

TRABAJO DE GRADUACIÓN FINAL

“POLÍTICA FISCAL: CIUDADANIA Y
REPRESENTACIÓN”

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

MARCOS CAISUTTI

1- INDICE

Capítulos	Pagina
1. INTRODUCCION	2
2. OBJETIVOS	
4.1 Objetivos Generales.....	7
4.2 Objetivos Específicos.....	8
3. METODOLOGÍA	9
4. FUNDAMENTACIÓN TEORICA	
2.1 Marco Teórico.....	10
5. FORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN	
5.1 Marco Histórico Político.....	14
5.2 Evolución.....	15
5.3 Marco Constitucional.....	19
5.4 Criterios de Reparto.....	20
6. GASTO PÚBLICO PROVINCIAL	
6.1 Análisis del Gasto.....	23
7.SISTEMA DE REPRESENTACIÓN	
7.1. Introducción.....	37
7.3.Ciudadanos.....	39
7.4.Votantes.....	40
7.2.Contribuyentes.....	42
7.2.Gobernadores.....	44
8. CONCLUSIÓN	49
9.BIBLIOGRAFIA	51

2- INTRODUCCIÓN

3-

Mediante el presente trabajo me propongo analizar de qué manera incide el actual régimen fiscal federal en la conducta de: a) de los ciudadanos y b) de los representantes políticos tanto en el gobierno federal como en los sistemas subnacionales.

El objeto de estudio se articula alrededor un concepto general de ciudadano, entendido como condición social de un miembro nativo o naturalizado de un Estado con derechos y deberes definidos tanto en su dimensión civil como política y fiscal. De manera analítica se dividirá a la ciudadanía en dos ámbitos diferentes como lo son: a) el rol de *votante* y b) el rol de *contribuyente*.

El primer rol propuesto, votante, tiene un interés particular pues se trata de sujetos que deciden acerca del estilo de gobierno y de las políticas que se aplicarán en cada distrito. En este trabajo se analizarán algunas de las razones que llevan a los sujetos a elegir por las opciones electorales, teniendo siempre presente la política fiscal y de que manera se financia el gasto en las provincias.

El segundo rol, que es motivo de investigación, es el de ciudadano como contribuyentes dentro de un sistema cuya funcionalidad esta caracterizada por la ineficiencia. La falta de claridad con respecto a los destinos de fondos públicos, en principio, parece implicar desconfianza y ser un factor desmotivante para los ciudadanos al momento de pagar sus impuestos. Suponiendo que el planteamiento fuese afirmativo, deberíamos preguntarnos si la desmotivación implica necesariamente la evasión.

En este sentido cabría interrogarse acerca si la desconfianza es al sistema o al gobierno encargado de administrar los fondos públicos, debido a que la evasión en los últimos 10 años se ha mantenido porcentualmente estable¹ a pesar de los cambios de gobiernos.

Es importante señalar otro aspecto de sumo interés con relación a la evasión, este es que los individuos que no pagan impuesto siguen siendo sujeto de derecho en toda su plenitud, inclusive se generan nuevos privilegios para quienes no han sido fiscalmente responsables, como es caso de las moratorias.

¹ Según datos de la AFIP sobre estimaciones.

Lamentablemente se hace extremadamente difícil obtener datos sobre el porcentaje de ciudadanos que no pagan impuestos, ya sea porque pueden evadir impuestos nacionales (consumo, ganancias, o declarando menor salario, bienes personales, etc.); provinciales (no pagar rentas; automotores; ingresos brutos y / o sellos) y / o tasas municipales ya sea como sujeto o por personería jurídica o ambas.

La acción de no pagar los impuestos no implica de manera alguna la pérdida de derechos hasta que la justicia no sanciona al infractor, por lo cual el evasor puede, por ejemplo, concurrir a sufragar. Puesto que los individuos o sujetos de hecho en un Estado gozan de derechos y obligaciones se los conceptualiza como sujetos de derecho, esto quiere decir que obrarán de acuerdo a lo que las leyes prohíben, obliguen o permitan.

El otro grupo a analizar es el de los representantes, en particular, a los gobernadores de las provincias. Estos están definidos como individuos que detentan el poder para administrar los recursos públicos. Son elegidos en elecciones legalmente establecidas en donde se legitima por parte de los votantes que los individuos elegidos tienen el poder de decidir sobre cómo se financiará la provisión de bienes públicos.

Como se describirá en el capítulo 6, en nuestro país se produce una magnificación del gasto público, el gasto innecesario no está ligado al costo de proveer bienes público sino se trata de los altos costos que se produce con relación al sobreempleo y a la falta de esfuerzo administrativo de los gobiernos provinciales. La situación descrita se produce, como se analizará más adelante, en parte por el estilo de gobierno y en parte porque el régimen fiscal así lo permite.

La política fiscal existente en nuestro país se ha diseñado de manera centralizada, es decir los impuestos en su mayoría son recaudados por el Estado Nacional, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos y luego transferidos a las órbitas provinciales. Por último estas realizan transferencias a los municipios. Aunque de hecho existen transferencias directas desde el gobierno central² a las municipalidades, estas son de carácter extraordinario y los montos son mínimos en comparación con el total de erogaciones existentes.

² Los términos gobierno federal y gobierno central se usarán indistintamente para conceptualizar a la Administración del Estado Nacional. De la misma manera se utiliza indistintamente provincia, distrito o jurisdicción.

Estructurado de una manera compleja, el sistema fiscal pierde un principio básico: *la correspondencia* en donde los ciudadanos conocen cuál es el destino del dinero que aportan obligatoriamente en concepto de impuestos, en el distrito donde votan. Este principio es doblemente favorable para los ciudadanos, en primer lugar porque exige mayor transparencia con relación a la recaudación y el gasto público. El segundo aspecto es el de permitir ejercer un control ciudadano con relación a la administración provincial.

En la actualidad Argentina posee un complejo sistema fiscal en el cual existe un *laberinto* de transferencias, asignaciones y aportes que es poco probable que los ciudadanos lo comprendan en términos teóricos o al menos conozcan en detalle cuál es el destino del dinero que ellos pagan en concepto de impuestos.

Esta situación permite que las explicaciones, sobre las conductas de los contribuyentes, se articulen alrededor de dos aspectos: la desconfianza y a la desmotivación de los contribuyentes a la hora de pagar sus impuestos. Explicaciones que se basan en una única causa del problema, tomando a los individuos como seres desmotivados debido a ser ignorantes absolutos con relación al destino final de los fondos. No parece ser, al menos en primera instancia, que esto sea así.

En muchas ocasiones los individuos reaccionan contra la corrupción, los excesos del gasto público, salarios de los políticos, sobredimensionamiento de la planta laboral de la esfera pública y otras situaciones. Las reacciones se producen porque advierten que se está malgastando el dinero de sus impuestos, esto significa que más allá de cuán exacto sea el conocimiento acerca del funcionamiento del sistema fiscal, saben que deben pagar sus impuestos para garantizar el funcionamiento del Estado.

La idea de este trabajo es realizar un análisis detallado, partiendo de la premisa que existe una multiplicidad de elementos que intervienen en cualquier conflicto, es necesario indagar si existe irresponsabilidad administrativa y complicidad ciudadana generada a partir de un sistema fiscal complejo como el actual.

No sólo se ha diluido la *correspondencia* sino también se afectó de manera importante la representatividad en los distritos. Pues los gobernadores han perdido la autonomía recaudatoria y se han delegado responsabilidades de financiamiento al gobierno central. Por lo tanto los ciudadanos de las diferentes jurisdicciones no pueden ejercer un control directo sobre las autoridades locales. Este hecho se pone de manifiesto cuando faltan recursos en

las provincias para financiar obras o pagar salarios, y la responsabilidad recae sobre el Gobierno Nacional.

Estos conceptos se utilizan para describir la realidad de nuestro país. Debemos recordar que Argentina es un país Republicano y Federal. Esta forma de gobierno esta expresada en la Constitución Nacional. El régimen federal de gobierno ha sido descrito por Tocqueville³ como una ventaja para los países:

Se ha creado un sistema federativo para aprovecharlas diferentes ventajas que resultan de la magnitud y la pequeñez de las naciones. Basta con echar una ojeada a los Estados Unidos de América para percibir todos los bienes que obtiene con la adopción de este sistema.

Uno de los aspectos que se analizarán, en relación con los gobernadores, es la debilidad del federalismo. Pues el régimen fiscal ha centralizado la recaudación de impuestos y esto corroe el principio de representación federal.

La falta de correspondencia y de presión tributaria en las provincias esta estrechamente ligado a la política fiscal vigente en nuestro país. Los gobernadores solo pueden el recaudar una parte de lo que gastan, alejándose del óptimo que se puede expresar de la siguiente manera $RP/GPP^4 = 1$, donde los recursos propios son iguales al total de ingresos que tiene la provincia y el gasto público provincial se define como todas aquellas erogaciones que realiza el gobierno provincial. El GPP se financia con RP más las transferencias del gobierno nacional (TGN).

En promedio $RP/GPP = 0.31^5$, sólo Capital Federal tiene un porcentaje de financiamiento con recursos propios mayor al 50%. Es decir que el resto de las provincias recaudan menos de la mitad de lo que gastan, por esto dependen de recursos nacionales derivando en la actual *situación de equilibrio*. A este problema se le suma la idea de las administraciones subnacionales que comprenden que la fuente común de recursos no es interminable, sin embargo recurren asiduamente a *salvatajes financieros*⁶ (bailouts). Estando seguros que la Nación gira aportes extraordinarios cada vez que son requeridos.

³ Aron, R.: “Las Etapas del Pensamiento Sociológico”. Fausto. Buenos Aires. 1996.

⁴ RP (Recursos propios de cada jurisdicción) y GPP (Gasto Público Provincial).

⁵ Dato de elaboración propia a partir de información del Ministerio de Economía.

⁶ Fondos de carácter extraordinarios que gira la Nación para cubrir déficits fiscales de las provincias.

La idea de los gobiernos provinciales sobre que la Nación es una fuente inagotable de recursos y esta disponible para cubrir cualquier tipo de desfase financiero producto de la irresponsabilidad administrativa, es propia de una estructura que permite decidir sobre el gasto y no sobre la recaudación. Este pensamiento emerge de un cálculo racional simple: si la provincia no recauda y no puede obtener créditos para financiarse el Estado Nacional transferirá fondos aunque sea para el pago de intereses de deuda.

Esto significa que todas las provincias disfrutan de las transferencias desde el fondo común pero no todas realizan contribuciones al mismo.

La situación descrita anteriormente, no sólo perjudica el funcionamiento de la estructura estatal, sino también los particulares (ciudadanos, organizaciones, etc.) se ven afectados, como se analizará más adelante por las decisiones tomadas en la esfera pública.

2. OBJETIVOS

2.1- Objetivos Generales

I. Analizar el GPP a partir de la estructura fiscal vigente, creando un indicador de Burocracia.

El Estado recauda a través de impuestos que luego se erogan para la provisión de bienes y servicios o para pago de obligaciones. La recaudación se ejecuta de acuerdo a la política fiscal que el Estado lleve a cabo a lo largo de un período. En el caso argentino es un año y se formaliza a través del presupuesto.

Los impuestos que cobra el Estado Nacional se transfieren a subestructuras teóricamente independientes. Este mecanismo lleva implícito complejos flujos de asignaciones y transferencias que llamaremos *laberinto fiscal*. La estructural en forma de laberinto es ininteligible para la mayor parte de la población, de allí que los ciudadanos no comprenden de manera específica cuál es el destino de sus impuestos.

Justamente esta situación imposibilita el establecimiento del principio de correspondencia, que implica un conocimiento acabado de los ciudadanos del destino de los impuestos y cómo se administran en las diferentes órbitas (Nación y las provincias).

II. Analizar cómo incide lo descrito en el objetivo anterior en la conducta de los ciudadanos y de los gobernadores.

Este es un objetivo que reviste suma importancia, pues se refiere directamente al comportamiento de los individuos en relación con el objetivo desarrollado anteriormente. Los ciudadanos de un país desarrollan actividades privadas resguardadas y reguladas por leyes que emanan del Estado, por lo tanto los habitantes de una nación dependen en mayor o menor grado del marco de libertad que suministre el Estado para ejercer diferentes funciones en la sociedad, a excepción de las economías planificadas.

2.2- Objetivos Específicos

I- *Describir el proceso de formación del actual régimen fiscal:* Se trata de explicar los fundamentos históricos que produjeron la estructura fiscal que rige actualmente en nuestro país. Teniendo presente que a lo largo del siglo XX se modificó la política fiscal, centralizando la Nación la potestad de recaudar impuestos.

II- *A partir del régimen actual observar el gasto público provincial (GPP) con relación a la recaudación:* En la actualidad las provincias recaudan menos de lo que gastan. En este sentido las administraciones subnacionales requieren de trasferencias nacionales para el cumplimiento de sus presupuestos. La nación financia el 60% del gasto provincial, por lo tanto las provincias se tornan Nación-dependientes para proveer los bienes y servicios.

III- *Analizar: a) la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos para la obtención de bienes públicos, b) la conducta de los votantes y c) Acciones de los gobernadores.* En articulación con los demás objetivos, intenta revelar si en nuestro país todos los individuos son ciudadanos y que si existe una débil representación política. Así como también describir las acciones racionales de los individuos

3. METODOLOGÍA

La investigación es de carácter descriptivo-explicativo con la finalidad de analizar variables que permitan establecer y comprender la estructura del gasto público, la función de las administraciones locales y las acciones de los ciudadanos.

Los datos obtenidos para el análisis del comportamiento fiscal son de carácter secundarios. Esta información es oficial y publicada por organismos públicos como el INDEC y el Ministerio de Economía de la Nación. La lectura y el posterior análisis de la información recabada, más la búsqueda bibliográfica, servirá como punto de partida para la descripción de la realidad. Creando indicadores nuevos que permitan legitimar la raíz teórica del trabajo e interpretando la realidad a partir de la teoría propuesta.

La búsqueda de datos se articula sobre tres ámbitos:

- *Económicos*: a través de las investigaciones del Ministerio de Economía accederemos a la información acerca de la composición del gasto y la recaudación en nuestro país. Los datos importantes son: el presupuesto anual, el gasto público, tanto nacional como provincial, la recaudación, las transferencias y el financiamiento de las provincias.
- *Datos electorales*: para medir la representatividad en el ámbito de las distintas jurisdicciones.
- *Datos históricos*: en este caso se trata de la información sobre el proceso de formación del Estado Argentino y los diferentes regímenes fiscales que han existido.

4. FUNDAMENTACIÓN TEORÍCA

La bibliografía se articula alrededor de tres disciplinas: economía, política y sociología. Cabe aclarar que ninguna de las teorías que describiré a continuación son teorías puras de alguna de las disciplinas, existe de hecho un conocimiento transversal que incluye las tres ciencias. Por b tanto no es específico de cada disciplina sino con relación al Proyecto de Trabajo Final.

La relación entre la economía y la sociología es tal vez más compleja, pues aquí hay diferencia muy profunda con relación a los individuos que producen y reproducen la acción social. Para la Sociología los agentes actúan de acuerdo a internalización de normas y valores mientras que en la economía utiliza el supuesto de que los individuos actúan de acuerdo a decisiones racionales, teniendo en cuenta la satisfacción de sus necesidades a partir de la relación costo beneficio.

El presente trabajo intenta realizar un diagnóstico a partir del conocimiento integral e integrador que puede proporcionar la confluencia de varias disciplinas a un objeto de estudio. Los principales conceptos sobre el que se articula el trabajo son:

- Ciudadanía: El concepto de ciudadano se articula alrededor de la condición social de un miembro nativo o naturalizado de un Estado. La ciudadanía es la posición de miembro de un Estado con derechos y deberes definidos. Tanto a) civiles (emanados de la Constitución) y b) políticos (representación y participación).
- Gobierno: Esta es definida como la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Se trata de la representación que tienen los ciudadanos.
- Régimen Fiscal: Es el conjunto de políticas que definen la forma por la cual el Estado recaudará para financiar la provisión de bienes públicos. Puede establecerse por principios del federalismo o el centralismo fiscal.

2.1-Campos teóricos

1- El trabajo final se articula sobre el concepto de Estado Moderno. La Magna Carta de Inglaterra expresa “ *no taxation without representation*” en clara alusión a la importancia de un régimen impositivo para lograr una eficiente representación de los ciudadanos.

La Magna Carta es una cédula que el rey Juan Sin Tierra de Inglaterra otorgó a los nobles ingleses el 15 de junio de 1215. Está considerada, de una forma exagerada e inexacta, como la base de las libertades constitucionales en Inglaterra. Los fracasos militares de Juan en Francia, los elevados impuestos y el abuso que hizo de sus privilegios reales y feudales provocaron la rebelión de la nobleza. Algunas de sus reclamaciones eran de índole personal, pero otras se basaban en el deseo de protegerse de los abusos de la autoridad del rey. Años más tarde, tras una considerable discusión, un grupo de nobles redactó un documento que enviaron al monarca para que lo sancionara con el sello real. Cuando Juan rehusó hacerlo, los nobles se negaron a mantener su fidelidad, marcharon a Londres y tomaron la ciudad. El Rey, comprendiendo que debía llegar a un acuerdo, se reunió el 15 de junio con los nobles en Windsor, donde selló y promulgó la Carta.

A partir de la redacción de la Magna Carta, en Europa comenzaron a formularse debates teóricos acerca de los fundamentos para llevar a cabo un proceso de modernización del Estado que significó el nacimiento del sistema democrático y la división de Poderes independientes. Nuestro país adoptó en el siglo XIX la forma de República siguiendo los lineamientos de los Estados modernos de Europa y los Estados Unidos.

En términos jurídicos la composición del Estado y sus órganos es similar en la actualidad al de los demás países, inclusive los desarrollados, pero su funcionalidad y las normas y procesos aún hoy tienen un fuerte sesgo derivado de la época colonial. La incoherencia existente entre la modernidad jurídica y el atraso administrativo y de gestión resulta en el auge de Argentina desde el 1850 hasta mediados del siglo XX y la decadencia que se produce desde entonces.

2- Las teorías económicas acerca del federalismo o centralismo fiscal. En este sentido las principales fuentes son de estudios referidos a la historia económica y a trabajos o *papers*⁷,

⁷ Porto, N. (2000): “Fiscal decentralization and Voter’s choice as control”. Journal of Applied Economics, Universidad del CEMA. Buenos Aires

sobre la coyuntura actual y las posibles soluciones a grave proceso de crisis que afecta tanto a la Nación como a las provincias.

El supuesto teórico acerca del federalismo fiscal es representado por Tiebout⁸ cuyo modelo es una respuesta a Samuelson y las vertientes teóricas del centralismo fiscal. Los principales componentes son la correspondencia o equidad fiscal y la libertad a las organizaciones subnacionales de recaudar y gastar de acuerdo a su capacidad.

3- La última corriente del pensamiento que justifica el estudio deriva de las anteriores, se trata de la *rational choice*, en particular la teoría de M. Olson con relación a sus estudios sobre economía.

En el libro *Una Teoría de los Grupos y la Organizaciones*, Olson describe al Estado como una organización sumamente importante que *no es capaz de someterse a sí misma mediante cuotas o contribuciones voluntarias*. Para poder financiar su gasto el Estado debe cobrar impuestos, que son por definición pagos obligatorios.

La razón de la obligatoriedad reside en que los servicios más fundamentales que un Estado proporciona son, en un aspecto importante como el precio más alto en un mercado competitivo: deben estar al alcance de todos si lo están de alguno. Los bienes más básicos y necesarios que proporciona el gobierno, por ejemplo la defensa y protección policial, así como el sistema de ley y orden en general, son de naturaleza tal que lo disfrutan todos o casi todos los habitantes.

Los beneficios comunes o colectivos proporcionados por los gobiernos se los denomina bienes públicos. Un bien común, colectivo o público se define como un bien cualquiera tal que, si una persona X_i , que forma parte de un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo. Dicho de otro modo el Estado debe proveer justicia a todos los ciudadanos paguen o no sus impuestos.

Ahora bien, la cuestión es si están dispuestos los individuos a pagar por los servicios o bienes que reciben. Cuando el bien es colectivo no siempre se pagan los impuestos que permiten acceder a mejores bienes y servicios. Por ejemplo, una plaza es un bien común que se mantiene gracias al pago de impuestos, pero si yo no pago otros por obligación

⁸ Tiebout, M. (1956): "A pure theory of local expenditures". *Journal of political economy*.

moral de cumplir las leyes o por el interés de mantener la plaza pagarán y tendré acceso a ese bien sin pagar por ello. De manera racional puedo optar por ser un *beneficiario franco*⁹.

La elección racional es el aspecto más importante con relación a la toma de decisión de los habitantes a pagar o no sus impuestos. Además sirve como base para la explicación de cómo se articulan las relaciones entre individuos y el Estado, así como también las acciones que se generan entre los mismos individuos en su rol de contribuyente, de votante o de funcionario.

También se incluirán nociones de elección racional de diversos autores en relación con las acciones de los individuos en cuanto ciudadanos y electores. Desde el punto de vista de la sociología electoral los individuos poseen motivaciones y razones para realizar la elección de algún candidato, aunque muchas veces esto puede no ser así.

⁹ Traducción al español del concepto de free riders.

5. FORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

5.1- Marco Histórico-Político

Desde 1905 en la República Argentina comienza a producirse un cambio gradual en el sistema fiscal, desde un pleno federalismo hacia un centralismo cada vez más marcado. Hasta llegar a la actualidad en donde el sistema fiscal se basa principalmente en la distribución de recursos, transferencias desde la Nación hacia las provincias y en donde estas no gozan en absoluto de imputabilidad fiscal tal como era a principios de siglo.

En esta etapa de la República Argentina los individuos gozaban de derechos civiles y políticos, estaban desarrolladas las nociones de *ciudadanía civil* que incluye la incorporación de derechos básicos como los que emanan de la Constitución Nacional y la posterior de *ciudadanía política* que son los derechos de participación y representación.

¿Qué sucedió en nuestro país a lo largo del siglo XX en materia fiscal y cómo afecta esto a los ciudadanos quienes, desde 1853 gozaban ser ciudadanos en términos políticos¹⁰ y sin embargo no conseguían adquirir la ciudadanía fiscal? Pues el Estado no pudo implementar, a través de la política económica, un claro sistema fiscal en donde los habitantes del suelo argentino se transformaran en individuos con derechos y responsabilidad en relación con el fisco.

A partir de la Revolución de Mayo y la Independencia del Estado argentino se comienza a estructurar el Sistema democrático y el paso gradual del concepto de individuo al de sujeto de derecho y obligaciones. Es en 1853 con la promulgación de la Constitución Nacional donde se formalizan todas aquellas declaraciones acerca de lo que las leyes de un Estado independiente y democrático prescribían, esto es: obliga, permite o prohíbe. Mas hasta aquí se trata las bases en términos teóricos, que luego se deberían implementar con políticas acordes a los lineamientos constitucionales.

Por razones de políticas de Estado se ha puesto énfasis, tal vez exageradamente, en la posibilidad fáctica de que los individuos posean un gran margen de libertad para actuar dentro del escenario democrático o cuasi democrático con fuerte sesgo populista. Es

¹⁰ Los derechos hacia los ciudadanos eran más en términos formales que reales, pues existían aún privilegios para las elites así como también graves falencias en el sistema democrático, por ejemplo el fraude electoral.

notable durante el primer gobierno peronista como los individuos comienzan a gozar de derechos, alguno de ellos básicos, pero bajo el influjo de la ideología o de la doctrina de un gobierno que pretende la hegemonía a cambio de beneficios para los habitantes del país.

Si bien no es posible encontrar un tipo *puro* de liderazgo en la historia de nuestro país durante décadas los gobiernos están encabezados por personas con fuerte carisma y un estilo de dominación paternalista hacia la comunidad. Dicho estilo de dominación no ha sido el más apto para la construcción de una sociedad que privilegie la justicia, el óptimo funcionamiento de las instituciones y le proporcione igualdad de condiciones a sus miembros.

Tal vez con el continuo proceso de crisis y las condiciones estructurales en que estas culminaron, se comienza con una preocupación y una discusión cada vez más profunda sobre la necesidad de crear un Estado más eficiente, basado en la racionalización del gasto público y en la supresión de estructuras obsoletas e inviables en términos productivos.

Lamentablemente, como se verá más adelante, lo que se indicaba desde estudios económicos como las recetas de modernización del Estado eran, en realidad, modelos simplificados. Aunque proporcionaban una explicación lógica del problema, carecían de profundidad para comprender que las soluciones debían tomarse por representantes. Estos toman decisiones que distan de ser hechas por planificadores que pretendiesen privilegiar la optimización del sistema público.

5.2- Evolución

La Constitución de 1853 establecía de manera tácita la separación de fuentes entre provincia y Nación, esta última cubría el gasto con impuesto proveniente del comercio exterior y con impuesto de la Capital y los territorios nacionales. Por este entonces existía disciplina fiscal las provincias generaban apenas el 3,5 % del PBI y solo un 5% de sus erogaciones tenían orígenes nacionales.

La crisis fiscal originada en 1890 promovió el primer debate sobre federalismo tributario posterior a la sanción de la Constitución. El punto en cuestión era si había alguna restricción constitucional que le impidiera a la Nación recaudar sus impuestos internos en todo el territorio del país de modo permanente.

Las provincias aceptaron cederle a la Nación tal derecho. Desde entonces rigió una relación distinta entre ambos niveles de gobierno. Las transferencias nacionales pasaron a financiar un 6.5% del gasto provincial en 1900, y un 11.5% en 1910. De esta forma, por medio de canales de devolución y redistribución, la Nación retribuía el derecho concedido por las provincias. La relación entre el gasto público per cápita en las provincias avanzadas y el gasto público per cápita en las rezagadas empezó a cambiar a favor de las últimas, pasando de 4.8 veces en 1900 a 2.3 en 1916. El estado de situación descrito se mantuvo sin grandes variantes hasta comienzos de la década de 1930.

En 1935 el Congreso aprobó un conjunto de importantes leyes que reestructuraron el sistema tributario nacional. Por un lado, la ley de unificación de los impuestos internos, que, además de unificarlos, dispuso que el gobierno nacional los recaudaría, y estableció un régimen de coparticipación federal de la recaudación; las provincias recibirían su parte en la medida en que se comprometieran a eliminar sus propios impuestos internos, o aquellos gravámenes similares a los que la Nación empezaba a recaudar. El porcentaje de la recaudación nacional que se giraría a cada provincia salió del peso relativo de cada una de ellas en la recaudación global de impuestos internos propios en años previos. Por otro lado, se creó el impuesto a las ventas, sobre la base de un impuesto a las transacciones. Estos gravámenes también quedaron sujeto a coparticipación federal. Este segundo régimen retenía un 82.5% de la recaudación para la Nación y transfería el 17.5% restante a las provincias, que entonces eran 14, y a la MCBA. La distribución entre las provincias de la parte que les correspondía (distribución secundaria), se hacía conforme a ponderadores calculados de esta forma: 10% en relación con la recaudación nacional obtenida en cada provincia, 30% de acuerdo con los recursos provinciales propios, 30% en relación con los gastos provinciales, y 30% de acuerdo con la población de cada jurisdicción. El nuevo federalismo fiscal así erigido aumentó a un 29%, la fracción del gasto provincial financiada con transferencias nacionales. En cuanto a la organización tributaria y a las relaciones fiscales Nación-provincias, como en cuanto a la organización monetaria y del mercado de cambios, las políticas adoptadas en la década de 1930 ejercerían una influencia perdurable; hasta 1989-91 en materia monetaria y cambiaria, y hasta la actualidad en materia tributaria.

En las décadas que siguieron hasta 1972 las relaciones entre la Nación y las provincias se administraron dentro del molde recién descrito. Durante el período se incorporaron algunos impuestos nacionales al régimen de coparticipación, cambió a favor de las provincias la participación primaria en ambos fondos coparticipados, se modificó la distribución secundaria del fondo constituido con los impuestos internos unificados (que adoptó el método de ponderación del segundo fondo), y se modificó el sistema de ponderación del segundo fondo, constituido con los impuestos a las ventas y a los réditos. El resultado de

los cambios fue una mayor disociación entre las responsabilidades de gasto y de financiamiento en las provincias. En 1960, los recursos nacionales financiaban un 47% del gasto provincial. Si bien es cierto que las mayores transferencias nacionales a las provincias eran acompañadas por mayores transferencias de gastos, no es menos cierto que los cambios agravaban la violación del principio de *correspondencia fiscal*. En 1960, asimismo, la relación entre gastos públicos per cápita de provincias avanzadas y rezagadas cayó a 0.9 veces.

En 1973 se sancionó la ley 20221¹¹, con el objeto de reducir la dependencia provincial de los aportes del Tesoro Nacional, que por entonces habían aumentado mucho en compensación de la merma en términos reales que sufría la recaudación coparticipada a raíz de la creciente inflación, y con el propósito, según ciertos autores, de fortalecer a las gobernaciones conservadoras del Interior en vista del inminente regreso del peronismo al poder, la nueva ley volvió a elevar la participación primaria a favor de las provincias. También, es cierto, permitió superar males incurables del viejo régimen, tales como su carácter fragmentario y excesivamente complejo. De acuerdo con el nuevo régimen, los impuestos nacionales, incluyendo todos los que se crearan en el futuro, con la excepción de aquellos de afectación específica, se integraban a un sistema único.

Un 48.5% de la recaudación de impuestos coparticipados quedaba para la Nación; otro 48.5% se transfería automáticamente a las provincias, las cuales quedaban imposibilitadas de recaudar tributos similares a los nacionales, y un 3% iba a un Fondo de Desarrollo Regional.

La distribución secundaria se efectuaba según el método de ponderadores. El porcentaje asignado a cada provincia, sobre los fondos para el conjunto de las provincias, era calculado por medio de la combinación de tres indicadores: 65% según la cantidad de habitantes, 25% según la brecha de desarrollo y 10% según la dispersión demográfica. El primero favorecía a las provincias con más habitantes que PBI; el segundo también beneficiaba a las provincias pobres, pues resultaba del promedio aritmético de índices de calidad de vivienda, educación y automóviles por habitante; y el tercero favorecía a las provincias poco pobladas del Sur. La nueva distribución secundaria perseguía una igualación de las capacidades de los fiscos provinciales en la provisión de bienes públicos, tales como educación primaria, salud, justicia y seguridad. En 1977 el financiamiento nacional del gasto provincial llegó al 62%. Ya tiempo de frenar las erogaciones de la coparticipación; en rigor, esto fue lo que se intentó hacer en 1980. La relación entre gastos públicos per cápita de provincias avanzadas y rezagadas cayó en este año a 0.7 veces.

¹¹ Infolegal (2004), Ministerio de Economía de la Nación.

Ávila, J. (2000)¹² analiza que en vista del incremento de los recursos coparticipados que había generado la estabilización económica de los años anteriores, de las dificultades para transferir gastos adicionales a las provincias, y de una apremiante necesidad de reducir los impuestos al trabajo (que financiaban el sistema previsional), el gobierno nacional puso en práctica en 1980 un mecanismo de pre-coparticipación que beneficiaba a la Nación en la distribución primaria de los fondos coparticipados. La idea era neutralizar la pérdida recaudatoria que ocasionaría la rebaja de los impuestos al trabajo con una generalización del IVA (que había reemplazado al impuesto a las ventas en 1975). Pero como casi la mitad del producido de la generalización del IVA se derramaría en forma automática a las provincias, era entonces necesario que la Nación retuviera una fracción adicional de la recaudación coparticipada; en vez de seguir su curso predestinado a la Nación, las provincias y el FDR, esa fracción se desviaría hacia el sistema previsional. Como lo advierte Ávila, J. (2000) este es un ejemplo ilustrativo de los engendros a que obliga la rigidez de una mala institución económica como el régimen de fondos comunes que consideramos. La aceleración inflacionaria de la década de 1980 provocó un marcado deterioro de la recaudación coparticipada en términos reales, y un correspondiente aumento de los aportes del Tesoro Nacional en compensación.

En 1983 el financiamiento nacional del gasto provincial alcanzó un máximo histórico de 72%; nunca fue la Argentina tan poco federal como entonces. A fines de 1984 venció el régimen de coparticipación establecido por la ley 20221 y, como no se había sancionado una nueva ley, las relaciones Nación-provincias ingresaron en una etapa de vacío legislativo. Hasta 1988 las transferencias a las provincias se manejaron en forma discrecional, por medio de aportes del Tesoro Nacional.

En 1988 se sancionó la ley 23548, que establecía el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Además del IVA, de los impuestos internos, a las ganancias y a los activos, la ley declaró coparticipable el “excedente de combustibles”. De modo que se ampliaron los fondos sujetos a coparticipación. Y aumentó la participación primaria de las provincias. Ahora, la Nación reducía su parte al 42.3%, y las provincias la aumentaban al 57.7%, la más alta participación en la historia; un punto porcentual de la parte destinada a las provincias sería administrado discrecionalmente por el gobierno nacional en la forma de aportes del Tesoro.

Sin embargo, estas propuestas fallan por la base, puesto que el problema no consiste en la forma de coparticipar sino en el mero acto de coparticipar. En 1990 la razón entre los gastos públicos per cápita de provincias avanzadas y rezagadas cayó a 0.5 veces

¹² Ávila, J. C. (2000): “Nuevo federalismo fiscal”, Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires.

A partir de 1994 con la reforma constitucional se establecen reformas en materia de acuerdo fiscal federal, al establecer la obligación constitucional de generar un régimen de coparticipación entre la nación y las Provincias incluida ahora la MCBA.

5.3- Marco Constitucional

El artículo 75¹³ en su inciso N° 2 prescribe la normativa vigente acerca del régimen de coparticipación, lo llamativo es el margen de libertad que se establece desde su principio, pues parece más una declaración de interés que un artículo constitucional.

Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

El presente artículo especifica que las contribuciones *son coparticipables*, no que deben serlo. Si bien el carácter del artículo es prescriptivo, esto significa que obliga, prohíbe o permite, la interpretación de la correspondiente ley deja lugar a al menos tres interpretaciones: a) que todos los recursos son por obligación coparticipables o b) que

¹³ Constitución Nacional, artículo establecido de la reforma de 1994.

puede generarse una separación de fuentes para determinados recursos debido a la permisión o compatibilización implícita y c) que los impuestos de exclusividad de la Nación puedan ser coparticipables.

La carencia de racionalidad económica no solo deja la posibilidad de múltiples interpretaciones, sino también vacíos legales que contribuyen a la perversa acción de generar salvatajes a las Provincias sin establecer los mecanismos para financiar los mismos, el inciso 9 dice lo siguiente:

Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

Como señala Bullit Goñi, E. (1996)¹⁴, si el financiamiento de estos subsidios debe provenir de recursos que corresponden a la Nación, o recursos coparticipables o los declarados con afectación específica tal fin. Las falencias en los aspectos normativos no hacen más que quitarle racionalidad a la propuesta en materia fiscal. Dejando amplios márgenes a las administraciones locales para poder seguir aplicando la ineficacia administrativa producto de establecer regímenes centralistas que otorgan capacidades evasivas en los contribuyentes.

5.4 Criterios de Reparto

El análisis de los criterios hace indispensable deparar los tres estadios que se establecen para coparticipar los recursos: recaudación, distribución primaria y distribución secundaria. La estrategia de dividir en dos momentos la distribución, aún careciendo de sustento analítico desde el punto económico, se debe al supuesto de que la fijación de un porcentaje fijo negociado como distribución primaria (separándola de la distribución secundaria), mejora la calidad de resultados de las decisiones por mayoría. El planteo se apoya en la teoría de la toma de decisión social y la inestabilidad que producen las decisiones por mayoría, de esta manera el orden social estaría logrado a partir de la reducción del número de dimensiones de la cuestión a decidir y esto se logra a partir de las instituciones.

La solución aportada parece ser paradójicamente un problema, separación en distribución primaria y secundaria, que empeoró la relación política y económica. Como señala Porto, A. (1995)¹⁵ los problemas acumulados entre la Nación y las provincias imponen finalmente dos caminos posibles a seguir: un método genuinamente federal que institucionalice un

¹⁴ Bullit Goñi, G (1996): “Consideraciones sobre la descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva”, Revista Económica, Universidad Nacional de La Plata.

¹⁵ Porto, A. (1995): “federalismo Fiscal”, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

esquema de decisión de equilibrio general o, por el contrario, la alternativa arbitraria o discrecional que naturalmente habrá de conducir a un federalismo digitado centralmente.

Los parámetros “objetivos” surgidos en las investigaciones económicas están ligados a la distribución secundaria, mas la formulación de cómo establecer un sistema efectivo en la distribución primaria ha sido dejado de lado. Sólo se establecen porcentajes de acuerdo a determinadas magnitudes del gasto público que los gobiernos provinciales deben atender. Por lo cuál se asignan fondos según situaciones previas, esto significa, como argumenta Caballo, D. (1986)¹⁶ es una forma de cubrir déficit generados con “anterioridad”. Con este modelo de distribución se estaría premiando a los gobernadores que incrementaron irresponsablemente el gasto público y castigando a quienes hubiesen tenido una administración más eficiente.

La distribución secundaria ha sido más estudiada y debatida, sobre todo en los criterios 1) devolutivos o 2) redistributivos. Con la implementación del primero se garantiza el principio de *correspondencia fiscal*, en tanto que el segundo responde al principio de *equidad fiscal*.

El método por el cual se determinarán las transferencias depende del criterio que se utilice, si es puramente devolutivo se asignarán sumas a cada Provincia de acuerdo a los ingresos regionales, es decir se necesitará un método de formulas tendiente a determinar la suma para cada jurisdicción.

Si es redistributivo existe una gran cantidad de variables a ser consideradas, como la cantidad de habitantes, la dispersión poblacional, inversa al PBI, según el desarrollo y otras que pretenden crear una equidad fiscal. Sucede que en nuestro país se han dejado de lado otras variables como el esfuerzo local y la magnitud del gasto público, tendientes a optimizar la utilización de los recursos procurando una administración eficiente.

El gran dilema de la distribución primaria y secundaria es la rigidez del sistema que ante situaciones cambiantes por shocks internos y externos, y dado su influencia en las finanzas nacional y provinciales (por estar involucrados la mayor proporción de los recursos que financian a los fiscos, al menos mientras no se modifique el sistema tributario federal), muy seguramente habrá de conducir a empatches improvisados y tarde o temprano a un nuevo laberinto.

Por lo que dividir en dos pasos el sistema de recaudación no hace otra cosa que complejizar aún más el sistema de reparto, dejando así un aspecto fundamental como es el de la simplicidad tendiente a generar eficiencia.

Sucede que el gasto primario debe centrarse en la determinación de un cuáles son las necesidades reales de gasto actual y no un porcentaje fijo con relación a necesidades de

financiamiento. El establecimiento de porcentajes rígidos carece de todo sustento, desde la racionalidad económica. La eficacia en la optimización de los recursos destinado al gasto público debería encontrarse en la en consensuar las necesidades de financiamiento per capita tanto de la Nación como de las Provincias, teniendo presente las funciones de gasto y tributación.

Para finalizar, Porto, A. (1990) ¹⁷ define los tres atributos que deben estar presentes en el régimen de coparticipación para lograr un sistema sustentado en la racionalidad:

- ? *Eficiencia y equidad* en el diseño del sistema de las asignaciones de fondos o de las transferencias intergubernamentales.
- ? *Flexibilidad* que posibilite su permanencia ante escenarios y condiciones cambiantes.
- ? *Simplicidad* en los criterios y procedimientos de distribución.

¹⁶ Cavallo, D. (1986): “El desafío federal”, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

¹⁷ Porto, A. (1990), “Federalismo Fiscal”, Universidad Nacional de la Plata.

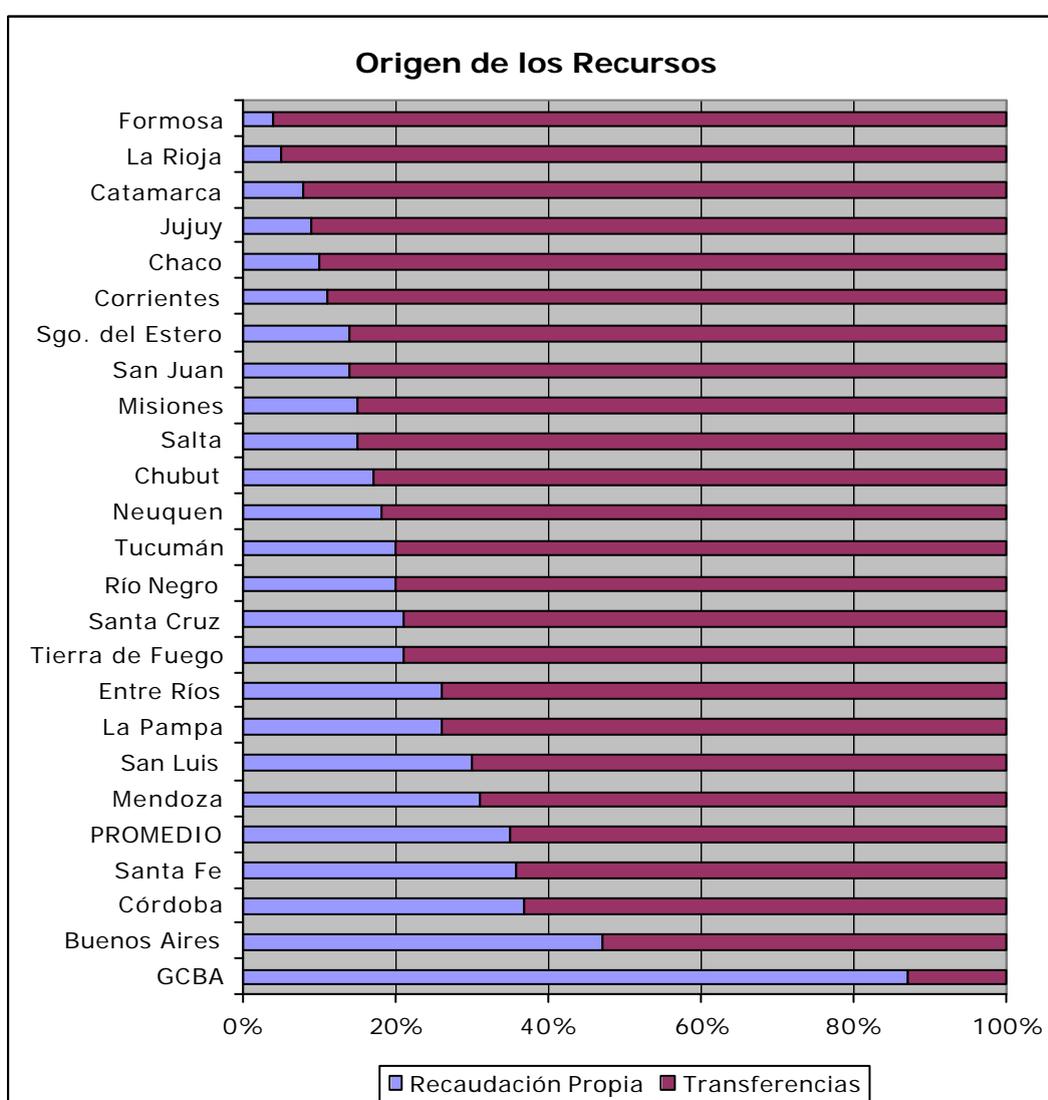
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL

6.1 Análisis del Gasto

A partir de la explicación del capítulo anterior se observará de qué manera se compone el gasto público provincial, asimismo se analizará la situación actual de las provincias sobre la base de índices creados en el presente Trabajo.

Uno de los peligros más importantes que plantea la coparticipación se relaciona con los incentivos (negativos) que pueden percibir los gobiernos provinciales para adoptar malas políticas fiscales. El argumento principal es que la falta de *correspondencia fiscal* y una dependencia excesiva de los recursos que le son transferidos desde el gobierno central tienden a aumentar las limitaciones presupuestarias que enfrentan estos gobiernos.

Gráfico 6.1



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación. (año 2001)

Sin embargo este es sólo uno de los factores que conducen a una más frágil restricción presupuestaria en las jurisdicciones de nuestro país.

Los gobiernos locales asumen el control de la provisión de bienes públicos, muchos de estos fueron de carácter nacional y transferidos a la órbita provincial con el fin de optimizar los recursos necesarios para el funcionamiento de los estados provinciales. Los recursos que cada provincia tiene para proveer los bienes y servicios públicos provienen de dos fuentes, la primera es los recursos locales y la segunda transferencias del gobierno Nacional de acuerdo a lo establecido en la distribución primaria y secundaria.

Por lo observado en el gráfico 6.1, se pone de manifiesto que en provincias rezagadas como La Rioja los recursos propios son de apenas el cinco por ciento del total del gasto, esto nos obliga a investigar si tiene una planta laboral reducida, un buen desempeño fiscal y una deuda que no supere sus propios ingresos genuinos de la jurisdicción.

Esta provincia posee un alto sobreempleo público y su GPP es alto. La Rioja tiene un gasto anual *per capita* de aproximadamente \$2200, mientras que en Córdoba se gastan \$960¹⁸ por habitantes. A su vez la provincia del oeste argentino recauda \$83 por habitante por año mientras que la provincia mediterránea asciende a \$247. Claro está que si La Rioja no puede recaudar 3 veces más igualando a Córdoba, al menos debería esforzarse por bajar su gasto público significativamente.

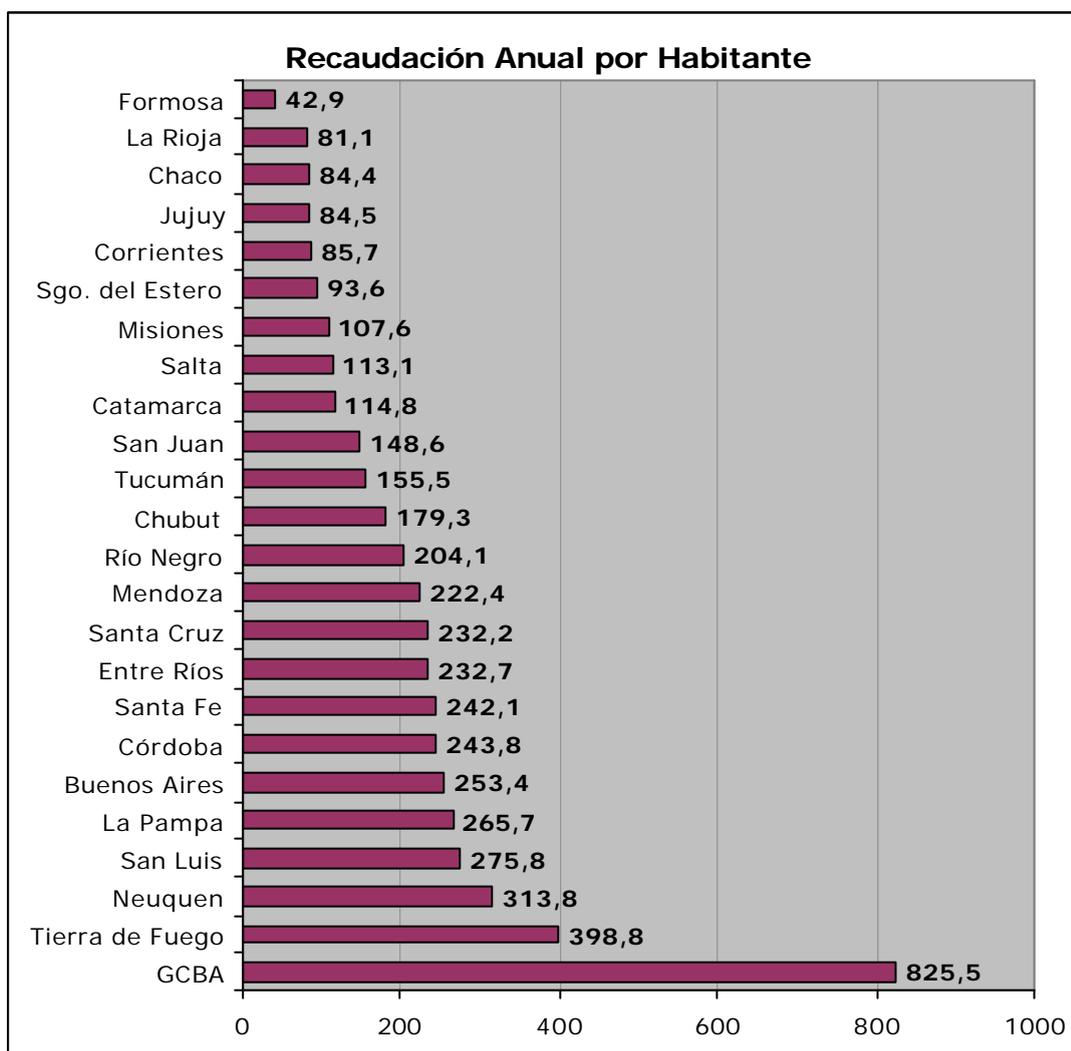
El problema, parece ser, es la forma por la cuál se busca la equidad. Esto es, mediante el traspaso de fondos de la Nación a las provincias menos avanzadas, sin una evaluación previa sobre las necesidades reales de cada jurisdicción. Actualmente la coparticipación es en realidad un flujo cuasi discrecional de dinero que parte de la Nación para ser gastado de manera irracional en las provincias.

El verdadero espíritu de la coparticipación es que se establezca un régimen equitativo y equilibrado tendiente a ayudar a las jurisdicciones menos avanzadas a partir del esfuerzo de estas por administrar de manera eficiente sus recursos y los transferidos. En la actualidad no se está recompensado a quienes de manera concreta lograron mantener el GPP, en realidad se los ha castigado transfiriendo montos cada vez más excesivos a quienes promovieron el “despilfarro” del dinero público, bajo el pretexto de ser provincias pobres y marginadas a lo largo de la historia.

El gráfico 6.2 muestra la diferencia que existe, entre las provincias, en su capacidad de recaudar fondos. Es decir la parte de ingresos que es propia de cada jurisdicción a la que se le deben sumar las transferencias del Gobierno Central.

¹⁸ Datos del Ministerio de Economía de la Nación, año 2001.

Gráfico 6.2



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Coordinación con las provincias (año 2001)

Estos son, entonces, los recursos con los que cuentan las jurisdicciones para afrontar los gastos inherentes a las actividades propias del Estado Provincial. Si el costo de los bienes públicos es creciente el gobierno local tiene tres alternativas: aumentar la recaudación propia desalentando el consumo local, solicitar mayor transferencias de origen nacional o ambas¹⁹.

Para evitar una baja en el consumo los gobiernos provinciales a lo largo de la historia reciente buscaron la fuente de financiamiento del incremento, en la provisión de bienes y servicios públicos, en las transferencias del gobierno central. La estrategia se basa en que es

¹⁹ Delajara, M. (2003): "Federal revenue-sharing with asymmetric information". Universidad Siglo 21. Córdoba

menor el aporte de los ciudadanos al sistema federal que un aumento local, igualmente el costo político para el gobierno provincial es casi nulo, puesto que el gobierno nacional será quien acarree los costes de aumentar impuestos.

El incremento de las transferencias significa mayor GPP, como veremos a continuación, no significa mejorar la calidad de vida de los ciudadanos sino se emplean para poder cubrir gastos excesivos producto de una administración ineficiente de los recursos y una tendencia recurrente a la “sobre pesca” de la fuente de recursos que es el Estado Nacional.

Para comenzar a explicar la naturaleza del gasto por jurisdicciones, he creado un índice de burocracia (IB) que es igual a:

$$b_i = \frac{epu_i}{epi} \quad (\text{X } 1000)$$

Donde b es la burocracia de cada jurisdicción (i), epu es la cantidad de empleados públicos de cada jurisdicción y ep la cantidad de empleados privados de cada jurisdicción. La cantidad de empleados públicos provincial con relación a la cantidad de empleados privados nos da un cociente que nos permite realizar comparaciones interesantes. En primer lugar, la provincia que tiene una relación más baja entre la cantidad de empleados privados y públicos, es Córdoba. La provincia mediterránea tiene una relación de 0,111 empleados públicos por cada empleado privados. Es decir que existen 111 empleados públicos por cada mil del sector privado. En consecuencia, podemos formular el siguiente supuesto: “Que la provincia de Córdoba tiene el IB más bajo del país y que la cantidad y calidad de ‘bienes públicos’ que provee la provincia son similares a la que proveen el resto de las jurisdicciones”. Entonces, si la Provincia de Córdoba puede mantener un Estado provincial en funcionamiento con esta relación ¿por qué el resto de las provincias requiere una cantidad de empleados públicos mayor?

Una explicación del sentido común sobre la gran diferencia del personal utilizado para proveer bienes y servicios públicos se articula sobre el supuesto de que Córdoba es una provincia avanzada, industrializada y con un sector de servicios que demanda mayor empleo privado que en las jurisdicciones con un alto IB.

Este análisis es erróneo, puesto que la capacidad administrativa de los gobiernos locales genera el marco propicio para el desarrollo de actividades del sector privado, con los datos que expondré se demostrará como es prácticamente improbable que ciertas provincias aspiren a un desarrollo de actividades particulares a raíz de la baja *performance* de sus gobiernos y la imagen que generan de sus provincias.

Otra falencia de este análisis, que desarrollará más adelante, es que deja de lado la explicación acerca de que la dependencia de *una fuente de recursos* de origen Nacional, es una de las causales del altísimo gasto superfluo que realizan las provincias. La escasez de

control y de presión por parte de la Nación permite el “plus” de empleados estatales que tienen las jurisdicciones que se dispersan del supuesto óptimo.

Por lo cual se puede inferir que el desarrollo que han logrado las provincias a lo largo de la historia esta ligado, en parte, a la administración que estas hacen tanto de sus recursos como de las transferencias.

Los casos en el otro extremo, del gráfico, son La Rioja, Formosa, Catamarca y Santa Cruz con más de 400 empleados públicos cada mil empleados privados, es decir que el cociente es cuatro veces mayor al de Córdoba, por lo queda claro que estas provincias sobre emplean individuos magnificando el GPP a través del gasto en personal. Nótese en el gráfico 6.3 que sólo cuatro jurisdicciones tienen 150 o menos empleados del área estatal por cada mil empleado en el sector privado, La dispersión entre estas cuatro provincias no parece en principio ser de importancia ya que se encuentra bajo el promedio nacional, así mismo se puede pretender un esfuerzo mayor en Mendoza y Misiones para alcanzar un mejor resultado. En tanto, en dieciséis jurisdicciones (el 66% del total) la relación es de 200 o más empleados públicos, esto implica que no se ha realizado esfuerzo alguno para disminuir el gasto, sino por el contrario se trata de Estados con incapacidad administrativa que no sólo perjudica a la Provincia en particular sino al conjunto, más específicamente crea una desigualdad con quienes han hecho esfuerzos.

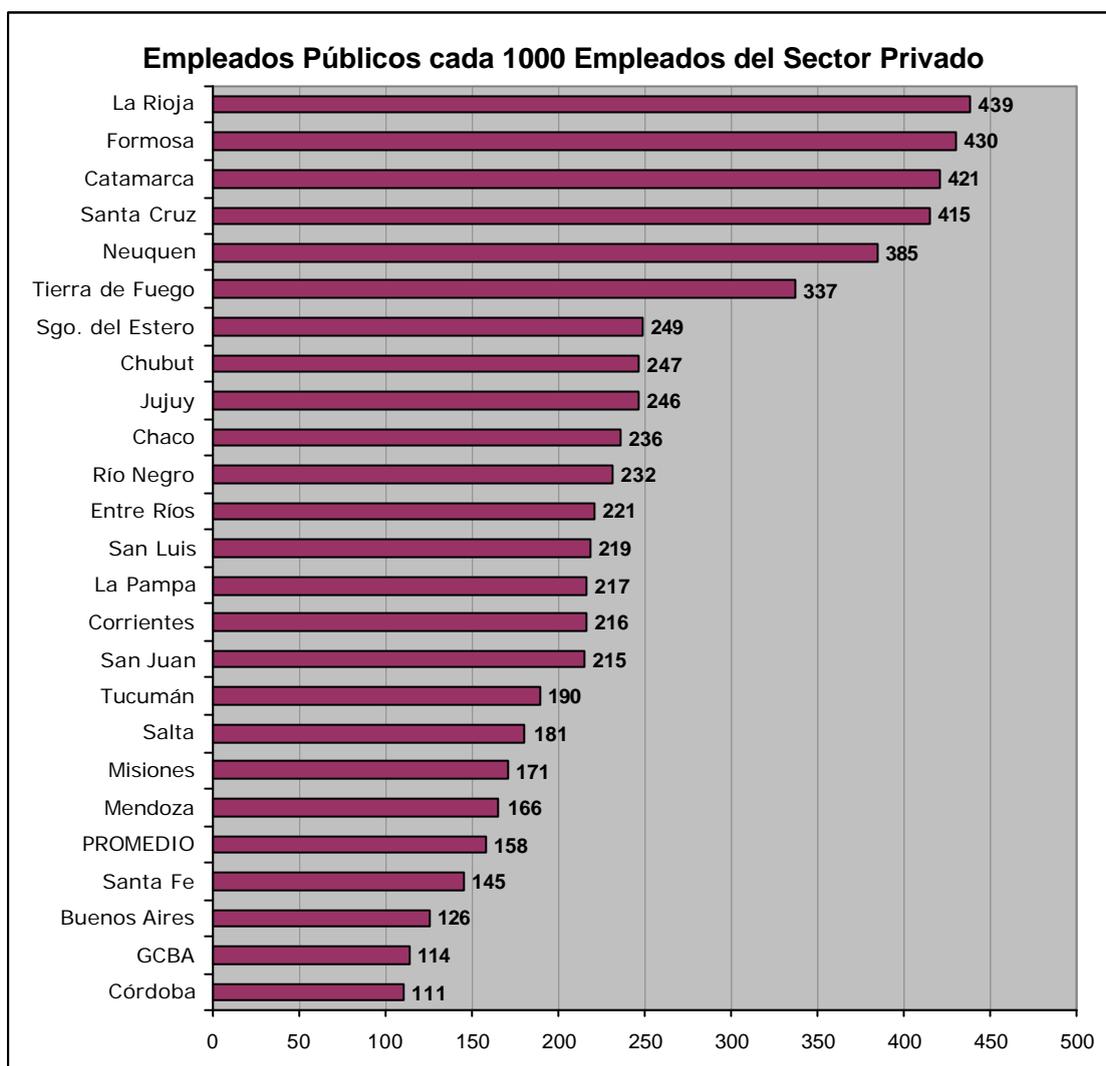
El excesivo gasto que resulta de una planta sobre dimensionada de empleados estatales se financia con la reducción en la provisión de bienes públicos, que es el fin primero de los gobiernos locales. A su vez estas provincias no gozan de una eficiencia en la prestación de los servicios o provisión de los bienes, sino muy por el contrario eleva el grado de burocratización aumentado así el costo de transacción.

Esto no es más que una de las demostraciones que permiten observar la desigualdad con relación al esfuerzo administrativo que realiza cada jurisdicción, con el objetivo de bajar los costos y de proveer bienes y servicios públicos a escala provincial.

No hay razones geográficas, institucionales o técnicas que justifiquen una dispersión relevante en la relación empleo público provincial sobre el privado. Las diferencias se deben exclusivamente a la adopción, de los Estados provinciales, como empleadores de última instancia.

Si tomamos a modo de ejemplo dos provincias con similar población, territorio y números de municipios podremos observar que existen grandes diferencias en relación con la cantidad de empleados públicos según cada jurisdicción. La provincia de Catamarca tiene un coeficiente de 421 empleados públicos por cada privados y La Pampa 217. Nada hace pensar que esa diferencia pueda estar justificada si no se lo analiza de acuerdo a una conducta irresponsable de quienes han administrado la provincia del NOA. Debemos tener en cuenta que la provincia pampeana no posee una buena *performance*. Esto pondría a Catamarca en una situación aún más crítica si se la comparase con Córdoba o Buenos Aires

Gráfico 6. 3



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC. (año 2001)

Retomando la comparación entre las dos provincias con similares indicadores demográficos, desarrollada anteriormente, se puede notar que la diferencia sigue existiendo. En este caso la provincia de Catamarca tiene 204 empleados del sector público más que La Pampa por cada 1000 privados. El total los empleados “sobrantes” son 11628, es decir que la provincia debería funcionar reduciendo su planta laboral a un 60% de los que tiene en la actualidad para igualar a provincias con sobredimensionamiento moderado respecto a la media. Pero si se fijará a Córdoba en una situación de óptimo, la provincia norteña debería proveer bienes públicos reduciendo en un 68% su planta actual.

La cantidad de empleados que sobran es un interesante índice para determinar unas de las causales del gasto irresponsable, ahora me centraré en los costos que implicar tener una

cantidad innecesaria de empleado. Si tomamos el caso de las dos provincias que hemos venido comparando, donde se estableció que Catamarca posee una cantidad de empleados públicos sobrantes, el costo de cada empleado es de \$868 pesos mensuales²⁰ lo que implica que el gasto injustificado sería de \$ 121.117.241 anuales

Al reducir la planta laboral se crearán nuevos desempleados y como es sabido en encontrar casi cinco mil empleos en una provincia poco desarrollada es complejo. Sería imposible el traslado en el corto o mediano plazo de los individuos del sector público al ámbito privado. La situación descripta podría atenuarse si la provincia entregara un seguro por un valor de \$500 pesos al mes, por persona a cambio de trabajo para el Estado o como incentivo las nuevas radicaciones empresarias

El costo del seguro asciende a \$ 69.768.000, es decir que la provincia gastaría un cuarenta por ciento menos que lo que le insume mantener un numero exagerado de trabajadores, con el sobrante se podría realizar distintas obras o proveer servicios a la comunidad que es el fin primero de los gobiernos provinciales. Imagínese que con lo que la provincia ahorraría se podrían construir 1467 viviendas sociales de \$35.000 cada una al año, o pavimentar 510 cuadras, comprar 43 tomógrafos cuando la provincia posee solo 1 en los hospitales públicos para atender a 270.771 habitantes.

Ahora bien, si establecemos la comparación con Córdoba, que marcaría el óptimo, las diferencias se amplían al punto de no poder comprender la ineficiencia con que se administra una jurisdicción. En este caso los empleados sobrantes son 17.670 lo que implica un costo adicional de \$ 184.050.720 por año, es decir el 34% del total de GPP para el año evaluado.

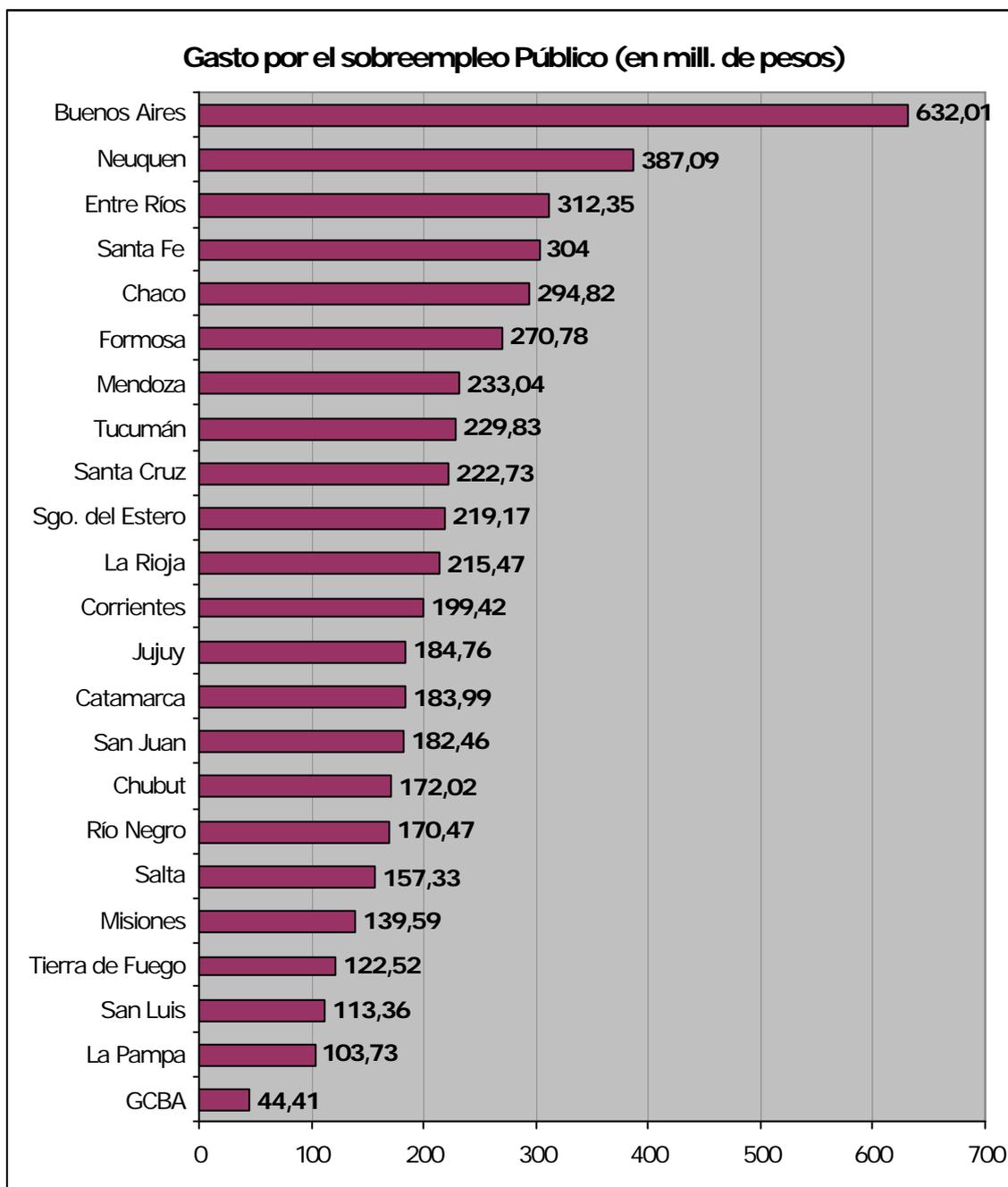
No solo en las provincias menos avanzadas del país se produce un exceso en la cantidad de empleados públicos. Al comparar provincias con un alto desarrollo y un bajo IB con respecto a la media, se podrá observar que la cantidad de empleados que poseen estas jurisdicciones ocasiona un gasto anual de gran magnitud.

Un caso interesante de analizar es la diferencia entre Córdoba y Santa Fe. Si bien *a priori* esta diferencia parece ser acotada, en el total la magnitud es de importancia. Santa Fe tiene 34 empleados públicos más que Córdoba cada 1000 empleados del sector privado, en total la diferencia sería de 24.787 empleados. El gasto medio salarial de la vecina provincia asciende a \$ 1.022,1 por lo que los recursos que se derivan al personal excedente es de \$ 304.005.435 por año.

Con solo hacer notar que ese monto es igual al 80% del costo de construir la autopista Córdoba- Rosario, se puede inferir que es necesario realizar un esfuerzo por parte de Santa Fe tendiente a frenar el GPP superfluo

²⁰ Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 6.4



Fuente: Elaboración propia en base datos de la Secretaría de Programación Económica

En el caso de Buenos Aires, que tiene 15 empleados públicos cada mil del sector privado más que Córdoba (IB), el porcentaje del GPP que se destina a pagar los sueldos de

empleos, de los cuales la provincia podría prescindir, significa más de 600 millones de pesos por año. Este monto es igual a al gasto total anual de provincias como: La Pampa, San Luis, Chubut o Santiago del Estero.

El sobreempleo total en Argentina significa un gasto de casi 5.100 millones de pesos al año en salarios de 410.000 individuos que trabajan en el sector público provincial. Este es el Gasto Público Provincial excedente (GPPe).

Para analizar la magnitud del gasto en empleados “sobrantes” se lo puede comparar con erogaciones del total de las provincias según finalidades (cuadro 6.1). De esta manera los 5100 millones de pesos son tres veces mayor al gasto total del país en promoción y desarrollo social o cinco veces mayor al presupuesto total para vivienda y urbanismo.

Cuadro 6.1

FINALIDAD Y FUNCION	TOTAL	% DEL GPPe
Administración Gubernamental	8.996.819	56
Servicios de seguridad	3.093.357	164
Servicios sociales	19.204.590	26
Salud	4.056.461	125
Promoción y asistencia social	1.573.462	324
Seguridad social	595.169	856
Educación y cultura	11.011.003	46
Ciencia y técnica	30.094	16.946
Trabajo	348.929	1.461
Vivienda y urbanismo	1.087.222	469
Agua potable y alcantarillado	200.887	2.538
Servicios económicos	2.692.039	189
Deuda pública	2.421.601	210
TOTAL	36.408.405	14

Fuente: Secretaria de Programación Económica, año 2001.

El exceso en el GPP esta ligado al pago de sobre empleo provincial, los más de 5000 millones de pesos que se derivan a pago de sueldos innecesarios son financiados a partir de las dos fuentes de ingreso que tienen las provincias. Por lo que el monto asignado al pago de salarios en cada jurisdicción no depende pura y exclusivamente de la recaudación de estas. Para poder abonar los sueldos las provincias también dependen de las transferencias del gobierno central.

Si se observan los gráficos 1 y 2 se pueden deducir que las provincias con menor capacidad de recaudación son las que más alto IB poseen. De allí que se debe establecer algún mecanismo para determinar con qué fondos las distintas jurisdicciones hacen frente al pago de los salarios de su planta laboral

El gráfico 6.5 establece cuánto gastan las provincias en pago de sueldo por cada \$100 de recaudación propia, esto nos da una noción de por qué las provincias no tienen incentivos u

obligaciones para controlar el gasto excesivo y como el sistema de coparticipación no pondera el esfuerzo al momento de determinar la distribución.

Al observar el gráfico se puede verificar que el esfuerzo no es recompensado y que a partir de la irracionalidad administrativa se puede comprender porqué provincias como La Rioja, Formosa o Catamarca no controlan su GPP. La dependencia de estas con respecto a la Nación y la seguridad que esta última soportará el exceso en los gastos, lleva a las jurisdicciones a permanecer estáticas frente al proceso de modernización iniciado por otras provincias. Preocupadas, estas, por bajar los gastos superfluos y aumentar la erogación monetaria en educación e infraestructura, con el propósito de alentar el desarrollo.

El caso de Formosa es paradigmático, pues gasta 16 veces en personal estatal de lo recauda esta provincia, triplicando a Santiago del Estero que es otra provincia que esta dentro del grupo de rezagadas y que lleva décadas de administraciones poco responsable. ¿Qué justifica que la provincia del NEA y la del NOA tenga esta diferencia en relación con la cantidad de empleados y a la forma en como financia el GPP? Cualquier análisis que tendiente a justificar la situación de entre estas Provincias se desmoronarían al carecer de sustento de toda racionalidad económica Siendo Santiago del Estero más poblada, con mayor territorio y mayor número de municipios, sólo se puede explicar por la seguridad de que el Gobierno Central girará los fondos correspondientes cada mes sin control sobre el gasto.

Lo descrito anteriormente permite descubrir una de las falencias que posee el sistema actual de Coparticipación Federal de Impuestos, pues el gobierno central no tiene autoridad para controlar de qué forma se gastan los recursos de origen nacional.

Cuando se observa la gran diferencia que existe en los montos que cada provincia asigna al pago de los salarios en relación con su recaudación se comprende que no existe una determinación de cuáles son las necesidades reales de gasto. La implementación de un porcentaje fijo con relación a necesidades de financiamiento deja un margen de libertad excesivo para que los gobiernos provinciales malgasten las transferencias.

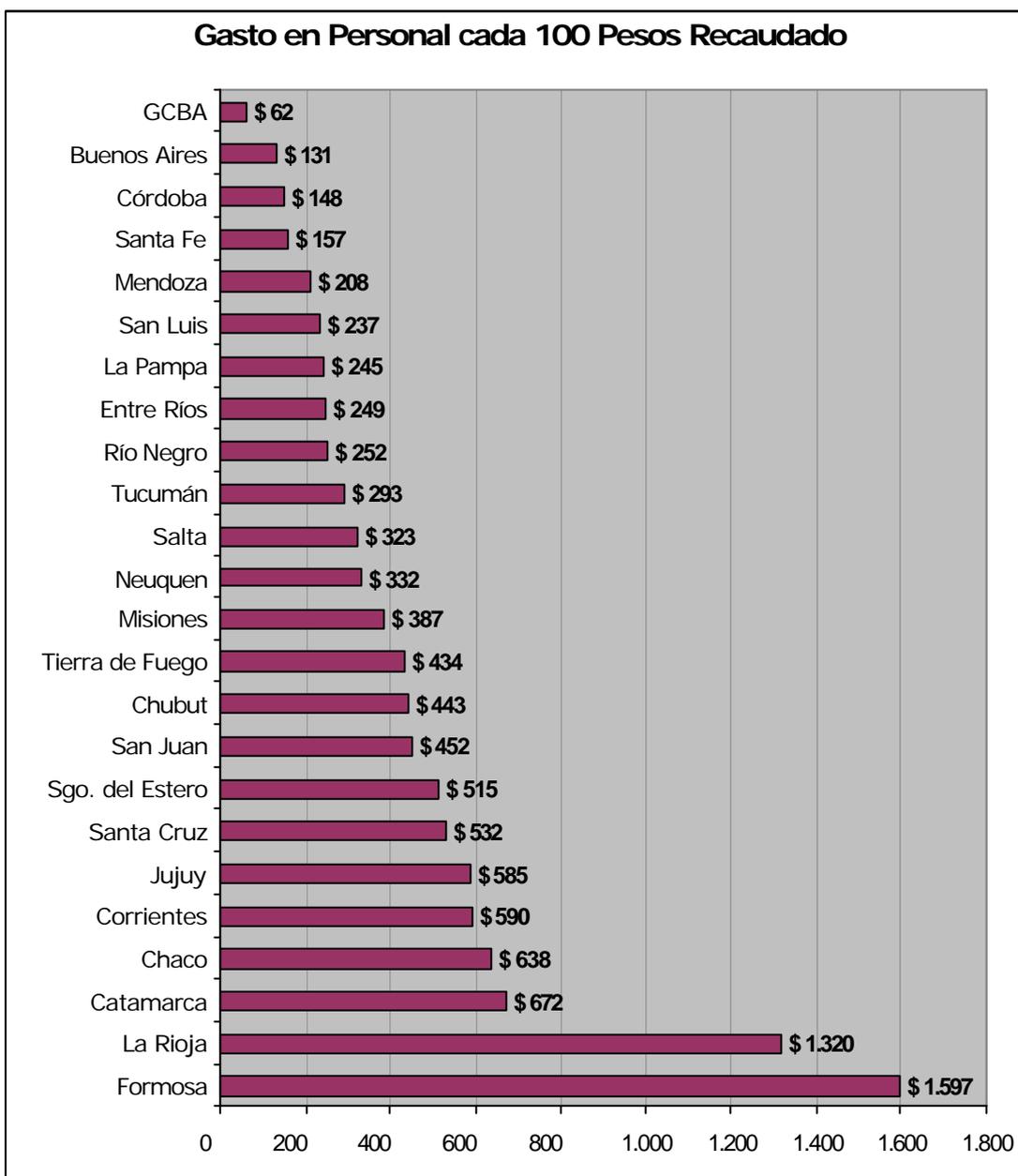
Seguramente las necesidades reales de provincias como Formosa, La Rioja o Catamarca no están ligadas a un gasto excesivo en personal de la administración pública. Por ejemplo, en estas provincias el gasto en educación es el 23% del GPP, mientras que en Córdoba o Buenos Aires ese porcentaje es del 33%²¹

Por lo tanto sería conveniente establecer un régimen que permita detectar cuáles son las necesidades de cada jurisdicción. Sobre la base de esto se deberían transferir los recursos y poder medir el cumplimiento de la provisión de bienes y servicios

²¹ Fuente: Dirección de Programación Fiscal con las Provincias. Año 2001

En los casos analizados se puede interpretar que las administraciones federales no comparten el criterio de bajar costos innecesarios. Ocurre que las provincias que más recaudan son las que mayor esfuerzo administrativo han realizado en los últimos años mientras que las provincias más rezagadas han aumentado de manera significativa el gasto per capita en empleos innecesarios.

Gráfico 6.5



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Coordinación con las Provincias

Mas el trabajo realizado por jurisdicciones responsables no le permite lograr el desarrollo esperado debido a que montos que podrían asignarse para el ahorro, reservas o inversión deben ser girados para cubrir los *déficit* que se producen en el resto de las provincias.

El último aspecto a tener en cuenta, para medir el mal desempeño fiscal, es el endeudamiento de las provincias. Si tomamos el caso de las diferentes jurisdicciones subnacionales se puede advertir como la Nación nunca ha establecidos montos fijos o porcentajes de acuerdo la recaudación a la hora de contraer deuda²². A criterio federal, son las Constituciones provinciales quienes pueden, se deja en claro que no es acción prescriptiva, establecer límites sobre cuánto puede endeudarse una provincia en relación con su recaudación, solo tres provincias (San Luis, la Pampa y Buenos Aires) establecen un máximo del 20% de endeudamiento de acuerdo a sus ingresos propios, otras 13 fijan el 25% y las restantes ocho no poseen límite constitucional.

Igualmente en nuestro país las provincias han sufrido de anomia, pues quienes han establecido límites en ocasiones no lo han respetado, sabiendo que la Nación cooperará financiando déficit o pagando deudas provinciales de quienes han contraído deudas por un monto mayor a su capacidad de pago.

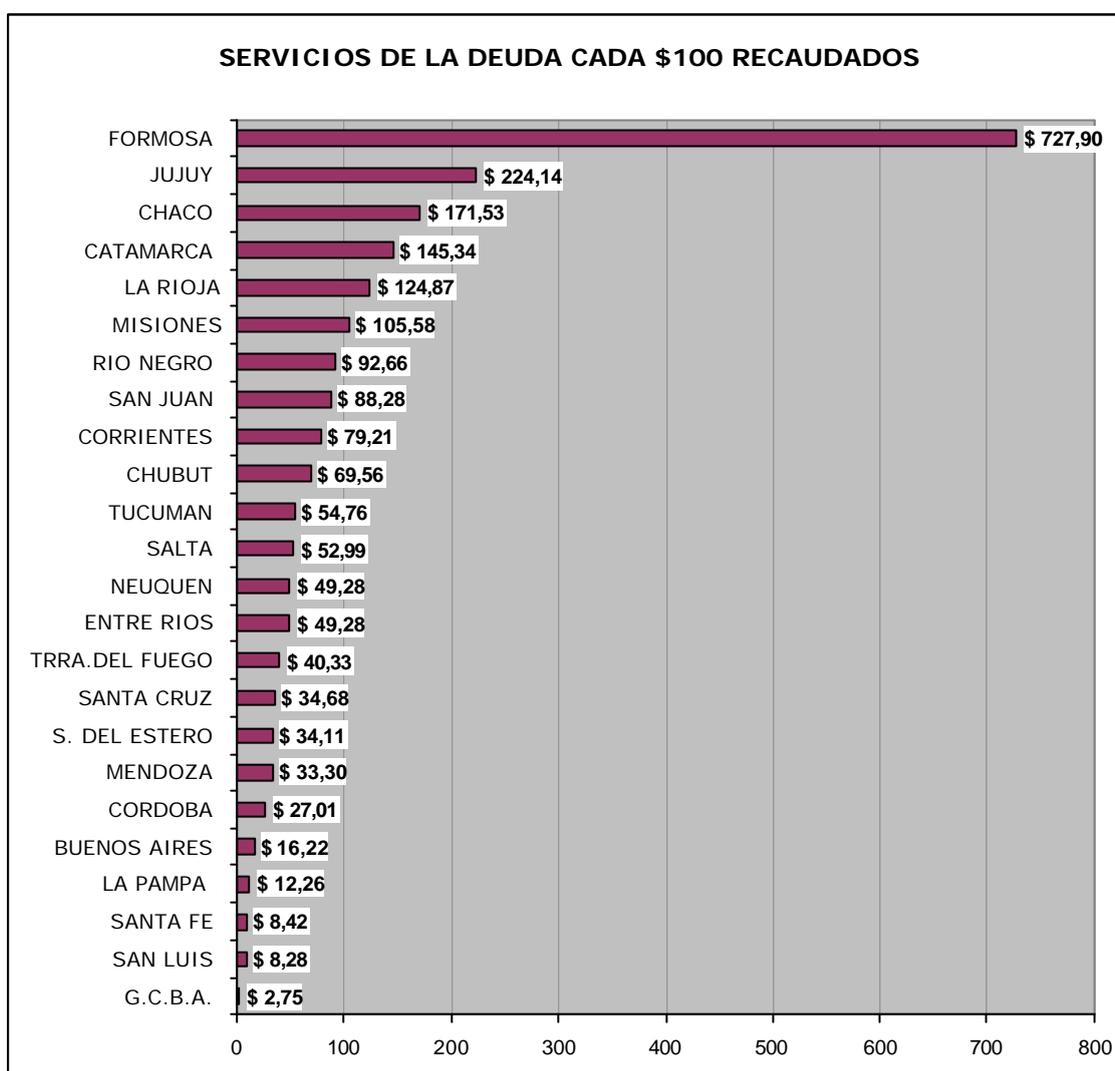
En el gráfico 6.6 se puede observar cuál es la proporción de recaudación que cada provincia debe destinar al pago de la deuda, o lo que es igual, cuánto debe pagar cada jurisdicción por cada \$ 100 recibidos en concepto de recaudación propia. Existen seis provincias que dependen de la coparticipación para hacer frente a los compromisos asumidos con los acreedores. Esto significa que la Nación o las demás provincias financian las deudas irresponsables de quienes se comprometen excesivamente y no realizan esfuerzo para optimizar sus finanzas públicas.

Nuevamente es Formosa quien encabeza el *ranking*, cuyo monto destinado al pago de la deuda es siete veces mayor a la capacidad de recaudación propia. Esto significa que la provincia posee una deuda que es improbable pueda solventar con sus recursos y a su vez el porcentaje de servicios de deuda con respecto a su GGP es alto. Con lo cual magnifica el gasto, nuevamente, en finalidades que nada tienen que ver con la provisión de bienes y servicios públicos.

Buscar una explicación sobre la magnificación del gasto producido por una ineficiente administración de los recursos, nos lleva a suponer que la magnitud del desequilibrio vertical y la inestabilidad en la definición sobre las necesidades reales en el régimen de coparticipación son los principal determinantes del pobre desempeño fiscal de algunas provincias argentinas.

²² Actualmente se esta tratando la Ley de Responsabilidad Fiscal, que entre otros aspectos impone un límite claro al GPP y al endeudamiento.

Gráfico 6.6



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Coordinación con las Provincias.

Para Sanguinetti, J. (2002)²³ el impacto que el desequilibrio fiscal produce sobre los resultados fiscales están directamente relacionados con la percepción e incentivos que este factor genera sobre la sociedad. En el caso de La Rioja o Formosa, en donde la Nación financia casi la totalidad del GGP, se debilitan los incentivos de la ciudadanía a ejercer control sobre los gobiernos locales debido a que estos realizan un traspaso de responsabilidades de una mala gestión. Cuando las provincias se atrasan en el pago de

²³ Sanguinetti, Juan (2000) "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales: El caso de las provincias Argentinas" en XII Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de Documentos. CEPAL. Santiago de Chile

sueldos y se generan conflictos, seguramente el gobernador viajara a Buenos Aires a solicitar le transfieran los montos a la provincia para cumplir con sus obligaciones.

El sobredimensionamiento de la planta laboral aumenta de manera significativa la burocratización de la administración pública así como también el costo de transacción para la provisión de bienes públicos en cada jurisdicción.

En el próximo capítulo se intentará encontrar una explicación de las acciones de los gobernadores como representantes de los ciudadanos y de estos a partir del gasto y endeudamiento excesivo.

7. LA CONDUCTA DE LOS CIUDADANOS Y LOS GOBERNADORES

7.1 Introducción

Luego de haber descrito la historia fiscal de nuestro país y el GPP en la actualidad se analizará cómo se comportan los individuos de acuerdo a la situación existente. Para llevar a cabo la explicación se divide a los sujetos en dos grupos: a) los ciudadanos en acciones emprendidas como votantes o contribuyentes y b) los gobernadores.

El concepto de ciudadano se articula alrededor de la condición social de un miembro nativo o naturalizado de un Estado. La ciudadanía es la posición de miembro de un Estado con derechos y deberes definidos. No solo me referiré al ciudadano en términos de derechos y obligaciones sino también en la forma que desarrolla sus actividades con relación a diferentes ámbitos.

El concepto de ciudadanía que se establece es amplio, se articula alrededor de los derechos y obligaciones civiles, políticos y fiscales. El posterior análisis separa las acciones de votantes y contribuyentes, no con la intención de proponer estas actividades como externas a la condición de ciudadanía, sino con la finalidad de ofrecer una explicación más dinámica del comportamiento de los individuos relación a roles diferentes dentro de un mismo concepto.

Con relación a los representantes, el estudio se articula principalmente alrededor del gobierno. Este es definido como la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las relaciones de éstas con la comunidad como un todo, y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas. Gobierno se aplica en este sentido tanto a los gobiernos de Estados nacionales como a los gobiernos provinciales. Estos últimos son el foco más importante que tendrá el análisis de esta última sección.

Para comenzar este capítulo es necesario exponer conceptos de la acción racional. Primeramente describiré la acción racional en los grupos, con esto el lector comprenderá que el posterior desarrollo implica la concepción de que los sujetos se conducen racionalmente para realizar sus actividades.

Según Olson, M. (1986)²⁴ los grupos amplios, formados por individuos que se suponen se conducen racionalmente (es decir que se comportan con la intención de maximizar su bienestar), poseen incentivos menores que los grupos más pequeños para obtener beneficios. Ello ocurre porque, en los grupos grandes, el aporte de los miembros

²⁴ Olson, Mancur (1986): "Auge y decadencia de las Naciones". Editorial Ariel. Barcelona

individuales es demasiado reducido para poder influir sobre la conducta global del colectivo.

Se llega así al caso de que haya personas pasivas o ajenas al grupo que se benefician gratuitamente de su acción colectiva. Son los llamados *free riders* o como lo traduce Giner, S. (1986) *los beneficiarios francos*²⁵. En algún sentido todos somos de alguna manera *free riders*, por ejemplo existe un bien (perfume) donde una sola persona paga por él y muchos disfrutan del aroma sin pagar por el uso de ese bien, otro caso sería el de los edificios elegantes que mejoran la calidad de la ciudad o el barrio donde vivo. Cabe aclarar que los bienes públicos tienen el principio de no-rivalidad lo cual significa que el bien no disminuye por el hecho de que lo consuma un número mayor de personas. Lo que el individuo obtiene sin pagar se denominan externalidades de un bien, que pueden ser positivas o negativas.

Tomemos un ejemplo, la remodelación de una plaza en algún lugar público por parte del Estado Nacional. Los individuos que habitan en sus alrededores y hacen uso de este bien no pagaron por él de forma directa y tampoco hubiesen tenido la voluntad de hacerlo, lo que sí saben es que a través de impuestos Nacionales se financia la obra y ellos pagan impuestos nacionales por lo tanto estarían siendo beneficiarios de derecho de ese espacio. Esto nos llevaría a decir que en Argentina no existen *beneficiarios francos* porque todos pagamos en algún punto impuestos al consumo.

Precisamente esta es la idea errónea que se pretende establecer desde los principios intervencionistas. Quienes sostienen que el Estado posee el monopolio de coacción puede establecer impuestos universales y así se evitarían los *beneficiarios franco* en tanto los bienes sean provistos por el Estado. Si bien la idea se articula de manera que todos los ciudadanos pagan impuestos y nadie recibe externalidades positivas de un bien público, es difícil de refutar pero no es imposible.

La cuestión es si los habitantes de nuestro país están exentos de responsabilidades al pagar impuestos Nacionales o mejor dicho si el concepto de *beneficiario franco* queda sin vigencia al analizar la estructura impositiva. Es, al menos, injusto plantear que como un individuo paga impuestos de origen nacional esta contribuyendo para crear bienes públicos, pues la presión tributaria y el aporte dependiendo de la provincia donde se encuentre, son diferentes.

En nuestro país, la existencia de los *beneficiarios francos* estaría presente en los ciudadanos, como lo vimos anteriormente y en las provincias. La conducta racional que guía las acciones de los ciudadanos está afectadas por el principio de costo beneficio. Es

²⁵ Olson, Mancur (1986): Prologo "Auge y decadencia de las Naciones". Editorial Arie I. Barcelona

por ello que el no pagar un bien público o pagar una cuota ínfima y poder utilizarlo corresponde con el principio de maximizar las utilidades.

En el caso de las provincias, las diferentes jurisdicciones gozan de bienes nacionales por los cuales no han pagado o si lo han hecho es mínimo, pues el uso de ese bien solo se justifica en el beneficio para esa provincia. Supongamos el caso de las rutas nacionales, muchas de estas destinada al uso de un privilegiado grupo en comparación al número de contribuyentes que pagaron su realización.

Una vez más se debe poner de manifiesto que los ciudadanos y los gobernantes comprenden, al menos elementalmente, el sistema fiscal y cuál es la conducta que le permitirá obtener beneficios sin pagar o pagando el mínimo posible. Estas acciones son racionales y persiguen utilizar los bienes públicos realizados con impuestos de otros ciudadanos.

Las acciones se producen y reproducen a partir de un sistema que carece de representación, por lo que se hace difícil exigir se obre según las leyes. Pues los gobernadores se manejan con la misma racionalidad que los ciudadanos y sus administraciones transforman a la provincia en *beneficiarios franco*.

Tanto ciudadanos como gobernantes saben que pueden no realizar el pago voluntario para un bien y esperar a que la Nación pague el costo del bien. Si los recursos no son enviados se pondrán en marcha estrategias que tienen como objetivo conseguir los fines deseados. Estas acciones están ligadas al lobby o a la búsqueda de financiamiento de organismos privados. En tal caso las provincias no pagan el bien con recursos propios y pueden financiarlo con recursos nacionales.

7.2 Ciudadanos

A partir de la introducción al presente capítulo voy a tratar la temática acerca de los individuos conceptualizados como *ciudadanos*, su participación en el sistema y las acciones que generan. Gozan de ciudadanía aquellos nacidos en el país o naturalizados argentinos. Dentro del marco Constitucional todos los que han nacidos en este país tenemos Derechos y Obligaciones que se fundamenta en el sistema representativo y republicano. La cuestión jurídica no tiene para este capítulo mayor importancia, ya que no desarrollaré la cuestión normativa sino más la práctica de los ciudadanos, es decir la descripción en sentido real no ideal.

La descripción análisis realizada con referencia a la historia del federalismo y el gasto público permite obtener una visión de las acciones, en el ámbito de la política fiscal, de las

autoridades de nuestro país. Ahora la cuestión se concentra en las acciones que emprenden los individuos bajo las condiciones descriptas.

Si bien el estudio de los capítulos anteriores parecen estar dedicado exclusivamente al estudio de variables económicas, esto no debe confundir al lector. El estudio tiene la intención de describir la conducta de los individuos, sean gobernantes o ciudadanos, en los valores apprehendidos dentro del sistema. Se establece que la conducta está influida de manera sustancial, por la ecuación costo beneficio y se guía por el *principio de utilidad* como lo define Lodola, G. (1993)²⁶ es la acción para poseer propiedad de todo objeto por el cual tiende a producir beneficios.

7.2.1-Votantes

El primer aspecto a desarrollar es el del ciudadano mayor de 18 años transformado en votante cada cierto periodo de tiempo, con el objetivo de ratificar o rectificar a los miembros de los distintos poderes tanto en el ámbito local como Nacional. En las jurisdicciones con menor *performance* en relación con lo analizado en el capítulo anterior, los gobiernos fueron reelegidos y en donde hubo nuevos mandatarios se mantenían las mismas estructuras partidarias.

Como se verá más adelante, el derecho a sufragar bajo el actual régimen fiscal parece convertirse en un “circulo vicioso”, donde el electorado opta por la continuidad o el cambio basándose en expectativas personales (conociendo la lógica del sistema) y quienes resultan elegidos saben cuál es la motivación que lleva al ciudadano a elegirlos. Difícilmente los gobernadores desarrollen políticas tendientes a reducir el GPP. Pues el sobre empleo público, la baja capacidad de recaudación provincial y la utilización recurrente de salvatajes financieros de origen Nacional explican en gran medida el éxito electoral de algunos gobiernos.

Los votantes actúan de acuerdo a la racionalidad económica y a valores sociales apprehendidos de la cultura existente en cada una de las jurisdicciones donde habita. Por lo que definir una causa única por la que los *votantes* toman su decisión sería imposible, las decisiones se toman de acuerdo a expectativa que el sujeto posee, y son previas al conocimiento de los candidatos.

En el caso particular de las elecciones en las provincias las acciones de los individuos pueden ser racionales o irracionales. Partimos del supuesto que las acciones sean racionales derivadas de la capacidad del votante para hallar el mejor modo de satisfacer sus deseos.

²⁶ Lodola, G.: “Teoría del juego: enfoques y aplicaciones”, Paidós. Buenos Aires. 1993

La mayoría de las jurisdicciones en nuestro país son bipartidistas o en algunos casos son tres partidos políticos que compiten en las elecciones, este sistema reduce la posibilidad de que surja el problema de los óptimos múltiples, donde el agente siente indiferencia ante una o más posibilidades, cada una de las cuales se juzga superior a todas las demás. En los casos específicos de las provincias con peor *performance* existen dos alternativas que tiene que ver con dos ideas no tan dicotómicas, el oficialismo y la oposición.

Por lo que la reducción de probabilidades establece que las acciones de los votantes se guiarán de acuerdo a las expectativas y los intereses en juego, es por ello que los votantes de un mismo partidos sufragan de acuerdo a razonamientos diferenciados que sirven para la consecución de fines heterogéneos. Muchos votantes tomarán decisiones de acuerdo a una *acción racional* que tiende a alcanzar una meta tan buena como sea posible. Si bien no es la mejor, en estos individuos pesa la decisión basada en altruismo, están establecidas conforme las creencias o entidades normativas del actor. Otros tomarán decisiones que son adoptadas exclusivamente basándose en sus propias expectativas mediante una función de utilidades. En cada caso el individuo busca maximizar las utilidades, esto no significa que las retribuciones sean siempre las más altas²⁷.

Un sujeto que vota en una jurisdicción financieramente delicada y que apoya la continuidad de una gestión que ha magnificado el gasto y no ha permitido lograr el desarrollo ¿Esta comprendiendo la situación macroeconómica de la provincia? Tal vez ignore hasta qué es la macroeconomía. Pero sabe que el sistema actual le ha otorgado beneficios a él (una jubilación y un trabajo público a su hijo), también es consiente de que lo que él paga en impuestos es el menor precio posible y que un programa de ajuste fiscal perjudicaría a su familia. Si ese sujeto votase en contra de la continuidad estaría siendo irracional, pues la acción que más beneficio le traería es la del voto positivo.

En cambio supongamos un comerciante que no paga sus impuesto y le es indiferente si el gobierno cambia o no debido a que los candidatos *A* y *B* han propuesto una moratoria para todos los deudores y esto asegura que economía de este sujeto esta asegurada sea quien sea el gobernante. Probablemente vote un cambio buscando que la provincia mejore la calidad de educación pública, la atención medica y la infraestructura de su circunscripción, aún si él no utiliza estos servicios o vote por la continuidad. Otro caso puede ser el de un productor agrícola que paga sus impuestos y los caminos por donde debe “sacar” su producción se encuentran en mal estado y no tiene electrificación rural. La acción racional lo llevara a votar por un cambio que tienda a disminuir el GGP superfluo e invertir en proyectos que ayuden al desarrollo de la actividad que él realiza.

²⁷ Elster, J.: “*Juicios Salomónicos*”. Editorial Gedisa. Barcelona. 1989.

Sucede que el beneficio que representa para los votantes estudiar la actual gestión en profundidad y la plataforma electoral, esta dado por la diferencia de valor que represente para el individuo un resultado “correcto”, en comparación de un resultado “equivocado”.

Por lo que se puede establecer que si bien no hay un conocimiento acabado en la población acerca de cuál es el estado financiero de la provincia, los ciudadanos entienden el sistema y saben cuáles son los beneficios de permanecer o cambiar según las expectativas de cada uno de ellos. Asimismo las decisiones estarán basadas en estrategias que permitan obtener ganancias al menor costo posible y de hecho si pagan pocos impuestos o son evasores, comprenden que el mejor sistema es el actual debido a que cualquier otro implica un mínimo de obligaciones.

El acto electoral legítima de manera explícita el poder otorgado a un grupo pequeño de personas que detentan el poder. Definimos poder en sentido weberiano como la probabilidad de que un agente realice sus propios objetivos aún frente a la oposición de los otros²⁸. Así se pone de manifiesto una de las razones que explica la conducta carente de eficiencia económica de los gobernadores con respecto a la Nación.

Este es el círculo vicioso del que se hacia referencia anteriormente, los votantes ejercen su derecho para darle legalidad mediante la legitimación. De este modo quienes resultan elegidos en el acto electoral deben mantener el sistema que han aplicado y les ha permitido ejercer el poder en la administración publica provincial.

En nuestro país el derecho al voto es inherente a concepto de ciudadanía, específicamente pertenece a la ciudadanía política, un derecho constitucional que se vincula estrechamente a la libertad de los habitantes del país. En cambio otras actividades ciudadanas, como el pago de impuestos, tienen una conceptualización más débil en la sociedad.

7.2.2- Contribuyentes

Los contribuyentes son aquellos que efectivamente pagan los impuestos, este es un grupo más reducido que el anterior. Pero el contribuyente es también votante con los mismos derechos que el evasor votante, entonces sucede que si un político llega al poder por una gran cantidad de votantes evasores, las políticas que estos legitiman no serán de ninguna manera tendientes a aumentar la presión tributaria.

Se entiende por contribuyente a las personas que participan de ciertas ventajas y posibilidades que ofrece el Estado, es decir, en los servicios de una institución creada por

²⁸ Giddens, A. “ El Capitalismo y la Moderna Teoría Social”. Colección Labor. Madrid.1994

el estado (por ejemplo, el registro de la propiedad) o de un bien económico (una autopista o ruta).²⁹

La ciudadanía fiscal no esta en el ámbito de los derechos, pertenece al de las obligaciones y no tiende a generar privilegios para quien pague mayores montos de impuestos, sino a castigar a quienes no cumplen con lo que la ley prescribe. El beneficio de la ciudadanía fiscal es inherente al hecho de serlo: ejercer control sobre el gasto, crear ámbitos de propuesta para el beneficio de un sector, participar del presupuesto, en fin poder determinar cómo se gastan los recursos que a partir de uno mismo se generan.

Actualmente este concepto es casi inexistente en nuestro país, en parte por valores culturales que no privilegian el impuesto como herramienta de poder ciudadano y en parte porque nunca se han establecidos mecanismos de aprendizaje en el proceso de socialización secundaria, más específicamente la escuela en donde se puede enseñar sobre política fiscal.

En este contexto se corre con el problema de que las nuevas generaciones aprendan de experiencias vividas o narradas que van en contra de todo principio fiscal. Imagínese que un niño con su padre son detenidos en la vía pública por una manifestación y no puede llegar a su colegio y su padre llegará tarde a su trabajo o abrirá su negocio después de hora. El niño le pregunta a su padre que es lo que esta demorándolo y este explique que un grupo de ciudadanos que están pidiendo aumento en los subsidios dado por el Estado. El niño preguntará por que no le dan aumento y su padre le responderá con la respuesta grabada de cualquier organismo público –no hay dinero-, y que la gente que paga los impuestos para generar esos ingresos esta detenida sin poder producir. *Ipsa facto* el niño comprenderá que su padre, ciudadano fiscal, tiene menos derechos que aquellos que no pagan impuesto.

Así es como funciona el país de representatividad débil. Un grupo de personas que tienen un subsidio, que utilizan la escuela pública para sus hijos y que se atienden en hospitales público tienen más derechos que un individuo que paga sus impuestos, que probablemente no utilice ni la escuela pública ni los hospitales pero contribuye a que se brinde ese servicio. Quiero dejar claro que de ninguna manera esto pretende “demonizar” a los grupos de protesta, sino analizar las acciones que genera escasa representación para todos los ciudadanos. Pues se puede advertir que las protestas de la provincia de Buenos Aires se realizan en la Capital Federal.

La imagen de ese niño es que los demás tienen más derecho que su padre, por más que éste cumpla con las obligaciones, aún más tal vez cuando sea mayor y se pueda votar y su conducta sea racional comprenda que es mejor no pagar los impuestos y destinar ese monto a un plazo fijo, seguramente en dos o tres años se acogerá a una moratoria cuando

²⁹ Weber, Max. “*Economía y Sociedad*”(décima reimpresión). Fondo de Cultura Económica. Madrid.1993

no a una condonación parcial de la deuda y los intereses de su depósito serán utilidades para él. Este pensamiento es producto del aprendizaje informal de un sistema que no representa a los ciudadanos y de los mecanismos incentivan a no pagar impuestos.

Para finalizar, expongo otra explicación parcial sobre las conductas evasivas, estableciendo que el pago de los impuestos en nuestro país ha sido evitado y culturalmente rechazados tal vez por carecer de un valor moral que los legitime.

En una exposición Delich, F.³⁰ sostenía que en Estados Unidos el pago de impuesto estaba estrechamente relacionado con la independencia de ese país, la Revolución Americana comienza por disputas debido a los altos impuestos de la Corona y los nuevos Estados mantiene la presión tributaria con el fin de garantizar la libertad de sus habitantes.

Por el contrario nuestro país está sostenido sobre la base de derechos individuales, muchos de ellos efímeros, brindados para mantener el poder por gobiernos con vocación populista y difusas obligaciones que tienen más que ver con prohibiciones. La idea de la libertad en Argentina está más asociada a acciones con escaso control que al pago de impuesto, en otros términos se trata de poder desarrollar cualquier actividad, incluso anómica, que la de pagar al Estado.

Se trata de valores culturales aprendidos y reforzados mediante la racionalidad del individuo. Esto significa que la concepción histórica reafirma su conducta racional reticente a pagar los impuestos.

Esta posición de los valores ciudadanos está ligada al tipo de gobierno que administra los recursos provinciales, pues este, le quita la presión ciudadana trasladándola al gobierno nacional o a organismos de créditos internacionales.

Como se analizó en el capítulo 6, la magnificación del GPP y el escaso esfuerzo administrativo de las provincias no generan incentivos con el fin lograr un interés genuino, por parte de los ciudadanos, de pagar impuestos. Los contribuyentes saben que sobredimensionar la planta laboral en la esfera pública genera mayor burocratización y aumenta considerablemente los costos de transacción, aún así prefieren esta situación a tener una jurisdicción con óptimo desempeño fiscal. Pues esto significará mayor grado de responsabilidad fiscal.

El supuesto beneficio que implica para el contribuyente la situación descrita en el párrafo anterior, debe entenderse, objetivamente, como un enorme perjuicio para los ciudadanos. Bajo el sistema vigente los contribuyentes no pueden ejercer control sobre los actos de gobierno, en parte porque el monto destinado a impuesto por el consumo de bienes y servicios se pierde en el *laberinto fiscal* y en parte porque el aporte en concepto de impuestos provinciales es, en la mayoría de las jurisdicciones, escaso con relación al GPP.

Esta es la más clara demostración de que de la falta *correspondencia fiscal*, pues el individuo paga la mayor parte de sus impuestos al gobierno Nacional y sólo una pequeña parte en la provincia donde vota. La pérdida de este principio genera “beneficios económicos” para el ciudadano. Al depender casi exclusivamente de las transferencias, las provincias intentar recaudar un monto máximo sin producir una sensación de presión tributaria local a fin de mantener el poder político.

Es por ello que, como ocurre en la actualidad, el impuesto de Inmobiliario urbano o rural es una alícuota sobre la base de una subvaluación de la propiedad. Incluso los metros de edificación declarados son menores a los reales. Los contribuyentes saben esto y lo aceptan porque saben que pagando montos menores legitiman la legalidad del tributo.

Sólo las provincias más avanzada el las cuales la recaudación propia es importante con respecto a las transferencias se ejerce la presión tributaria. Este hecho crea una desigualdad entre los habitantes de las diferentes provincias. No solo por la presión fiscal sino por los montos a pagar, en Catamarca por ejemplo, el impuesto sobre los automotores es 28% menor al que se paga en Córdoba.

El problema radica en que para el gobierno el hecho de que un contribuyente pague o no sus obligaciones no lo exime de recibir derechos, es decir que el evasor y quien paga sus impuestos tienen los mismo derechos. De manera racional es conveniente ser evasor pues de esta manera tendrá acceso a los bienes públicos de igual modo que si fuese un contribuyente. Por lo que se puede inferir que el pago de impuesto, en muchas provincias, está ligado solo en parte gran medida a valores morales de los ciudadanos y no al poder de coacción del Estado.

La lógica que guía este tipo de conductas está relacionada con el estilo de gobierno provincial, pues los ciudadanos observan al GPP superfluo como externo a ellos, pues saben que este es y debe ser financiado por la Nación. En el caso de los contribuyentes de Formosa, ellos saben que pagan en impuestos provinciales solo el 4,5% de lo que gasta la provincia por lo tanto no existen incentivos para que la ciudadanía presione al gobierno a bajar el gasto.

Es poco probable que se desarrolle un sistema federal de gobierno, con participación ciudadana en el control de los actos que estos realicen si no se genera un verdadero federalismo fiscal que implique un mayor grado de responsabilidad tanto fiscal como gubernamental.

³⁰ Delich, F.: Debate sobre la ciudadanía fiscal. Universidad Siglo 21

7.2- Gobernadores

En esta última parte describiré las actividades de los gobernadores a partir de lo analizado en el capítulo 6 y en la introducción del presente. Esto significa que los mandatarios provinciales se conducen de manera racional y comprenden que el GPP exagerado es corrosivo para las provincias y el país. Aún así entienden que el sistema de transferencias permite mantener estructuras políticas a partir de la ineficiencia administrativa.

Lo que sucede es que si se puede sostener un sistema así ¿Por qué se debería producir un cambio, cuando sin esfuerzo puedo mantener la estructura y esto implica continuidad en el poder? El caso de las provincias con peor *performance*³¹ es notorio en este sentido, al observar el cuadro 7.1 se podrá discernir que las malas administraciones no han sido castigadas con el voto, sino han sido ratificadas en cada acto comicial realizado en las distintas jurisdicciones.

El caso catamarqueño es llamativo, en el sentido que el gobierno en manos de la familia Saadi pierde los comicios a consecuencia de un escándalo político que tenía más que ver con el funcionamiento de la Justicia provincial que con la administración de los recursos. Esto nos indica que no hubo un voto castigo hacia los candidatos del PJ por la pésima administración de los recursos y de no haberse producido aquel escándalo es probable es que aún hoy estarían gobernado la provincia³².

Cuadro 7.1

Provincia	Periodo del gobernador	Periodos del partido
Formosa (PJ)	Segundo	Quinto
La Rioja (PJ)	Segundo	Sexto
Catamarca (FCyS)	Primero	Cuarto
Chaco (UCR)	Tercero	Tercero
Jujuy (PJ)	Segundo	Quinto
Misiones (PJ)	Primero	Quinto

Fuente: Ministerio del Interior de La Nación

En los últimos años las provincias han incurrido en graves errores, muchos de ellos planificados, conscientes que la Nación los rescatará si se produce un exceso en los gastos

³¹ El análisis de datos sólo de estas jurisdicciones se debe a que son las provincias con peor desempeño fiscal y a su vez han reelegido al candidato o partido.

y los *fondos de rescate* serán girados por el Gobierno Central a fin de evitar una crisis³³ de magnitudes superiores. Es en este aspecto donde la representación como concepto se deforma y se torna incomprensible.

Esta no es una problemática nueva, en el Siglo XII en Inglaterra notaron que sin un sistema impositivo equilibrado y eficiente no se podía establecer una representación legítima y desarrollaron los lineamientos del Estado Moderno bajo la premisa “*no taxation without representation*”³⁴. El debate en nuestro país se establece bajo la legitimación de este tipo afirmaciones, si es que un sistema fiscal casi inexistente genera una débil representación o si un sistema de representación frágil no permite el desarrollo de una política fiscal eficiente. La respuesta es clara, en nuestro país los gobiernos provinciales gozaban de legitimidad cuando sus recursos propios eran suficientes para establecer un GPP equilibrado.

La pregunta que surge es cuál es la función específica de los gobernadores, puesto que en muchos casos se asume el presupuesto de que estos *no piensan solo ejecutan*, esta idea es equívoca y se tiene como finalidad la inimputabilidad de los responsables.

La realidad es que el sistema de transferencias genera un mal desempeño fiscal (Tommasi, M y Saiegh, S. 1999)³⁵ y este genera una ausencia de representatividad que transforma a los gobernadores en lobbistas para peticionar en Buenos Aires mayores beneficios para cada jurisdicción. Un caso es la ley de Promoción Industrial. Por ejemplo a La Rioja, de cada \$100 que pierde al Estado Nacional por las exenciones, solo le cuesta \$1.35 y gana la radicación de una industria en su territorio.

Un ejemplo acerca del lobby se dio en 1995. En medio de la debacle del gobierno de Angeloz, E., este se dedicó sistemáticamente a viajar a Capital Federal con el fin de obtener recursos para el pago de los sueldos. Más aún, en un viaje como mediador él por entonces Cardenal Primatesta llegó a la Casa Rosada a solicitar al ex Ministro Cavallo la pronta solución del conflicto a partir de transferencias. Estas idas y vueltas provocan en la ciudadanía la idea de perversidad del Estado Nacional y la externalidad del problema, es decir los habitantes de las provincias perciben que la responsabilidad es de la Nación. Sólo

³² No hay intención realizar análisis contra fácticos. Se refiere a que las estructuras, por más que sean perversas fiscalmente, tienden a mantenerse. Sólo una crisis de otra naturaleza parece ser el fin de ciertos gobiernos.

³³ La mayoría de los conflictos económicos en las provincias son solucionados por la Nación a fin de reducir los costos políticos.

³⁴ Magna Carta. Inglaterra. 1215.

³⁵ Tommasi, M y Saiegh, S. (1999): “Argentina’s Federal **Fiscal** Institutions: A case study in the transaction-cost theory of politics” Unpublished manuscript, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional y Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

si se llega a un límite, como el no pago de salarios por un largo tiempo, se produce una crisis en el ámbito provincial.

En rigor de verdad la provincia de Córdoba tenía una gran cantidad de empleados públicos, sucede que esto era financiado con fondos transferidos desde la Nación, lo mismo que ocurre hoy en varias provincias de nuestro país. En los últimos años las provincias avanzadas han realizado esfuerzos administrativos para bajar el gasto, esto permitió a las rezagadas seguir manteniendo el mismo nivel de GPP. Pues no se logro consensuar una política de Estado tendiente a reducir el gasto en todas las provincias.

Otro aspecto que cabe destacar en la relación Nación – Provincias es la nula cooperación a fin de evitar la evasión³⁶. Esto tiene su explicación en el monto que le corresponde a las provincias por cada \$100 de impuestos nacionales recaudados en su territorio. Tomando el ejemplo de La Pampa que recibe \$1,06 de cada cien recaudados por la Nación (54.66% de la distribución primaria y 1,95% de la secundaria) ¿Tendría sentido que la provincia movilice ala policía o agentes para buscar evasores?

No es factible que la provincia movilizase toda una estructura ya que en el caso de un comercio, por ejemplo, el monto que deja de recibir la jurisdicción por evasión en impuestos nacionales es menor al aporte en concepto de impuestos provinciales que paga ese negocio. Además se le debe sumar el coste de cerrar las puertas de alguna empresa, que se traduce en pérdida de puestos de trabajo.

La Nación debe financiar el GPP con recursos que suelen ser escasos. Para poder hacer frente a las necesidades de las provincias, mediante la contracción de deuda o mediante mecanismos confiscatorios. En este último tiempo se han producido dos hechos en los que el gobierno ha confiscado dinero de los ciudadanos: el primero de manera directa denominado “corralito”, donde a los individuos el Estado les retuvo los ahorros para solventar la crisis. El segundo caso fue indirecto y es la inflación, a partir de la pérdida del valor del dinero el gobierno produce un aumento en los precios y en consecuencia un aumento en la recaudación manteniendo fijos gastos como el empleo público.

Los costos políticos, por estos hechos que implicaron la caída del salario real y la violación al derecho de propiedad privada, fueron absorbidos únicamente por los miembros del poder Ejecutivo Nacional. Los gobernadores permanecieron al costado del conflicto, como si no hubiesen sido co-responsables de las causas que determinaron esta situación.

Estos ejemplos transmiten un vínculo débil entre los ciudadanos y sus representantes en las distintas provincias por el hecho de no poder ejercer control con relación a los recursos genuinos con que cuenta la jurisdicción donde uno habita, de cuánto se gasta en personal,

cuánto se incrementa el GPP, etc. Este es un factor altamente importante para los gobiernos, pues deja un margen de libertad demasiado amplio para ejercer una administración ineficiente de los recursos. En parte esta situación es propia de la falta de principio de *correspondencia*.

Esto crea grandes incentivos para seguir magnificando el gasto, pues como lo analizamos anteriormente, esto explicaría el éxito electoral de algunos gobernadores. Por otro lado régimen fiscal vigente le quita presión a los gobernadores trasladándola al gobierno Nacional.

Bajo esta circunstancia los gobernadores sólo tienen la obligación de realizar esfuerzos administrativos si desean lograr una administración eficiente, de lo contrario pueden seguir aumentando el GPP como lo hacen en la actualidad. Pues la excesiva cantidad de empleados públicos y el costo que esto implica no significa una pérdida del poder en las distintas jurisdicciones.

Bajar el GPP superfluo implica que las provincias tengan capacidad de ahorro o que se puedan realizar obras públicas con fondos de la administración provincial sin esperara que el gobierno Nacional se asuma los costos de obras de infraestructuras para las diferentes jurisdicciones.

Sucede que el régimen fiscal federal resulta permisivo para maniobras de irresponsabilidad administrativa. Si en cambio el régimen tuviese un espíritu verdaderamente federal y obligara a las provincias a ejercer presión fiscal y aumentar considerablemente la recaudación cambiarían las reglas de juego con relación a la forma de accionar de las administraciones provinciales.

De allí se infiere que una clara y transparente política fiscal tiene un costo adicional para quienes han sido elegidos para administrar la provincia: a) participación de la ciudadanía a partir de la información y b) el control sobre las acciones de gobierno.

³⁶ No existen agentes provinciales de control sobre la evasión de Impuestos Federales.

8. CONCLUSIÓN

Tal como se planteó al comienzo, el problema del trabajo es analizar de qué manera incide el actual régimen fiscal en la conducta de los ciudadanos (votantes y contribuyentes) y de los representantes principalmente en los gobernadores de las distintas provincias.

En primer término la descripción de carácter histórico permitió conocer cómo Argentina llega al actual régimen fiscal describiendo los acontecimientos que llevaron a las provincias, desde una situación de autonomía fiscal hasta un sistema de dependencia con respecto a la Nación. De esta manera se pudo entender los motivos por los que las provincias cedieron derechos produciendo mayor poder recaudatorio en la Nación.

Asimismo se analizaron los cambios en los porcentajes de la distribución primaria y secundaria. La modificación progresiva del Régimen de Coparticipación posibilitó que la Nación financiara una gran parte del GPP. También permitió el aumento del gasto per capita en provincias rezagadas, aunque como se demostró posteriormente los fondos no eran asignado a necesidades reales de cada jurisdicción.

El segundo aspecto fue el análisis descriptivo del gasto y la recaudación de las provincias. Se pudo advertir que existen diferencias entre las jurisdicciones con relación a GPP excedente por lo que se infiere que el esfuerzo administrativo no es de carácter general. Algunas provincias lo han hecho durante los últimos años y otras no han comenzado, lo cuál implica una situación de desigualdad en la cuál se perjudica a las provincias que realizaron ajustes fiscales con la intención de proveer bienes públicos de manera eficiente.

En tercer lugar desarrollé de carácter interpretativo las acciones de los gobiernos y los ciudadanos. La crisis de representación, quedó de puesta manifiesto, al explicar los resultados fiscales y electorales de algunos distritos, acompañado de una vocación política alejada de la racionalidad económica. En relación a los individuos, bajo el supuesto de que todos son racionales, se analizaron conductas en tanto votantes y contribuyentes. En primer lugar el acto de sufragar no siempre lleva implícita la evaluación sobre el desempeño fiscal en la jurisdicción donde vota el sujeto.

En segundo lugar, la ciudadanía fiscal es un concepto poco desarrollado en nuestro país a causa de factores históricos. Esta situación implica privilegios para sectores que se benefician de la utilización de bienes públicos sin realizar las contribuciones obligatorias correspondientes. Esta desigualdad se manifiesta en el avasallamiento de las libertades de individuos fiscalmente responsables por parte de aquellos que no lo son.

Este aspecto es importante a la hora de comprender la acción colectiva de los contribuyentes, que desarrollan sus actividades dentro de un ambiente poco inteligible que no permite tener claridad con relación al esfuerzo que hacen sus provincias. A su vez otorga un margen de libertad a los individuos para evadir responsabilidades y transformarse en *beneficiarios franco* bajo la excusa de la escasa motivación a pagar sus impuestos por no conocer el sistema o por la corrupción que existe en el país.

Se produce así una relación entre los representantes y los ciudadanos que tiende a no generar una cultura fiscal. Por un lado los ciudadanos se amparan en razones de desconfianza o desmotivación para no pagar los impuestos y por otra parte los gobernadores no ejercen presión fiscal para mantener el poder en su jurisdicción. Conociendo, estos últimos, que la Nación transferirá fondos y especulando con que serán las demás provincias quienes se esforzarán por bajar el GGP.

A raíz del análisis realizado a lo largo del trabajo puedo finalizar exponiendo cinco puntos relevantes como conclusión:

1. El régimen de transferencias quita autonomía a las provincias y permite que estas últimas no se esfuerzen. Debido a que reconocen en la Nación una fuente de recursos, que aunque agotable, soportará bajas *performances* administrativas y las deudas que estas generen.
2. Las provincias actúan como empleadores de última instancia, magnificando el gasto público. Aumentando así, el costo de transacción en la provisión de bienes públicos.
3. En las provincias con GPP alto y baja recaudación, los votantes ratifican a los gobernantes o a sus partidos. Por el que un mal desempeño fiscal no es causal de pérdida del poder.
4. Generar un sistema fiscal que permita el control de los ciudadanos en sus jurisdicciones implicaría una pérdida del poder real de los gobernadores y una mayor responsabilidad fiscal para los habitantes de nuestro país. Esta parece ser una de las principales razones por las que se ha mantenido el *status quo* durante varios años.
5. La evasión impositiva puede explicarse, en parte, por la conducta racional de los individuos que esperan beneficios sin afrontar los costos. También está ligada a valores culturales que se generan a raíz del aprendizaje de estas conductas.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aron, R.: “Las Etapas del Pensamiento Sociológico”. *Ediciones Fausto*. Buenos Aires.1996.
- Ávila, J. C.: “Nuevo Federalismo Fiscal”. *Consejo Empresario Argentino*. Buenos Aires. 2000.
- Bullit Goñi, G: “Consideraciones sobre la descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva”. *Revista Económica, Universidad Nacional de La Plata*. La Plata. 1996
- Cavallo, D.: “El desafío federal”. *Editorial Sudamericana*. Buenos Aires. 1986
- Delajara, M: “Federerel Revenue-Sharing Whith Asymmetric Information”. *Universidad Siglo 21*. Córdoba. 2003.
- Delich, F. “ Encuentro de Ciencias Sociales”. *Universidad Siglo 21*. Córdoba. 2003.
- Elster, J.: “Juicios Salomónicos”. *Editorial Gedisa*. Barcelona. 1989.
- Giddens, A. “ El Capitalismo y la Moderna Teoría Social”. *Colección Labor*. Madrid.1994
- Lodola, G.: “Teoría del Juego: enfoques y aplicaciones”. *Editorial Ariel*. Buenos Aires.1993
- Olson, M.: “Auge y decadencia de las Naciones”. *Editorial Ariel*. Barcelona.1986.
- Porto, A.: “Federalismo Fiscal” *Revista Económica, Universidad Nacional de la Plata*. La Plata. 1990.
- Porto, N: “Fiscal Desentralitation and Voter’s Choice as Control”. *Journal of Applied Economics, Universidad del CEMA*. Buenos Aires. 2000.
- Sanguinetti, J.: “El Endeudamiento de los Gobiernos Subnacionales: El caso de las provincias Argentinas” en XII Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de Documentos. *CEPAL*. Buenos Aires. 2000.
- Tommasi, M y Saiegh, S.: “Argentina’s Federal **Fiscal** Institutions : A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics”. *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional y Universidad de San Andrés*. Buenos Aires.1999
- Weber, Max: “Economía y Sociedad” (décima reimpresión). *Fondo de Cultura Económica*. Madrid. 1993.