

Tic`s 2.0 y campañas electorales en América Latina.

Mazzina Constanza y Amadeo Belen.

Cita:

Mazzina Constanza y Amadeo Belen (2010). *Tic`s 2.0 y campañas electorales en América Latina*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/163>

¿Provincias fallidas? Desafíos de la correspondencia fiscal en la Argentina

Roberto Dania (rdania@hayek.org.ar)

Constanza Mazzina (cmazzina@hayek.org.ar)*

Instituto Hayek de Investigación y Educación Económica

Área Temática: Política Comparada

Subárea Temática: Política subnacional comparada

Trabajo preparado para su presentación en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires: 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen

Existe consenso en la literatura acerca de los beneficios que reportaría, para la prudente administración de las finanzas provinciales, el rediseño del sistema tributario sobre la base del principio de correspondencia fiscal. Sin embargo, la estricta aplicación de este principio revela la existencia de provincias “cuyas rentas no alcanzarían a cubrir sus gastos ordinarios”.

Esta circunstancia fue prevista por la Constitución fundacional, pero ha subsistido hasta nuestros días. ¿Estamos ante Estados (provinciales) fallidos? A continuación presentaremos diversas aproximaciones cuantitativas para determinar qué provincias revisten actualmente esta calidad, y dejaremos insinuadas alternativas para lidiar con este problema estructural del federalismo argentino.

* Con la colaboración de Camila Irianni, Adrián Ravier y Guillermo Rodríguez.

¿Provincias fallidas? Desafíos de la correspondencia fiscal en la Argentina

Roberto Dania (rdania@hayek.org.ar)

Constanza Mazzina (cmazzina@hayek.org.ar)¹

Instituto Hayek de Investigación y Educación Económica

Área Temática: Política Comparada

Subárea Temática: Política subnacional comparada

Trabajo preparado para su presentación en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires: 28 a 30 de julio de 2010.

Los desequilibrios de las finanzas públicas provinciales y la crónica gimnasia de transacciones entre los gobiernos provinciales y el nacional para lograr su cobertura se han convertido, en el último lustro, en la nota característica de nuestro federalismo político y en una de las más graves patologías que afectan la calidad de la democracia en la Argentina.

La crisis de representación política finisecular ha cedido su lugar en la agenda pública, entrado el nuevo siglo, a la crisis de la representación federal, uno de cuyos principales síntomas es la volatilidad del sentido de pertenencia partidaria (por decirlo de una manera discreta) de parte sustancial de los gobernantes provinciales electos por fuerzas políticas opositoras al oficialismo nacional. La demanda de reformas en el sistema electoral ha cedido su lugar prioritario a la demanda de reformas en la coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, un replanteo de la ecuación de reparto podría suprimir los actuales desequilibrios de las finanzas públicas provinciales, pero dejaría intactos los incentivos para la reaparición de déficits fiscales provinciales crónicos en el futuro.

Existe consenso, en la literatura especializada, acerca de los incentivos que provee un sistema de coparticipación de impuestos. Al disociar la facultad de gastar del esfuerzo recaudatorio, opaca la visualización de las restricciones presupuestarias, porque los gobiernos provinciales no deben asumir el costo político de aumentar la presión tributaria para cubrir el crecimiento de las erogaciones, en la medida en que confíen en sus actividades de lobby en la Capital Federal y en un rescate financiero de última instancia por parte de la Nación². Del otro lado, al recibir la provincia una fracción marginal de lo que se recauda en su jurisdicción, el sistema desalienta la cooperación para controlar la evasión impositiva³.

Estos incentivos deben ser cotejados con la economía de escala que implica recurrir a una sola estructura administrativa y con la sencillez relativa a priori para el potencial inversor o para el contribuyente a la hora de obtener la información relevante acerca de hechos imponderables, alícuotas y desgravaciones, respecto de un caso de

¹ Con la colaboración de Camila Irianni, Adrián Ravier y Guillermo Rodríguez.

² Gaston Jèze señalaba que “la Nación ha consentido, en nombre de la solidaridad financiera, a asumir deudas contraídas por las provincias imprudentes o inhábiles” desde que “el Congreso Nacional votó la ley del 8 de agosto de 1896 autorizando un empréstito” de conversión de las deudas provinciales contraídas con acreedores extranjeros con anterioridad a la quiebra de 1890, que ascendía a 137.000.000 de pesos oro en total. Véase Jèze, Gaston, *Las finanzas públicas de la República Argentina*, Buenos Aires: 1923, pp. 106-7. Hasta la gran quiebra de principios de este siglo, el riesgo moral implícito en estos rescates permanecía intacto.

³ Acerca de los incentivos que provee un sistema de coparticipación de impuestos véase, por ejemplo, Ávila, Jorge C., *Propuesta de federalismo fiscal*, Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino, 2000: Cap. 1, ap. 2.

imposición descentralizada. Pero cuando la crisis de la representación federal llega, por causas financieras, a extremos como los actuales, ninguna ocasional desventaja parece suficiente contrapeso para la opción por un sistema de correspondencia fiscal.

El sistema de coparticipación federal de impuestos previene asimismo problemas de doble (o múltiple) imposición y la recreación de sucedáneos de “aduanas interiores”, pero no es la única herramienta disponible para evitar esos males. La alternativa teórica (e histórica) es un sistema fundado en el reparto interjurisdiccional de la base imponible, en el cual cada provincia ejerza sus potestades tributarias con plena libertad sobre su porción asignada, aplicando el sistema tributario de su conveniencia, el más adecuado a su realidad productiva, potencialidades y objetivos. No se trata de una alternativa meramente teórica sino, en la Argentina, históricamente practicada, por cuanto la tributación sobre los ingresos brutos está organizada mediante un convenio multilateral consistente con el principio de correspondencia fiscal.

Dejando de lado, a los efectos de este trabajo, la inconveniencia de la potencial proliferación de veinticinco regímenes impositivos diferenciados, lo cierto es que el principio de correspondencia fiscal (es decir, que el gobierno que reciba el beneficio político de gastar asuma en idéntica medida el costo político de recaudar), la solución de fondo para la patología descrita al inicio, resulta inaplicable a la realidad de nuestro país sin algunas salvedades atenuantes. El rediseño del sistema tributario argentino sobre la base del principio de correspondencia fiscal, estrictamente aplicado, revelaría, como veremos a continuación, la existencia de provincias “cuyas rentas no alcanzan a cubrir sus gastos ordinarios” (provincias cuya base imponible es insuficiente) y cuyos magros indicadores educativos y sociales tornan impensable una salida por el lado de la reducción de sus gastos.

Esta circunstancia, prevista por la Constitución fundacional y presente desde los primeros tiempos de la República, ha subsistido hasta nuestros días.

* *La previsión constitucional*

El sistema tributario de la Constitución de 1853 conformaba el Tesoro nacional con el producto de los derechos de importación y exportación y “de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General” (art. 4). El Congreso quedaba facultado para establecer los derechos de importación y exportación (art. 64, inc. 1) y para “imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan” (art. 64, inc. 2). Los impuestos indirectos resultaban implícitamente reservados a las provincias⁴.

La supresión de las aduanas interiores y de los derechos de tránsito (arts. 9-12), la nacionalización de las aduanas exteriores y la atribución nacional de imponer contribuciones directas “siempre que el bien general del Estado lo exija” (la transitoriedad no negaba la laxitud de la fórmula), junto con la prohibición de acuñar moneda y de establecer bancos con facultad de emitir billetes, salvo autorización del Congreso federal en este último caso (art. 105), amenazaban secar las fuentes financieras de las provincias para atender a sus respectivos gastos. En los debates del Congreso General Constituyente, el diputado de la provincia de Santa Fe Manuel Leiva manifestó, en la sesión del 23 de abril de 1853, que las rentas de su provincia “desde

⁴ La justificación doctrinaria de la facultad nacional de imposición indirecta es posterior: data de la creación de los llamados “impuestos internos”, tras la quiebra de 1890. Véase por ejemplo Vedia y Mitre, Mariano de, *El régimen tributario de la Argentina: Estudio constitucional, económico y financiero del sistema impositivo de la Nación, las provincias y las municipalidades*, Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 1925, pp. 175-185 y 277 ss.

que él la conocía, no habían alcanzado un solo año a cubrir sus gastos; que al presente, el desarrollo de su comercio, o la mejor administración de sus rentas, había ofrecido el ejemplo de un balance sin déficit; mas todavía sin sobrante; que por esto juzgaba pues que no podría marchar esta Provincia sin sus ingresos naturales y ordinarios”⁵. Considerando el hecho que “el estado actual de algunas provincias y la probabilísima circunstancia, de que con los recursos que el artículo les dejaba, ni podrían quizá cubrir sus ordinarias necesidades”⁶, se incorporó la atribución del Congreso legislativo de “acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios” (art. 64, inc. 8). “En la facultad conferida al Congreso para acordar suplementos del Tesoro nacional a las provincias, que los necesitasen para llenar el déficit de sus rentas”, decía el también diputado por Santa Fe Juan F. Seguí, “estaba incluido el derecho otorgado a éstas, de pedirlos oportunamente, con lo que aparecía prevista y resuelta cualquiera dificultad financiera, que ocurriese en los Pueblos confederados”⁷.

La redacción del art. 64, inc. 8, presentada por la Comisión de Negocios Constitucionales, hablaba de “suplementos” en lugar de “subsidios” y contemplaba el deber de cada provincia de llevar “una cuenta particular de estos suplementos, que deberán reintegrarse en proporción que mejoren sus rentas”. Esta previsión fue rechazada a instancias del diputado Seguí, a quien “le parecía nada generoso y hasta indigno exigir a los pueblos confederados la devolución de subsidios que les eran debidos, y los que ellos exigirían sólo en el caso justificado de que las rentas locales no bastasen a cubrir sus necesidades”⁸. De esta manera se instituyeron subsidios propiamente dichos, definitivos, no reembolsables, en lugar de adelantos de tesorería con carácter de préstamos.

Los subsidios no surgieron entonces por consideraciones de inviabilidad de ciertas economías locales⁹, sino como compensación del unitarismo fiscal de la Constitución de 1853 que, cabe consignarlo, representaba a su vez una versión atenuada del centralismo fiscal de Alberdi, quien llegó a derivar de la regla del art. 31 de la Constitución (“supremacía o prelación de la ley nacional sobre la de provincia, en caso de conflicto”) la conclusión de que en caso de imposición concurrente o “doble” (el mismo impuesto, establecido por una provincia y por la Confederación), “el impuesto provincial cede al impuesto nacional”¹⁰.

⁵ *Anales de Legislación Argentina*, Tomo I: Años 1853-1880, Buenos Aires: La Ley, 1954, p. 28.

⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁷ *Ibidem*, p. 29.

⁸ *Ibidem*, p. 45.

⁹ Por el contrario: véase Alberdi, Juan Bautista, *Obras selectas*, Tomo XIV: Sistema económico y rentístico, Buenos Aires: Librería La Facultad, 1920, pp. 262-4, donde estudia la potencialidad productiva de las tierras de la Confederación, y 283 ss.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 255-6. “El centralismo rentístico de Alberdi no era una traducción fiel del texto constitucional; obedecía a tendencias políticas, su empeño era que el poder de la confederación alcanzase a la provincia de Buenos Aires, la llamada provincia rebelde, la más rica y la ocupante de las aduanas. Naturalmente, si el artículo constitucional, no se interpretaba en sentido propio, una vez incorporada Buenos Aires a la unidad nacional quedaba la confederación [...] en condiciones de hacerle pagar en sus riquezas y adelantos el costo de la vida del todo. ¿Quién habría limitado el poder de imposición del gobierno central sobre la provincia malquerida del publicista nombrado? Nadie. Alberdi tenía fe en que Buenos Aires sería algún día de la Confederación, y para esa época preparaba ya con sus doctrinas la manera legal de reducirla a muy poco” (Vedia y Mitre, Mariano de, *op. cit.*, pp. 287-8).

La cláusula de subsidios a las provincias mostraría sus efectos nocivos a poco de andar la República. Ya el austero presidente Avellaneda, al someter a consideración del Poder Legislativo el proyecto de presupuesto para 1876, observaba en el mensaje de apertura de las sesiones ordinarias de ese año la necesidad de

disminuir las subvenciones que bajo distintas formas se acuerdan a las Provincias. Todos comprenden que ha llegado el día, no caprichosamente elegido, sino designado por la fuerza misma de las cosas, en que el Gobierno Nacional entre a ser más pasivo, y los pueblos empiecen a ser más activos, para impulsar sus progresos por esfuerzo propio sin esperar la cooperación extraña¹¹.

En la primera vez que se empezó a hacer efectiva la subvención a las provincias por el Ministerio del Interior, el Dr. Rawson, el entonces ministro del ramo, condenó la práctica en una circular dirigida a los gobernadores provinciales. Doce años después, en junio de 1874, desde su banca en el Senado nacional, Rawson reflexionaba que “hemos cometido un grave error con el sistema de las subvenciones a las provincias; hemos destruido con ellas, la energía vital, el principio del gobierno representativo”¹². Se preguntaba,

¿Cuál es el efecto político y moral de una medida semejante? La responsabilidad de las provincias ante sí mismas desaparece, porque desde que hay quien las provea del pan de cada día es claro que no se preocupan mucho de sus propias necesidades. Dios proveerá; la subvención va todos los meses para las escuelas y para otros objetos, y cuatro millones y medio han ido de doce años acá. Pero ¿cuál es el efecto inmediato y posterior de esto? La enervación del espíritu republicano en perjuicio de los fines para que se instituyó el gobierno.

Este camino conduce al punto a que hemos llegado ya, a que [...] *en cada una de las provincias ha desaparecido el sistema representativo*¹³.

Advertía tempranamente Rawson que

se corre el gran riesgo de la centralización, porque [...] comparándose el gobierno federal con nuestro sistema planetario, es necesario que los planetas que giran alrededor del sol -que es el gobierno federal- tengan cierta fuerza centrífuga, que los aleje hasta cierto punto, y que los mantenga en sus órbitas.

Pero si la gravedad disminuye por la pérdida de su sustancia, entonces se debilita la energía de esa fuerza centrífuga y reguladora, y se corre el riesgo en el sistema planetario, de que todos los planetas sean atraídos vigorosamente sobre el sol e incendiados por él.

Así pienso respecto del gobierno federativo que nos hemos dado. Debilitándose la virilidad, la energía en el gobierno de las provincias, corren el riesgo de que se produzca una centralización tan enérgica, que todo desaparezca, quedando solo el presidente y sus agentes inmediatos; y desde entonces toda la política, toda la legislación, toda la administración se reducirá a hacer elecciones de presidente, de ministros, de representantes, de senadores, etc.; esa sería toda la política, y temo mucho que lleguemos a ese caso, que sería para mí un motivo de duelo¹⁴.

¹¹ Avellaneda, Nicolás, *Escritos y discursos*, Tomo XII, Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, p. 90.

¹² Rawson, Guillermo, *Escritos y discursos*, Tomo II, Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, pp. 104-5.

¹³ *Op. cit.*, pp. 99-100. Cursiva respetada.

¹⁴ *Ibidem*, p. 105

Agustín de Vedia señalaba a comienzos del siglo XX que “hay cinco Provincias, cada una de las cuales recibe del Tesoro Nacional ocho mil pesos mensuales. Una de ellas renunció hace algunos años a esa protección, pero más tarde volvió a acogerse a la munificencia nacional. Algunas de esas Provincias, subvencionadas por la Nación, han duplicado, triplicado y hasta quintuplicado sus gastos” entre 1887 y 1903¹⁵. El subsidio se contaba como recurso ordinario en las provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, San Luis y Santiago, es decir, en un tercio de las provincias argentinas¹⁶.

La distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos, al no reflejar la participación de cada provincia en el producto bruto interno del país, ha venido a consolidar esta situación: ciertas provincias “rezagadas” viven por encima de sus posibilidades financieras, cooperando menos que proporcionalmente a sufragar los gastos públicos. Los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN), denominación actual de los subsidios del antiguo art. 64, inc. 8 de la Constitución de 1853, y las diversas transferencias, han relajado en ellas el sentimiento de la necesidad de desarrollarse. En palabras de Cao y Rubins, “por encima del partido político que fuere y más allá de las declamaciones federalistas, el poder ejecutivo nacional siempre tuvo la apoyatura de las provincias rezagadas. A cambio, estas provincias están sobrerrepresentadas en el parlamento, obtuvieron incrementos sustanciales en los niveles de financiamiento y armaron estructuras políticas lo suficientemente fuertes como para mantener una ilusoria autonomía que no tenía correlato en lo económico ni en lo político”¹⁷.

* *Simulando un esquema de correspondencia fiscal*

“Si somos federales, cada provincia tiene el deber de bastarse a sí misma por sus recursos propios”, decía Rawson¹⁸. Cabe preguntarse en qué condiciones se encuentran actualmente las provincias argentinas para cumplir con este ideal de *correspondencia fiscal*.

En adelante, tomaremos siempre datos y estimaciones correspondientes al año 2008 para los diversos cuadros, mostrando a continuación los índices resultantes y remitiendo al anexo estadístico (Anexo I) para cotejar la información debidamente desagregada que los valida.

Comenzaremos exhibiendo la relación existente en el año 2008 entre los gastos corrientes de las provincias y sus ingresos corrientes por todo concepto¹⁹. La ratio entre

¹⁵ Vedia, Agustín de, *Constitución Argentina*, Buenos Aires: Coni Hermanos, 1907, p. 254.

¹⁶ No se equivocaba Vedia y Mitre cuando en 1925, en pleno período de presidencias radicales, constataba que “sabido es que la influencia política del gobierno federal domina ya extraordinariamente la vida institucional de los estados particulares; sabido es que la voluntad de los presidentes eleva y destrona gobiernos provinciales y que en los últimos tiempos las administraciones del interior no han sido más que gajes del personalismo presidencial. ¿Qué será de las provincias el día que sus recursos estén en manos del gobierno nacional? ¿Estamos acaso seguros de que la honradez política ha de ser siempre la cualidad de nuestros presidentes?” (*op. cit.*, p. 180).

¹⁷ Cao, Horacio, y Rubins, Roxana, “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, *Realidad Económica*, Nro. 128, Buenos Aires: 1994, p. 102.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 98.

¹⁹ Remitimos al Anexo II para consultar la conceptualización por rubro y, en general, la metodología de registro del esquema ahorro-inversión.

Se tomó el total de la recaudación tributaria informada por AFIP (sin impuestos al comercio exterior ni contribuciones a la seguridad social), neto de devoluciones y reintegros.

Los datos de ejecución presupuestaria de cada una de las provincias argentinas (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) corresponden a los publicados por la Dirección de Coordinación

ambos rubros permite elaborar un “índice de cobertura de gastos corrientes” que representa una situación inicial, un punto de partida para nuestro análisis.

Cuadro 0

Provincia	Cobertura corriente
San Luis	167,5%
Chubut	149,7%
Santiago del Estero	140,1%
San Juan	136,3%
Misiones	132,2%
Formosa	127,6%
Salta	127,5%
Catamarca	126,9%
La Pampa	123,4%
La Rioja	120,3%
Ciudad de Buenos Aires	117,6%
Santa Cruz	116,4%
Corrientes	114,1%
Mendoza	112,2%
Santa Fe	109,8%
Tucumán	108,7%
Neuquén	106,6%
Río Negro	105,7%
Entre Ríos	104,2%
Jujuy	102,8%
Córdoba	102,3%
Chaco	100,5%
Tierra del Fuego	97,1%
Buenos Aires	93,6%

Si a esta situación inicial de las finanzas públicas provinciales le quitamos el componente de las transferencias corrientes, que representan una especie de “coparticipación federal paralela”²⁰, tenemos el siguiente “índice de cobertura de gastos corrientes” corregido:

Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía en el sitio web del MECON para el año 2008 (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/esquema_ahorro/esquema_ahorro.htm), último año disponible a la fecha.

Los datos correspondientes al PBG (a precios corrientes de mercado) de cada una de las jurisdicciones provinciales (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) corresponden a estimaciones propias con base en información del sitio web del Ministerio de Economía, (http://www.cep.gov.ar/descargas_new/estadisticas/regionales/pbg_provincias1.xls) excepto para las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán para las cuales dichos datos no han sido publicados. En estos últimos casos, los PBG estimados fueron tomados del cálculo contenido en la publicación *Overdata* del mes de febrero de 2010 elaborada por M&S Consultores.

²⁰ El *Boletín Fiscal* del IV trimestre de 2008 publicado por la Secretaría de Hacienda de la Nación, con datos acumulados hasta fines de ese año, alude a los conceptos por los cuales se realizaron transferencias corrientes a provincias (y municipios) durante todo ese año: “Las transferencias (corrientes) a Provincias y Municipios abarcan especialmente al Fondo Nacional de Incentivo Docente, a diversas erogaciones asociadas a educación, salud y asistencia social, la atención del déficit de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación, el cumplimiento del Acuerdo Nación-Provincias y otros convenios, las transferencias al Fondo

Cuadro 1

Provincia	Cobertura corriente
San Luis	161,6%
Chubut	147,0%
San Juan	131,9%
Santiago del Estero	131,2%
Catamarca	124,0%
Salta	121,9%
Formosa	118,7%
Misiones	118,5%
La Pampa	116,9%
Ciudad de Buenos Aires	116,5%
Mendoza	108,4%
Corrientes	108,0%
Santa Fe	104,8%
Neuquén	104,8%
Río Negro	103,1%
Tucumán	102,5%
Santa Cruz	101,7%
La Rioja	95,3%
Tierra del Fuego	94,0%
Entre Ríos	93,6%
Córdoba	92,5%
Jujuy	89,4%
Buenos Aires	85,7%
Chaco	84,8%

Esta situación actual, como hemos dicho, no guarda relación alguna con la real capacidad financiera de las provincias, sino que es el producto de la yuxtaposición de diversos criterios de distribución, más o menos arbitrarios, que han generado lo que suele calificarse como un “laberinto fiscal”. Para estimar la real capacidad financiera de las provincias recurriremos a aproximaciones cuantitativas basadas en la distribución de la recaudación tributaria efectiva del año 2008 entre las provincias, en función de la participación de cada una de ellas en el producto bruto interno (véase su determinación en el Anexo I²¹), como forma de estimar lo que su base imponible puede producir ordinariamente, y manteniendo el resto de los ingresos corrientes constantes (tributarios

Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (FSCT) y los Aportes del Tesoro Nacional a Provincias (ATN), entre otros conceptos.

²¹ Cabe efectuar algunas aclaraciones sobre los PBG provinciales, para estar advertidos acerca de posibles sesgos estadísticos en estas aproximaciones cuantitativas, imperfectas y falibles. Dada la falta de actualización de datos, se tomó el PBG del último año informado al MECON por cada una de las provincias y se extrapolaron los años siguientes según la tasa de crecimiento del PBI del país correspondiente a esos años. Existe asimismo algún grado de falta de homogeneidad en la metodología empleada por las diversas provincias.

Los PBG de algunas provincias han de estar sobredimensionados (y por ende su participación relativa en el total del país) debido a la mayor cantidad de transferencias recibidas (corrientes y de capital).

Otros PBG provinciales también podrían estar sobreestimados por la gran cantidad de empleados públicos en determinadas provincias, ya que el PBG del Sector Gobierno se calcula por la remuneración a los factores de producción empleados en los servicios públicos que se prestan a la comunidad.

provinciales, no tributarios, venta de bienes y servicios de la administración pública y rentas de la propiedad, excluyendo las transferencias nacionales corrientes).

En primer lugar, redistribuimos los fondos actualmente coparticipables²² de acuerdo con la participación del producto bruto geográfico de cada jurisdicción provincial en el producto total del país, con el siguiente resultado:

Cuadro 2

Provincia	Cobertura corriente
Ciudad de Buenos Aires	250,1%
Chubut	145,9%
Neuquén	120,3%
Buenos Aires	113,0%
Mendoza	102,4%
Santa Fe	101,3%
San Luis	87,0%
Misiones	83,3%
Santa Cruz	82,5%
Córdoba	82,2%
Río Negro	74,0%
San Juan	73,4%
Tierra del Fuego	72,8%
La Pampa	64,5%
Salta	62,2%
Catamarca	61,4%
Tucumán	59,7%
Entre Ríos	55,5%
Corrientes	43,9%
Santiago del Estero	39,1%
Jujuy	33,9%
La Rioja	29,4%
Chaco	26,5%
Formosa	24,3%

Este índice nos muestra un grupo de jurisdicciones que estarían completamente exentas de problemas financieros en un esquema de correspondencia fiscal, pues cubrirían en exceso sus gastos corrientes aún en el supuesto más desfavorable: Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Provincia de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Nótese la contradicción extrema con los cuadros anteriores en la situación financiera de la Provincia de Buenos Aires, la más afectada por el reparto actualmente vigente. El oscuro propósito que Vedia y Mitre imputaba a Alberdi se ha hecho realidad.

Luego suprimimos por hipótesis las deducciones previas para fondos especiales que representan excepciones al régimen de coparticipación de impuestos, redistribuyendo esos fondos (incluso el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias o ATN), como si fuesen coparticipables, pero en función del producto bruto geográfico²³.

²² Es decir, excluyendo de la base de cálculo los impuestos al comercio exterior, las contribuciones a la seguridad social y los fondos especiales.

²³ Es decir, excluyendo de la base de cálculo los impuestos al comercio exterior y las contribuciones a la seguridad social. Cabe aclarar que se mantiene, en los cuadros 2, 3 y 4, la deducción de los ingresos por transferencias corrientes ensayada en el cuadro 1.

Cuadro 3

Provincia	Cobertura corriente
Ciudad de Buenos Aires	314,5%
Chubut	166,2%
Buenos Aires	141,1%
Neuquén	139,3%
Santa Fe	129,5%
Mendoza	124,1%
San Luis	109,8%
Misiones	106,6%
Córdoba	103,7%
San Juan	94,0%
Santa Cruz	92,5%
Río Negro	89,7%
Tierra del Fuego	85,8%
La Pampa	75,7%
Salta	75,1%
Tucumán	73,9%
Catamarca	70,7%
Entre Ríos	69,0%
Corrientes	56,8%
Santiago del Estero	49,3%
Jujuy	44,2%
La Rioja	37,4%
Chaco	33,1%
Formosa	30,8%

El resultado de esta segunda aproximación es la incorporación de San Luis, Misiones y Córdoba al grupo de provincias con base imponible suficiente (aunque exigua) en un contexto de correspondencia fiscal.

Por último, asumimos el supuesto extremo de suprimir además la coparticipación primaria asignada al sostenimiento del Estado nacional.

Cuadro 4

Provincia	Cobertura corriente
Ciudad de Buenos Aires	469,0%
Chubut	214,9%
Buenos Aires	208,3%
Santa Fe	197,2%
Neuquén	185,0%
Mendoza	176,4%
San Luis	164,6%
Misiones	162,5%
Córdoba	155,5%
San Juan	143,3%
Río Negro	127,5%
Tierra del Fuego	116,8%
Santa Cruz	116,3%
Tucumán	108,0%
Salta	106,2%
La Pampa	102,5%
Entre Ríos	101,2%
Catamarca	93,0%
Corrientes	87,8%
Santiago del Estero	73,8%
Jujuy	69,1%
La Rioja	56,5%
Chaco	48,7%
Formosa	46,3%

Esta hipótesis muestra que ocho provincias están ubicadas en una zona gris entre la solvencia y la falencia, poco más o menos manejable: San Juan, Río Negro, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Tucumán, Salta, La Pampa y Entre Ríos²⁴. La grave conclusión que se desprende de este cuadro es que siete provincias (Catamarca, Corrientes, Santiago del Estero, Jujuy, La Rioja, Chaco y Formosa) no logran cubrir sus gastos corrientes con ingresos corrientes propios, aún en el supuesto de no aportar un centavo a solventar los gastos de la Nación común y aplicar toda su base imponible a la cobertura de su presupuesto provincial. La mayor eficiencia recaudatoria y la mejor adecuación de los hechos imposables a las características productivas locales posibles con un sistema tributario propio difícilmente lograrían sacarlas de su situación de falencia, a diferencia de las provincias de la “zona gris”.

* *¿Provincias fallidas?*

Francis Fukuyama distingue entre el *alcance* de las actividades estatales, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y la *fuerza* del poder del Estado o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, lo que se denomina capacidad estatal o institucional²⁵. La *fuerza* de las capacidades institucionales equivale “a capacidad de

²⁴ Debemos tomar en cuenta que, al estar centrándonos en la cobertura de gastos corrientes con ingresos corrientes, el excedente de cobertura sería lo único disponible a priori para destinar a la adquisición neta de activos o cancelación neta de pasivos (es decir, para la realización de obras públicas y para la cancelación de deudas contraídas en el pasado), el cual en varios casos (al menos Tucumán, Salta, La Pampa y Entre Ríos) podría resultar exiguo.

²⁵ Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, trad. María Alonso, Barcelona: Ediciones B, 2005, p. 23.

elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes; administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas; y, lo más importante, el cumplimiento de las leyes”²⁶.

Sería interesante un estudio empírico que midiera la “fuerza” de las capacidades institucionales de las provincias argentinas, tarea que excede los límites de este trabajo. Nos circunscribiremos a señalar que las provincias del último grupo (Catamarca, Corrientes, Santiago del Estero, Jujuy, La Rioja, Chaco y Formosa), que como hemos visto no contribuyen, en términos netos, a la hora de pagar las expensas comunes de la Nación, califican como provincias *fallidas* en tanto incapaces de ejecutar las diferentes funciones y objetivos que asumen (traducidos en gastos corrientes) sin el crónico auxilio financiero de un ente externo, en este caso la Nación.

Son fallidas en el sentido de que, bajo el principio de correspondencia fiscal, entrarían pronto en cesación de pagos, en estado de falencia. Y son fallidas, asimismo, en el sentido de que han fallado en desarrollarse. Es notable que Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy y La Rioja conserven la condición denunciada por Agustín de Vedia, un siglo después. Chaco y Formosa eran entonces territorios nacionales; Corrientes ha caído en esta condición, mientras que San Luis ha prosperado.

Su actual estado de falencia no implica, sin embargo, que sean provincias inviables. Solamente implica la necesidad de cortar los incentivos que las mantienen en la pobreza, situación que, combinada con su sobrerrepresentación parlamentaria, da lugar a prácticas democráticas patológicas, de dominio público. Solamente implica la urgencia de concertar un plan de desarrollo para ellas.

* *Desafíos del diseño institucional*

La cuestión es, como siempre, la transición: lidiar con este problema estructural del federalismo argentino, la necesidad de subsidiar provincias fallidas hasta que desarrollen sus potencialidades, evitando sus consecuencias políticas más nocivas, las que ocasionarían otra crisis de la representación federal.

En nuestra historia se dejaron insinuadas al menos dos alternativas, con las cuales no pretendemos cerrar el debate, sino más bien abrirlo. La salida más radical la dejó entrever Marcelino Ugarte en la Cámara de Diputados de la Nación, en mayo de 1866:

Provincias que necesitan vivir de subvenciones, pueden ser territorios nacionales, pero no pueden ser Estados federales, no tienen capacidad para serlo, porque no tienen medios de hacer una vida propia, sostenida con su propio aliento, que es lo que constituye una personalidad política²⁷.

Esta opción, que demandaría una reforma constitucional, quitaría a las provincias que se acogieran a las subvenciones su representación senatorial, o al menos sus derechos de voto en el Senado, mientras que sus habitantes seguirían representados en la Cámara baja. De la misma manera que la Constitución fundacional requería para ser elegido senador acreditar “una renta anual de dos mil pesos fuertes o una entrada equivalente” (Constitución nacional de 1853/60, art. 47) a efectos de asegurar la independencia de criterio del representante, cabe exigir una renta propia suficiente a la provincia representada, única garantía de su autodeterminación. Recientemente y en línea con este análisis, con motivo del rescate financiero de Grecia, la canciller de

²⁶ *Ibidem*, p. 25.

²⁷ Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Tomo 5: 1861-1879, Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1938, p. 571.

Alemania Angela Merkel sostuvo que “debería ser posible retirar, al menos temporalmente, los derechos de voto a un país que no cumple con sus compromisos”²⁸.

Identificaremos la otra salida con el nombre de Rawson, quien consideraba que el sistema de subvenciones, como había sido concebido por la Constitución, requería la iniciativa de las provincias, en la forma de una petición expresa de la Legislatura provincial, y la exhibición del presupuesto de la provincia para comprobar la insuficiencia de recursos²⁹ y, como decía Ugarte, “para que el Congreso [...] juzgue también si entre sus gastos, no hay algunos superfluos”³⁰. Esto implica que “el Congreso tendría, pues, que acordar en adelante las subvenciones por sí mismo, en vez de delegar, como ha hecho hasta hoy, su facultad en el Poder Ejecutivo, votando una suma que el Ejecutivo distribuye de un modo más o menos arbitrario”³¹. Esta propuesta podría instrumentarse sencillamente por vía legal, sin necesidad de reformar la Constitución. El incumplimiento de las metas del plan de asistencia financiera convenido con la provincia subsidiada, debería devengar una especie de intervención federal sobre su administración.

Nos adelantamos a la objeción de que sendas alternativas resultan inaceptables. Lo único inaceptable, a nuestro juicio, es continuar ignorando el problema.

²⁸ “Europa analiza las lecciones que dejó la crisis de Grecia”, *La Nación*, martes 4 de mayo de 2010.

²⁹ *Op. cit.*, p. 109.

³⁰ *Asambleas Constituyentes Argentinas... cit.*, loc. cit.

³¹ *Ibidem*, loc. cit.

Anexo I

PBG Provincias

PBG 2008 a precios corrientes - estimación propia en base a datos del MECON (*)

Base PBG publicado por el INDEC

	PBG (millones de \$)	% del total
Buenos Aires	374626,05	35,00%
Ciudad de Buenos Aires	243127,05	22,70%
Catamarca	7124,62	0,70%
Chaco	10586,22	1,00%
Chubut	17374,18	1,60%
Córdoba	76565,72	7,10%
Corrientes	12594,91	1,20%
Entre Ríos	22787,81	2,10%
Formosa	5108,3	0,50%
Jujuy	8992,58	0,80%
La Pampa	6455,43	0,60%
La Rioja	4665,45	0,40%
Mendoza	39288,95	3,70%
Misiones	21724,13	2,00%
Neuquén	29912,58	2,80%
Río Negro	14658,87	1,40%
Salta	13625,27	1,30%
San Juan	15465,38	1,40%
San Luis	9808,56	0,90%
Santa Cruz	9517	0,90%
Santa Fe	89658,7	8,40%
Santiago del Estero	8712,65	0,80%
Tierra del Fuego	7806	0,70%
Tucumán	21543	2,00%
	1071729,39	

(*) Se extrapola el PBG a precios corrientes del último año presentado por el MECON indexando el mismo de acuerdo con la evolución del PBI a precios corrientes de mercado para los mismos años.

(**) Las cifras correspondientes a las provincias resaltadas en amarillo fueron tomadas de la publicación OVERDATA de M&S Consultores del mes de febrero de 2010 ya que sus datos a valores corrientes no estaban publicados en el sitio web del MECON a la fecha en que el presente estudio fue elaborado.

Cuadro 0

ESQUEMA AHORRO-INVERSIÓN DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

0. SITUACION INICIAL
BASE AÑO 2008
ADMINISTRACION CENTRAL Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
No se incluye la recaudación de impuestos al comercio exterior ni los ingresos de la Seguridad Social
- EN MILLES DE PESOS -

Table with columns for CONCEPTO and provinces (BUENOS AIRES, CATAMARCA, CORDOBA, CORRIENT, CHACO, CHUBUT, ENTRE RIOS, FORMOSA, JUJUY, LA PAMPA, LA RIOJA, MENDOZA, MISIONES, NEUQUEN, RIO NEGRO, SALTA, SAN JUAN, SAN LUIS, SANTA FE, SANTIAGO, TUCUMAN, TIERRA DEL FUEGO) and a TOTAL column. Rows include categories like INGRESOS CORRIENTES, INGRESOS DE CAPITAL, GASTOS DE CAPITAL, INGRESOS TOTALES, and RESULTADO FINANCIERO.

Anexo II

Metodología de registro del esquema Ahorro-Inversión

- El universo informado comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales.
- Los Ingresos Corrientes y de Capital se computan de acuerdo a lo efectivamente percibido, conforme a lo informado por cada Jurisdicción Provincial, excepto los de Origen Nacional tanto automáticos (tributarios de origen nacional) como no automáticos (transferencias corrientes y de capital). Estos últimos corresponden a registros provenientes del Gobierno Nacional (para los automáticos: Banco de la Nación Argentina, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Secretaría de Energía, para los no automáticos: Sistema Integrado de Información Financiera).
- Los Gastos Primarios Corrientes y de Capital se imputan por el devengado conforme a lo informado por cada Jurisdicción Provincial.
- Los Intereses de la Deuda se imputan por el criterio del devengado, en función de la información suministrada por las jurisdicciones y la obtenida por otras fuentes (Banco de la Nación Argentina, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, entre otros).
- Se realizan ajustes metodológicos varios para encuadrar particularidades en los registros provinciales a los lineamientos expuestos en la conceptualización por rubro.

** Conceptualización por rubro*

1. Ingresos Corrientes

1.1. Tributarios Provinciales: Reflejan únicamente el esfuerzo genuino de recaudación de la provincia, por lo que no corresponde abarcar los recursos que se captan en forma voluntaria y sin contraprestación alguna, o aquellos que dependen de la acción de otro ámbito jurisdiccional.

1.2. Tributarios Nacionales: Ingresos originados en la potestad que tiene el Estado Nacional de establecer gravámenes corrientes y que se transfieren a través de los distintos regímenes legales de distribución de impuestos.

1.3. No Tributarios: Ingresos provenientes de las regalías y los que se derivan de fuentes no impositivas como son las tasas, los derechos, alquileres, primas y multas.

1.4. Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública: Recursos provenientes de la venta de bienes y prestación de servicios de entidades cuya gestión no tiene fines comerciales o industriales (ingresos derivados de la venta de publicaciones o entradas de Museos, Centros culturales, ingresos por servicios asistenciales, etc.).

1.5. Rentas de la Propiedad: Ingresos derivados de la percepción de intereses, dividendos, arrendamientos y derechos provenientes de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros.

1.6. Transferencias Corrientes: Recursos no automáticos provenientes del Gobierno Nacional, sin recibir por ello contraprestación de bienes o servicios por parte de las jurisdicciones receptoras, y son utilizados para financiar sus erogaciones corrientes.

2. Gastos Corrientes

2.1. Personal: Retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas y las correspondientes contribuciones patronales. Abarca también las retribuciones en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado.

2.2. Bienes de Consumo: Materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de

bienes de capital. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este inciso son: que por su naturaleza, estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros, y que su tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente dentro del ejercicio.

2.3. Servicios No Personales: Servicios para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Incluye asimismo los servicios utilizados en los procesos productivos por las entidades que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial o servicios. Comprende: servicios básicos, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios profesionales, técnicos y operativos, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, etc.

2.4. Rentas de la propiedad: Gastos destinados a atender los intereses de la deuda.

2.5. Transferencias Corrientes: en esta partida se incorpora la apertura de las transacciones, sin contraprestación de bienes o servicios, de acuerdo al sector beneficiario: Privado, Público y Externo.

2.5.1. Transferencias al sector privado: Subsidios otorgados para la atención de gastos a docentes de establecimientos de enseñanza privada, y para atender gastos a favor de entidades sin fines de lucro, societarias y cooperativas. Incluye becas de estudio y de investigación, gastos necesarios para el desarrollo de actividades profesionales y de investigación y ayuda a personas de escasos recursos.

2.5.2. Transferencias al sector público: Transferencias a los gobiernos municipales, por coparticipación de impuestos y subsidios, y a otros organismos que no consolidan en el presupuesto provincial.

2.5.3. Transferencias al sector externo: Gastos que se realizan a favor de Organismos Internacionales por concepto de cuotas regulares y extraordinarias atento el carácter de país miembro. Incluye erogaciones por becas de capacitación e investigación y ayuda a personas en el exterior.

3. Resultado Económico

Diferencia entre los Ingresos Corrientes y los Gastos Corrientes.

4. Ingresos de Capital

4.1. Recursos propios de capital: Provenientes de la venta de tierras y terrenos, bosques, campos, áreas de explotación de yacimientos minerales y de zonas pesqueras, edificios e instalaciones y maquinarias y equipos.

4.2. Transferencias de capital: Ingresos transferidos por el Gobierno Nacional, sin contraprestación de bienes o servicios, con el fin de lograr que el beneficiario de los recursos los destine a la formación de capital o para aumentar su capital financiero.

4.3. Disminución de la Inversión Financiera: Recupero de préstamos, y venta de acciones y participaciones de capital, derivados de la liquidación de participaciones de capital en empresas públicas, privadas o externas, con fines de posibilitar el cumplimiento de determinadas políticas gubernamentales y no con el objeto de lograr rentabilidad por el uso de excedentes.

5. Gastos de Capital

5.1. Inversión Real Directa: Gastos destinados a la adquisición o producción de bienes de capital. Comprenden las edificaciones, instalaciones, construcciones y equipos que sirven para producir otros bienes y servicios. Se incluyen en este concepto las ampliaciones y modificaciones de los activos fijos que mejoren su productividad o prolonguen su vida de modo considerable, así como los gastos relacionados con la adquisición e instalación de activos fijos. Incluye los gastos por materiales y factores de producción, incluida la mano de obra, si se producen bienes por cuenta propia.

5.2. Transferencias de Capital: Gastos sin contraprestación, con el objeto de que los diferentes agentes económicos públicos, privados o externos beneficiarios, se capitalicen mediante inversiones reales o financieras.

5.3. Inversión Financiera: Gastos en aportes de capital, y en adquisición de acciones u otros valores. Incluye la concesión de préstamos a corto y largo plazo, de carácter reintegrable otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda que se acuerdan a instituciones del sector público, del sector externo y otras entidades y personas de existencia visible.

6. Ingresos Totales

Sumatoria de los ingresos corrientes y de capital percibidos.

7. Gastos Totales

Sumatoria de los gastos corrientes y de capital.

8. Gastos Primarios

Sumatoria de los gastos corrientes y de capital, excluidos los pagos por intereses de la deuda pública.

9. Resultado Primario

Diferencia entre el total de los recursos corrientes y de capital percibidos y el total de gastos primarios.

10. Resultado Financiero

Diferencia entre el total de los recursos corrientes y de capital percibidos y el total de gastos corrientes y de capital.