

Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: *Un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva* (2013)

*State capacities in sub-national jurisdictions in Argentina:
a quantitative analysis of the extraction capacity*
(2013)

Por Soledad Inés Herrera* y Rocío Juliana Herrera**

Fecha de Recepción: 28 de enero de 2015.

Fecha de Aceptación: 09 de marzo de 2015.

RESUMEN

El presente artículo de investigación basado en un análisis cuantitativo y comparativo, pretende estimar y caracterizar una de las dimensiones de la capacidad estatal de las jurisdicciones subnacionales de la República Argentina: la capacidad extractiva. En relación a esta última, indaga empíricamente sobre el grado de autonomía fiscal de los gobiernos locales y su relación con el gasto público. Inicialmente, aborda aspectos teóricos referidos al concepto de capacidad estatal y de una de sus dimensiones, la capacidad extractiva. En una segunda instancia, trata cuestiones metodológicas en relación a la medición de dicha capacidad y presenta el análisis empírico, basado en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el año 2013. Por último, en las consideraciones finales, se concluye que es baja la capacidad extractiva subnacional y la autonomía de la mayoría de las

jurisdicciones de Argentina para llevar adelante políticas públicas con recursos fiscales propios y que existe una marcada asimetría entre jurisdicciones. En ese contexto, aspectos del federalismo fiscal y del sistema de coordinación financiera entre jurisdicciones son utilizados para explicar, en parte, dichos resultados.

Palabras clave: Capacidad estatal, Medición, Provincias argentinas.

ABSTRACT

The present research article, based on a quantitative and comparative analysis, aims to estimate and characterize one dimension of the state capacity of the subnational jurisdictions in Argentina: the extractive capacity. In regard to the latter, the degree of fiscal autonomy of local governments and their relation to public spending are empirically inquired. Firstly, theoretical aspects related to the concept sta-

* Economista. DEA (Master) en Análisis de Políticas Económicas, Universidad de Bourgogne, Dijon, Francia. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue y de la Universidad Nacional de Río Negro. Correo electrónico: soledad.herrera@curza.uncoma.edu.ar

** Licenciada en Ciencia Política. Master of Science (M.Sc.) en Ciencia Regional y Planificación Espacial, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Karlsruhe, Alemania. Doctoranda, personal académico y de investigación del KIT. Correo electrónico: rocio.herrera@kit.edu

te capacity and to one of its dimensions, the extractive capacity are addressed. Secondly, methodological issues in relation to the measurement of such capacity are discussed and an empirical analysis based on data from the Bureau of Fiscal Coordination with the Provinces for the year 2013 is presented. In the final considerations, it is concluded that the subnational extraction capacity and the autonomy of most jurisdictions in Argentina to develop public policies with their own fiscal resources is low and that there is a marked asymmetry between jurisdictions. In this context, aspects of fiscal federalism and of the system of financial coordination among jurisdictions are used to partly explain the results.

Keywords: *State capacity, Measurement, Argentine Provinces.*

Introducción

El presente artículo de investigación pretende indagar sobre la capacidad extractiva, una de las dimensiones de la capacidad estatal, de las jurisdicciones subnacionales de la República Argentina. El estudio se enmarca en la concepción de autores como Skocpol (1989) sobre la relevancia de los ingresos para el análisis de las capacidades estatales. “Los factores que determinan los recursos económicos de un Estado pueden ser un tanto más manipulables a lo largo del tiempo, aunque no siempre. La cuantía y las formas de ingresos y créditos disponibles para el Estado se derivan de equilibrios políticos condicionados estructuralmente, aunque cambiantes a lo largo de la historia, y de negociaciones entre los Estados y entre un Estado y las clases sociales. Entre las categorías fundamentales de hechos que se ofrecen en cualquier estudio de las capacidades del Estado figuran las fuentes y la cuantía de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación y empleo” (Skocpol, 1989: 23).

Inicialmente, este trabajo se enfoca en aspectos teóricos de una de las dimensiones

de la capacidad estatal: la capacidad extractiva. Luego, trata cuestiones metodológicas en relación a la medición de dicha capacidad y expone el análisis empírico basado en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el año 2013. Por último, y para explicar en parte los resultados, se consideran aspectos del federalismo fiscal y del sistema de coordinación financiera entre jurisdicciones existente en Argentina.

1) Aspectos teóricos

No existe una única definición de “capacidad estatal” y diversos son los enfoques a la hora de abordar el término¹. Sin embargo, autores como Skocpol (1989), Hanson (2012), Cárdenas (2010) y Balan (2012) reconocen la multidimensionalidad que implica este concepto.

Hanson y Sigman (2013) proponen tres dimensiones de las capacidades estatales que se interrelacionan y que son mínimamente necesarias para que los Estados contemporá-

1 Excede los objetivos de este artículo tratar este tema en profundidad. Bernazza y Longo (2014) brindan un panorama acerca de la discusión actual sobre capacidades estatales, englobando las distintas definiciones de capacidad estatal en dos grupos: “gerencialistas”, es decir, definiciones que hacen hincapié en el tema de la eficiencia, el mejoramiento del funcionamiento del aparato/burocracia estatal y “no gerencialistas”, que son aquellas conceptualizaciones que, sin desconocer el planteo gerencialista incorporan aspectos más políticos, como la interacción del Estado con el afuera, con los diversos actores de la sociedad y la resolución de conflictos. Finalmente, y a modo de *input* para futuros desarrollos, los autores presentan algunas reflexiones de académicos latinoamericanos en torno al concepto de capacidad estatal.

neos puedan llevar a cabo sus funciones: la capacidad coercitiva, la administrativa y la capacidad extractiva. Mientras que la capacidad coercitiva implica la habilidad del Estado para preservar sus fronteras, proteger acuerdos internacionales, mantener el orden interno e implementar políticas públicas, la capacidad administrativa es la habilidad para desarrollar políticas, producir y proveer bienes y servicios públicos como así también para regular la actividad comercial.² Por su parte, la capacidad extractiva se refiere a la capacidad del Estado para obtener recursos económicos- financieros.

Oscar Oszlak (1978) destaca la importancia de esta última dimensión cuando resalta las propiedades que supone la estatidad de una entidad en formación: “capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades” (Oszlak, 1978: 15). Por su parte, Tilly (1990), en relación a la formación de las ciudades y de los Estados en la historia mundial, hace hincapié en la importancia de la capacidad extractiva de recursos para financiar las guerras y el desarrollo del Estado- Nación.³

Skocpol (1989) también reconoce la relevancia de esta capacidad al afirmar que “los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales” (Skocpol, 1989:

24). Asimismo, la autora afirma: “Las cuestiones fundamentales de la integridad territorial de un Estado, sus recursos económicos y el personal de que dispongan pueden constituir el punto de partida de cualquier investigación sobre las capacidades de ese Estado para alcanzar unos objetivos” (Skocpol, 1989: 25).

Un concepto relacionado con las capacidades estatales es el de autonomía. Al respecto, Skocpol sostiene que “... la explicación de las capacidades del Estado está estrechamente relacionada con la explicación de la fijación de objetivos autónomos por parte de los Estados” (1989: 22) y “los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por “autonomía del Estado” (1989: 12). Sin embargo, no se supone un aislamiento del Estado del contexto en el que está inserto.⁴ En relación a esto último, Fernández y Vigil subrayan que “el basamento de las capacidades estatales tiene lugar a partir de una tan necesaria como retroalimentaria asociación entre una autonomía en las estructuras centrales de decisión estatal y una penetración de dichas estructuras en el escenario económico social, por medio de las cuales se establecen sólidas interacciones con los actores económicos sociales que configuran esos escenarios.” (2010: 5). Cuando abordan el tema de las capacidades estatales internas⁵ y la obtención de auto-

2 Ver en (Hanson, J., y Sigman R., 2013: 3-5), traducción propia del inglés.

3 Ver en Ch. Tilly, 1990: 23.

4 Sobre esta doble necesidad del Estado, por un lado, de autonomía frente a influencias externas y a la vez de estar vinculado con el contexto económico-social en que está inserto, véase el texto de Bernazza y Longo, 2014: 107-130.

5 Los autores, distinguen entre capacidades estatales internas –al interior de la estructura estatal– e infraestructurales –aptitud para penetrar y desarrollarse en la sociedad–.

nomía afirman: “Como capacidad de producir decisiones no vulnerables exógenamente, la autonomía se traduce como un blindaje de las estructuras estatales que, por un lado, permite a las mismas obtener maniobrabilidad ante el juego de presiones que realizan los intereses sectoriales o fraccionales y evitar que la dinámica estatal sea fagocitada por intereses particularistas; y por otro, otorga consistencia y calidad en la formulación y ejecución de sus ideas, desarrollando una visión endógena cualificada de la acción estratégica del Estado. Ahora bien, esta autonomía se obtiene a partir de una serie de atributos que deben estar presentes en la(s) estructura(s) estatal(es), y a los que denominamos “capacidades internas del Estado” por estar instalados en el interior de las agencias estatales.” (Fernández y Vigil, 2010: 6).

Para estos autores, además, una fuerte capacidad estatal interna requiere de la articulación entre una adecuada dotación de recursos humanos y materiales con un elevado nivel de organización. Distinguen tres dimensiones de análisis para las capacidades estatales internas, que se interrelacionan: *hardware*, *software* y *orgware*. La dimensión *hardware* evalúa los recursos y los instrumentos financieros, la *software* los recursos humanos y la *orgware* los patrones de organización de esos recursos implicados en el interior de las oficinas estatales. Desde esta concepción, el origen de los recursos fiscales constituye un elemento central de la dimensión *hardware*.

2) Consideraciones metodológicas y de datos

Este trabajo pretende estimar y comparar la capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales de la Argentina e indagar sobre el grado de autonomía fiscal para promover políticas públicas a nivel local. Los datos de ingresos y gastos corrientes provinciales del año 2013 provienen de la página web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las

Provincias y corresponden a la administración pública no financiera.

El análisis empírico es de tipo descriptivo y la metodología cuantitativa. Respecto de las distintas formas de medir la dimensión escogida de la capacidad estatal y de qué variables utilizar, existen diversas propuestas y numerosos estudios utilizan la recaudación de impuestos⁶ para medir la capacidad extractiva. Cárdenas (2010) se basa en la capacidad administrativa y en la profesionalización de la burocracia estatal para explicar la baja capacidad estatal en América Latina. Utiliza algunas variables de tipo “fiscal” para medir la capacidad del Estado de incrementar sus ingresos. El autor considera que la dimensión fiscal es esencial para que el Estado pueda proveer bienes y servicios públicos o para aplicar políticas de tipo distributivo. Las variables del estudio son: la participación en el PIB de los ingresos fiscales totales, por un lado; y de los ingresos fiscales provenientes del impuesto a la renta, por el otro, como así también la participación de los impuestos internos sobre el total de los impuestos. Según este estudio, las desigualdades políticas y económicas serían factores clave para explicar la baja capacidad estatal de América Latina.

Ziegler Rogers y Weller (2013), por su parte, definen la capacidad de un Estado como la habilidad —relativa a otros Estados o para sí mismo a través del tiempo— para implementar una política pública. Para estos autores, la ca-

6 Tal como señala E. Lieberman (2002) respecto a la construcción de indicadores fiscales y a la capacidad fiscal, se debe distinguir entre la habilidad del Estado para extraer ingresos vía impuestos de otras vías de ingresos. Los impuestos constituyen un tributo, se caracterizan por ser exigidos de forma coactiva por el Estado y se destinan a financiar servicios públicos indivisibles como así también a lograr ciertos efectos en la economía.

pacidad extractiva medida por los impuestos es un indicador indirecto de la capacidad estatal y proponen como el más adecuado a la participación del impuesto a la renta sobre el total de ingresos tributarios. Plantean que es la mejor medida desde un punto de vista teórico y estadístico en relación a otras comúnmente utilizadas. La participación de los ingresos fiscales en relación al PIB, que permite inferir la capacidad de un Estado de obtener ingresos en relación con el tamaño de la economía, o la capacidad política relativa –RPC– que consiste en comparar el total de ingresos obtenidos por impuestos con el total de ingresos tributarios estimado en función de la estructura económica, no distinguen entre los impuestos de fácil y de difícil administración-recaudación.

Por otra parte, destacan que la capacidad extractiva estimada como el porcentaje de ingresos del impuesto a la renta sobre el total de los ingresos tributarios no está correlacionada con otras variables como por ejemplo, la población, a diferencia de las medidas anteriormente mencionadas. Los autores afirman además que, en los estudios que se realizan a nivel regional o subnacional y en donde no es posible aplicar el indicador propuesto por ellos al ser un impuesto nacional, debería usarse otro tipo de impuesto que también demuestre el esfuerzo y la efectividad burocrática del Estado en la jurisdicción de interés. En base a lo expuesto, este trabajo utiliza el impuesto a los ingresos brutos por ser un impuesto a los ingresos de tipo provincial y el más significativo en términos de recaudación.

A continuación, se realiza un análisis descriptivo de la estructura de ingresos de las jurisdicciones subnacionales. Luego, se estima su capacidad extractiva a partir de dos indicadores: el primero, la participación de los ingresos tributarios de origen provincial⁷ sobre el total

de ingresos corrientes y el segundo, la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción. Para estimar el grado de autonomía fiscal o de descentralización del sistema se utiliza el ratio ingresos tributarios de origen provincial sobre gasto total local, propuesto por Oates (1985), que permite inferir el grado de independencia de los gobiernos locales respecto de los fondos del gobierno central o de otros recursos no fiscales. Este trabajo considera como ingresos fiscales autónomos aquellos cuyo hecho imponible base y el tipo impositivo son determinados por la autoridad local⁸. Cabe destacar que algunas de estas medidas fueron utilizadas por Balan (2012) en un análisis estadístico multivariado y para explicar por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales durante el período 1991-2001. A diferencia de este último, el análisis que se desarrolla a continuación es transversal y no longitudinal ni de tipo explicativo.

3) Evidencia empírica

Fuentes de ingresos corrientes por jurisdicción

Los recursos tributarios⁹ constituyen la principal fuente de ingresos corrientes de todas las

las jurisdicciones –Distribución Secundaria Neta, Ley de Financiamiento Educativo Nº 26075 y otros de origen Nacional–.

8 Se adopta la clasificación de ingresos locales realizada por el Profesor de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, Eugenio Domingo Solans, en la presentación de la edición española del libro *Federalismo Fiscal* de Wallece E. Oates.

9 Ingresos Tributarios: corresponden a los originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes, tales como los impues-

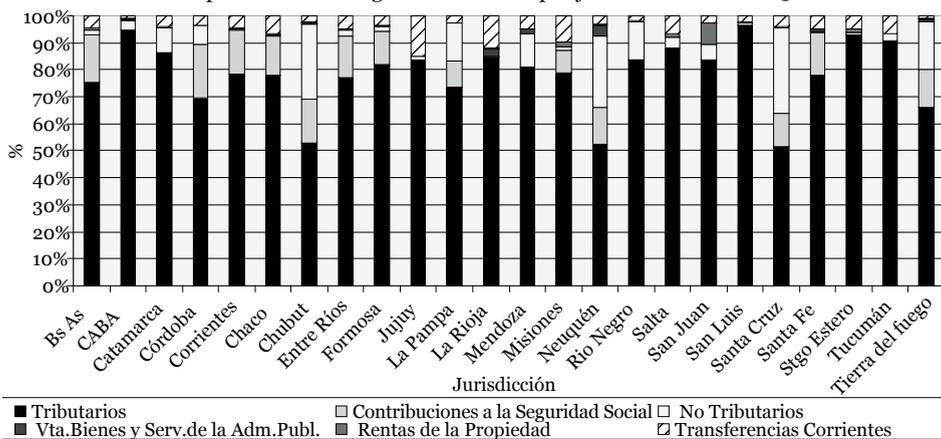
7 No se tienen en cuenta en este caso los ingresos tributarios de origen nacional que reciben

jurisdicciones subnacionales de Argentina (ver gráfico 1). Los recursos no tributarios¹⁰ por su parte, son la segunda fuente de financiamiento de las provincias de Catamarca, Chubut, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz, provincias dotadas de recursos hidrocarburíferos y mineros. En cambio, la participación de los ingresos en concepto de

contribuciones a la seguridad social es más importante en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Santa Fe. A diferencia de estas últimas jurisdicciones, las transferencias corrientes¹¹ constituyen la segunda fuente de financiamiento para Jujuy, la Rioja y Misiones.

Gráfico 1

Composición de los ingresos corrientes por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

En el gráfico 2 puede observarse que en las jurisdicciones donde la participación de los ingresos tributarios respecto a los ingresos corrientes es más cercana a uno, más se financia el gasto público con recursos tributarios. Esto se verifica en San Luis (0.96), CABA (0.94), Santiago del Estero (0.92) y Tucumán (0.90).

Sin embargo, provincias como Chubut, Neuquén y Santa Cruz registran una menor participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes y son las que poseen un mayor aporte de recursos de origen no tributario, principalmente de regalías de recursos naturales como el petróleo y el gas (ver gráfico 3).

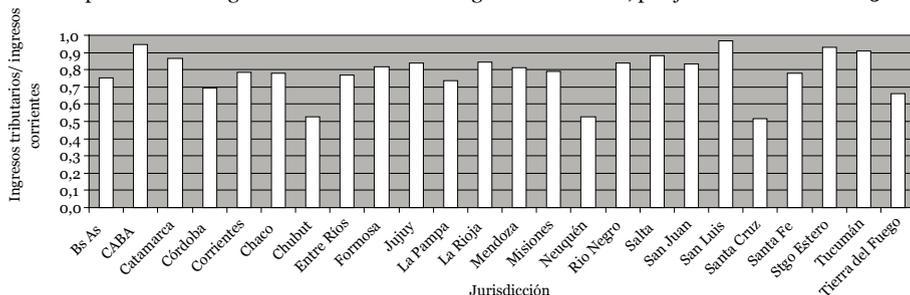
tos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y/o comercialización.

10 Ingresos no Tributarios: son los ingresos provenientes de fuentes no impositivas: ingresos por tasas, regalías, derechos, alquileres, primas, multas, entre otros.

11 Transferencias corrientes: son recursos que se perciben del sector privado, público y externo, sin contraprestación de bienes o servicios por parte de las entidades receptoras, sin cargo de devolución y son utilizadas para financiar erogaciones corrientes.

Gráfico 2

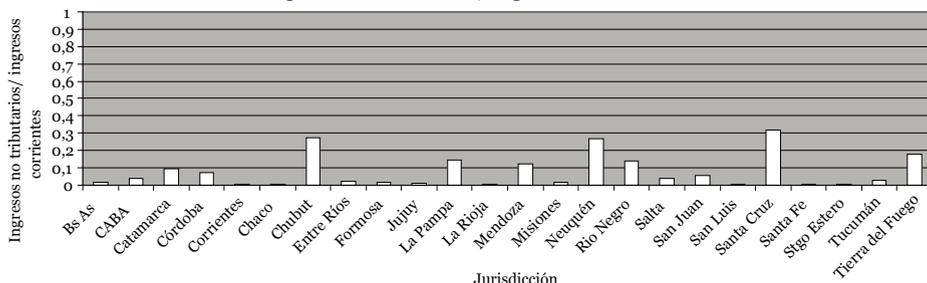
Participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes, por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Gráfico 3

Ingresos no tributarios/ ingresos corrientes



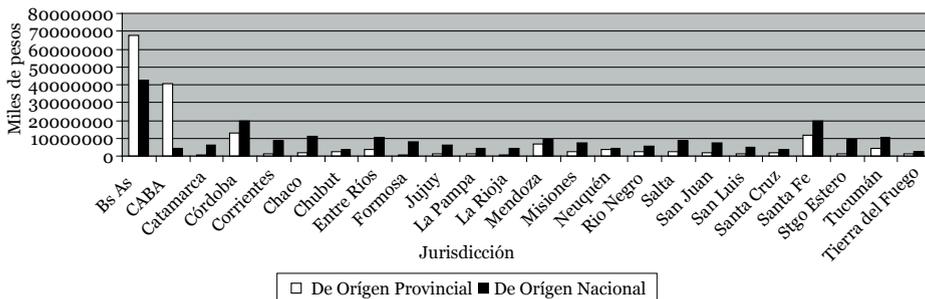
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Al analizar los ingresos tributarios de cada una de las jurisdicciones subnacionales argentinas y discriminar entre los de origen nacional y provincial, sólo en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la recaudación de origen local es superior a la de origen nacional (ver gráfico 4). El impuesto a los ingresos brutos es la principal fuente propia de financia-

miento tributaria en todas las jurisdicciones del país. El mayor porcentaje de participación en la recaudación se registra en Santa Cruz (92.82%), Misiones (86.61%) y Chubut (85.74%). En cambio, en Entre Ríos (52.91 %), San Juan (65.64%), Santiago del Estero (66.89 %) y La Pampa (66.98%) es en donde la recaudación de este impuesto es la menor.

Gráfico 4

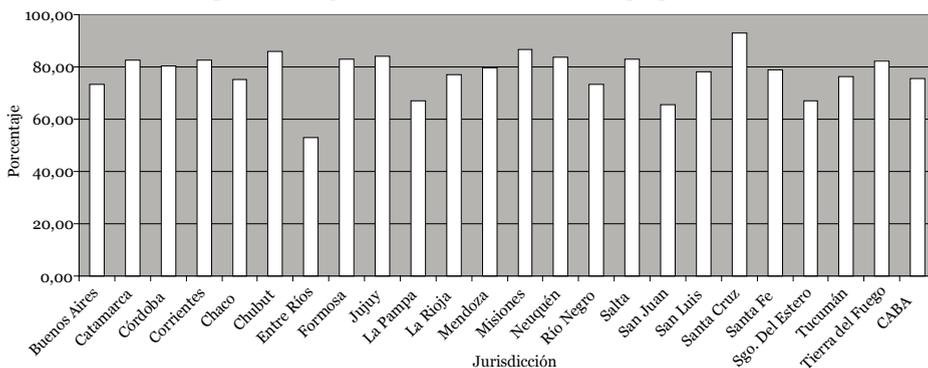
Tributos de origen nacional y provincial. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Gráfico 5

Participación de ingresos brutos en la recaudación propia. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales de la Argentina

A continuación, se presentan dos medidas de la capacidad extractiva por jurisdicciones: la participación de los ingresos tributarios de origen

provincial¹² sobre el total de ingresos corrientes y la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción, como sugieren Ziegler Rogers y Weller (2013).

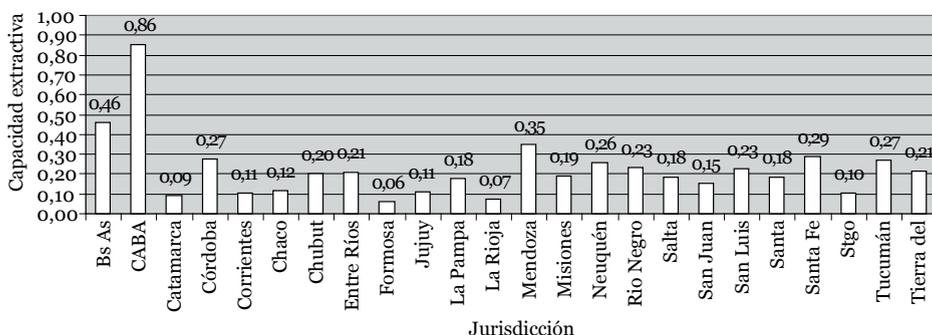
12 Los tributos provinciales son básicamente ingresos brutos, inmobiliario, automotores y sellos.

En el gráfico 6 puede observarse que la capacidad extractiva en la mayoría de las jurisdicciones del país es baja. Además, la capacidad de generar recursos tributarios propios para financiar el gasto público es muy diversa entre las jurisdicciones del país. Mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Buenos Aires registran los valores más altos (0.86 y 0.46 respectivamente) seguidas por la provincia de Mendoza (0.35), existen otras jurisdicciones con una capacidad fiscal muy baja, como Formosa (0.06), Catamarca (0.09), La Rioja (0.07), Corrientes, Jujuy (0.11) y Chaco (0.12).

Al considerar como medida de la capacidad extractiva la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción (ver Gráfico 7), Buenos Aires y CABA son las jurisdicciones con una mayor capacidad fiscal, seguidas por Neuquén (0.41), Mendoza (0.34), Santa Cruz (0.33) y Córdoba (0.32). La Rioja y Formosa (0.06), Santiago del Estero (0.07), Catamarca (0.09), Chaco, Corrientes y Jujuy (0.11), son las jurisdicciones de más baja capacidad fiscal, según este indicador.

Gráfico 6

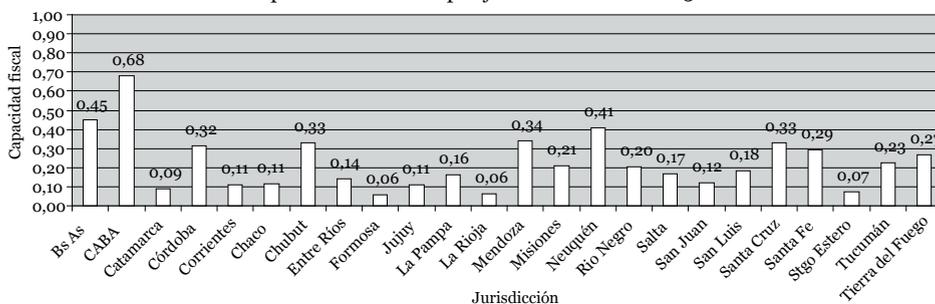
Capacidad extractiva por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Gráfico 7

Capacidad extractiva por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Grado de autonomía fiscal o de descentralización del sistema

En el gráfico 8 se presenta el nivel de autonomía fiscal de cada jurisdicción. Cuanto más cercano a uno es el valor del ratio ingresos tributarios de origen provincial respecto al gasto corriente, más autonomía fiscal tiene esa jurisdicción respecto a fondos provenientes del gobierno central o de otros recursos financieros no fiscales.

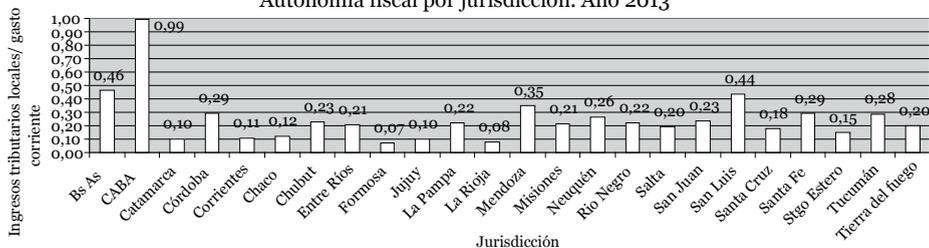
CABA (0.99), Buenos Aires (0.46), San Luis (0.44) y Mendoza (0.35) son las jurisdicciones que tienen más autonomía fiscal, mientras que Formosa (0.07), La Rioja (0.08),

Catamarca y Jujuy (0.10), Corrientes (0.11) y Chaco (0.12) son las que tienen menos. Asimismo, provincias como por ejemplo Santa Fe (0.29), Río Negro y La Pampa (0.22) sólo financian el 29 % y 22 % de su gasto corriente con ingresos tributarios de origen provincial.

Por último, puede inferirse además que no existe relación entre autonomía fiscal de las jurisdicciones y el gasto corriente por habitante¹³ (gráfico 9). Existen jurisdicciones con una baja autonomía fiscal que tienen un alto gasto por habitante, por ejemplo Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Gráfico 8

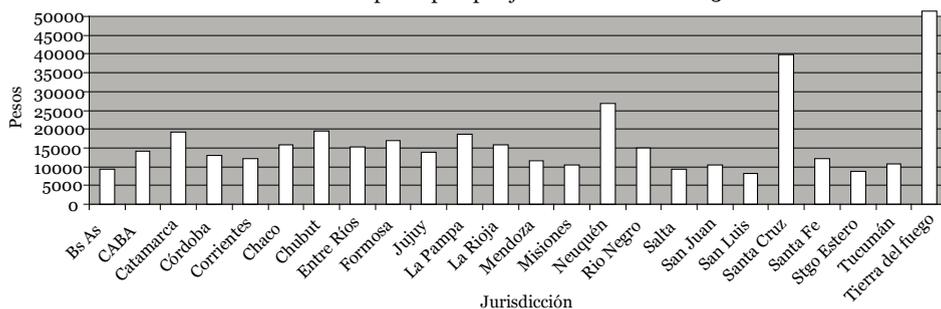
Autonomía fiscal por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Gráfico 9

Gasto corriente per cápita por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias y del Censo Nacional de Población y Viviendas año 2010.

13 Los gastos corrientes comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público,

los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

Comentarios finales

El análisis empírico evidencia la limitada capacidad extractiva local y autonomía fiscal de la mayoría de las jurisdicciones subnacionales del país para financiar políticas públicas. Esta limitada capacidad de generar ingresos de fuentes autónomas fiscales erosiona la autonomía local al requerir fondos del gobierno central¹⁴ o de otros recursos no fiscales para financiar su gasto público corriente.

La Argentina tiene un sistema de coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno que adopta la forma de coparticipación. Para autores como González Cano “este sistema significa la pérdida casi completa de la autonomía tributaria del nivel inferior de gobierno comprendido (provincias o municipios); solamente se salva parcialmente este inconveniente mediante el régimen de acuerdo de las leyes “convenio” o mediante participación de los gobiernos de nivel inferior en la formación de las leyes mismas. Naturalmente existe diferencia entre esta solución en que los niveles inferiores de gobierno generalmente se ven forzados a adherir a un régimen diseñado por el gobierno central por lo menos en sus grandes lineamientos, y la verdadera autonomía tributaria, ya que las provincias pueden verse obligadas a renunciar a legislar sobre la extensión de la materia imponible, sobre alícuotas, distribución sectorial del impuesto, etc.” (González Cano, 1982: 34).

14 Cabe destacar que el artículo 75, inciso segundo de la Constitución Nacional delimita las potestades tributarias entre Nación y las provincias. Fija la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos y la potestad de los impuestos directos para la Nación. También, el inciso noveno indica que es atribución del Congreso “Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.”

Si bien este sistema permite una recaudación a un costo menor, “... el mecanismo conduce a una pérdida de la autonomía para fijar una política tributaria independiente y, por otra parte, cuando se participa en sentido estricto en base al aporte, mantiene constante la distribución geográfica de la renta: es decir, no es apto para solucionar el problema de la desigualdad geográfica del ingreso. Por ello, la utilización del método de participación en los hechos suele acompañarse con alguna forma de coordinación financiera que produzca efectos redistributivos...” (González Cano, 1982: 36). En ese contexto, “... el actual sistema impositivo se halla muy centralizado al nivel del gobierno central mientras que las provincias y municipios tienen facultades tributarias y recaudaciones muy reducidas, que apenas les permite cubrir un porcentaje bajo de sus gastos. Este esquema que ha quebrado el principio de correspondencia entre gastos y recursos que debe regir en cada nivel de gobierno, estableciendo un sistema perverso que puede tender a alentar la irresponsabilidad fiscal, debe ser gradualmente cambiado. Para ello puede iniciarse un proceso que permita aumentar gradualmente las potestades y recaudaciones provinciales” (González Cano, 2003: 25).

Por otra parte, “(e)n el caso de Argentina, también se ha registrado un importante proceso de descentralización de funciones o de gasto desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por una concurrente descentralización en materia tributaria” (Piffano, 1998: 12).

Para Piffano (1998), el fuerte centralismo en materia tributaria ligado a un sistema de coparticipación federal de impuestos –transferencias verticales– como el vigente en la Argentina, ha sido justificado por dos argumentos de la teoría normativa del federalismo. El primero se refiere a las funciones de estabilización y distribución asignadas al gobierno central y a la función de asignación de bienes

y servicios públicos correspondiente tanto al gobierno central como al local. El segundo argumento sostiene que los impuestos que corresponden ser administrados por el gobierno central son aquellos cuya administración implica economías de escala, la base tributaria es móvil o son impuestos que persiguen fines redistributivos. En cambio, a los gobiernos locales se les asignan los impuestos que gravan la riqueza no móvil. “Estas recomendaciones del enfoque normativo tienen dos consecuencias importantes en materia tributaria:

i) los impuestos que serían asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingresos). Todos ellos, constituyendo hoy día la base cuantitativa mayor de la recaudación nacional coparticipable. En cambio, los asignables a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o ingreso.

ii) la distribución de impuestos entre ambos niveles de gobierno, de acuerdo a estos postulados normativos, genera un esquema centralizado en materia recaudatoria, con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos locales, circunstancia que debe resolverse a través del sistema de coparticipación federal-transferencias verticales Nación-Provincias” (Piffano, 1998: 10-11).

Los resultados empíricos demuestran que no existe relación entre capacidad extractiva – autonomía fiscal, con el nivel de gasto por habitante. Jurisdicciones con una baja capacidad y autonomía fiscal local tienen un alto nivel de gasto corriente per cápita. Una elasticidad – ingreso de los gastos elevada y la inflexibilidad de los ingresos a nivel local fundamentan la financiación compartida entre el nivel central y local. Sin embargo, la no correspondencia entre gasto y financiamiento producto de la centralización tributaria y del sistema de coparticipación puede generar la existencia de ilusión fiscal. “Debido a que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio de la Nación, el sistema de transferencias inter-

gubernamentales puede inducir la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad (“ilusión fiscal”). La disociación de las decisiones de gastar y recaudar –debido a las transferencias intergubernamentales– tendrá en ese caso el efecto de reducir el costo de los servicios públicos percibido por los contribuyentes y aumentar el tamaño del sector público local” (Porto, 1990: 67-68). Además, “... cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel jurisdiccional, los gobiernos tratan de proceder de manera estratégica al buscar la posibilidad de que el costo de los bienes y servicios pueda ser solventado por “otros” que no sean electores potenciales de su propia jurisdicción. Esta situación ha sido denominada como “ilusión fiscal”, ya que es una figura falsa que captura al votante mediano y lo induce a decisiones ineficientes” (Zalazar Trujillo, 2008: 472).

La información analizada permite afirmar también que existe una marcada asimetría de capacidad extractiva y autonomía fiscal entre las diferentes jurisdicciones subnacionales del país. Las asimetrías en la distribución de la población y de las actividades económicas-productivas, como así también en la dotación de recursos naturales generan diferencias en las bases tributarias. Las jurisdicciones más pobres no cuentan con una base imponible suficiente que les permita obtener recursos fiscales necesarios que financien sus gastos locales, lo que implica diferentes capacidades para proveer bienes y servicios públicos. En ese marco, las transferencias intergubernamentales¹⁵ se

15 Es oportuno explicar que “diversas justificaciones teóricas se utilizan para la definición de la modalidad de las transferencias intergubernamentales a adoptarse, cada una de las cuales lleva asociado un criterio para elaborar los coeficientes que determinarán la distribución entre las diferentes jurisdicciones.

justifican por las diferentes bases tributarias entre jurisdicciones.

Una situación como la ilustrada, de baja capacidad extractiva de las unidades subnacionales y por ende de dependencia respecto de las transferencias del nivel nacional, entre otros factores, indica una situación de “periferización”¹⁶. A diferencia del concepto “periferia”, periferización remite al hecho de considerar la existencia de periferias como un proceso producto de desarrollos históricos, económicos, políticos y culturales y no como un estado o una situación estática (Keim, 2006). De esta manera, se pone el énfasis en el carácter procesual del concepto y en el hecho de que paralelo al desarrollo de procesos de periferización se desarrollan procesos de centralización y surgimiento de relaciones de dependencia. “Los procesos de periferización se caracterizan por una distribución desigual de poder que genera una distribución desigual de recursos (Beetz, 2008), entendidos no sólo como recursos económicos sino también como infraestructura, influencia en procesos de toma de decisiones e igualdad de oportunidades para la población local (Keim, 2006;

Beetz, 2008)” (Herrera, 2014:6). Una forma de combatir estas desigualdades sería reforzar la capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales.

Creemos que entre las variables a considerar para contribuir, en el largo plazo, a fortalecer la capacidad estatal de las jurisdicciones subnacionales de Argentina, es necesario aumentar gradualmente las potestades y recaudaciones provinciales, como así también plantear explícitamente los criterios para el establecimiento de los coeficientes de distribución secundaria en materia de coparticipación. “Con relación al reparto secundario, la principal diferencia con la ley 20.221 es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23.548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1.985-1.987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y -más importante- cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones...” (Cetrangolo y Jimenez, 2004: 31).

Cuando la existencia de transferencias interjurisdiccionales se deba a economías de escala en la recaudación de impuestos por parte del gobierno central, ellas deberían ser diseñadas para devolverle a cada jurisdicción los fondos correspondientes a la base tributaria radica en la misma (“criterio devolutivo”). Si la transferencia está vinculada con diferencias en la capacidad recaudatoria de cada jurisdicción y la necesidad de igualar el consumo de bienes públicos por parte de las diferentes jurisdicciones, debería establecerse sobre la base de “criterios redistributivos” (Cetrangolo y Jimenez, 1998: 295).

16 Traducido por los autores del idioma original, donde en alemán el término es “*Peripherisierung*”.

Referencias bibliográficas

- Balán, P. (2012). Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. *Anales Asociación Argentina de Economía Política*. XLVII Reunión Anual. Argentina.
- Beetz, S. (2008). *Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit*. En E. Barlösius, C. Neu (Eds.), *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?* (pp. 7-16). Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Interdisziplinäre Arbeitsgruppe. Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume.

- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 2, N° 3, 107-130. (Consulta : 22 de Diciembre de 2014). Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.flasco.org.ar/files/revistas/141>
- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*. 10 (2), 1-45. (Consulta: 29 de Diciembre de 2014). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25800045>
- Cetrangolo, O. y Jimenez, J. P. (1998). Algunas reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Revista Desarrollo Económico*. 38 (Número especial). 293-319.
- Cetrangolo, O. y Jimenez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública N° 47, Octubre de 2004
- Dirección Nacional de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales (2013). Elasticidad del Gasto Público en las Provincias Argentinas. *46° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. (Consulta: 17 de marzo de 2015) Disponible en: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/Elasticidad_del_gasto_publico_en_las_provincias_argentinas.pdf
- Fernández, V. y Vigil, J. (2010). El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina. *Revista documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. N° 15. 43-90.
- González Cano, H. (1982). *Manual de Finanzas provinciales o estatales*. Buenos Aires: OEA-CITAF.
- González Cano, H. (2003). *Propuesta de Reforma Tributaria para mejorar la competitividad de la economía Argentina*. Departamento de Integración y Programas Regionales. División Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hanson, J. y Sigman, R. (2013). *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. Syracuse University. (Consulta: 14 de Diciembre de 2014) Disponible en: http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf
- Hanson, J. (2012). *Forging then Taming Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development*. Syracuse University. (Consulta: 14 de Diciembre de 2014) Disponible en: <http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson11a.pdf>
- Herrera, R. J. (2014). Concepciones de la Patagonia en Patagonia. Una aproximación a partir de entrevistas a expertos y discursos políticos. *Revista Párrafos Geográficos*, 12(1), 65-97. (Consulta: 27 de enero de 2015) Disponible en: http://www.igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2013_V12_1/19-3.pdf
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?* En S. Merilee y M. Grindle (eds.) *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries* (pp. 31-61). Boston: Harvard University Press.
- Keim, K. D. (2006). Peripherisierung ländlicher Räume. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N° 37. (Consulta: 27 de enero de 2015) Disponible en: <http://www.bpb.de/apuz/29544/peripherisierung-laendlicher-raeumessay?p=all>
- Lieberman, E. (2002). Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research. *Studies in Comparative International Development*. 36 (4), 89-115. (Consulta: 15 de Diciembre de 2014) Disponible en: www.princeton.edu

- edu/gid/outputs/Lieberman-in-SCID.pdf
- Piffano, H. (1998). *Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional–Fundación Gobierno y Sociedad, Documento de trabajo Nº 2, Diciembre 1998. (Consulta 20 de Enero de 2014) Disponible en: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt2.pdf>
- Porto, A. (1990). *Federalismo Fiscal: El caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires: Editorial Tesis.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Analysis. *American Economic Review*. 75, 748-757. (Consulta: 28 de Noviembre de 2014) Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28198509%2975%3A4%3C748%3ASFLAES%3E2.0.CO%3B2-L>
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de administración Local.
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: Centro de Estudios del Estado y Sociedad, 2da edición, Vol 2 (3).
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta* Nº 50, Enero-Marzo. 71-122.
- Tilly, Ch. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell.
- Zalazar Trujillo, L. (2008). Transferencias Intergubernamentales y Gasto Local. *Revista Gestión y Política Pública*. XVII (2). (Consulta: 13 de Septiembre de 2014) Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVII_No.II_2dosem/06_Lucia_Trujillo.pdf
- Ziegler Rogers, M. y Weller, N. (2014). Income taxation and the validity of state capacity indicators. *Journal of Public Policy*. (Consulta: 12 de Septiembre de 2014) Disponible en: CJO 2013 doi:10.1017/S0143814X1300024X

Legislación

- Constitución Nacional de la República Argentina Ley Nº 23.548. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Congreso de la Nación