias imprevistas, de la tendencia al desfinanciamiento previsional, como de crisis macroeconómicas que afectaban los recursos y/o detonaban medidas de política tributaria que alteraban el reparto. La consecuencia natural de ello ha sido la creciente complicación, hasta niveles asombrosos, del esquema.” (Lousteau, 2003:87).

Este trabajo se centra en comparar dos leyes de coparticipación en dos gobiernos diferentes, buscando dar cuenta de qué relación tuvieron estas leyes con la dinámica de la coalición gobernante y en qué medida significaron beneficios que permitieran garantizar la supervivencia política de los Presidentes.

La primera que se analiza es la 12139/34 sancionada durante el gobierno de Agustín P. Justo en conjunto con muchas otras leyes tendientes a la salida de la crisis económica de 1930. Esta ley significó un primer paso en materia de distribución de recursos entre el estado nacional y las provincias, del cual no se pudo volver atrás, y a partir de su análisis se puede vislumbrar que los intereses partidarios y locales coincidieron plenamente. En principio se puede afirmar que la mayoría concordancista representaba los intereses provinciales y que logró imponerse sobre los argumentos socialistas que representaban a la Capital Federal y habían asumido la representación ad hoc de los intereses de los territorios nacionales. Teniendo en cuenta el momento histórico particular, en el cual la UCR no participaba en elecciones y el fraude mantenía a la Concordancia en el poder provincial, el espectro político-partidario representado en el Congreso reflejaba estas dos mayorías claras que representaban intereses territoriales diferentes, facilitando entonces las negociaciones políticas (Molinelli, Palanza y Sin, 1999; cuadros 2.79 y 2.97).

Las sucesivas leyes de Coparticipación Federal posteriores también se dieron en momentos institucionales especiales. En segundo lugar entonces se analizarán las leyes que se dieron durante las dos primeras presidencias de Perón, donde (como se argumentará más adelante) los intereses localistas eran sumidos bajo el liderazgo del Presidente. En este caso entonces se analizará la letra y el contexto de la Ley 14390/54 (y sus predecesoras las leyes 12956/47 y 14060/51).

MARCO TEORICO

Las condiciones y recursos necesarios para que los líderes puedan garantizar su supervivencia política se encuentran desarrolladas en la Teoría del Selectorado propuesta por Bueno de Mesquita (2003). El mismo, a partir de la elaboración de un modelo matemático, sugiere la existencia de un vínculo entre el selectorado y la coalición ganadora, cuya relación condiciona las perspectivas de supervivencia política de un líder.

Así postula que todo sistema político está conformado por tres grupos:

- i. la coalición ganadora (W), subconjunto del selectorado, cuyo tamaño es el suficiente para asegurar el arribo y permanencia del líder en el poder;
- ii. el selectorado (S), subconjunto más amplio que se define como el conjunto de individuos que poseen los recursos y atributos institucionalmente establecidos para elegir líderes y obtener bienes privados a cambio;
- iii. los residentes (N), conjunto al cual pertenecen todos los habitantes de un estado, y que contiene a S y W.

En teoría las posibilidades de ser incluidos en W es la misma para todos los miembros de S (W/S), lo que se denomina *regla de lealtad*. Del mismo modo, existe la probabilidad de que un integrante de W sea excluido de futuras coaliciones, probabilidad que está dada por el *riesgo de exclusión* ($1-W/S$). De este modo, a medida que W disminuya o S aumente, disminuirá la razón entre estas y por lo tanto aumentará la lealtad y el riesgo de exclusión.

Siguiendo el modelo de supervivencia propuesto, los líderes conservan el poder a través del reparto de recursos que obtienen a partir de la recaudación de impuestos, lo que les permite vía el gasto ofertar una canasta de bienes públicos -que benefician a toda la población- y de bienes privados -que benefician directamente a los miembros de W-. De este modo, el líder y sus adversarios (C) proponen una oferta determinada en relación al gasto y a la recaudación, y por ende vinculada a la provisión de bienes privados y públicos, entre las cuales cada miembro de S debe elegir.

Puesto que los bienes privados son distribuidos exclusivamente entre quienes pertenecen a W, la posibilidad de defección se encuentra condicionada por la expectativa de seguir gozando de los mismos en el futuro, tanto como por la posibilidad de ser incluidos en la W del adversario. Así, el líder deberá intentar conservar la W que

lo llevó al gobierno variando sus decisiones en materia de gasto e impuestos a fin de mantener el statu quo y evitar que miembros de su W la abandonen. La clave se encuentra entonces en mantener una estructura de financiación y distribución que resulte en una oferta creíble para los miembros de W, y que supere o iguale a la de los potenciales C. Por lo tanto, si la W es amplia y el S en relación pequeño, el líder debiera ofertar tasas de tributación menores, con altos niveles de gasto, proveyendo primariamente bienes públicos. Contrariamente, si la W es pequeña y el S amplio, la presión tributaria será mayor, mientras que el gasto decrecerá, proveyendo principalmente bienes privados. La supervivencia estará definida por la capacidad del líder para encontrar una combinación de gastos e impuestos que resulte adecuada para, por un lado evitar la aparición y el éxito de sus adversarios, y por otro le permita maximizar sus ingresos y el grado de discrecionalidad sobre la distribución de bienes privados de forma de mantener la lealtad de los miembros de su W y superar las posibles ofertas de C.

En lo que se refiere al tamaño ideal que debiera tener W, y sus consecuencias sobre la supervivencia del líder, este está estipulado por la razón que se deriva de la relación entre W y S. De este modo, y siguiendo la teoría, se puede afirmar que cuando W es pequeña en relación con un S amplio, será más probable el reparto de bienes privados, y crecerá la lealtad de los miembros de la coalición al líder. Por el contrario, cuando la W es amplia en relación al S, primará el reparto de los bienes públicos y decrecerá la lealtad al líder. A partir de este razonamiento se puede afirmar que los líderes preferirán W pequeñas en relación a S amplios, y que cualquier cambio que modifique la razón entre estas tendrá un impacto directo en la posibilidad de supervivencia del líder.

El Poder Ejecutivo argentino cuenta con recursos institucionales, fiscales y de administración pública cuya manipulación incide en la formación de coaliciones y puede influir en el costo de mantenimiento de las mismas.

Para este análisis es importante dar cuenta de los recursos fiscales con los que cuentan los Presidentes argentinos como mecanismos para reducir el costo de sus W. Estos se dividen en automáticos y no automáticos, y de libre disponibilidad o de asignación específica, ya que es esta caracterización la que permite entender la importancia de cada uno de los mismos en el armado y mantenimiento de las coaliciones presidenciales (Bonvecchi y Zelaznik, 2010).

Estos recursos fiscales financian W y, siguiendo la teoría, podemos afirmar que cuanto mayor sea el carácter discrecional para su asignación por parte del Presidente y más cercanos a la asignación específica sean, mayor será el poder de este para controlar su coalición y así mantener alto el riesgo de exclusión, en tanto la buena relación con el Presidente será para los gobernadores la garantía de percepción del beneficio privado. En otras palabras, en la lógica del sistema institucional argentino, las "...transferencias intergubernamentales políticamente más valiosas para el Presidente argentino son aquellas que le confieren el mayor grado posible de discrecionalidad, y simultáneamente, garantizan en la mayor medida posible a los gobernadores seguridad en la recepción del dinero pero con la menor discrecionalidad posible para administrarlo" (Bonvecchi y Zelaznik, 2010:77). Por el contrario, los gobernadores tendrán preferencia por las transferencias automáticas, de menor discrecionalidad del ejecutivo, y con una mayor discrecionalidad local, como por ejemplo los fondos que derivan del régimen de coparticipación federal.

Se puede afirmar entonces que las transferencias discrecionales crecen en la fase de ascenso de los líderes con una W amplia y en la fase de caída de los líderes con una W pequeña, debido a que dadas estas circunstancias los líderes deben persistir en la entrega de bienes privados para mantener su W y por lo tanto continuar en el poder. La característica de estas transferencias es que privatizan el acceso al bien público *estabilidad* y, paralelamente, aquellas de asignación específica refuerzan el carácter privado de la distribución. Así la capacidad de construir poder territorial por parte de los Presidentes, y puesto que sobre las transferencias las preferencias de los gobernadores y de los Presidentes son opuestas, estos últimos deben dar con un equilibrio entre transferencias discrecionales y no discrecionales que maximice su probabilidad de supervivencia, porque no es tan importante el monto de lo transferido, como la capacidad de su uso discrecional por parte de unos y otros (Bonvecchi y Lodola, 2009).

CONTEXTO HISTÓRICO EN EL QUE SURGE LA LEY 12139/34: la coalición justista

La presidencia del Gral. Agustín P. Justo (1932-1938) definió la salida del primer golpe de Estado que sufrió la República Argentina, encarado por el Gral. José Félix Uriburu (1930-1932). Esta presidencia significó en términos políticos la vuelta al pasado con la Ley Sáenz Peña² esta vez atemperada por el fraude, y en términos económicos un regreso a los lazos comerciales protectores de Gran Bretaña, aun cuando el mundo en que dichos lazos se habían desarrollado estuviera en crisis. El Gral. Justo heredó los beneficios de la revolución del Gral. Uriburu para sí y para la coalición de políticos tradicionales que lo rodeó, así como para la elite económico-social (intereses agropecuarios y gran comercio internacional) que obtuvo beneficios sustanciales en la década del '30.

Este fue un gobierno fuerte apoyado en una coalición integrada por sólidos factores de poder: las fuerzas armadas, la oligarquía, la diplomacia británica, la Iglesia. La experiencia de las administraciones populares, como la encabezada por Hipólito Yrigoyen, quedaría desterrada por algunos años. El optimismo que engendró la Reforma Electoral de Sáenz Peña estaba muerto. La Argentina enfrentaba una nueva etapa de su historia.

El acceso de Justo a la Presidencia estuvo respaldado por una Concordancia de radicales antipersonalistas, socialistas independientes y conservadores. Dicha agrupación, que persistió hasta la muerte de Justo en 1943, no era un partido en sentido moderno sino un conglomerado de fuerzas unidas por razones estrictamente electorales. Se repartían los cargos electivos y los puestos públicos de acuerdo a una rigurosa serie de acuerdos personales previos.

Mediante proscripciones – como la de la fórmula radical en 1931 – o un fraude "patriótico", la Concordancia se mantuvo en el poder. De hecho, una maquinaria electoral sofisticada sustituyó a la voluntad popular. Hubo, por supuesto, algunas excepciones. La más relevante fue cuando Amadeo Sabatini ganó el Gobierno de Córdoba superando a los conservadores. En cambio, la intervención federal a Santa Fe, gobernada por los demócratas progresistas, o la victoria de Manuel Fresco en la

² Ley 8.871, sancionada en 1912, que estableció el voto universal, secreto y obligatorio para los ciudadanos argentinos varones, nativos o naturalizados, mayores de 18 años de edad, habitantes de la nación y que estuvieran inscriptos en el padrón electoral.

provincia de Buenos Aires en 1935, pusieron tristemente de manifiesto la voluntad fraudulenta del gobierno nacional.

Desde el punto de vista político, Justo se proponía reeditar el modelo de la República de los Notables³. Si bien faltaban las grandes personalidades de antaño, el general disponía de colaboradores prestigiosos como Antonio de Tomaso, Federico Pinedo y Julio A. Roca (h). Ellos fueron los ejecutores de una política administrativa eficiente, moderadamente intervencionista en lo económico, que procuró superar la crisis interna derivada de la gran depresión internacional.

La figura central de este proceso fue Federico Pinedo. La entrada de su equipo a la conducción económica del país (1933-1943) diseñó lo que llegaría a ser una política económica nueva. Dicha formulación tuvo en cuenta las alternativas de la política imperial británica que, en los acuerdos de Ottawa (1932), priorizó el comercio con sus dominios por encima de sus clientes tradicionales, entre ellos Argentina.

La estrategia de Pinedo se apoyó en dos tipos de medidas: estructurales (más ortodoxas) y anticíclicas (más heterodoxas). Las primeras se vinculaban a las negociaciones con Gran Bretaña. El ejemplo más conocido es el Pacto Roca-Runciman (1933) que aseguró el mantenimiento de la cuota de carne enfriada en el mercado inglés concediendo a cambio la inversión de las divisas provenientes de dicho comercio en bienes manufacturados británicos. Los grandes favorecidos fueron los intereses de los grandes ganaderos argentinos (parte importante de la coalición justista) que de ese modo aseguraron su fuente de ingresos (Villanueva, 1972).

Las medidas anticíclicas daban apoyo a la industria local con el doble fin de preservación de las fuentes de empleo necesarias para resistir la crisis y la atracción de capitales extranjeros al sector industrial del país⁴. Por otro lado, la creación del Banco Central (1935) permitió al gobierno nacional comenzar a utilizar el control de cambios

³ Entre 1880 y 1916 el gobierno de la Argentina –nacional y provincial- estuvo conformado por un grupo de personas que se veían a sí mismos como los *notables*: hombres que por su origen, educación, fortuna o posición social, se consideraban naturalmente llamados a protagonizar la vida política, restringiendo la participación en este terreno a otros sectores sociales. Lo que se conoció también como la República Conservadora, de fuerte impronta liberal en lo económico, estuvo signada en lo cultural por la Generación del '80, una élite política y empresarial que adhería por formación y tradición a las corrientes literarias, artísticas y de pensamiento europeas.

⁴ Villanueva (1972) -entre otros- ha demostrado, sin embargo, que el Plan económico Pinedo no creó la moderna industria nacional, sino que esta había crecido con ímpetu entre 1924 y 1930 y las medidas posteriores sólo apuntaron a recuperar el ritmo perdido.

como un instrumento de política económica y no ya como un mero instrumento de cambio. También se encaró un ambicioso plan de obras públicas que buscaba la modernización de ciertas zonas atrasadas de la república y la integración territorial, además de la generación de empleo público que permitiera paliar la desocupación producto de la crisis, así como favorecer a las provincias parte de la coalición presidencial (Ballent y Gorelik, 2001). Es en este mismo terreno de intervención del estado para superar la crisis económica que se inserta la ley 12139/34.

SANCIÓN DE LA LEY 12139/34

La Ley de Unificación de Impuestos Internos al Consumo surge como respuesta al estado de anarquía que en materia impositiva vivía el país por aquellos días. El establecimiento en los territorios provinciales de impuestos al consumo de productos provenientes de otras provincias se realizaba como una forma de obtención de recursos para financiar sus muchas veces abultados gastos provinciales y/o como represalia a la imposición de impuestos que en otras provincias se aplicaban a sus productos. Esto no solo tenía repercusión en el bolsillo de los consumidores sino que muchas veces reclamaba la atención de la Corte Suprema, puesto que se habían convertido en verdaderas aduanas interiores. Por otro lado, frente a la crisis de 1890 el estado nacional había también impuesto tasas al consumo de algunos productos, por lo que la superposición impositiva encarecía aún más el consumo popular.

La forma de la ley

Esta normativa fue un proyecto del Poder Ejecutivo y tomó la forma de ley-convenio⁵, ya que la facultad constitucional de establecer impuestos indirectos estaba en manos de las provincias, quienes con esta ley delegaron al estado nacional la facultad de la recaudación a cambio de la distribución de lo recaudado. Esta distribución se realizó principalmente de acuerdo al promedio de impuestos recaudado por cada una de las provincias entre los años 1929-1933, recibiendo éstas su parte en la medida en que se comprometieran a eliminar sus propios impuestos internos o aquellos gravámenes similares a los que el estado nacional empezaba a recaudar.

Complementando esta ley se sancionó el impuesto a las ventas (Ley 12143) sobre la base de un impuesto a las transacciones de 1931, y se ratificó el impuesto a los réditos

⁵ Requería la adhesión de las provincias mediante leyes de sus respectivas legislaturas.

de 1932 (Ley 12147). Este par de gravámenes también quedó sujeto a coparticipación federal.

En esta etapa el sistema fue netamente devolutivo⁶, ya que otorgaba prioridad en la distribución de la masa coparticipable a las provincias que aportaban el mayor volumen de recursos, es decir aquellas con mayor población y desarrollo relativo.

La ley establecía lo siguiente:

- Las provincias adheridas recibirían una suma igual al promedio de lo que hubiesen recaudado entre 1929-1933, más un 10% durante 1935, y luego de ese año se deduciría un 10% anualmente que se repartiría entre las mismas a partir de 1936 en proporción a la población que indicara el último censo oficial aprobado.
- Además de estas percepciones, las provincias recibirían un 10% de lo recaudado que se repartiría entre ellas de acuerdo a la población, aumentando en un 10% anual hasta llegar al 50% en el año 1939.
- Adicionalmente la ley establecía un plus de coparticipación accesorio, igual al promedio de lo que recaudaron entre 1929-1933, a las provincias productoras de vino, alcohol y azúcar (Salta, Jujuy, Tucumán, San Juan y Mendoza). Este plus lo percibirían en su totalidad durante 1935 y se iría disminuyendo en un 5% anual hasta 1939, y en un 2% anual posteriormente, hasta llegar a ser del 50% en 1954. Pero el verse afectadas por esta disminución la ley les daba el derecho de reclamar al estado nacional que este se hiciese cargo “...hasta su extinción, deuda provincial actualmente existente, consolidada o que se consolide antes de tres años, por un importe nominal cuyo servicio de interés y amortización equivalga a las cantidades que las provincias dejaran de percibir cada año en relación al inmediato anterior...”⁷.
- A partir del año 1940, la distribución primaria⁸ se realizaría de acuerdo a la proporción entre lo que les corresponde a las provincias entre los años 1938-1939 y lo recaudado por la nación para sí durante el mismo tiempo.

⁶ El reparto de lo recaudado se puede realizar siguiendo dos criterios diferentes: devolutivo, cuando la recaudación de impuestos está diseñada para devolverle a cada una de las jurisdicciones los fondos correspondientes a la base tributaria radicada en la misma; redistributivo, cuando la transferencia está vinculada con diferencias en la capacidad recaudadora de cada jurisdicción y la necesidad de igualar el consumo de bienes públicos por parte de las diferentes jurisdicciones.

⁷ Ley 12139/34; Art. 8, B.O. 28/XII/34

⁸ Distribución primaria es la que se da del total de lo recaudado entre la nación y las provincias; distribución secundaria es la que se realiza de lo que les toca a las provincias entre sí mismas.

- Las provincias que se adherían a este régimen se comprometían a no cobrar por el término que durara la ley los artículos que estuviesen gravados por la misma o similares.
- La duración de la ley se fijaba por 20 años, cumplidos los cuales quedaría prorrogada tácitamente si ninguna de las partes lo había denunciado dos años antes.

Las consecuencias para la coalición presidencial

La coalición presidencial, que en el Congreso tomaba la forma de la mayoría concordancista, representaba los intereses provinciales, mientras que la coalición opositora, encarnada en el Congreso por los socialistas, representaban principalmente a la Capital Federal (donde yacía su base electoral) y había asumido la representación ad hoc de los intereses de los territorios nacionales⁹. Teniendo en cuenta el momento histórico particular en el cual la UCR no participaba en elecciones y el fraude mantenía a la Concordancia en el poder provincial cuando ésta no podía sostenerse por los votos, el espectro político-partidario representado en el Congreso reflejaba estas dos mayorías claras que representaban intereses territoriales diferentes, facilitando entonces las negociaciones políticas (Molinelli, Palanza y Sin, 1999; cuadros 2.79 y 2.97).

A pesar de las oposiciones en torno a esta ley la bancada socialista colaboró activamente a través de su representación en la Cámara de Diputados y, dentro de ésta en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, en el desarrollo y estudio de esta ley puesto que coincidían con los concordancistas en considerarla como estratégica para la unidad económica del país y para el ordenamiento definitivo de las finanzas y de la economía nacional. Sosteniendo una firme convicción en que las manifestaciones del federalismo argentino habían llevado a la constitución de estados provinciales provistos de barreras aduaneras y dispuestos a tratarse como enemigos en el campo de la economía, ambas fuerzas participaron activamente en todas las instancias del debate, apoyando en principio la sanción de esta ley.

Esto es importante, puesto que su sanción afectaría intereses de los integrantes de la coalición presidencial, y es en este marco en el cual deben entenderse algunas de las disposiciones especiales defendidas por la concordancia y resistidas por los socialistas.

⁹ Esta afirmación se desprende tanto de la lectura del debate parlamentario de la ley en estudio, como de las declaraciones de los socialistas al Diario La Vanguardia por aquellos años.

Para esto, es importante distinguir los actores involucrados en la sanción de esta ley, sus incentivos y que efectos tuvo dicha sanción para cada uno de ellos. Tal como afirma Porto “La distribución del producido de los impuestos unificados tanto entre nación y provincias, como entre cada una de las provincias, se estableció mediante un mecanismo sumamente complicado, sólo explicable en función de los distintos intereses creados que se trataba de no lesionar abruptamente” (2003:9).

En primer lugar, el Poder Ejecutivo era el primer interesado en su sanción. Las herramientas ortodoxas para estabilizar la economía en el contexto de una importante crisis global habían demostrado no ser de mucha utilidad. La ley 12139/34 se enmarca en el conjunto de medidas heterodoxas que el Poder Ejecutivo comienza a ensayar para dar salida a esta crisis. El objetivo primordial estaba en mejorar la recaudación nacional, evitando la doble o triple imposición tributaria sobre los ciudadanos (con un claro efecto en el consumo) y dar por finalizada una “guerra impositiva” entre la nación y las provincias, y entre estas entre sí, que había comenzado allá por 1890. Así, el Poder Ejecutivo logra la sanción de esta Ley en el Congreso, pero, y como ya se mencionara, al afectar intereses de las provincias que formaban parte de su coalición debió aceptar que se incluyeran compensaciones.

Hubo provincias claramente privilegiadas: Mendoza, Jujuy, Salta, San Juan y Tucumán y sus respectivos grupos económicos, que integraban la coalición justista. Estas provincias obtuvieron con la sanción de esta ley un adicional en la cuota de reparto durante 20 años y la posibilidad de trasladar sus deudas al Estado Nacional obteniendo de este modo importantes compensaciones tanto a las finanzas provinciales como a los grupos económicos radicados en su territorio, en especial los regímenes especiales que se establecieron para el vino y el azúcar que ya contaban además con otro tipo de exenciones impositivas.

En tanto, las provincias pequeñas que también formaban parte de la coalición justista (Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos y San Luis) también obtuvieron un adicional del 10% incremental durante 5 años, logrando adicionalmente que el cobro de impuestos nacionales no se extendiera a materias primas no alimenticias en su territorio, pudiendo en este rubro seguir cobrando impuestos provinciales.

En el caso de Santa Fe también obtuvo un adicional del 10% incremental durante 5 años, sin embargo no logró que no se cobren impuestos a materias primas no

alimenticias en su territorio, pero si importantes ventajas impositivas para la producción de cerveza con cebada local.

Finalmente, Buenos Aires y Córdoba, aun cuando como las anteriores obtiene un adicional del 10% incremental durante 5 años, no obtienen claros beneficios adicionales, aunque su apoyo puede ser explicado por su pertenencia a la coalición presidencial¹⁰.

Los grandes afectados por la sanción de esta ley entonces serían los territorios nacionales y la Capital Federal, así como los ciudadanos de estos distritos y las pequeñas empresas e industrias productoras que, o estaban radicadas en estos territorios o quedaron afuera de los incentivos impositivos y de las compensaciones que sí recibieron los grandes sectores empresariales de las provincias antes mencionadas. Estos no lograron ser incluidos en el reparto con cuota propia, de modo que no fueron parte de la coparticipación secundaria, quedando a merced del Poder Ejecutivo nacional en lo financiero, afectando así la base territorial de la coalición socialista con intenciones de desafiar a la coalición justista en el control del gobierno.

La coalición justista entonces es pequeña en relación a un selectorado que se fue ampliando a instancias de la Ley Sáenz Peña, aunque el fraude sistemático y las intervenciones provinciales mantenían controlada la posibilidad de que de allí surgiera un contrincante con posibilidades ciertas de derribarla. Aun así, la posibilidad latente de tal surgimiento, así como la predicción teórica que afirma que cuando la coalición es pequeña en relación a un selectorado amplio se requiere del reparto de bienes privados para asegurar la lealtad de los miembros al líder, pareciera funcionar en este caso. Asimismo, la ausencia de los radicales como contrincantes apelando al selectorado y a los miembros de la coalición para reemplazar al actual líder, y la estrategia de apelación a residentes que no formaban parte del selectorado por parte de los socialistas, reforzó la estrategia del justismo de brindar mayores beneficios a los miembros de su propia coalición para asegurar su supervivencia en el corto plazo.

¹⁰ Cabe destacar que la cerveza también recibió un régimen especial, al igual que el vino y el azúcar, y que este producto, desde su materia prima hasta la elaboración final se radicaba fundamentalmente en Buenos Aires, y que su industrialización empleaba a una gran cantidad de personas en esta provincia, razón que argumentaron los concordancistas al defender tal régimen especial que la favorecía (Azcorra y Goyburu, 2009:13).

CONTEXTO HISTÓRICO EN EL QUE SURGE LA LEY 14390/54 Y SUS PREDECESORAS LAS LEYES 12956/47 Y 14060/51: la coalición peronista

Para acercarnos a la construcción de la coalición peronista es necesario extender el análisis hacia el período inmediato anterior a las elecciones de 1945, ampliando sus inicios a 1943.

El período 1943-1955 entonces revela la definitiva aparición de los sectores laborales en los niveles de decisión política, sumando su participación a los sectores que hasta entonces habían detentado el predominio político. Esto significó que sectores que no habían sido parte del selectorado hasta el momento comenzaran a formar parte del mismo y a tener chances ciertas de formar parte de la coalición ganadora.

El 4 de junio de 1943 el presidente Ramón S. Castillo (cuya neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial censuraron los inversores ingleses y norteamericanos) había sido depuesto por un gobierno militar encabezado por el Gral. Arturo Rawson quien no pudo mantenerse a pesar de haberse apresurado a informar que rompería relaciones con el Eje. Ocurre que más allá de las presiones internacionales, el neutralismo de Yrigoyen y Castillo en las dos guerras mundiales tenía simpatías en las Fuerzas Armadas y en la población. El día 6 del mismo mes y año fue designado como presidente el Gral. Pedro Ramírez y como Vice el Contralmirante Sabá Sueyro. El día 7 de junio una Acordada de la Corte Suprema de Justicia legitimó el golpe. El 17 de julio de 1943 fallece el Contralmirante Sueyro y es sustituido por el Gral. Edelmiro Farrell quien asume como Presidente a la renuncia de Ramírez el 9 de marzo de 1944.

Varias fueron las tensiones al momento del golpe y durante el gobierno de facto. Los relevos durante el gobierno militar se debían a las tensiones internacionales provocadas por la Segunda Guerra Mundial y las presiones de Gran Bretaña, que en tales circunstancias vivía momentos dramáticos y observaba la transferencia del poder económico, político y militar a Estados Unidos. Como la Argentina de los años '30 había quedado sólidamente atada a la influencia británica, ese cambio en el poder mundial traía consigo consecuencias indudables en la política y economía local (Gerchunoff y Fajgelbaum, 2006).

Hasta el alzamiento de 1943 en el tablero político los conservadores representaban a las elites provinciales, los radicales conformaban la fuerza política de los sectores medios

ciudadinos, y un embrionario sindicalismo dividía a los agrupamientos obreros entre socialistas, anarquistas y comunistas, favoreciendo estos desencuentros a los empresarios, ya que estos tenían políticas comunes a la hora de las negociaciones con las autoridades y los sindicalistas no. Este alzamiento entonces viene a cerrar “el ciclo oligárquico” abierto con el golpe de estado del 6 de septiembre de 1930, al modificar el gobierno militar el viejo Departamento de Trabajo para crear la Secretaría de Trabajo y Previsión poniéndola a cargo del Coronel Juan Domingo Perón, quien inició una política de reivindicaciones sociales y de reorganización sindical que llegaría a ser verdaderamente revolucionaria (Sampay, 1975:71).

En tanto, en el contexto externo Roosevelt, Churchill y Stalin se reunían en la Conferencia de Yalta para decidir las áreas de influencia de las grandes potencias del mundo en el nuevo orden mundial. Roosevelt consideró allí a los países latinoamericanos como aliados de Estados Unidos, menos a la Argentina que había declarado tardíamente la guerra al Eje (Gerchunoff y Fajgelbaum, 2006).

Perón buscó reestructurar el sindicalismo otorgándole unidad. De este modo fue logrando la confianza de los sumergidos sectores obreros a la vez que concedía sensibles mejoras a su nivel de vida a partir de una importante Legislación Laboral Provisional sancionada por el Gobierno de Facto. Los vaivenes del gobierno militar llevaron a su renuncia y posterior detención en la Isla Martín García. La reacción a esta medida dio a luz un nuevo movimiento político cuyo nacimiento la historiografía ha coincidido en fechar el 17 de octubre de 1945. A partir de ese momento la realidad política argentina fue sacudida por un verdadero fenómeno social: el peronismo. Los trabajadores que hasta entonces no habían gravitado en el poder comenzaron a ser parte importante de la coalición peronista, y los sindicatos una parte importante de la coalición ganadora (Mackinnon, 2002).

El 24 de febrero de 1946 la fórmula Perón-Quijano ganó las elecciones presidenciales con el 52% de los votos, ganando en casi todas las provincias. En Córdoba, San Juan y San Luis el peronismo perdió las presidenciales pero ganó las gobernaciones. Corrientes quedó como la única provincia con un gobernador opositor y fue intervenida al año siguiente¹¹ (Lorenzo, 1999:135).

¹¹ Entre los fundamentos de tal intervención figuraban los cuestionamientos a la ley electoral provincial, a la distribución de las secciones electorales, al funcionamiento del Colegio Electoral que eligió al

Teniendo como columna vertebral al movimiento obrero, la coalición peronista también estaba formada por otros sectores: empresarios nacionales orientados al mercado interno, propietarios rurales asfixiados por el trust de frigoríficos ingleses y estadounidenses, funcionarios públicos, profesionales y académicos identificados con el programa nacionalista.

Otro sector que apoyó al primer peronismo fue la Iglesia Católica. Este apoyo vino a consecuencia del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°18411/43 que implantaba la enseñanza religiosa y que se convertiría en Ley 12978/47. A esto se sumaba la frecuente participación oficial en las ceremonias religiosas y la invocación a la llamada Doctrina Social de la Iglesia¹².

Según Floria el peronismo fue una “ecuación política y social”, “triunfo de un movimiento político basado en el Partido Laborista, coaligado con disidentes de la UCR, reunidos en una Junta Reorganizadora, que al cabo sumó el apoyo de sectores medios del interior y aún de sectores altos, con fuerte base obrera, pero no por eso clasista, que recogió muchos votos antes dirigidos a los conservadores, mordió en el electorado antes radical, interesó a votantes que antes habían sido socialistas y ganó provincias tan diferentes como Buenos Aires y Catamarca (...) logrando los principales centros de poder político y económico del litoral” (1972:102-103).

La convergencia de ciudadanos de tan distintos orígenes políticos fue lograda por Perón en torno a objetivos nacionales que aseguraban un amplio consenso y que Perón mismo llamó sus grandes banderas:

- i. Justicia Social: desplegada desde la Secretaría de Trabajo y Previsión y enarbolada en su presidencia.
- ii. Soberanía política: comprometida entonces por las presiones políticas y militares que la Argentina recibió en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial (para ejemplo el embajador de Estados Unidos, Braden, influyó en la formación de la Unión Democrática).

governador en 1946 y las innumerables denuncias de diferentes instituciones y personas que daban cuenta de la subversión institucional que vivía la provincia. Finalmente, se sostenía que el pueblo de Corrientes era merecedor de disfrutar el ideal de la justicia social plebiscitado en toda la nación al momento de las elecciones inmediatamente anteriores (Lorenzo, 1999).

¹² El conflicto con la Iglesia que estalló en forma violenta a fines de 1954, tenía sin duda raíces anteriores a esa fecha. Luego del apoyo electoral en 1946, las autoridades eclesíásticas adoptaron actitudes cada vez más frías, en la medida misma en que la obra del régimen invadía el campo y lo marcaba con su signo político asistencial (Halperín Donghi, 2006:141).

- iii. Independencia económica: el país había sufrido en términos económicos las consecuencias de no contar con un verdadero desarrollo industrial y de gobernar sin el tutelaje británico.

Estas bases programáticas aseguraban también el apoyo de importantes sectores de las Fuerzas Armadas, en cuya oficialidad había Perón ganado prestigio, fuerzas que también formaron parte de su coalición. “Nunca un gobierno constitucional había incluido entre sus funcionarios a tantos militares, retirados o en actividad. Muchos de estos fueron convocados de acuerdo a un reglamento especial y varios ocuparon cargos de ministros y gobernadores” (Recalde y De Lucia, 2005:107). Asimismo, la industrialización fue considerada necesaria para la defensa nacional porque permitía un equipamiento militar autónomo. La Dirección Nacional de Fabricaciones Militares tuvo un gran desarrollo entre 1946 y 1955, contando hacia el final del ciclo con catorce fábricas y alrededor de 20000 obreros en las ramas de la química pesada, la siderurgia y las construcciones mecánicas (Recalde y De Lucia, 2005).

En noviembre de 1946 se firmó el Primer Convenio Colectivo de Trabajo que modificó radicalmente las relaciones entre capital y trabajo. El sector sindical ganaba un privilegio impensado años atrás. No sólo los trabajadores eran una fuerza con peso electoral y capacidad para integrar las listas, sino que además participaban en las empresas pactando con los patrones las condiciones laborales. Frente al contrato, como institución reducida al ámbito particular, quedó instituido el acuerdo entre grupos profesionales.

Con las presidencias de Perón (1946-1955) el desarrollo industrial contó con la acción decisiva del Estado pero también influyó en el aumento de la participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso nacional, que expandía la demanda de artículos de consumo, inclusive perdurables. Se inició una puja distributiva que “...ha tendido a elevar la participación de la remuneración del trabajo en el ingreso a través del fortalecimiento de las organizaciones sindicales (...) En la década corrida entre 1945 y 1955 la receptividad del gobierno a las reclamaciones sindicales, tanto en cuanto se refería a la fijación de una política de salarios como a otros aspectos (fijación de precios máximos de artículos de primera necesidad, control de alquileres, etc.) fue obviamente mayor” (Ferrer, 1963:90). En términos duros la distribución del ingreso desde 1945 se elevó para el sector asalariado del 40,6% al 50,2% en 1949.

En cuanto al sector empresarial-industrial, la orientación mercado-internista y el impulso a la sustitución de importaciones se mantuvo por los siguientes treinta años. Por ello la naturaleza de las relaciones del peronismo y la industria son objeto de especial atención. El sector industrial se comportó de manera pivotal, y si bien el conflicto con la UIA (ligada a la industrialización temprana dirigida por hacendados ligados al capital extranjero y que concentraban la mayoría de la producción industrial del país) impidió a esta última ejercer influencia sobre la elaboración de la política industrial de manera corporativa, la intensificación del intervencionismo estatal creó una densa red de contactos entre el gobierno, las cámaras industriales y los empresarios que les permitió influir sobre la instrumentación de la política pública de una manera desordenada pero efectiva para sus intereses (Belini, 2009). Por otro lado, existía lo que dio a llamarse la “burguesía nacional”, que recibió con buenos ojos la política económica de Perón y la apoyó sin reservas. Este grupo de industriales, con motivo del conflicto de la UIA con el gobierno a comienzos de 1945, se había separado de la organización central y comenzó establecer contactos con Perón, favorecidos por el rumbo del gobierno, orientado hacia la apertura y consolidación del mercado interno, que favorecía a la empresa pequeña y mediana de las provincias argentinas que sólo producían para el mercado nacional. Esos industriales son los que conformarían luego la CGE con ayuda del Estado (Aguilar, 2000).

Respecto de los territorios nacionales la provincialización no fue una decisión del peronismo destinada a obtener rédito electoral, sino que constituyó una instancia más en la construcción de la comunidad nacional igualitaria, superadora de las diferencias entre los habitantes del territorio nacional, con el objetivo final de lograr una comunidad nacional inclusiva (Ruffini, 2005). “El estatus autonómico se daba a estos territorios, en términos constitucionales, a la usanza del viejo texto de 1853. No se hacía por reconocimiento de un particularismo sino por motivos cuasi-administrativos: eran territorios que cumplían los requisitos poblacionales de una provincia. Pero cuando hablamos de heterogeneidad la noción de autonomía juega un rol complejo. La provincialización supone integración, y la integración toma una forma significada por un sujeto previo: el líder peronista. Es decir, los incorporados se integran a un espacio ya homogeneizado, cuya fuente de equivalencia no pueden desafiar” (Melo, 2007:115).

Finalmente, si bien la coalición peronista contaba con una amplia mayoría de las gobernaciones, el Poder Ejecutivo hizo uso del recurso constitucional de las

intervenciones federales. Esta herramienta cumplió casi exclusivamente el papel de disciplinar a las propias fuerzas peronistas del interior. Sola (1982) afirma que se intervenía para conseguir la unificación partidaria, afirmando que Perón “utilizará, entre otros medios, la intervención federal para reducir a los sectores recalcitrantes a formar un partido con conducción unificada” (Sola, 1982: 194).

SANCION DE LA LEY 14390/54

La forma de la ley

Antecedentes: Ley 12956/47 y 14060/51

Como consecuencia de la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda en noviembre de 1946, y a partir de una recomendación unánime emanada de esta, el Poder Ejecutivo Nacional presentó el proyecto al Congreso que dio origen a esta ley que representó un avance hacia una mayor sistematización del régimen de coparticipación federal e introdujo cambios tanto en la distribución primaria como en la secundaria.

La Ley 12956/47 introducía las siguientes modificaciones al régimen previamente vigente (Porto, 2003):

- Unificó y amplió la cobertura de impuestos a coparticipar;
- En la distribución primaria se amplió el porcentaje de las provincias y se incluyó en el reparto a la Municipalidad de Buenos Aires, pasando el reparto de los impuestos incluidos en esta ley de 17,5% al 21% para estas jurisdicciones;
- En la distribución secundaria se prorrateó un contingente equivalente al 19% de la recaudación total según un sistema similar al anteriormente vigente, introduciéndose como novedad la distribución del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción incorporando un criterio redistributivo a favor de las provincias menos pobladas;
- Se explicitó la obligación de las provincias de no aplicar impuestos locales de naturaleza igual a los nacionales y también la obligación de coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibieran de la nación.

En lo que respecta a la Ley 14060/51, durante la segunda presidencia de Perón, comenzaron a presentarse nuevos elementos en las relaciones fiscales. Los territorios

nacionales se fueron convirtiendo en provincias: de las 14 provincias históricas se pasó a 22 lo que implicó la necesidad de replantear la distribución primaria.

A estos cambios de escenarios se sumaba además las fechas de caducidad de los regímenes de coparticipación (la Ley 12.139 expiraba a fines de 1954 y la Ley 12.956 a fines de 1955).

La Ley 14060/51 adopta un criterio estrictamente devolutivo, puesto que cada jurisdicción recibe en proporción a la radicación económica de los bienes objeto del tributo, lo que implica mayores ingresos para las jurisdicciones con mayor capacidad contributiva. Por otro lado, crea el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, lo cual no solamente era un cambio más en el sistema tributario, sino que además fue un avance de la nación en un tributo que hasta el momento sólo manejaban las provincias. Este mecanismo tuvo un criterio estrictamente devolutivo puesto que “cada jurisdicción recibía en proporción a la ‘radicación económica de los bienes objeto del tributo’, correspondiendo a la nación la proporción asignada a la Capital Federal y Territorios Nacionales, y a las provincias la proporción restante. A su vez, entre provincias la distribución también se efectuaba sobre la misma base.” (Porto, 2003).

La Ley 14390/54

Esta ley reemplaza a la Ley 12139/34 cuyo vencimiento estaba fijado para el 31 de diciembre de 1954. La nueva Ley estipulaba un plazo de duración de 10 años aunque posteriormente fue prorrogada de manera anual hasta el año 1973 (Ley 20221/73), dando cuenta una vez más de las dificultades que significa la elaboración, acuerdo y sanción de este tipo de regímenes.

Entre lo establecido por la ley 14390/54 se destaca lo siguiente:

- La distribución primaria entre la nación y las provincias se determinaba en forma directamente proporcional a la población total del país y a la población del conjunto de provincias adheridas, respectivamente. Los porcentajes oscilaron alrededor del 54% para la nación y el 46% para el conjunto de las provincias. En esta ley la Municipalidad de Buenos Aires estaba excluida, pero el porcentaje para las provincias aumentó considerablemente;
- La distribución secundaria adoptaba el siguiente mecanismo:

- Un 98% se distribuía entre las provincias en función de la población y en función de la producción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración (criterio devolutivo).
- El 2% restante se distribuía entre provincias en razón inversa al monto por habitante de la participación que a cada Provincia le correspondía de acuerdo a la distribución del 98% explicado anteriormente (criterio redistributivo).
- En cuanto a los impuestos a distribuir se excluyó a los impuestos internos nacionales cuyo producido se hallara afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional.
- Se creó un Tribunal Arbitral con el objetivo de controlar el régimen (su recaudación y reparto) y arbitrar en conflictos de interés entre las jurisdicciones, presidido por el Procurador del Tesoro de la nación, con dos vocales permanentes nombrados por el Ministerio de Hacienda de la nación y otros dos vocales rotativos designados por las provincias.

Con esta ley se concluye un ciclo en el cual las provincias productoras fueron perdiendo participación en el reparto y fue aumentando la participación de las provincias consumidoras, al ritmo que aparecían nuevas provincias. La Ley 14390/54 revierte el ciclo beneficiando nuevamente a las provincias productoras de artículos gravados con los impuestos internos (Mendoza, Tucumán, Salta, Jujuy, Corrientes y San Juan).

Los debates y las consecuencias para la coalición presidencial

El 25 de abril de 1954 se realizaron las elecciones nacionales para designar al vicepresidente de la nación y a legisladores nacionales en las que obtuvo una amplia mayoría el peronismo, especialmente en el padrón femenino y en las provincias del interior. En los distritos más poblados el voto se encontraba dividido entre peronistas y no peronistas, sin embargo la manipulación de las circunscripciones favorecía al oficialismo¹³.

En 1951, antes de comenzar su segundo mandato, el vicepresidente Hortensio Quijano falleció. Desde aquel momento el cargo quedó vacante, hasta que se decidió completar

¹³ El sistema vigente para la elección de diputados era el uninominal por circunscripciones. Mediante este sistema, cada provincia dividió su territorio en tantas circunscripciones como diputados nacionales debía elegir y cada ciudadano tuvo la oportunidad de elegir a un representante con un mandato cuya duración era de seis años. Por ejemplo, para la Capital Federal, en las elecciones legislativas de 1954, el peronismo con 844.000 sufragios obtuvo 13 bancas y la oposición radical, con 645.000 votos, solo una.

el binomio con la elección antes mencionada. El contraalmirante Alberto Teisaire, candidato del Partido Justicialista, triunfó con el 64.52% de los votos. El radical Crisólogo Larralde quedó segundo con el 32, 31%. Benito de Miguel, candidato por el Partido Demócrata, obtuvo el 1.41%, seguido en el recuento por Alcira de la Peña del Partido Comunista, por Luciano Molinas del Partido Demócrata Progresista y Guillermo Bonaparte por Concentración Obrera.

En la elección legislativa el oficialismo obtuvo la mayoría con el 62,96% de los votos y la minoría quedó en manos de la Unión Cívica Radical, que obtuvo el apoyo del 31,64% del electorado.

Con esta conformación en el Congreso (Molinelli, Palanza y Sin, 1999; cuadro 2.103) el debate giró (una vez más) en torno a la significancia que esta nueva ley de unificación de impuesto internos tendría para las autonomías provinciales. Los diputados radicales, especialmente de Buenos Aires y Entre Ríos, asumieron la defensa de esta autonomía argumentando, entre otras cosas, lo siguiente:

- La sanción de esta nueva ley atentaba contra las autonomías provinciales, puesto que recortaba aún más la capacidad para establecer impuestos dentro de sus propias jurisdicciones y las volvía dependientes de los giros de la nación.
- Esta ley se discutía y aprobaba en un marco en el cual los gobernadores ya habían perdido toda autonomía y jerarquía frente al gobierno nacional, viendo intervenidos sus territorios o los poderes en sus territorios (especialmente el judicial) aquellos que pretendieron conservarla.
- Esta ley era un paso más en un proceso de concentración del poder político, económico y social en manos, no ya del poder ejecutivo nacional, sino en manos de un solo hombre: Perón.
- La ley le exigía a las provincias obligar a sus municipios a eliminar todo impuesto o tasa similar a los nacionales afectando las finanzas locales, exigiéndole a las provincias solo la distribución de no menos de un 10% de lo recaudado, cuando en algunos casos se tributaba mucho más de lo percibido.
- Con la creación del Tribunal Arbitral, donde existía una mayoría clara del Poder Ejecutivo nacional, por un lado se avasallaba al poder judicial quitándole a la Corte Suprema nacional la potestad constitucional de arbitrar los conflictos entre jurisdicciones, y por otro lado se afectaban los derechos de las provincias y los

municipios al no poder recurrir a la justicia federal cuando consideraran avasallados sus intereses.

Por su parte, la mayoría peronista argumentó que la autonomía provincial se fortalecía ya que la nación resignaba un importante porcentaje de coparticipación primaria en favor de las provincias, la presencia del Tribunal Arbitral les otorgaba un mecanismo administrativo más rápido y eficiente a la hora de resolver reclamos, y la posibilidad de que los porcentajes de distribución se fueran modificando a lo largo del tiempo de acuerdo a criterios poblacionales y de productividad (capacidad tributaria de cada jurisdicción) tendría la consecuencia futura de que el factor población fuera perdiendo peso en favor del factor productividad.

Del debate y la sanción se observa que son nuevamente las provincias productoras de artículos gravados con impuestos internos las beneficiadas, las que -a pesar de no contar esta vez con regímenes especiales- vuelven a ser las ganadoras en detrimento de las provincias y ciudades más pobladas y de la Municipalidad de Buenos Aires que no entra en este reparto con cuota propia.

La coalición peronista fue amplia desde un principio. Los mismos bienes públicos distribuidos que sirvieron para ampliar el selectorado, ampliaron de manera paralela a la coalición. Con la necesidad de estabilización macroeconómica de los años '50 y su correlato en la disminución de bienes públicos disponibles para repartir, la predicción teórica es la disminución de la regla de lealtad, por lo que el Presidente con esta Ley buscó repartir bienes privados a los actores políticos de la coalición, intentando el aumento del riesgo de exclusión, a la vez que mantener la lealtad de los sectores que formaban la coalición en los distritos grandes. Ambos movimientos a la vez son incompatibles en teoría, y por lo tanto la supervivencia del líder se vio disminuida.

CONCLUSIONES

De esta primera aproximación comparativa de la Ley 12139/34 y de la Ley 14390/54 surgen algunas conclusiones que es interesante observar.

En primer lugar, la Ley 12139/34 contenía ciertos regímenes especiales para el azúcar, el alcohol y el vino, que favorecía a las provincias productoras (Salta, Jujuy, Tucumán, San Juan y Mendoza) y que puede ser interpretado como un beneficio extraordinario para estas provincias que formaban parte de la coalición y verían sus producciones afectadas por la sanción de esta ley; así lo denunciaba en el debate parlamentario la oposición socialista. Sin embargo, estos regímenes tenían un coeficiente de disminución año a año que fue haciendo que el efecto de largo plazo de esta ley perjudicara a estas provincias y fuera favoreciendo paulatinamente a las provincias consumidoras.

Tal como muestra Porto (2003) la distribución entre provincias de los impuestos internos se alteró significativamente desde el momento de la sanción de la ley hasta su caducidad. “Resulta útil, para analizar la redistribución entre provincias operada por la unificación de los impuestos internos, presentar la información distinguiendo las provincias productoras y las consumidoras (...) Puede apreciarse la drástica redistribución desde las provincias productoras (del 55,7% en 1929-33 al 29,6% en 1946) en favor de las provincias consumidoras (del 44,3% en 1929-33 al 74,4% en 1946)” (Porto 2003:11).

Si atendemos a la teoría que nos guía podemos decir que en el corto plazo los beneficios diferenciales que la Ley 12139/34 proveía a las provincias que formaban parte de la coalición tenían que ser reemplazados en el mediano plazo por medidas que, por un lado beneficiaran a las provincias consumidoras que también eran parte de la coalición (Córdoba y Buenos Aires por ejemplo) y por otro lado, al tener fecha de caducidad esas medidas especiales y depender su continuidad así como sus porcentajes de la capacidad negociadora frente al Poder Ejecutivo nacional con que contara cada provincia, aumentara el riesgo de exclusión dando margen de maniobra al líder de la coalición presidencial, en este caso Justo.

En segundo lugar, la Ley 14390/54 pone fin a un período en el cual, entre 1946 y 1954, las provincias productoras fueron perdiendo participación en favor de las provincias consumidoras a la vez que fueron apareciendo nuevas provincias por nacionalización de los territorios provinciales. Con el mecanismo que plantea esta ley -un coeficiente para

la distribución secundaria que daba un peso importante a la producción de artículos gravados (Porto 2003:18)- las provincias productoras (Mendoza, Tucumán, Salta, Jujuy, Corrientes y San Juan) se vieron nuevamente beneficiadas. De este modo, y más allá que esta ley contemplaba un pequeño coeficiente redistributivo en la coparticipación secundaria (2% se distribuía entre las provincias en razón inversa al monto por habitante de la participación en la distribución del 98% de la coparticipación secundaria), esta ley adopta un criterio más devolutivo en la coparticipación de los impuestos internos.

Si teóricamente se sostiene que los líderes preferirán, dentro de sus posibilidades institucionales y de presupuesto, aumentar el riesgo de exclusión de su coalición maximizando la distribución discrecional de bienes privados -dificultando adicionalmente las posibilidades de una coalición alternativa de igualar la oferta- y si la distribución de éstos bienes privados se corresponde con coaliciones pequeñas en relación a un selectorado grande, el peronismo en los años de análisis pareciera haber querido hacer ambas cosas a la vez: aumentar el tamaño de la coalición a la vez que volver de carácter privada la distribución de bienes públicos, aumentando de este modo el riesgo de exclusión.

“Todos somos el pueblo, y el pueblo es peronista”.

Sin embargo, en el largo plazo, la política del gobierno fue presentando riesgos. La expansión industrial previa a 1952 había revelado las amplias oportunidades que ofrecía un mercado interno robusto, pero ni las modificaciones de la política industrial, ni el entorno en el que se aplicaba ofrecían garantías para que la expansión continuara. Los subsidios oficiales no eran acompañados de objetivos verificables ni de sanciones para la burocracia o los empresarios en caso de incumplimiento (Belini 2009). La capacidad del Estado para disciplinar al capital fue débil. Entre 1949 y 1952 concluyó la fase expansiva del modelo y se inició la crisis. La apertura al capital extranjero en 1953 fue vista con desconfianza por los legisladores peronistas. El intento del gobierno por moderar las demandas obreras, en este contexto, fracasa con la negociación colectiva de 1954. La campaña de la productividad¹⁴ fue recibida con escaso entusiasmo por el

¹⁴ El gobierno peronista, frente a los desafíos macroeconómicos que imponía la nueva década, tomó parte del discurso empresarial sobre la necesidad de alcanzar un mejor nivel productivo. La campaña pro productividad fue intensa y se vio plasmada en el plan económico de 1952, el 2do. Plan Quinquenal y en el Congreso de la Productividad. De todos modos, el avance sobre algunas conquistas obreras que esto significaba experimentó una fuerte resistencia obrera, cuya muestra más tangible fueron las huelgas de 1954.

movimiento obrero, movimiento que como se había mencionado fue la columna vertebral del peronismo. La coalición que lo llevó al poder se desgranaba porque los actores ya no tenían la seguridad de seguir obteniendo a futuro los beneficios privados de los que habían gozado durante todo este tiempo por ser parte de la coalición ganadora que detentaba el poder de la República.

El resultado de estos conflictos y de las tensiones sociales fue la constitución y fortalecimiento de una coalición antiperonista conformada, en gran mayoría, por los sectores medios, estudiantes, la gran burguesía ligada al capital local y extranjero, la Bolsa de Comercio y la UIA, la Iglesia Católica y sectores de las Fuerzas Armadas. Esta nueva coalición opositora terminó por derrocar a Perón el 16 de septiembre de 1955.

En este contexto de desmembramiento de la coalición peronista el análisis del debate y la sanción de la Ley 14390/54 muestra que las provincias beneficiadas son las mismas a las que se benefició en el corto plazo con la sanción de la Ley 12139/34.

Contrario a la Ley 12139/34, en la Ley 14390/54 estas provincias, si bien no vieron plasmados regímenes especiales que las favorecieran, se beneficiaban por el porcentaje otorgado por producción de bienes gravados. Los gobernadores de estas provincias contarían a futuro con mayores ingresos por un recurso fiscal de muy baja discrecionalidad para el Presidente y muy alta discrecionalidad para ellos¹⁵, lo que además, en términos teóricos, se corresponde con la fase de caída por la que pasaba la coalición peronista en la que comenzaron a disminuir los recursos discrecionales con los que contaba el Presidente y aumentaron este tipo de recursos automáticos para las provincias.

Si la ley de 1934 aseguró la supervivencia de Justo en el corto plazo, puesto que las provincias beneficiadas por los regímenes especiales veían la disminución paulatina de estos beneficios y por lo tanto debían negociar nuevamente a futuro con el Presidente, la ley peronista, al garantizar beneficios futuros de transferencias automáticas de uso discrecional para los gobernadores, no habría significado un paso en pos de asegurar la supervivencia en el cargo de Perón.

Existen entonces indicios de continuidad entre los integrantes y conformación de ambas coaliciones al momento de la sanción de ambas leyes, y es una evidencia de la

¹⁵ La coparticipación de impuestos es para las provincias un recurso automático y de libre disponibilidad.

capacidad de negociación en favor de sus intereses de “los sindicatos del norte y del oeste” como solían llamarlas los socialistas en los debates de 1934, aunque solo en el primer caso hayan asegurado la supervivencia del Presidente.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES

- Aguilar, E.; *“Populismo: El peronismo y la Tercera Posición”*; Universidad de Belgrano; 2000. <http://idd00bur.eresmas.net/platon/articulosbis/peronismo1.htm>
- Azcorra, A. y Goyburu, M. L.; *“Historia de una decisión sin retorno. El tratamiento de la Ley de Unificación de Impuestos Internos”*; 9° CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder"; Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009, SAAP.
- Ballent, A. y Gorelik, A.; *“País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”*, en Cataruzza, A., Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política; Buenos Aires, Sudamericana, 2001.
- Belini, C.; *“La Industria Peronista. 1946-1955: Políticas Públicas y cambio estructural”*; Edhasa; Buenos Aires, 2009.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G.; *“The Dual Logic of Intergovernmental Transfers – Territorial Coalition Building in Argentina”*; preparado para el LASA 2009 Congress; Rio de Janeiro.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J.; *“Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina”*; paper presentado en el Seminario Internacional “El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara”, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, y las Cortes de Aragón, 17 y 18 de marzo de 2010, Zaragoza, España.
- Bueno de Mesquita, B. et al. (2003); *“The Logic of Political Survival”*; Cambridge; MIT Press: capítulos 2 y 3.
- Ferrer, A.; *“La Economía argentina”*; FCE; México, 1963.
- Floria, C.; *“El Peronismo”*; Revista “Todo es Historia”, Número 100; 1975.
- Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P.; *“¿Por qué Argentina no fue Australia?: una hipótesis sobre un cambio de rumbo”*; Siglo XXI Ediciones, 2006.
- Halperín Donghi, T.; *“Argentina en el Callejón”*; Ariel. 2ª edición; Buenos Aires, 2006.
- Lorenzo, C. R.; *“Manual de Historia Constitucional Argentina”*; Tomo 3; Ed. Juris; 1999.
- Lousteau, M.; *“Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política”*; Editorial Temas, 2003.
- Mackinnon, M.; *“Los años formativos del partido peronista”*; Siglo XXI Editores – Instituto Di Tella, 2002: Buenos Aires.

- Melo, J.; “¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal”; Revista SAAP, Vol. 3, Número 1, agosto 2007.
- Molinelli, N.G, Palanza, M.V. y Sin. G.; “Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina”; Editorial Temas, 1999, Argentina.
- Oszlak, O.; “La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional”; Ariel; 2004; Buenos Aires.
- Porto, A.; “Etapas de la coparticipación federal de impuestos”; Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2; Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía; 2003.
- Recalde, H. y De Lucia, D. O.; “Historia Argentina y Latinoamericana II. Desde 1930 hasta nuestros días”; Ediciones Aula Taller; 2005.
- Ruffini, M.; “Peronismo, Territorios Nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”; Revista “Avances del Cesor”, Año V, Número 5; Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regionales, Universidad Nacional de Rosario; 2005.
- Sampay, Arturo; “Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)”; EUDEBA; Buenos Aires, 1975.
- Sola, J. V.; “Intervención federal en las provincias”; Abeledo Perrot, 1982
- Villanueva, J.; “El origen de la industrialización argentina”; Revista Desarrollo Económico N° 47 Vol. 12. octubre-diciembre 1972, IDES.

Fuentes

- Diario La Vanguardia, meses de octubre, noviembre y diciembre de 1934 y enero de 1935.
- Diario La Nación, viernes 23 de septiembre de 2005.
- Leyes 12139/34, 12956/47, 14060/51y 14390/54 y sus debates en ambas Cámaras.
- <http://www.diputados.gov.ar/>
- <http://www.senado.gov.ar/>