

ESTADO Y FISCALIDAD EN LA ARGENTINA PERONISTA

UNA APROXIMACIÓN DESDE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (1946-1955)¹

STATE AND TAXATION IN PERONIST ARGENTINA.
AN APPROACH FROM THE FEDERAL TAX-SHARING SYSTEM (1946-1955)

María Liliana Da Orden²

Palabras clave

Estado,
Fiscalidad,
Peronismo,
Coparticipación
de impuestos

Recibido

4-10-2020

Aceptado

14-5-2021

Resumen

Se analizan los cambios producidos en la participación del impuesto a las rentas y a las ventas, régimen establecido en 1935 por el Estado nacional, que debía reformarse cuando el peronismo llegó al poder. Luego de considerar los cambios legales y las derivaciones de su implementación, tanto en la relación con el gobierno central con las provincias como en el interior del sistema, se avanza sobre algunos aspectos de las administraciones provinciales que debían ajustarse con el nuevo pacto fiscal. Los resultados proponen que el primer peronismo estableció un punto de inflexión no sólo en la relación del Estado nacional con las provincias, sino también entre éstas. Si el nuevo equilibrio buscaba la justicia social, terminó teniendo efectos poco auspiciosos para la autonomía provincial, situación en la que las provincias y sus deficientes administraciones no dejaron de tener parte.

Key words

State,
Tax administration,
Peronism,
Federal taxes

Received

4-10-2020

Accepted

14-5-2021

Abstract

The article analyzes the changes within the sales and income tax-sharing system implemented by the National government in 1935. This one required to be reformed when Juan D. Perón came to power. The legal changes and implementation of this regime, both into the National State - Provinces relation and inside the provincial system, are analyzed, as well as some issues concerning to these administrations which needed to conform with the new fiscal pact. The results suggest that the first Peronism introduced a turning point in both types of relation: State Nation - Provinces and Provinces each other. This new balance was beneficial to the Provinces in terms of social justice; nevertheless, their autonomy was affected. In this process the Provinces were not passive. Far from it, through their deficient administrations, some districts had a role in the increasing power of the National State.

1 Quiero agradecer a quienes evaluaron este artículo por sus valiosos comentarios y sugerencias.

2 Universidad Nacional de Mar del Plata, Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Centro de Estudios Históricos. Santiago del Estero 3566, Mar del Plata, Argentina. C. e.: mldaorg@gmail.com.

Quiero significar a las Provincias que es de imperiosa necesidad propender a disminuir paulatinamente su situación de dependencia financiera con respecto al Estado Nacional.

Ramón A. Cereijo³

Cuando el peronismo llegó al poder, en la agenda de cuestiones pendientes se encontraba un aspecto por demás ríspido respecto de las relaciones entre la nación y las provincias: la coparticipación de impuestos. Se trataba de un conjunto de leyes establecido en el contexto de emergencia económica de mediados de los años treinta que, a pesar de declararse transitorio, había sido resistido por los defensores del federalismo que aducían la inconstitucionalidad de las medidas tomadas por el poder central. Así, en 1946, el régimen que disponía la coparticipación del impuesto a las rentas y a las ventas había cumplido los diez años de vigencia legal, en tanto que el sistema que reglaba los impuestos internos unificados –el otro gravamen participable– finalizaba ocho años más tarde. Para muchos distritos esta distribución suponía alrededor de la mitad de sus recursos. No sólo se afectaba, pues, al sistema federal de gobierno, sino que además se trataba de un aspecto clave de la política fiscal. Esta dimensión permite explorar, pues, un aspecto sustancial en toda acción de gobierno: el manejo y la disponibilidad de los recursos, con las derivaciones que ello supone para la práctica política.

En efecto, qué impuestos se implementan, cuánto se recauda, en qué medida el gasto se traduce en bienes sociales son cuestiones que dan cuenta del margen de maniobra de un gobierno. De ahí que, más allá de sus particularidades, la fiscalidad no pueda escindirse de la política.⁴ De hecho, hace ya bastante tiempo que Tulio Halperin Donghi demostró hasta qué punto los aspectos fiscales ofrecen “un complemento a los análisis de la transformación política” (1982, p. 9), perspectiva que en los últimos años ha cobrado relevancia en la historiografía argentina, particularmente en las investigaciones sobre el siglo XIX impulsadas, como tantas otras cuestiones, por Juan Carlos Garavaglia (2010).

Ahora bien, con respecto al peronismo clásico, esta problemática ha sido considerada tanto para estudiar los alcances de la justicia social como para ponderar la debatida cuestión de la reforma y la eficiencia del Estado (Harriague 2010, Levy y Ross 2008, Nigra 2004, Sánchez Román 2011 y 2013). En el caso específico de los impuestos que suponían la coparticipación, el régimen ha sido visto bien como una instancia de racionalización beneficiosa para el poder central y para las provincias (Levy y Ross 2008), bien como un fenómeno que, siendo inicialmente provisorio, terminó acotando

3 Discurso inaugural del ministro de Hacienda Ramón A. Cereijo ante los funcionarios de las provincias, 21 de octubre de 1946. República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. Primera Conferencia de Ministros de Hacienda. Buenos Aires: 1946. p. 9 (en adelante 1ª CMH).

4 Como han señalado los estudiosos del Estado, la política impositiva es un aspecto central para el análisis de las capacidades estatales (Skocpol 1989, Levi 2002). Desde otra perspectiva, esta dimensión ha sido considerada como medida del interés que suscitan las instituciones y el bienestar general frente a los intereses particulares, esto es, del “arraigo” del Estado en la sociedad (Evans 1996, Migdal 2001).

la capacidad de gestión de las últimas, afectando seriamente el sistema federal de gobierno (Bidart Campos 1993, Porto 2003).

Teniendo en cuenta estas dimensiones, federalismo y organización estatal, aquí analizaremos los impuestos coparticipables que gravaban la renta y las ventas que, por su vencimiento, debían atenderse en primer lugar. Además de superar el monto de los impuestos internos unificados, tuvieron una creciente gravitación en los recursos del Estado durante el período.⁵ De hecho, sólo el impuesto a los réditos constituyó la fuente de ingresos tributarios más importante de la Dirección General Impositiva (DGI), creada en 1947 (Sánchez Román 2011). Como veremos, el grueso de su composición le dio el carácter de una imposición directa –más allá de las dificultades que plantea esta definición–, que permite apreciar los alcances de la justicia social planteada por el peronismo. Así, luego de analizar los cambios que implicó el nuevo régimen impositivo, consideraremos los resultados que tuvo su implementación tanto en la relación de las provincias con el gobierno central (distribución primaria) como en el “interior” del sistema (distribución secundaria), para avanzar, por último, en algunos aspectos de la administración provincial que debían ajustarse con este nuevo pacto fiscal. Como se verá, el peronismo estableció un punto de inflexión en la implementación de este sistema. Y esto no sólo desde el punto de vista de la polarización que las provincias planteaban con sus reclamos al gobierno central. También entre estos distritos se generó un nuevo equilibrio que, si bien buscaba la justicia social, terminó teniendo efectos poco auspiciosos para las autonomías provinciales, situación en la que las provincias y sus deficientes administraciones no dejaron de tener parte.

LOS CAMBIOS LEGALES

En primer lugar, una breve referencia al régimen de coparticipación de impuestos que estuvo vigente desde los años treinta. En el marco de la crisis que afectó al país y a las finanzas estatales a comienzos de esa década, dicho régimen implicó un salto cualitativo en la organización tributaria. En efecto, sobre la base de un decreto dictado cuatro años antes durante el gobierno *de facto*, en 1935, la emergencia económica justificó la aprobación de la ley de impuesto a los réditos devenidos de la explotación del suelo, el comercio, la industria y el trabajo personal, tributación que había sido propuesta en diversas oportunidades con resultados infructuosos y que suponía un paso importante hacia la progresividad fiscal (Sánchez Román 2013). Este gravamen, al que se sumó en la misma fecha el que recaía sobre las ventas,⁶ sería recaudado por el gobierno nacional en todo el territorio y participado con el 17,5% a los distritos provinciales. Análoga

5 Así fue señalado en la *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente a los años 1952 y 1953*. Buenos Aires, 1958, p. 69. En adelante MDH.

6 Entre otros rubros, el impuesto sobre las ventas se aplicaba a los productos industriales, importaciones, exportaciones, maquinarias, así como a varios de los ítems que también gravaban los impuestos internos.

modalidad se había introducido el año anterior con la ley que unificaba los diversos impuestos internos que venían aplicándose desde tiempo atrás.⁷

Desde el punto de vista constitucional, estas modificaciones implicaban una fuerte injerencia del Estado nacional sobre atribuciones que correspondían a las provincias, situación que estaba fundada en la coyuntura económica.⁸ De ahí que fueran propuestas a término: diez años para el caso del impuesto a las rentas / ventas y veinte años para los impuestos internos. La legislación revivió, además, una suerte de tradición pactista, al requerir la adhesión de las provincias a través de una ley por la cual se acogían a la medida, a la par que renunciaban a recaudar gravámenes que se superpusieran a los fijados por el gobierno central. Como contrapartida, el Estado central se hacía cargo de la deuda de algunas provincias y compensaba a otras a través de complejos mecanismos de participación que iban a modificarse con el tiempo (Porto 2003).

Para la época en que el peronismo llegó al poder, la situación financiera en la que se hallaban las provincias era por lo menos complicada. No sólo las aquejaba el endeudamiento, el déficit y la escasez de los subsidios nacionales, sino también la menguada distribución de los recursos participados por el gobierno central. En lo que hace a los impuestos que aquí consideramos, cabe señalar que, si bien en 1942 la gestión conservadora había aumentado la recaudación gracias al aumento del gravamen que pesaba sobre la renta del capital (Sánchez Román 2013), a fines de 1943 el gobierno militar había congelado la suma que debía girar por ese concepto. Así, cuando Juan Domingo Perón asumió la presidencia se cumplía el tercer año que las provincias percibían el mismo monto por dicho tributo. La desactualización que esto supuso en la práctica recortó la coparticipación en ocho puntos: en lugar del 17,5% establecido por ley en 1935, la distribución descendió al 9,5%. Como veremos, ello dejaba en manos del gobierno *de facto* una parte significativa de recursos al mismo tiempo que los distritos se hallaban intervenidos.

La cuestión fue planteada por los ministros de hacienda de las provincias –por ese entonces catorce, a las que se incluía también la Capital Federal–, cuando fueron convocados por Ramón Cereijo, ministro del ramo en el gabinete nacional, a fines de 1946. Se trataba de una deuda “sagrada”, como la denominaría el senador oficialista Armando Antille,⁹ que fue rechazada sin margen de discusión por el primer funcionario de

7 Este impuesto había sido instrumentado por el gobierno nacional como consecuencia de la crisis de 1890. Inicialmente aplicado sobre la producción y el consumo de alcoholes, cervezas y fósforos, fue extendiéndose sobre nuevos rubros, adquiriendo un peso cada vez mayor en el presupuesto nacional (Cortés Conde y Harriague 2008).

8 La Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1853 estableció una suerte de división de jurisdicciones impositivas: el artículo 4 reservaba al poder central el producto de derechos de importación y exportación, lo cual tácitamente dejaba a las provincias los impuestos que gravaban el consumo y la producción en virtud del artículo 104 que establecía que estos distritos conservaban el poder no delegado al gobierno nacional. No obstante, el tema era susceptible de interpretación.

9 Congreso Nacional, Cámara de Senadores. *Diario de Sesiones. Año 1946*, t. v, p. 289 (en adelante DSCS). Armando Antille era senador por la provincia de Santa Fe. Aunque su importante trayectoria política se había

hacienda. De ahí en más, los ministros se centraron en la necesidad de incrementar la parte que correspondía a los distritos. Entre otros aspectos, ello supuso la oposición a que la Capital Federal fuera incluida en la distribución, ya que, aducían, se trataba de un municipio dependiente de la nación que, como tal, debía considerarse en forma análoga a los que dependían de las provincias. Que esa ciudad constituyera el domicilio (y lugar de tributación) de las más importantes empresas del interior –era el caso de Tucumán, Jujuy, Salta, Catamarca o Santiago del Estero–, también fue señalado como un perjuicio. Complementariamente, esas provincias y otras que se hallaban endeudadas con la nación en el marco del régimen de coparticipación cuestionaron el elevado interés que les era aplicado.¹⁰ Los reclamos provenían de funcionarios de variada orientación: desde el opositor de Corrientes a los de Jujuy y Santa Fe, donde habían triunfado fórmulas que apoyaron a Perón (Kindgard 2003, Luna 1984, Macor 2003, Solís Carnicer 2013).

Lo cierto es que ninguno de los ministros de hacienda reunidos en la conferencia que precedió al proyecto de ley cuestionó la existencia de un impuesto que desde su implementación había recibido serias objeciones institucionales. Así, poco después el Poder Ejecutivo elevó al Congreso Nacional la propuesta que, según los fundamentos, retomaba las recomendaciones del encuentro que acababa de culminar.¹¹

Como en los años treinta, la oposición en el congreso fue crítica en los términos referidos al federalismo;¹² sin embargo, también reconoció que el proyecto suponía una mejora. De hecho, aún disconforme, el diputado radical Emilio Del Carril admitió la delicada situación en que podría verse el erario nacional si la nueva ley introducía un cambio abrupto en la coparticipación. Así, la devolución de las sumas retenidas en los tres últimos años se convirtió en la cuestión más crucial. Como ante los ministros provinciales, también ante las cámaras el ministro Cereijo sostuvo la negativa del gobierno a pesar de las tensiones que esto implicaba en el seno mismo del oficialismo.¹³

desarrollado en el radicalismo, fue ministro de Hacienda del Presidente *de facto* Edelmiro Farrell y candidato del partido que llevó a Perón al gobierno por la Unión Cívica Radical Junta Renovadora (Macor 2003, p. 98).

10 El tema no era menor, ya que implicaba el pago de un interés superior al que el gobierno central reconocía sobre sus propios títulos. Y es que, entre otras, se hallaba la deuda que provenía de 1933 cuando se sancionó la ley 11721 por la cual las provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Corrientes rescataron sus pasivos mediante préstamos del gobierno nacional que debían saldarse con ingresos provenientes de la participación del impuesto a los réditos. Todavía en 1946 el saldo representaba una cuarta parte del total inicial (alrededor de tres millones de pesos). Informe del diputado Emilio del Carril en Congreso Nacional, Cámara de Diputados. *Diario de Sesiones. Año 1946*, t. IX, p. 510 (en adelante DSCD). También 1ª CMH; 7ª CMH. p. 96.

11 DSCD. 1946, t. IX, p. 659.

12 En la Cámara de Diputados, donde se concentraba la oposición radical, se hizo hincapié en la inconstitucionalidad de la medida y la restricción de las autonomías provinciales que atentaba contra la forma de gobierno. Por la fundamentación histórica e institucional se destacó la alocución de Emilio Ravignani.

13 La mencionada posición de A. Antille en el senado previamente había sido manifestada por su hermano Diógenes en la Cámara de Diputados, cuando apoyó con su voto la propuesta de Del Carril. Junto

Finalmente, sancionada en las sesiones extraordinarias de 1946, la ley 12956 suponía una importante mejora para las provincias. En principio, a los impuestos sobre la renta y las ventas –ya participables–, se agregaban los gravámenes que pesaban sobre las ganancias eventuales y los beneficios extraordinarios (en adelante RVGB), creados durante el gobierno *de facto*. Se trataba de imposiciones sobre la riqueza producida en virtud de las excepcionales ganancias generadas en el marco de la II Guerra Mundial.¹⁴ De tal manera, el grueso de la recaudación a participar con la nueva ley provenía de impuestos directos, que evidenciaban la orientación progresiva que iba a tener el peronismo en sus primeros años de gobierno (Sánchez Román 2011).

No cabe duda de que la medida favorecía a los distritos en la medida en que se aumentaba la suma a distribuir con recursos que antes se hallaban bajo la órbita de la nación. Asimismo, el poder central reducía su porción en 3,5 puntos con respecto a las normas precedentes, de manera que las provincias y la Capital Federal pasaron a participar del 21% de lo recaudado.

Una vez decidido este reparto, sobre la forma de distribución *entre* las provincias –la participación secundaria– se introdujeron dos modificaciones. Por un lado, se adoptó una nueva variable: el 2% sería repartido en relación inversa a la población. Al ser aplicado sobre el total de la recaudación, en la práctica esta medida impactaba en cerca del 10% del monto de la distribución secundaria.¹⁵ Sobre la proporción restante se mantenían los criterios fijados en 1935, aunque se estableció un cambio en los plazos con respecto a la información que estaba a cargo de las provincias.¹⁶ Según esto, tanto los gastos presupuestados como los recursos percibidos debían actualizarse anual-

con el diputado por San Luis, Alejandro García Quiroga, estos dirigentes daban cuenta de las disidencias existentes en el sector oficialista. *DSCD*. t. IX, p. 793.

14 El Decreto 18230 de 1943 establecía un impuesto a los beneficios extraordinarios aplicado al sobreprecio que habían alcanzado las propiedades, en tanto que la medida que afectó a las ganancias eventuales (Decreto Ley 14342 de 1946), en términos generales, recaía sobre aquellas que superaban el 12% del capital. Aunque se trataba de disposiciones transitorias, se acentuaba así la vía iniciada por el impuesto a los réditos (Nigra 2004). El camino hacia estas disposiciones había sido abierto en 1942 por las propuestas realizadas por el Ministro de Hacienda del gobierno conservador, pese a que la oposición de los grandes propietarios impidieron su implementación (Jáuregui 2013).

15 Así, en 1947, por ejemplo, cuando la recaudación total fue de 1.433 millones de pesos, el 2% suponía que 28,7 de los 300,9 millones de pesos a participar fueran repartidos entre los distritos menos habitados. Entre ellos, se encontraban La Rioja, Catamarca, San Luis y Jujuy, cuya población en conjunto reunía unos 590.000 habitantes, cifra análoga a la de Mendoza o Tucumán, algo más de un tercio de la de Córdoba y Santa Fe o el 14% de la población de la provincia de Buenos Aires. *MDH, 1949*, pp. 105-106; *IV Censo General de la Nación. Tomo I Censo de Población*. Buenos Aires: Dirección General del Servicio Estadístico, s/f. (en adelante *IV CNP*).

16 La parte que correspondía a las provincias, deducido el 2%, se distribuiría de acuerdo con los siguientes criterios: 30% según la población de cada provincia en el censo nacional; 30% en relación con los gastos ordinarios presupuestados; 30% en función de los recursos percibidos por cada provincia con exclusión del crédito y, finalmente, 10% según la recaudación efectuada en cada provincia de los impuestos a distribuir. Los datos de las tres últimas variables debían provenir del año inmediato anterior al de la distribución. La primera y la última estaban a cargo del Estado nacional, que dispuso la confección del

mente y no cada cuatro años, como regía hasta el momento para el último caso. Aunque en apariencia se trataba de una modificación menor, con ello se buscaba, como se verá, introducir un elemento en favor de la reforma de estas administraciones.

De este modo, si aumentando la recaudación de los distritos demográficamente menos favorecidos se buscaba corregir los desequilibrios regionales,¹⁷ requiriendo la actualización de las cuentas fiscales se impulsaba una racionalización estatal que estaba en sintonía con las reformas en que estaba empeñado el gobierno nacional (Berrotarán 2003 y 2008). El efecto centralizador que esto podía suponer no parecía contradecir la fórmula federal de gobierno en la medida en que las provincias fueran eficientes en la gestión de sus recursos.

Como contrapartida, los montos participados a las provincias quedaban vinculados a las deudas vigentes o futuras que contrajeran con el gobierno nacional, que podía retener una parte de los giros correspondientes. Del mismo modo, los distritos debían suprimir aquellos impuestos que se superpusieran a los establecidos por la nueva ley (una disposición ya establecida en 1935). Ambas medidas habían sido cuestionadas por los diputados radicales que veían en ellas una excesiva injerencia del gobierno central y un cercenamiento abusivo de los recursos provinciales.¹⁸

Ahora bien, ¿qué motivó al Poder Ejecutivo a ceder una parte de sus ingresos? En los fundamentos del proyecto se proponía “que las provincias puedan colaborar con los medios adecuados en la obra en que está empeñado el gobierno”. Pero también, que “los Estados con menos recursos [...] puedan disponer de ingresos que invertidos en obras productivas y de duración, los conviertan, aumentando sus fuentes de producción, en emporios de riqueza y bienestar”.¹⁹ Como señaló uno de los senadores oficialistas, la justicia social conllevaba la emergencia de un “nuevo federalismo”.²⁰

A las tradicionales demandas provinciales, se sumaba la idea de un Estado que podía y debía orientar la economía. Junto a ello, la necesidad de adhesión que tiene todo gobierno, más cuando se trataba de una fuerza política en construcción. La atención a las rentas fiscales, pues, no debió estar al margen de la necesidad de aunar o disciplinar apoyos heterogéneos cuya conflictividad ya se había anunciado en la campaña que llevó a Perón al poder (Luna 1984, Mackinnon 2002, Macor y Tcach 2003).

Ninguna de las partes, por lo demás, hizo alusión a las desigualdades existentes en el interior del sistema de participación. Sólo en medio del acalorado debate que generó

censo para ese año y centralizó la percepción en la DGI. *Anales de Legislación Argentina*, Año 1947, t. VII-A (en adelante ALA); Porto (2003).

17 Según Porto (2003), esta ley habría dado comienzo a un federalismo cooperativo que iba a continuar, con algunas interrupciones, hasta los años setenta.

18 Este y otros temas fueron desarrollados por Del Carril, quien tuvo un rol destacado en el debate dado por los diputados radicales. *DSCD*. Año 1946, t. IX.

19 *DSCD*. Año 1946, t. XIV, p. 659.

20 Se trataba del mendocino Alejandro Mathus Hoyos, procedente de la Unión Cívica Radical Junta Renovadora. *DSCS*. Año 1946, t. V, pp. 286 y 287.

un llamado al orden en la Cámara de Diputados se produjo la aislada intervención del radical Luis Dellepiane quien señaló: "... la llamada oligarquía 'porteña' está formada por provincianos".²¹ Más allá de la chicana política, ¿se aludía con ello a la distorsión que suponía un régimen en el que Buenos Aires iba a llevar la peor parte?

LAS IMPLICANCIAS DE LA LEY

Como era de esperar, en lo inmediato la reforma impositiva tuvo un fuerte impacto en la participación hacia las provincias (sin considerar la ciudad de Buenos Aires, que sustraía alrededor del 4% a la distribución). De por sí, el punto de partida para la aplicación de la nueva ley iba a permitir un importante salto, ya que durante el gobierno *de facto* se había dado una caída en la distribución del impuesto a las rentas y las ventas (RV). Como indicamos, ello se debía al tope en el reparto decretado para el primero de los tributos –el de mayor peso en la coparticipación–, al mismo tiempo que se aumentaba dicha imposición.²²

La liberación de la parte que la nación había retenido en los años precedentes se sumó, entonces, a las nuevas disposiciones, esto es, la incorporación de otros dos impuestos a los que venían participándose, además, por supuesto, del aumento del porcentaje correspondiente a las provincias. De este modo, en 1947 a valores deflactados la distribución tuvo un ascenso del 39,4% con respecto al año precedente (ver cuadro n° 1 del Anexo).

Obviamente, la tendencia de los años siguientes fue mucho más moderada. Sin embargo, la variación interanual fue positiva hasta 1950 (figura n° 1), pese a que en el año precedente la economía ya había entrado en una "zona de penumbra" (Gerchunoff & Antúnez 2002). Por fin, la crisis económica produjo los cambios abruptos que siguieron, aunque, a pesar de la caída de 1954, en ningún caso la distribución dejó de aumentar. Y es que las modificaciones introducidas por el gobierno central fueron decisivas.

En efecto, desde 1949 las tasas que gravaban los réditos fueron incrementadas al punto que en 1955 los porcentajes casi se habían duplicado.²³ Así, el peso de este impuesto en el gasto público nacional pasó del 12% al 16% (Sánchez Román 2013, p. 122). De este modo, la marcada tendencia a la progresividad tributaria de los primeros años del peronismo tuvo su eje en los impuestos que aquí analizamos. La excepción en este

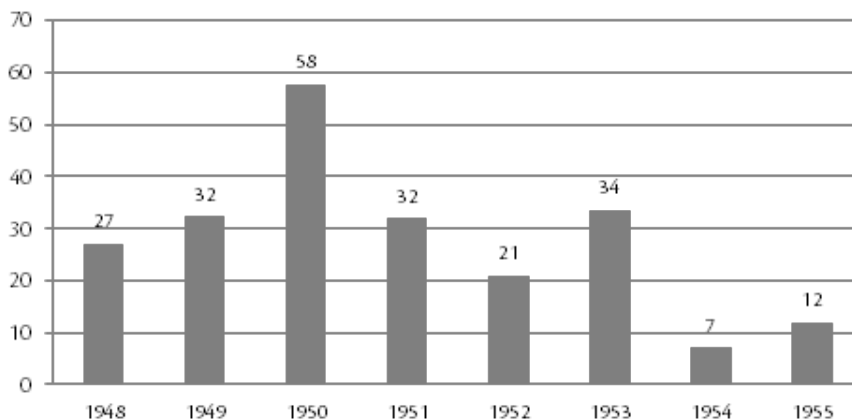
21 DSCD. Año 1946, t. XIV, p. 665.

22 A fines de 1943, el gobierno *de facto* había elevado la tasa básica que gravaba las rentas del 3% al 5% (Jáuregui 2013).

23 En 1949, la tasa básica del impuesto a las rentas pasó del 5% al 7%, en tanto que el tope de la escala se elevó del 22% al 33% (40% en 1955) y se aumentó el gravamen a las utilidades de las sociedades de capital. También en 1949, el impuesto a las ganancias eventuales subió del 20% al 40% sobre la venta de inmuebles realizada durante el primer año de su adquisición y se extendió la imposición a todos los beneficios provenientes de la enajenación de inmuebles, incluidos los destinados al comercio y la industria. Por su parte, la ley 14060/51 amplió por el término de cuatro años la vigencia del impuesto a los beneficios extraordinarios e impuso las ganancias derivadas de la inversión en títulos públicos. MDH. 1949, t. I y 1951; Sánchez Román 2013, p. 122.

conjunto era el gravamen sobre las ventas, que también fue aumentado. De hecho, hacia el final del período su incidencia en las imposiciones participables ascendió a algo más de la tercera parte del total.²⁴ Sea por la progresividad impositiva, sea por la necesidad de recaudar, lo cierto es que estas disposiciones explican que la distribución hacia las provincias no se deteriorara frente a la inflación.

Figura n° 1. Variación interanual de la participación primaria a las provincias de RVGB sobre valores deflactados²⁵ (porcentajes).
Fuente: MDH 1947, t. I, p. 146 pp.; 1952-53 pp. 82-83 y 1955 pp.126-127.



De este modo, sin dejar de lado las limitaciones que tuviera el sistema tributario (Sánchez Román 2011 y 2013), tanto el nuevo régimen de coparticipación como la progresividad impositiva impactaron decisivamente a favor de las provincias. Por otra parte, a partir de la ley sancionada en 1935 y la de 1947, existía una fuerte correlación (si no dependencia) entre el régimen tributario (más o menos progresivo) y el sistema de participación.

¿Cómo se tradujo esto en términos de la distribución secundaria, esto es, aquella que se realizaba *entre* los distritos una vez efectuado el reparto con la nación? Si con respecto al régimen precedente –excluida la ciudad de Buenos Aires–, en términos generales seguían existiendo disparidades, la nueva ley tendió a acotar las distancias

24 A fines de 1948, el impuesto sobre las ventas saltó del 1.25% al 8% (Sánchez Román 2013, p. 135). No obstante, la tendencia regresiva de esta imposición tendió a ser morigerada en algunos rubros críticos para el consumo. Así, por ejemplo, en 1950 el aumento no se aplicó a los productos medicinales ni a los derivados del petróleo, en 1951 se eximió a las ventas realizadas a y por las entidades de Obra Social y en el año siguiente a los derivados de industrias mineras, el gas, la electricidad y diversos artículos de consumo. Asimismo, se aumentó sustancialmente el porcentaje que pesaba sobre la venta de artículos suntuarios. MDH. 1949, 1951 y 1952-53.

25 En todos los casos, el cálculo se realiza sobre valores deflactados en base al IPC de Capital Federal, 1943=100 (Villanueva 1966, p. 12). Se trata, por supuesto, de una tendencia que podría modificarse si, además, se conjugaran las variaciones regionales y el índice de precios mayoristas.

(figura n° 2). Así, mientras Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Tucumán disminuyeron sus índices de participación –la segunda en un 4%–, el resto de las provincias los aumentaron, llegando a duplicarlos o triplicarlos según el caso. El criterio de distribución inversa a la población debió tener un efecto decisivo en tal sentido. Dicho esto, la comparación de la participación con la recaudación efectuada en cada provincia por tales impuestos ofrece un panorama diferente (figura n° 3).

Figura n° 2. Distribución de la participación por provincias del impuesto a las RV (1943) y RVGB (1947), porcentaje. Fuente: MDH. 1947, t. I, p. 171.

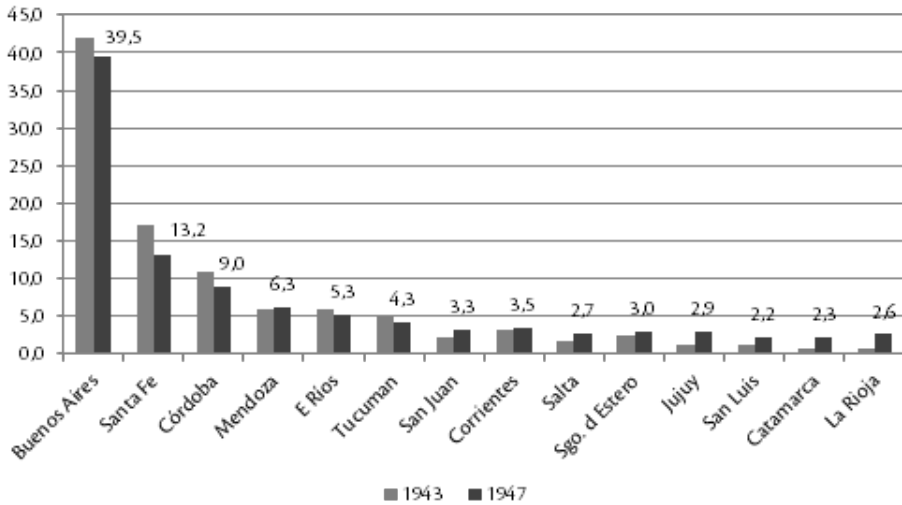
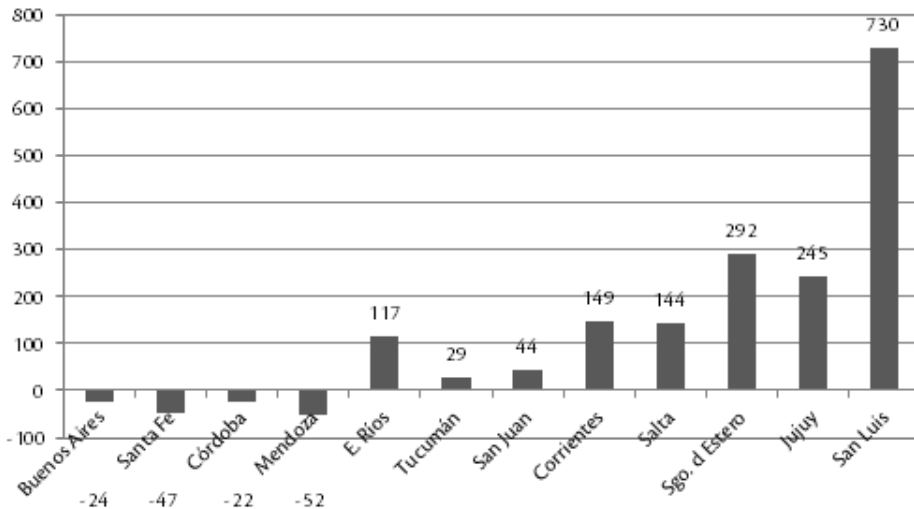


Figura n° 3. Participación de cada provincia como porcentaje de la recaudación del impuesto RVGB en el distrito, 1947. Fuente: MDH. 1947, t. I, pp. 156-57, 161, 163 y 171. Nota: Catamarca 2600%, La Rioja 2900%.



En efecto, los distritos que más recibían del Estado central a través de la participación secundaria al mismo tiempo sostenían la distribución hacia los restantes. Así, en la práctica, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza eran las únicas provincias que aportaban a la Nación. En términos relativos las más perjudicadas eran Mendoza y Santa Fe –que recibían alrededor de la mitad de lo que pagaban sus contribuyentes–; sin embargo, en números absolutos la jurisdicción bonaerense llevaba la peor parte habida cuenta de que su recaudación era análoga a la suma de las tres provincias más afectadas (cuadro n° 2 del Anexo). El resto de los distritos se hallaba en la situación inversa. Los menos aventajados (Tucumán y San Juan) eran participados con montos entre un 30% y un 40% superiores a los aportes de sus contribuyentes. Y si en Santiago del Estero o San Luis la distribución era entre tres y siete veces más elevada que la recaudación, la relación era más impactante en el caso de Catamarca y La Rioja (no incluidas en la figura a los efectos de una mejor visualización). En ese orden, el poder central giraba 26 y 29 veces más de lo que allí se percibía. Es cierto que tal vez por la distorsión que había introducido el cambio de régimen en el primer año, al año siguiente vieron “deteriorada” esta relación –la participación pasó a representar 14 y 16 veces la recaudación de ambas provincias–.²⁶ Aunque esta situación tenía antecedentes en el sistema anterior,²⁷ según esto la nueva ley supuso un salto cualitativo en la distribución hacia las provincias económicamente más atrasadas.

Sea por el aumento de la presión fiscal, el mayor dinamismo económico de algunos distritos o la caída de la percepción en la ciudad capital, lo cierto es que hacia el final del segundo gobierno de Juan D. Perón las provincias habían aumentado su incidencia en la recaudación de los cuatro impuestos considerados.²⁸ Aunque algo menos de la décima parte de la distribución secundaria dependía de esta variable, es difícil saber en qué medida impactó esta modificación, ya que los índices en el interior del sistema se mantuvieron prácticamente constantes. El factor que en realidad movió el fiel la balanza fue la incorporación al reparto de tres nuevas provincias (los ex-Territorios Nacionales de La Pampa, Chaco y Misiones). Así, en el último año del período, los índices de participación de los distritos históricos disminuyeron en casi cinco puntos –Buenos Aires sufrió una mengua del 1,8%, el triple que la provincia más afectada– (figura n° 4, en la página siguiente). De tal manera, si en términos institucionales y políticos esto favoreció el sistema federal de gobierno, desde el punto de vista de los recursos no es seguro que las provincias tradicionales vieran con beneplácito dicha modificación.

26 MDH. 1952-53, pp. 82-83 y 113-117.

27 En 1942, por ejemplo, la participación de Santiago del Estero duplicó su recaudación, mientras que La Rioja y Catamarca lo multiplicaron por tres (cuadro n° 2 del Anexo). En ese año, estos y otros distritos consolidaron la deuda que habían contraído con el gobierno nacional al momento de implementarse la coparticipación (ver nota 8). Con respecto a Catamarca, Alvero y Calvimonte (2012) han señalado la situación favorable que tuvo este régimen desde sus comienzos. MDH. 1943, t. III, pp. 74, 89 y 92.

28 Así, por ejemplo, el impacto de las provincias en la recaudación del impuesto a las rentas pasó del 20% en 1947 al 43% en 1955, mientras que en el mismo período el gravamen sobre las ventas saltó del 12% al 28%. La provincia de Buenos Aires representaba más de la mitad de dicho crecimiento. MDH. 1955, pp. 132-155.

Figura n° 4. Distribución de la participación por provincias del impuesto a las RVGB, 1947 y 1955 (porcentaje).

Fuente: MDH 1955, pp. 126-127.

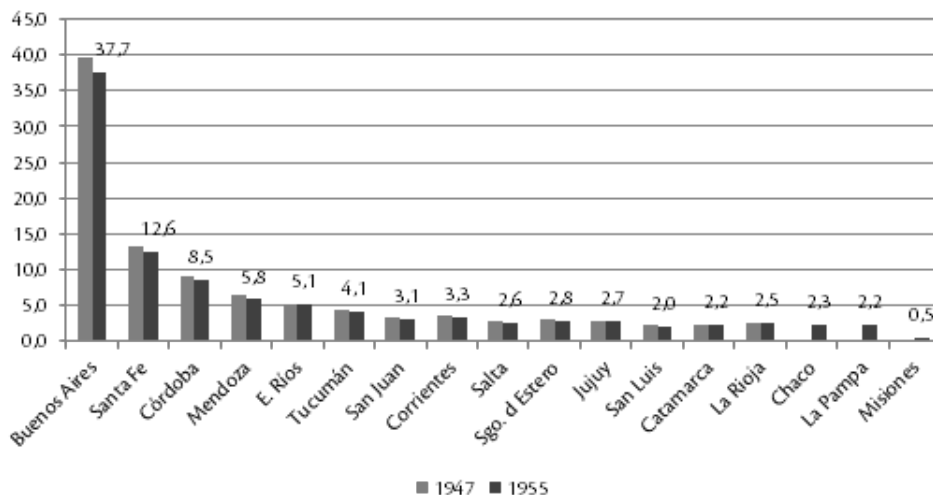
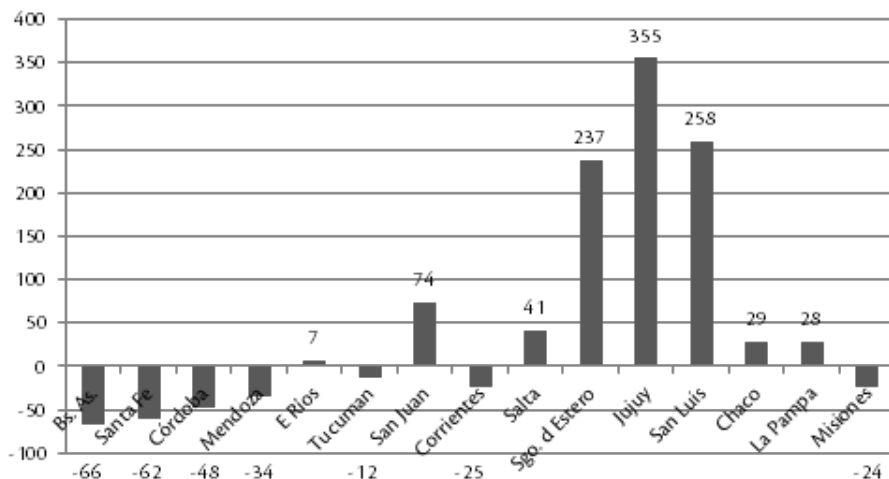


Figura n° 5. Participación de cada provincia como porcentaje de la recaudación del impuesto RVGB en el distrito, 1955.

Fuente: MDH. 1955, pp. 126-27, 132-55. Nota: Catamarca 1000%, La Rioja 1200%.



Por lo demás, la brecha entre la percepción impositiva realizada en las provincias y lo que recibían en concepto de participación fue aún mayor que al comienzo del régimen. Las arcas del distrito bonaerense, por ejemplo, apenas ingresaron un tercio

de la suma que allí aportaron los contribuyentes, deterioro que se había hecho notorio desde 1951.²⁹ Una realidad análoga se daba en las provincias antes afectadas. En menor proporción y con algunas diferencias, Corrientes, Misiones y Tucumán se sumaban a aquéllas (figura n° 5). Así, mientras que la última había sufrido este desbalance desde 1952, las dos primeras se vieron afectadas sólo en el año que consideramos.³⁰ De este modo, la relación entre la tributación de cada distrito y lo que recibía de la nación había ido introduciendo una fuerte desviación. En efecto, superando los reclamos de los defensores del federalismo, diez de las diecisiete provincias recibían más de lo que aportaban al sistema. Si en algún caso esto suponía poco más que una devolución (Entre Ríos, por ejemplo), en otros el monto participado multiplicaba entre dos y cinco veces la percepción. Catamarca y La Rioja (tampoco aquí incluidas en la figura), continuaban en los extremos –fueron participadas con sumas que superaban, respectivamente, diez y doce veces lo que allí se recaudaba–.

De este modo, además de la disminución del porcentaje correspondiente al poder central, la justicia social del nuevo federalismo suponía una distribución de recursos desde las provincias más ricas hacia las más pobres. Si al comienzo de la aplicación del sistema, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza eran las únicas que efectivamente participaban a la nación, al final del período a ellas se sumaron Tucumán, Corrientes y Misiones, aunque también de manera diferencial. En definitiva, el aporte que realizaban las tres últimas no se alejaba demasiado o era incluso menor que el porcentaje que la ley acordaba a la nación (79%). Aunque en términos relativos la mayor exigencia seguía recayendo en las provincias originariamente afectadas, en valores absolutos Buenos Aires seguía llevando la peor parte.³¹ Así, en 1955 el Estado nacional

29 En ese año Buenos Aires “perdió” casi nueve puntos de la recaudación (fue participada con un monto equivalente al 62% de la contribución efectuada en el distrito). A partir de allí, la relación entre participación y percepción fue en caída hasta llegar al tercio que indicamos en el cuerpo del texto. *MDH*. 1955, pp. 126-27, 132-55.

30 En 1954, Corrientes había sido participada con un 11% más de lo que allí se había recaudado, un importante descenso con respecto al año precedente cuando ese valor fue del 48%. Tucumán, en cambio, que hasta 1951 fue participada por la nación por montos superiores a los que allí se percibieran, al año siguiente cambió el signo de esa relación (-9% de la contribución). Los peores años fueron 1953 y 1954 cuando esa provincia fue participada con el 69% y el 80% del pago que hicieron sus contribuyentes en concepto de RVGB. *MDH*. 1955, pp. 126-27, 132-55. Para la provincia de Tucumán, Herrera (2019, pp.78-80) ofrece conclusiones mucho más pesimistas sobre la coparticipación de estos impuestos sobre la base de las estadísticas provinciales. Es posible que esta divergencia tenga que ver con los descuentos por el pago de la deuda, como establecía la ley, aunque tampoco sería extraño que procediera de discordancias existentes entre los datos nacionales de hacienda y los de la contabilidad provincial, como hemos experimentado para el caso de Buenos Aires (Da Orden 2010).

31 En cuanto al aporte realizado en términos absolutos, Santa Fe seguía a Buenos Aires. Sin embargo, en estos años se introdujo una brecha: mientras que en 1947 ambas habían aportado a la nación una cifra similar, la contribución de la provincia del litoral en 1955 apenas llegó a la cuarta parte de la bonaerense. Aunque esto la benefició, lo cierto es que había cedido una proporción análoga de la recaudación. No podemos considerar aquí la relación que esto tenía con la situación fiscal de la provincia, aunque las intervenciones del gobierno nacional y el crecimiento de su deuda son indicadores de las dificultades

había recaudado en esa jurisdicción un monto superior al que aportaron los contribuyentes del resto de las provincias. Dejando de lado a la Capital Federal (dependiente del Estado nacional), sin exagerar demasiado podría decirse que dicha provincia sostuvo buena parte del tesoro nacional o bien del de los distritos en este importante rubro. Ese era el contexto en el que Miguel López Francés, ministro de hacienda de Domingo Mercante, había manifestado ante el propio Perón: “Con eso de que Buenos Aires es provincia rica, se le exigen siempre sacrificios”.³²

La cuestión, pues, iba mucho más allá de la dicotomía nación - provincias planteada por los defensores del federalismo. Tampoco guardaba una relación lineal con la adhesión política que podía interesar al poder central. ¿Era esta la compensación que recibían los sectores más bajos de las regiones marginales? ¿Los gobiernos podían revertir así la situación de pobreza en que se encontraban sus distritos, como se anunciara en la presentación del proyecto? A fines del período, lo cierto es que la justicia social así concebida no alcanzaba a quienes habitaban provincias como Tucumán o Corrientes. Tampoco, desde luego, a la franja de población más pobre del distrito bonaerense, entre los que seguramente se encontraba una parte del millón de migrantes internos que allí residían.³³

LA COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS Y LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES

Como había señalado Alejandro Bunge (1940), las diferencias regionales del que calificó como país “abanico” eran muy acusadas. Desde hacía décadas, el desarrollo agroexportador y el proceso de industrialización, entre otros aspectos, habían propiciado tales disparidades. Por supuesto, ello afectaba la capacidad contributiva de los distritos más pobres que, además, sufrían las consecuencias del hecho de que sus principales empresas tributaran en la gran capital, como denunciaban sus ministros. ¿Estas razones también explicaban el desequilibrio fiscal existente? ¿Hasta qué punto las administraciones provinciales, a su vez, contribuyeron a profundizar las diferencias? Si mucho se ha avanzado en el estudio de las variedades regionales del peronismo,³⁴ queda bastan-

que atravesaban sus gobiernos. Prol 2012; República Argentina. Conferencias de Ministros de Hacienda. Secretaría Permanente. *Séptima conferencia de Ministros de Hacienda*. Buenos Aires: 1954, t. II, pp. 93-99 (en adelante 7ª CMH).

32 República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. *Tercera Conferencia de Ministros de Hacienda*. Buenos Aires, 1948, p. 25.

33 En 1947, fueron registrados 962.928 migrantes internos en la provincia de Buenos Aires, número que superaba el total de los habitantes de las cinco provincias más beneficiadas por este régimen. Se trataba de una población que seguramente fue en aumento durante este período, aunque el censo de 1960 no registra ese dato. *IV CNP*, p. 90.

34 Desde las consideraciones que hiciera Félix Luna (1984) sobre el peronismo en las provincias, son cada vez más numerosos los aportes sobre el tema desde la dimensión político-partidaria. Los resultados de esta renovación pueden verse en publicaciones como las de Aelo (2010), Macor y Tcach (2003 y 2013) o Melon y Quiroga (2006). En menor medida, también han comenzado a investigarse las gestiones de gobierno en esa esfera de poder.

te por hacer para dar respuesta a estos interrogantes. Sin embargo, el tema que nos ocupa puede arrojar alguna luz al respecto.

Ya habíamos adelantado que la implementación del régimen de coparticipación se hallaba relacionada con la reforma de las administraciones que interesaba al gobierno. En efecto, tanto el presupuesto como el ordenamiento fiscal –dos dimensiones que afectaban la distribución entre las provincias– se encontraban entre los temas de la agenda que el ministro Cereijo propuso a sus colegas en las siete conferencias a las que lo convocó desde 1946. El hecho era que “muy pocas veces se encuentran dos presupuestos provinciales que sean fácilmente comparables y sus datos estén dispuestos en forma que permita la cómoda compilación estadística”. A pesar de las recomendaciones y tal vez de los esfuerzos de más de un distrito, lo cierto es que tres años más tarde se resolvió aceptar esa disparidad. Y es que la desigual capacidad de las haciendas provinciales, se argumentaba, no permitía afrontar los gastos que suponía una elaboración detallada.³⁵

Entre otros aspectos, ello repercutía en el régimen que consideramos. Como se ha visto, los índices de participación secundaria se calculaban sobre la base de los gastos presupuestados y los recursos percibidos por las provincias en el año inmediato anterior (los de recaudación estaban a cargo de la DGI). Aunque la conjugación de estas variables debía ser bastante compleja, lo cierto es que no todas actualizaban sus datos fiscales –datos que, dicho sea de paso, afectaban al 60% del reparto en el interior del sistema una vez descontada la parte inversa a la población–. Según los funcionarios del gobierno nacional, esta “situación irregular” sobredimensionaba los montos correspondientes a “algunos de dichos Estados”. Así, la distribución de 1951 debió realizarse sobre índices de 1947, con el perjuicio que podían ocasionar los descuentos que resultaran de una actualización posterior. El problema distaba de constituir una novedad. Análogos argumentos se sostenían antes de la nueva ley, aun cuando en aquel caso la actualización debiera hacerse cada cuatro años.³⁶ Sin embargo, en tiempos en que los gastos sociales o la inversión en obras públicas eran crecientes, no dejaba de ser tentador percibir un adelanto que, aunque debiera reintegrarse, daba un respiro a las haciendas, al tiempo que podía beneficiarlas dado el margen que dejaba la inflación. Esto sin tener en cuenta los adelantos del Tesoro Nacional previstos por la ley y que recaían sobre los giros.

Como fuera, lo cierto es que no sólo la desigualdad de recursos impedía la unificación de contabilidades, sino que la falta o el retraso de la información ponían de manifiesto el desorden en el que se encontraban algunas de las cuentas provinciales.

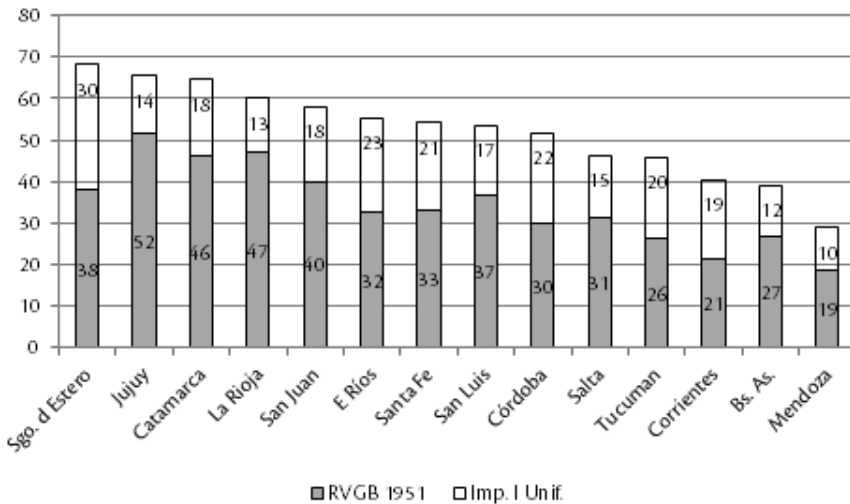
35 República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. *Cuarta Conferencia de Ministros de Hacienda*. Buenos Aires, 1949, p. 241. Las expresiones de Cereijo en 1ª CMH. p. 1951.

36 De hecho, finalmente se decidió que la actualización se realizara cada tres años. República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. *Sexta Conferencia de Ministros de Hacienda*. Buenos Aires, 1951, p. 149 (en adelante 6ª CMH). Para 1939-1942 ver MDH. 1942, t. II, p. 1116. La falta de datos centralizados también es evidenciada por Bunge (1940, pp. 409-12).

Aunque no se mencionan, es fácil suponer que las que dependían en mayor medida de los impuestos participados se encontraran entre ellas. Pese a que en 1951 (año en que contamos con ese dato de manera centralizada), tales impuestos formaban una parte sustantiva de los recursos de todas las provincias, la disparidad era evidente, sea que consideremos RVGB, sea que también incluyamos los impuestos internos unificados (figura n° 6). Según esto, es factible deducir los distritos que se favorecían con liquidaciones que sobrevaluaban su participación sobre la base de índices desactualizados (como indicara el ministro). Por lo demás, aun cuando la crisis económica perjudicara a las cajas provinciales, el peso de estos ingresos también se hallaba relacionado con la limitada consecución de los recursos que estaban bajo su órbita. ¿Podría decirse, entonces, que las provincias menos eficaces se veían favorecidas por un régimen que, de forma casi automática, aumentaba su recaudación sin demandar mayores esfuerzos? Veamos algunos indicadores.

Figura n° 6. La coparticipación de impuestos a las RVGB e Internos Unificados en los recursos ordinarios de las provincias, 1951 (porcentaje).

Fuente: 7ª CMH. 1952, t. II, p. 75.



En primer lugar, ¿con qué recursos contaban las provincias? Más allá del crédito, que merece un estudio particular, la fuente “genuina” de ingresos se hallaba en los impuestos. Por su carácter progresivo, tal vez el más relevante en términos de justicia social, era la contribución directa, un gravamen sobre los inmuebles rurales y urbanos que podía afectar a los sectores económicamente poderosos, en algunos casos enquistados en el aparato estatal o con influencia en él. Aunque en este período la mayoría de las provincias había modificado las tasas de este tributo, los índices y las variables que consideraban eran bastante diferentes. Mientras algunas aplicaban tasas únicas, otras establecieron alícuotas con un amplio rango de dispersión. Pocas habían fijado un im-

puesto al latifundio o uno que gravara el ausentismo.³⁷ Más allá de las dificultades materiales y técnicas que conllevaba la actualización del catastro (base para la aplicación de éste y otros tributos), lo cierto es que el peso de este impuesto en la conformación de los recursos era muy dispar.

Consideremos dos de las provincias más beneficiadas por el nuevo sistema. Como se ha visto, Santiago del Estero y La Rioja eran participadas en concepto de RVGB con cifras muy superiores a la recaudación de estos impuestos en su jurisdicción. En 1951, esta distribución representaba en cada caso el 38% y el 42% de los recursos –el 68% y el 60% si también incluimos los impuestos internos unificados– (figura n° 6). Semejante peso de la coparticipación nacional permite imaginar la precariedad en que se encontraban estas administraciones. ¿Qué papel representaba allí la recaudación del impuesto inmobiliario? De acuerdo con los presupuestos para 1953 –únicos más o menos desagregados a los que pudimos acceder a través de una publicación nacional–, en ambos distritos la estimación no alcanzaba al 4% de los recursos. Aunque los efectos de la crisis debieron incidir en el cálculo, lo cierto es que se hallaban muy lejos de las previsiones realizadas por gobiernos como el de Córdoba (11%) y Buenos Aires (14%). Pese a que la escala de alícuotas y los impuestos adicionales en el distrito andino eran superiores a los del santiagueño que, por el contrario, tenía una tasa fija, en términos relativos los resultados esperados eran semejantes.³⁸ De este modo, el tipo de gravamen o la forma en que se llevaba a cabo la recaudación comprometían el presupuesto de las dos provincias, al menos en este rubro. De hecho, que en La Rioja una cuarta parte de los ingresos calculados por este concepto correspondiera al ítem “contribución de años anteriores”,³⁹ pone en evidencia una debilidad que también se observa en la forma en que se realizaban los cobros: en ambas jurisdicciones los recaudadores participaban del beneficio. Entre otras medidas para mejorar la percepción y evitar la evasión, siete años antes la conferencia de ministros de hacienda había recomendado “desvincular al personal fiscal de toda participación en el producido de las multas y retrasos”. Como señaló Cereijo, que presidía la comisión respectiva, “Este principio, en

37 San Juan se hallaba en uno de los extremos, con alícuotas cuyo máximo llegaba al 13 por mil de la valuación fiscal. Por el contrario, en Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires el tope se hallaba entre el 24 y el 25 por mil. Las tres últimas, junto con Corrientes y La Rioja, tenían un adicional sobre el latifundio. Asimismo, en las nueve provincias que también gravaban las sociedades anónimas o en comandita por acciones las alícuotas eran muy variables (del 0,1% al 25%). 7^a CMH. t. II, p. 87. Investigaciones específicas para el caso de Córdoba, Tucumán y Buenos Aires en Converso (2008), Herrera (2019) y Da Orden (2010 y 2011) respectivamente.

38 En La Rioja se aplicaba una escala que iba del 5 al 13 por mil de la valuación fiscal sobre los inmuebles urbanos (18 por mil sobre los rurales). En Santiago del Estero, en cambio, se aplicaba el 6,5 por mil sobre todos los inmuebles a partir de un monto mínimo. A diferencia del primero, aquí no estaban gravados ni el latifundio ni las sociedades anónimas o en comandita por acciones. En ninguna de las dos se tributaba por ausentismo. 7^a CMH. p. 87.

39 ALA, t. XIII B, año 1953, pp. 1467 y ss. 1865 y ss. y 2217 y ss. Esta publicación incluye las leyes de los presupuestos provinciales, aunque los rubros impositivos no siempre figuran desglosados.

realidad, está incluido dentro del plan quinquenal. La experiencia nos ha demostrado que hay que eliminar la participación". Lo cierto es que las limitaciones de las propias agencias condicionaban la percepción. Al fin y al cabo, el funcionario de Entre Ríos había respondido al ministro: "Y a nosotros la experiencia nos demuestra que cuando la eliminamos, no cobramos nada".⁴⁰ Sin perjuicio de ello, ¿hasta qué punto la continuidad de esta práctica y la escasa recaudación evidenciaban la connivencia de estas administraciones con los sectores económicamente poderosos, más allá (o no) de los gobiernos?

Fuera por precariedad, ineficacia o corrupción, esto no hacía más que afectar el estado de las haciendas provinciales, cuyos gastos iban en aumento. Así, aunque en 1951 se hallaban entre los que no habían tenido déficit, lo cierto es que el distrito riojano había incorporado las partidas de las cajas de jubilaciones entre los ingresos de ese ejercicio, mientras que el santiagueño había recortado el gasto en un 12%, ajustándolo a una recaudación también inferior a la calculada en el presupuesto.⁴¹

Parecía generarse así un círculo vicioso en el que la racionalización administrativa dependía del fortalecimiento de las finanzas provinciales que, a su vez, se hallaban constreñidas por los nuevos gastos –salud y asistencia social, por ejemplo–, también traducidos en un aumento del empleo. No es extraño, pues, que recurrieran al gobierno central en busca de créditos a corto plazo con el fin de "allegar recursos para el pago de sueldos y gastos de la administración".⁴² Así las cosas, entre 1948 y 1952 las "sumas facilitadas a las provincias" para atender la deuda flotante y los gastos de administración habían pasado de 75 a 245 millones de pesos (deflactados).⁴³ Y esto sin contar los créditos para planes de obras públicas cuyos intereses y amortizaciones también recaían sobre el presupuesto.

De este modo, si algunos estudios sobre la reforma de los estados provinciales señalan de manera crítica la centralización impuesta por el peronismo a través de la organización de ministerios y otras agencias de gobierno (Macor y Bacolla 2009, Tcach & Philp 2010), el manejo referido a la hacienda pública no parece haber tenido un resultado igualmente parejo. Es cierto que la fiscalidad se hallaba afectada por políticas y ciclos económicos que trascendían la esfera de poder de estos distritos. Sin embargo, en la medida en que acudieron al gobierno nacional en busca de recursos, al tiempo que eludían la organización de sus cuentas, las administraciones provinciales mucho habían tenido que ver con el cuestionado avance del Estado nacional sobre el sistema federal de gobierno.

40 1ª CMH. 1946, pp. 319-20 y 380.

41 7ª CMH. pp. 71-76.

42 Así lo señalaba el art. 5 del presupuesto de Santiago del Estero para 1950. En el mismo año otro tanto ocurría en el de San Juan y San Luis. ALA t. IX B, año 1949, pp. 2692, 2846, 3107.

43 Diez provincias tenían deudas por ese concepto. El monto representaba sólo el 20% del endeudamiento con la nación que afectaba a todas en la misma fecha. 7ª CMH. t. II, p. 78-79.

Cabe preguntar, entonces, hasta qué punto la conflictividad política que atravesó al peronismo en las provincias no expresaba también el enfrentamiento faccioso por el control del aparato estatal y lo que éste representaba para los sectores económicamente dominantes. Más allá del origen político que tuvieran al momento de adherir al nuevo partido, los dirigentes en disputa podían contar con arraigo y poder en la economía del lugar como evidencian los estudios realizados para Salta, Catamarca y Santiago del Estero (Ariza 2008, Martínez 2008, Michel 2004, Michel, Sulca & Espinosa 2006). Pero aun cuando las viejas oligarquías hubieran sido desplazadas –como en Jujuy o Corrientes, por ejemplo (Kindgard 2003, Solís Carnicer 2013)–, es factible pensar que su ascendiente no se hubiera erradicado de la administración pública; ascendiente que, si era necesario, no dudaba en acudir al gobierno central a costa de los intereses provinciales.⁴⁴ La cuestión requeriría, por cierto, de estudios sistemáticos. Sin embargo, todos los indicios tienden a señalar hasta qué punto la administración fiscal y la política estaban asociadas en una relación poco favorable para la autonomía provincial, en la que los distritos económicamente marginales (y tal vez no sólo éstos) se hallaban involucrados.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado, “cuanto más diferenciada está una unidad política, más necesita recaudar impuestos”.⁴⁵ En esa línea podría decirse que el régimen de participación de impuestos introducido en 1947 implicó un avance en más de un aspecto. Aunque todavía estaba lejos la distribución igualitaria que tuvieron como bandera una vez que resignaron la recaudación de estos tributos, las provincias fueron beneficiadas no sólo por la parte que ahora les correspondía, sino también por los efectos de un régimen impositivo que acentuó la progresividad. En la línea de la justicia social, este “nuevo federalismo” introdujo, además, una variable –la distribución en relación inversa a la población–, que buscaba disminuir los desequilibrios regionales. En contrapartida, nuevas exigencias acrecentaban la intervención del poder central, pero también impulsaban un ordenamiento fiscal que iba en el sentido de la racionalidad y la reforma del Estado emprendidas en la era de la planificación; dos aspectos –distribución de recursos y transformación del aparato estatal– que tuvieron complejas derivaciones.

En efecto, los cambios introducidos por la ley y también por los procedimientos de la coparticipación podrían haber fortalecido las cuentas fiscales de las provincias marginales, ahora beneficiadas, en la medida en que acompañaran este fenómeno con las reformas tributarias y administrativas que, bien o mal, propiciaba la nación. Lejos

44 Así había ocurrido, por ejemplo, cuando la Federación Empresaria de Santa Fe –con influencia en el plano nacional a través de la Confederación General Económica–, se enfrentó al gobierno provincial por la revaluación de la propiedad y otras medidas fiscales, contribuyendo a crear un clima propicio a la intervención nacional decretada a comienzos de 1955 (Prol 2012).

45 Samuel Finer, citado por Botana (2006).

de ello, el nuevo equilibrio parecía introducir una cuña entre los gobiernos que tenían garantizada la percepción de una suerte de renta provista por el Estado nacional – dada la brecha entre la recaudación y la distribución–, y aquellos que la costeaban resignando una parte sustantiva de los ingresos que aportaban sus contribuyentes. A la dicotomía federalismo - centralización, se agregaba así un conflicto más o menos soterrado por la distribución de los recursos entre provincias ricas y provincias pobres que no pareció tener resolución en la arena fiscal.

De este modo, como el faccionalismo de las dirigencias –envueltas en conflictos interminables o apelando a la intervención de Perón para saldar sus diferencias–, el mal manejo de las cuentas públicas en parte explica la pérdida de autonomía y aún el atraso persistente de las provincias, más allá de las mejoras sociales que realizaran en el período. Sin perder de vista el proceso de centralización, lo cierto es que las provincias con menores recursos estuvieron lejos de verse perjudicadas. Por el contrario, el nuevo régimen de coparticipación tendió a privilegiarlas a la vez que, en contraste con la cita del epígrafe, acudían al poder central para salvar –tornando crónicos–, sus problemas fiscales; situación que, más allá de las especificidades de la época y aún del peronismo, encuentra resonancias en momentos ya pasados de la historia argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- AELO, O. (comp.), 2010. *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945-1955*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial del Patrimonio Cultural, Archivo Histórico “Dr. Ricardo Levene”.
- ALVERO, L. A. & M. CALVIMONTE, 2012. Las finanzas públicas de Catamarca en los años previos al primer peronismo. 1936-1943. *Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012)*. San Salvador de Jujuy, Argentina. [Consultado el 10 de julio de 2019] Disponible en: <http://redesperonismo.org/wp-content/uploads/2019/03/008.pdf>.
- ARIZA, J. R., 2008. “Gobernando con el enemigo.” Aliados / opositores en el primer gobierno peronista de Catamarca. *Primeras jornadas de estudios sobre el peronismo. La primera década*. Red de Estudios sobre Peronismo - Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata [Consultado el 10 de julio de 2019] Disponible en: <http://redesperonismo.org/archivos/CD1/PP/ariza.pdf>.
- BERROTARÁN, P., 2003. *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- BERROTARÁN, P., 2008. “Educar al funcionario”: de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias (Argentina 1946-1952). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. [Consultado el 3 de marzo de 2020] Disponible en: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/36602>.
- BIDART CAMPOS, G., 1993. El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad. En: M. Camargnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 363-396.
- BOTANA, N., 2006. La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos. En: F. FUKUYAMA (comp.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica - Fundación Grupo Mayán. pp. 261-322.
- BUNGE, A., 1940. *Una Nueva Argentina*. Buenos Aires: Kraft.
- CONVERSO, F., 2008. Córdoba en el decenio de 1930: recesión económica y reformas fiscales. *Cuadernos de Historia, Serie Ec. y Soc.*, 10, pp. 119-155. [Consultado el 3 de junio de 2020] Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys/article/view/9952/10629>.

- CORTÉS CONDE, R. & M. HARRIAGUE., 2008. Génesis del sistema tributario argentino. De los recursos aduaneros a la conformación de un sistema tributario. Período 1890-1930. Capítulo IV. IR, *La Revista del Instituto*, 04, pp. 132-146. [Consultado el 30 de mayo de 2020] Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/BibliotecaDigital/documentos/IR04.pdf>.
- DA ORDEN, M. L., 2010. La coparticipación de impuestos durante el peronismo clásico: ¿justicia social o hegemonía estatal? El caso de la provincia de Buenos Aires. *XIII Jornadas de Historia Económica*, Río Cuarto, Argentina.
- DA ORDEN, M. L., 2011. Recursos fiscales, Estado y Sociedad. La Provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955. En: DA ORDEN, M. L. & J. C. MELON PIRRO (comps.), *Organización política y estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria. pp. 117-143.
- EVANS, P., 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140), 529-562.
- GARAVAGLIA, J. C., 2010. Algunos aspectos preliminares acerca de la «transición fiscal» en América Latina: 1800-1850. *Rev. Illes I Imperis*, 13(3GL)1, 8 de junio, pp. 159-192. [Consultado el 3 de marzo de 2020] Disponible en: <https://www.unicen.edu.ar/iehs/homenaje/files/GARAVAGLIA%20TRANSICION%20FISCAL.pdf>.
- GERCHUNOFF, P. & ANTÚNEZ, D., 2002. De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo. En: J. C. TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Nueva Historia Argentina, t. VIII. Buenos Aires: Sudamericana. pp. 125-201.
- HALPERÍN DONGHI, T., 1982. *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Belgrano.
- HARRIAGUE, M. M., 2010. Revisión de los aspectos tributarios del Gobierno peronista, 1946-1955. *XXII Jornadas de Historia Económica*. Río Cuarto, Argentina.
- HERRERA, C., 2019. "La Nueva Argentina, con menos pobres y menos ricos" Política impositiva y redistribución de los ingresos en el conservadurismo y el peronismo en Tucumán (1940-1955). *Anuario IEHS*, 34 (1), pp. 59-85. [Consultado el 2 de octubre de 2019] Disponible en: [http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/2019%201/03%20Anuario%20IEHS%2034\(1\)%20a.Herrera.pdf](http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/2019%201/03%20Anuario%20IEHS%2034(1)%20a.Herrera.pdf).
- JÁUREGUI, A., 2013. Política impositiva y cuestionamiento empresarial en el régimen neoconservador argentino (1940-1943). *Revista de Indias*, 73, (258), pp. 503-576. [Consultado el 4 de agosto de 2019] Disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/934>.
- KINDGARD, A., 2003. Ruptura partidaria, continuidad política. Los "tempranos" orígenes del peronismo jujeño. En: D. MACOR & C. TCACH, C. (eds.), *La Invención del Peronismo en el Interior del País*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. pp. 163-212.
- LEVI, M. (2002). The State of the Study of the State. En I. KATZNELSON & H. MILLER (eds.), *Political Science. State of the Discipline*. New York: W.W. Norton and Co. and American Political Science Association. pp. 33-55
- LEVY, J. & P. ROSS., 2008. Sin impuestos no hay política social: los sistemas tributarios en Argentina y Australia, 1890-1960. *Ciclos*, XVII (33/34), pp. 167-214.
- LUNA, F., 1984. *Perón y su tiempo. La Argentina era una fiesta*. Buenos Aires: Sudamericana.
- MACKINON, M., 2002. *Los años formativos del partido peronista*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MACOR, D., 2003. Las tradiciones políticas en los orígenes del peronismo santafesino. En: D. MACOR Y C. TCACH (eds.), *La invención del peronismo en el interior del País*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. pp. 85-110.
- MACOR, D. & BACOLLA, N., 2009. Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950. *E.I.A.L.* 20(2). [Consultado el 6 de junio de 2019] Disponible en: <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/311/282>.
- MACOR, D., & TCACH, C. (eds.), 2003. *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- MACOR, D., & TCACH, C. (eds.), 2013. *La invención del peronismo en el interior del país II*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

- MARTÍNEZ, M. T., 2008. Estado, economía y política en Santiago del Estero, 1943-1949. Exploración de algunas condiciones estructurales de la cultura política. *Andes*, 19, pp. 67-92. [Consultado el 10 de julio de 2019] Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/andes/n19/n19a03.pdf>.
- MELON PIRRO, J. C. & N. QUIROGA (comps.), 2006. *El peronismo bonaerense. Partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Mar del Plata, Ediciones Suárez.
- MICHEL, A., 2004. Conflictos políticos en la provincia de Salta después del triunfo electoral de Perón en 1946. *Revista Escuela de Historia*, 5, 1(3). [Consultado el 10 de julio de 2019] Disponible en: <http://www.unsa.edu.ar/histocat/revista/revista0311.htm>.
- MICHEL, A., SULCA, V. & ESPINOSA, S. M., 2006. El Consejo Superior del Partido Peronista y las elecciones generales del año 1951 en la provincia de Salta. *Revista Escuela de Historia*, 5,1 (5). [Consultado el 11 de julio de 2019] Disponible en: <http://www.unsa.edu.ar/histocat/revista/revista0508.htm>.
- MIGDAL, J., 2001. *State in Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute one Another*. New York: Cambridge University Press.
- NIGRA, F., 2004. Que paguen los más ricos. La progresividad impositiva en los inicios del peronismo 1943-1949. En: P. BERROTARÁN, A. JÁUREGUI Y M. ROUGIER (ed.), *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Política Pública durante el peronismo, 1946-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi. pp. 145-174
- PORTO, A., 2003. Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal*. La Plata: Universidad Nacional De La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, 2 [Consultado el 3 de marzo de 2020] Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3520/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- PROL, M., 2012. *Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional de Santa Fe, 1943-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J. A., 2011. ¿Impuestos justos? El estado nacional y la política impositiva durante el peronismo (1946-1955). En: M. L. DA ORDEN & J. C. MELON PIRRO (comps.), *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria. pp. 99-115.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J. A., 2013. *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SKOCPOL, T., 1989. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, pp. 71-122.
- SOLÍS CARNICER, M. M., 2013. El peronismo en la provincia de Corrientes: orígenes, universo ideológico y construcción partidaria (1943- 1949). En: D. MACOR & C. TCACH (eds.), *La invención del peronismo en el interior del país II*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. pp. 131-167.
- TCACH, C. & PHILP, M., 2010. Estado y partido peronista en Córdoba: una interpretación. En: C. TCACH (coord.), *Córdoba Bicentenario: claves de su historia contemporánea*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados y Edit. UNC. pp. 249-272.
- VILLANUEVA, J., 1966. *The inflationary Process in Argentina, 1943-1960*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

ANEXO

Cuadro n° 1. Participación a las provincias RVGB, 1946-1955. Miles de \$ (deflactado).
Fuente: MDH. 1947, t. I, p. 146; 1952-53 pp. 82-83 y 1955 pp.126-127; Villanueva 1966 p. 29. Nota:
Los montos corresponden a la suma de los cuatro impuestos participados a las provincias.

	Pesos	IPC Capital Federal 1943 = 100
1946	41.998	145,2
1947	207.279	168,1
1948	263.509	193,0
1949	348.461	259,9
1950	548.956	330,7
1951	723.936	461,5
1952	876.361	649,7
1953	1.170.820	676,5
1954	1.253.408	703,0
1955	1.402.606	792,8

Cuadro n° 2. Recaudación y participación de RVGB por provincias. Miles de pesos (deflactado).
Fuente: MDH. 1943, t. III, pp. 74,89 y 92; 1947 t. I, pp. 156-57, 161, 163 y 171; 1955 pp. 126-27, 132-55.

	1942		1947		1955	
	Recaud.	Particip.	Recaudac.	Particip.	Recaud.	Particip.
Buenos Aires	20.364	13.901	107.701	13.109	1.501.169	503.851
Santa Fe	11.396	5.489	51.890	81.988	436.598	168.027
Córdoba	5.284	3.414	24.004	8.939	219.001	113.573
Mendoza	2.966	1.915	27.591	18.617	118.231	77.558
E. Ríos	2.240	1.837	5.000	6.910	63.074	67.536
Tucumán	814	2.667	6.930	7.216	62.473	54.781
San Juan	752	848	4.789	5.919	24.057	41.957
Corrientes	1.178	965	2.893	11.089	58.482	44.083
Salta	1.025	591	2.298	27.340	24.437	34.477
S. del Estero	393	800	1.568	5.301	11.110	37.404
Jujuy	471	395	1.717	5.605	8.040	36.602
San Luis	245	366	561	6.147	7.532	27.001
Catamarca	89	238	170	4.674	2.503	29.634
La Rioja	59	194	176	4.658	2.459	32.880
Chaco	-	-	-	-	23.976	30.858
La Pampa	-	-	-	-	22.610	28.996
Misiones	-	-	-	-	9.304	7.094
Total prov.	48.273	33.619	237288	207.512	2.595.056	1.336.312

Cuadro n° 3. Finanzas provinciales, 1951. Millones de \$ (deflactado).

Fuente: 7° CMH, t. II, p. 75; Villanueva 1966, p. 29.

	<i>Presupuesto</i>	<i>Recursos</i>
<i>Santiago del Estero</i>	59,6	55,8
<i>Jujuy</i>	54,9	40,4
<i>Catamarca</i>	43,5	35,3
<i>La Rioja</i>	27,1	39,1
<i>San Juan</i>	82,9	59,7
<i>E. Ríos</i>	160,9	119,0
<i>Santa Fe</i>	261,3	291,1
<i>San Luis</i>	56,8	44,2
<i>Córdoba</i>	270,4	216,3
<i>Salta</i>	45,7	62,8
<i>Tucumán</i>	93,8	119,4
<i>Corrientes</i>	100,2	117,2
<i>Buenos Aires</i>	651,9	1.075,4
<i>Mendoza</i>	172,3	238,4