

**Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y
Municipales**

Promoción: año 1994-1995

Presentación de Tesis

Aspirante a Magister: Lic. Smolej, Karina.

INDICE

Efectos del sistema de transferencias intergubernamentales sobre la eficiencia y la equidad

	página
Propuesta de Tesis	1
Introducción	2
 Capítulo 1. Marco Teórico	
A. Justificación de la Intervención Estatal	4
B. Fundamentos teóricos del Federalismo Fiscal	6
1. Asignación de Gastos.....	9
2. Asignación de Potestades Tributarias.....	12
C. Justificación teórica del sistema de transferencias intergubernamentales	13
D. Qué predice la teoría acerca del sistema de transferencias	17
1. Efectos externos interjurisdiccionales.....	17
2. Desequilibrio fiscal.....	19
3. Equidad fiscal en un sistema federal.....	20
4. Redistribución de la renta.....	20
5. El problema de la equidad horizontal.....	21
6. Comportamiento de los gobiernos receptores.....	22
a. Ilusión fiscal	
b. Efecto “adherencia”	
 Capítulo 2. Breve reseña histórica del Federalismo Fiscal Argentino	24

Capítulo 3. Situación Actual Argentina

A. Marco de referencia.....	28
B. Situación actual de las Finanzas Públicas Provinciales.....	31
C. Recursos de origen nacional: Composición y distribución.....	38
D. Mecanismo de redistribución regional de ingresos.....	40
Modelo utilizado para el cálculo de la redistribución.....	42
E. Efectos sobre la equidad	49
¿Por qué tipo de transferencias debería estar formado cada tramo?..	52
F. Efectos sobre la eficiencia productiva.....	53

Capítulo 4. Conclusiones y lineamientos de una propuesta..... 64

Apéndice Metodológico..... 66

Bibliografía consultada..... 69

CUADROS

Todos los cuadros presentan información por provincia y para el año 1993.

Cuadro nº 1: Información demográfica.....	31
Cuadro nº 2: Indicadores fiscales.....	33
Cuadro nº 3: Ranking provincial de los indicadores fiscales.....	34
Cuadro nº 4: P.B.I. y población por provincia.....	37
Cuadro nº 5 .A.: Recursos de origen nacional. En millones de pesos.....	38
Cuadro nº 5 .B.: Recursos de origen nacional. Estructura porcentual.....	39

Cuadro n° 6: Gasto provincial per cápita por grupo de provincias. Promedio=100..	40
Cuadro n° 7: Gasto público necesario por provincia.(surge de aplicar el modelo)....	46
Cuadro n° 8: Cálculo de las transferencias de igualación.....	47
Cuadro n° 9: Cálculo de las transferencias según distintos criterios.....	48
Cuadro n° 10: Relaciones que surgen del modelo de transferencias.....	50
Cuadro n° 11: Gastos por finalidad y función, Gobiernos Provinciales y MCBA.....	54
Cuadro n° 12: Indicadores de costo de prestación de los servicios.....	55
Cuadro n° 13 .A.: Indicadores de prestación del servicio Salud.....	56
Cuadro n° 13 .B.: Indicadores de prestación de los servicios Seguridad y Educación.	57
Cuadro n° 14 .A.: Indicadores de eficacia.....	59
Cuadro n° 14 .B.: Indicadores de eficacia.....	60
Cuadro n° 14 .C.: Calidad de la educación. Porcentaje de respuestas correctas.....	61

PROPUESTA PARA LA TESIS

Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales

Autor: Lic. Smolej, Karina Andrea.

Director de Tesis: Lic. Eggers, Francisco Guillermo. Profesor de la cátedra de Finanzas Públicas II de la Universidad Nacional de La Plata.

Lector de Tesis: Lic. Orlando Bracelli. Profesor de Política y Administración Tributaria en la Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales; y profesor de la cátedra de Finanzas Públicas de la Universidad de Cuyo.

Título: Efectos del sistema de transferencias intergubernamentales sobre la eficiencia productiva y la equidad distributiva.

Hipótesis: *El actual mecanismo de fuerte redistribución vía transferencias no condicionadas, además de ser inequitativo, favorece una asignación ineficiente de recursos.*

INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido desarrollado para presentar como Tesis ante las autoridades de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

Tiene como objetivo analizar la evolución del Federalismo Fiscal Argentino, las causas que han llevado al desenvolvimiento del mismo y principalmente analizar las consecuencias que sobre la eficiencia y la equidad ha tenido.

Parece claro que los problemas que presentan las Provincias argentinas, tienen una causa históricamente reconocida: diferencias de desarrollo regional. Poco se hizo en la historia económica argentina para tratar de subsanar este tipo de problemas, intentos fueron los programas de incentivo fiscal a la inversión, sistemas de promoción industrial, que en general tuvieron un efecto nulo sobre el desarrollo de determinadas regiones.

La existencia de diferente grado de desarrollo de las Provincias: unas ricas y otras pobres, se ve acentuada por el estado de las finanzas públicas del sector público argentino: concentración de los ingresos en manos de Nación y la desconcentración del gasto, haciendo que el sistema de transferencias nacionales sea para algunas provincias la principal fuente de financiamiento.

Si a todo esto le incorporamos que desde 1988 la distribución entre Provincias responde a porcentajes fijos de distribución, sin incorporar ningún criterio técnico para determinar los fondos a recibir por cada Provincia, la distribución final va a depender del poder que tenga cada una para obtener más fondos.

Una buena propuesta que tienda a revertir toda esta situación debería tener en consideración las siguientes cuestiones, que afectan la eficiencia y la equidad del sistema:

- Desarrollo relativo de las provincias: debe definirse a nivel Nacional las regiones que necesitan un tratamiento especial. Debe tenerse en cuenta el estado de las provincias en cuanto: el tipo de base imponible que tienen, el tipo de gasto que debe realizar, la disponibilidad de recursos calificados (de mediana y alta calificación), etc.

- Determinación de los criterios de distribución de fondos: donde deben pautarse criterios objetivos, teniendo en cuenta la solidaridad entre las partes pero no llegando a una redistribución tal como a la que se ha llegado, incorporando en el sistema algún tipo de control para limitar el comportamiento de los gobiernos receptores.

La mayoría de los cuadros presentados aquí contienen variables por provincias publicados por el INDEC. La información se presenta en forma bruta lo que le permite al lector obtener sus propias conclusiones, la idea es recolectar la mayor cantidad de variables

que tienen una incidencia directa sobre el desarrollo del federalismo, así como señalar determinados hechos y circunstancias que influyen sobre la distribución de los fondos públicos.

El trabajo se organizó de la siguiente manera: en el capítulo primero se presentan los elementos e instrumentos teóricos que aplicaremos en el desarrollo del apartado siguiente. En el capítulo 2 se presenta una breve reseña histórica del Federalismo Fiscal Argentino. El siguiente capítulo se presenta el desarrollo de la tesis, valiendonos de datos empíricos para extraer conclusiones sobre la eficiencia y la equidad. En el capítulo 4 contendrá las conclusiones del tema y por último se presentaran los lineamientos de una propuesta para cerrar la la idea y ver a lo que apuntamos.

Capítulo 1

MARCO TEORICO

A. Justificación de la Intervención Estatal

Las reglas de eficiencia económica, establecen que deben cumplirse las siguientes condiciones, en una economía con dos consumidores A y B, y dos bienes privados ¹X e Y, para lograr una asignación de recursos eficientes en el sentido de Pareto:

1) Eficiencia Tecnológica: la mayor producción posible de X para un nivel dado de Y, y viceversa. Es decir, debe utilizarse la mejor tecnología disponible que permita, con los recursos dados de la economía, lograr la mayor producción conjunta de los dos bienes.

2) Eficiencia en el intercambio: la “tasa marginal de sustitución” en el consumo entre los bienes X e Y debe ser la misma para los consumidores A y B.

3) Eficiencia en la producción: la tasa marginal de sustitución de Y por X en el consumo debe ser igual a la marginal de transformación en la producción.

Las reglas de eficiencia Paretiana nos conducen hasta la Frontera de Posibilidades de Producción, pero la elección del mejor punto de la misma, trae a consideración el tema del bienestar entre los individuos A y B que son parte de una misma comunidad. Esta elección es de tipo distributivo y debe realizarse basándose en una función de bienestar social, que exprese las combinaciones de bienestar para A y para B que satisfacen igualmente las preferencias de la sociedad.

Luego, el punto de tangencia entre la Curva de Indiferencia Social y la Gran Frontera de Posibilidades de Producción, va a implicar eficiencia en la asignación con una distribución determinada de la renta entre los dos individuos que forman la comunidad.

La asignación a través del mercado, donde las decisiones se toman descentralizadamente y bajo un sistema de mercado competitivo, hace que se llegue a una asignación eficiente de recursos², partiendo de una distribución inicial de la renta entre los individuos.

¹ Los cuales presentan rivalidad en el consumo.

² Esto es lo que Adam Smith llama la “mano invisible” donde un sistema de mercado competitivo y descentralizado asegura una asignación eficiente de recursos.

Pero en la realidad el mercado presenta “fallas”, como: ausencia de competencia, existencia de bienes públicos, presencia de externalidades, indivisibilidades, problemas de información, etc., que hacen que el mercado no provea soluciones eficientes en la asignación de recursos, y que la distribución de la renta no sea la que la sociedad desea. Ante estas “fallas de mercado”, la intervención estatal se hace necesaria para lograr objetivos de eficiencia y de equidad.

Sin duda el argumento más fuerte que justifica la presencia del sector público en la economía, es la existencia de bienes públicos. Las características principales de estos bienes son las siguientes:

a- “no rivalidad” en el consumo, es decir los beneficios del consumo de este tipo de bienes por un individuo particular no reducen los beneficios obtenidos por los demás individuos. Por lo tanto, el agregado de un usuario adicional del bien tiene un costo marginal igual a cero.

b- “no aplicabilidad del principio de exclusión”, por medio del cual si no se paga no se puede gozar del bien. Para este tipo de bienes resulta ineficiente, aunque fuera aplicable, la exclusión en el consumo.

La economía de cualquier país está formada por dos sectores básicos: el público y el privado. El papel fundamental del sector público es el de satisfacer “necesidades públicas” a través de la provisión de bienes públicos. Estas son de dos tipos, las llamadas *necesidades sociales* donde se respetan las preferencias de los individuos por el bien público, y las *necesidades preferentes*, donde no se respetan las preferencias de los individuos.

Las necesidades sociales son satisfechas por la provisión que hace el Estado de bienes públicos puros, como: seguridad, justicia, defensa, etc. Las necesidades preferentes son satisfechas por los bienes preferentes, que aún cuando presentan características de apropiabilidad y divisibilidad, necesitan de alguna forma de intervención estatal debido a las externalidades positivas que su provisión genera. Es el caso de bienes como salud y educación. Estos bienes también pertenecen a la rama de los llamados “bienes mixtos”, ya que la provisión por parte del Estado no excluye la provisión del sector privado de la economía, existiendo la posibilidad de concurrir a hospitales o clínicas privadas y a escuelas estatales o colegios privados.

Pero, como dijimos antes, el Estado también se ocupa de aquellas actividades que por sus características configuran “fallas de mercado”, ya que la provisión en manos del mercado no es óptima por problemas de apropiabilidad o indivisibilidad (externalidades

tecnológicas, recursos de propiedad común, presencia de economías de escala, falta de definición de los derechos de propiedad).

B. Fundamentos del Federalismo Fiscal

El sector público de cualquier país realiza gastos y cobra impuestos para financiar a los mismos. La distribución de estas tareas entre los diferentes “niveles de decisión” del sector público -estructura vertical- es de lo que se ocupa el Federalismo Fiscal. Esto es independiente de la forma de gobierno que adopte el país, ya que tanto bajo una estructura jurídica unitaria como bajo una organización federal de gobierno, las decisiones fiscales son tomadas por varios niveles de decisión.

En Argentina, constitucionalmente se reconocen los siguientes niveles de gobierno: uno Nacional, 23 Provinciales, más de mil cien Municipales de provincias y un Distrito Federal (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).

En un sistema federal de gobierno la distribución de responsabilidades entre niveles de decisión puede hacerse en forma más o menos centralizada o descentralizada. Considerando lo que la teoría normativa predice en cuanto a la división de funciones entre niveles de gobierno, partimos de las que Musgrave, en su libro de “Hacienda pública: teoría y aplicada” identifica como las tres principales funciones del sector público:

1) *Función de asignación*: trata de lograr el mejor uso alternativo de los recursos económicos, interviniendo en aquellos casos en que el mercado falla y no puede proveer la solución eficiente (como es el caso de los bienes públicos).

2) *Función de distribución*: tiene el objetivo de aproximar la distribución de la renta a aquella que la sociedad considera más justa o conveniente. En general, hay consenso de que esto implica una distribución más equitativa que la que se daría en ausencia de intervención estatal.

3) *Función de estabilización*: tiene que ver con el efecto que tiene la política presupuestaria sobre las variables macroeconómicas más importante. Es decir, la función que tiene el sector público de mantener a la economía en niveles de empleo relativamente altos, con un grado razonable de estabilidad de precios, atendiendo objetivos de una aceptable tasa de crecimiento económico y sin perder el control de las cuentas externas del país.

En la teoría económica parece haber consenso respecto de que es el gobierno central el que debe asumir las funciones de estabilización, distribución y la provisión de determinados bienes públicos de alcance nacional. Pero en la práctica estas funciones

persiguen objetivos fiscales que están interrelacionados, y donde los instrumentos para lograr tales objetivos no son independientes, por lo tanto, no se puede dividir taxativamente las funciones del sector público entre niveles de gobiernos, aunque es probable que un nivel de gobierno cumpla mejor algunas de las funciones que otro.

En cuanto a la función de estabilización, una forma de gobierno centralizada tendría una mayor capacidad para mantener niveles altos de empleo con precios estables. Según Oates es conveniente que la oferta monetaria esté en manos del gobierno central, ya que si cada nivel de gobierno fuera capaz de crear y destruir dinero, existirá un gran incentivo para una rápida expansión monetaria con un continuo crecimiento en el nivel de precios, lo que tornaría inestable la situación. Así, los instrumentos monetarios de la política de estabilización deberían estar en manos del gobierno central.

Pero la política monetaria no es el único instrumento de la política de estabilización. También la política fiscal tiene una incidencia directa sobre el nivel de demanda, por ejemplo: la elevación del gasto público será expansiva, ya que se incrementa la demanda inicialmente en el sector público y de ahí se trasmite al sector privado; o recortes impositivos pueden ser expansivos ya que los contribuyentes tendrán un mayor nivel de renta y, por lo tanto, puede esperarse que gasten más. Por lo tanto les queda a los niveles inferiores de gobierno la política fiscal -programa de ingresos y gastos públicos- para estabilizar a sus economías. El problema es que ningún gobierno municipal aislado puede apropiarse de los beneficios totales sobre la renta y el empleo de una expansión en su gasto local, ya que sus economías son altamente abiertas y parte de tales beneficios se filtran a otras localidades.

La política fiscal contracíclica se ocupa de moderar el ciclo económico que surge del funcionamiento de la economía, generando una demanda adicional en los momentos depresivos y un ahorro en los períodos de expansión económica, tratando de esta manera que los recursos y gastos públicos resulten equilibrados intertemporalmente. La literatura sostiene que el gasto público se fija normalmente por consideraciones de largo plazo que atienden a la provisión de bienes y servicios, así la variable de ajuste normalmente es el nivel de recaudación que evoluciona procíclicamente³.

La consecución de una política fiscal contracíclica en un esquema descentralizado presenta problemas, a causa de que:

- La porción de sector público a cargo de un gobierno local o provincial es muy pequeña con respecto al sector público total. Por lo tanto la capacidad de instrumentar con éxito políticas contracíclicas es escasa, sencillamente por cuestiones de tamaño.

³ Los datos de la realidad argentina no dicen lo mismo, al contrario el gasto público argentino se ha comportado procíclicamente, al igual que el nivel de la recaudación.

- Es casi imposible en un esquema descentralizado la coordinación de todos los gobiernos locales, para llevar adelante una política anticíclica única. De aquí que resulta imprescindible la coordinación del nivel superior de gobierno.

- La menor flexibilidad de los activos y pasivos de corto plazo de los gobiernos locales, como mecanismo de financiamiento. Debido a que el gasto público evoluciona procíclicamente, los gobiernos expanden el mismo en los períodos de auge del ciclo y en la fase descendente se encuentran sin reservas (que deberían haberse formado durante la fase ascendente del ciclo) y con escasa posibilidad de tomar préstamos para financiarse.

Dos son los aspectos centrales de las finanzas públicas descentralizadas, que según FIEL⁴, dificultan una política fiscal anticíclica única y coordinada:

a- recaudaciones propias de los gobiernos locales (municipales y provinciales) y mecanismos de transferencias de recursos sensibles al ciclo económico.

b- la existencia de un acceso irrestricto al endeudamiento público.

Por estos motivos toda política anticíclica debe estar en manos del nivel superior de gobierno.

Otra de las funciones del gobierno, está vinculada al juicio de valor que la sociedad tiene respecto de cual es la mejor distribución de la renta. Los determinantes de la distribución de la renta entre personas pueden dividirse en dos tipos: los de la distribución de la riqueza (acumulada o heredada); y los determinantes de la distribución de la remuneración a los factores productivos, que incluyen el stock de habilidades, el precio de mercado de los factores, el entrenamiento, etc. Valores dados para estas variables determinan la distribución de la renta de la sociedad, que puede no corresponder con la distribución justa -siendo ésta una decisión política-, y requiriéndose la intervención estatal cumpliendo su rol distributivo.

La distribución existente del ingreso se ve alterada por el mecanismo presupuestario del gobierno, ya que los beneficios que surgen de la prestación de bienes y servicios que hace el Estado, no son proporcionales a la contribución en la recaudación ni al ingreso de las personas. Por lo tanto dos son los instrumentos presupuestarios que alteran la distribución del ingreso:

- los gastos: a través de la provisión de bienes y servicios públicos.

- los ingresos: a través del establecimiento de estructuras tributarias progresivas (o regresivas).

Así por ejemplo, un instrumento fiscal de la política de distribución sería un esquema de impuestos-transferencias, que combine imposición progresiva para las familias de altos ingresos, con transferencias a las familias más pobres. Esta misma

⁴ "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina", FIEL. 1993.

política aplicada por un nivel inferior de gobierno en particular, tendrá como resultado, que encontrará en su territorio una proporción cada vez mayor de pobres y una migración de ricos hacia otras jurisdicciones donde tal política redistributiva no exista, con la consiguiente caída del nivel de renta per capita en dicha jurisdicción. Las consecuentes migraciones indeseadas de las personas entre las jurisdicciones se evitarían si tal política estuviera en manos del gobierno nacional.

Sin embargo, hay que considerar que, en la práctica, los presupuestos de los gobiernos provinciales, también tienen efectos sobre la redistribución de la renta. Un análisis de los efectos redistributivos de ciertos gastos provinciales pueden encontrarse en Porto y Gasparini⁵, donde se demuestra, para la provincia de Buenos Aires, que gastos como Salud y Educación, tienen un gran componente redistributivo, siendo los mismos responsabilidad del gobierno bonaerense. Y que gastos como: Justicia, Seguridad, Defensa, que en una gran proporción son realizados por el gobierno Nacional, poseen una característica distributiva poco significativa.

En cuanto a la función de asignación, Musgrave sostenía que ésta es el “corazón del federalismo fiscal”, ya que existen argumentos económicos tanto para la descentralización como para la centralización de la provisión de determinados bienes públicos así como para la asignación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno.

1. Asignación de gastos

Como condición necesaria para la descentralización partimos de que existen ciertos bienes -los bienes públicos locales- que no presentan efectos derrame entre jurisdicciones, ya que los beneficios de su provisión están bien delimitados regionalmente.

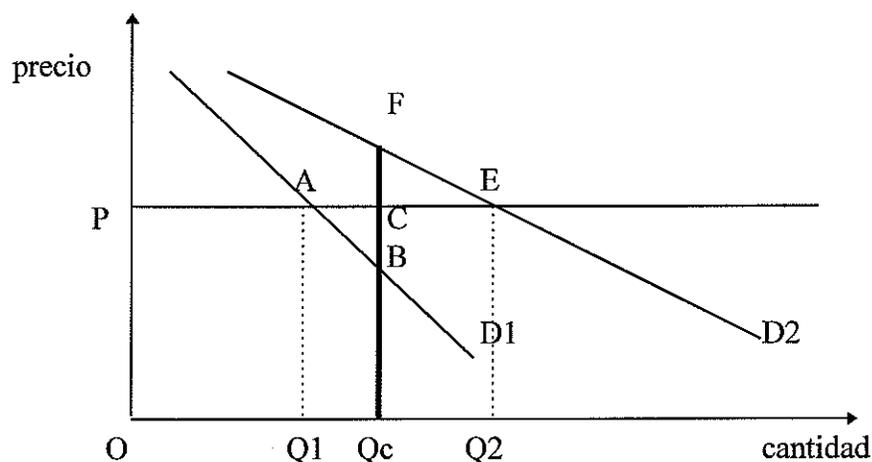
Los argumentos a favor de la descentralización en la provisión de determinados bienes públicos, se fundamentan en:

a) la mayor eficiencia económica debido a que pueden ajustarse mejor los niveles de provisión de ciertos bienes públicos a las preferencias de un subconjunto de la sociedad. De esta forma la eficiencia económica se fortalece, al permitir una provisión de bienes públicos que está más en consonancia con los gustos de los consumidores. Probablemente si los consumidores estuvieran obligados a consumir un determinado nivel de output de un bien público, cuando son posibles las variaciones en los consumos individuales, la asignación de recursos será menos eficiente que en un esquema descentralizado.

⁵ Cuadernos de Economía nº 6 en preparación. Publicación: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1995.

Las posibilidades de ganancia en el bienestar por medio de la descentralización se refuerzan, si tenemos en cuenta el modelo de Tiebout, que sostiene que los individuos tenderán a localizarse en jurisdicciones con demandas por bienes públicos similares. Así, los individuos se desplazan entre las comunidades eligiendo aquella jurisdicción que más satisface sus preferencias.

Oates⁶ trata de medir las ganancias de bienestar que surgen por la provisión descentralizada. Su ejemplo consiste en dividir a una población en dos grupos, en cada uno de los cuales la demanda por un bien público específico es igual para todas las personas. Los individuos del grupo 1 tienen una demanda por individuo igual a D_1 , y la curva de demanda para los del grupo 2 es D_2 . Asumiendo un precio constante por habitante de OP , el nivel deseado de consumo en el grupo 1 es Q_1 y en el grupo 2 es Q_2 .



La solución centralizada para la provisión del bien público es un nivel estándar uniforme para los dos grupos, siendo este output uniforme un promedio entre la mayor y menor demanda de los grupos, Q_c .

La pérdida de bienestar, por la provisión centralizada, para cada individuo del grupo 1 es el área ABC , que representa el exceso de costos sobre la valuación de las unidades excesivas de consumo. La pérdida de bienestar para cada individuo del grupo 2 es el área CFE , representando el exceso de valuación marginal sobre el costo por las unidades de consumo perdidas.

Así, ambos grupos pierden bienestar por la provisión centralizada de dicho bien público, estando esta pérdida en función de:

⁶ "The Political Economy of Fiscal Federalism", Wallace Oates. Ed. Lexington Books, 1977, Massachusetts.

Cuan lejos está Q_1 de Q_2 . Si Q_1 y Q_2 estuvieran muy cerca, Q_c representaría una aproximación cercana a los outputs más deseados por los individuos.

La elasticidad precio de las demandas individuales. Cuanto más inelásticas sean las curvas de demanda, mayor será el área de los triángulos ABC y CFE, representando mayor pérdida de bienestar.

Este argumento planteado por Oates a favor de la descentralización en teoría es aplicable, pero su comprobación práctica es muy difícil, ya que resulta dificultoso medir las unidades de los outputs públicos y de obtener estimaciones confiables de las funciones individuales de demanda.

b) Otros de los argumentos a favor de la descentralización, sostiene que la misma puede conducir a niveles más eficientes de outputs públicos, ya que si una comunidad se ve obligada a financiar sus programas públicos a través de la tributación local, los residentes estarán en mejor situación para sopesar los beneficios del programa con los costos efectivos del mismo.

c) Los argumentos anteriores a favor de la descentralización de gasto -mayor respeto de las preferencias individuales y la presencia de correspondencia fiscal-, son los que comúnmente reconoce la literatura. Pero el siguiente argumento no es menos importante. Hace referencia a la cercanía que existe, en un esquema descentralizado, entre el ejecutor del gasto y el beneficiario del mismo, donde se reducen los "ruidos" que puedan existir en la comunicación ejecutor-beneficiario, por ejemplo, los inadecuados incentivos de los agentes para identificarse con los objetivos del principal, y donde es más fácil la coordinación de los mismos. Esto se relaciona con las deseconomías de escala de las organizaciones: cuanto más grandes son, más complejas y más costoso el control y el intercambio de información.

Los argumentos a favor de la centralización en la provisión, se basan en:

a) la presencia de externalidades interjurisdiccionales; es decir: la provisión de determinados bienes genera efectos externos (spill-over effect) que sobrepasan los límites de una jurisdicción particular; por lo tanto, para "internalizar" dichos efectos es conveniente la centralización de la provisión de dichos bienes, ya que la provisión descentralizada tendería a la subproducción (si dichos efectos fueran positivos) o sobreproducción (si dichos efectos fueran negativos).

b) la presencia de costos decrecientes que pueden existir en la producción de un determinado bien público, que hacen que resulte conveniente la provisión por parte de un tamaño superior de gobierno, que abarque a una mayor cantidad de personas que se

benefician con su provisión, siendo óptimo producir a gran escala para aprovechar al máximo las economías de escala del bien en cuestión.

En consecuencia, la descentralización o centralización de gastos debe analizarse para cada bien en particular, ya que para ciertos bienes las economías de escala “mandan”, en el tramo relevante, y por lo tanto conviene la centralización. Pero en otros casos las deseconomías de escala “mandan”, a partir de un determinado nivel de producción, resultando óptima la provisión descentralizada.

La solución al problema de selección del nivel adecuado de gobierno para proveer un determinado bien público no sólo va a depender del trade off entre el ahorro de costos por consumo colectivo y la ganancia en el bienestar por los niveles más descentralizados de provisión de acuerdo a los gustos particulares de los miembros de las jurisdicciones⁷, sino que también deben tenerse en cuenta las siguientes cuestiones: la presencia de externalidades interjurisdiccionales, así como de deseconomías de escala, las distorsiones que genera la falta de correspondencia fiscal y la existencia de movilidad de los individuos entre jurisdicciones.

2. Asignación de potestades tributarias

Así como existe el problema de asignar la responsabilidad de las distintas funciones de gastos entre niveles de gobierno, también existe el problema de determinar la estructura vertical del sistema impositivo, es decir la asignación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno.

Musgrave estableció “principios” para la asignación impositiva, ya que una asignación vertical inadecuada de instrumentos impositivos puede acarrear costos considerables para la sociedad, tanto en términos de eficiencia como de equidad. Tales “principios” pueden enunciarse de la siguiente manera:

1) Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deberán estar en manos del gobierno central. Este tipo de impuestos en manos de los gobiernos locales podrían crear incentivos perversos a migrar entre jurisdicciones, por lo que deberían evitarse en niveles descentralizados de gobierno.

2) En general, los niveles inferiores de gobierno deberían evitar los impuestos sobre bases impositivas altamente móviles, ya que pueden alterar el patrón de localización de la actividad económica. Por lo tanto los niveles inferiores de gobierno

⁷ El teorema de la Descentralización sugiere que cuando no hay ahorro de costos por una toma de decisión centralizada, siempre es preferible proveer el bien sobre una base descentralizada.

deberán utilizar impuestos sobre bases impositivas relativamente inmóviles, como por ejemplo el impuesto inmobiliario.

3) También deberían estar en manos del gobierno central los impuestos sobre aquellas bases impositivas distribuidas en forma desigual entre las jurisdicciones; por ejemplo, los impuestos sobre los recursos naturales. La centralización de este tipo de tributos resulta conveniente tanto para evitar desigualdades geográficas, como para evitar las distorsiones de asignación que surgirían de la tributación “local” de dichos recursos.

4) Los impuestos basados en el principio del beneficio, como cargas al usuario y tasas, aunque son aplicables para todo nivel de gobierno, constituyen un instrumento importante para los niveles más descentralizados de gobierno, ya que no crean incentivos para la movilidad entre jurisdicciones.

5) En la asignación de fuentes tributarias también deben considerarse el caso de “exportación” de impuestos entre jurisdicciones, lo que tiende a reducir el precio-impuesto para los programas públicos provinciales sobredimensionando el tamaño del sector público (McLure (1969)).

Por lo tanto, el gobierno central tiene claras ventajas en el campo tributario, ya que tiene mayor capacidad para estructuras progresivas, porque evita cargas excesivas al ser uniformes a nivel nacional y por ahorrar costos debido a la existencia de economías de escala en la administración tributaria (tanto por la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como por los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco).

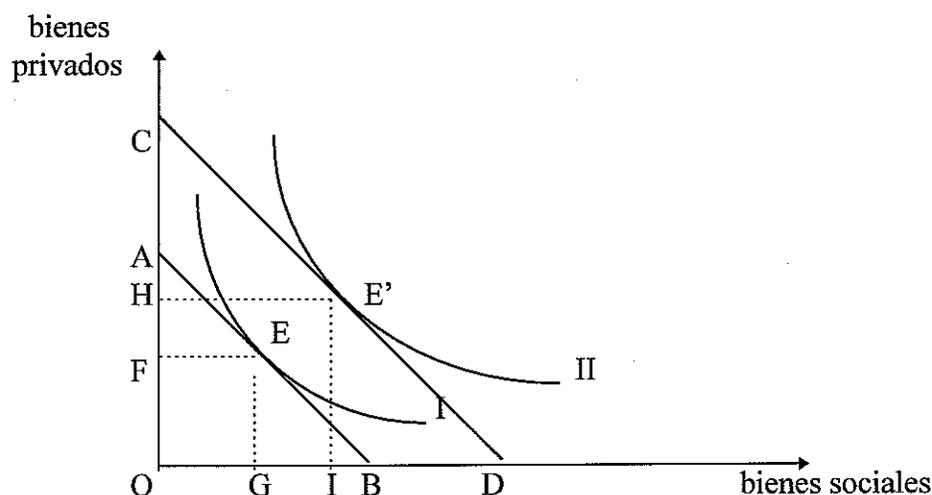
C. Justificación teórica del sistema de transferencias intergubernamentales

En un país con un sector público caracterizado por varios niveles de gobierno, como es el caso de una organización federal, es común el uso de transferencias entre los mismos.

El origen de estas transferencias es el resultado de la asignación de responsabilidades de gastos e impuestos entre niveles de gobierno, donde por las razones antes enunciadas se centralizan los impuestos y se descentralizan algunos gastos, haciendo que los niveles inferiores de gobierno se desfinancien, necesitando de las transferencias del nivel superior de gobierno para cubrir la brecha entre gastos y sus propios ingresos. Estas son de dos tipos básicos: las condicionales y las incondicionales.

Una cuestión importante, respecto al diseño de transferencias, es la de si estas deberían o no exigir compensación por parte del receptor. A continuación analizaremos las implicancias analíticas de las diversas clases de transferencias.

Las transferencias de tipo *incondicionales* simplemente aumentan el poder adquisitivo del gobierno que las recibe⁸. Son sin fin específico alguno, y solamente tienen un efecto renta en los presupuestos del receptor, que puede demostrarse gráficamente de la siguiente manera:



AB es la línea de presupuesto de la comunidad, que muestra las distintas combinaciones de bienes públicos y privados disponibles para ella. Las curvas - I e II -, representan las curvas de indiferencia que muestran las preferencias de la comunidad entre los dos tipos de bienes.

Presentados los elementos del gráfico, el punto inicial de equilibrio está en E, de tangencia entre la recta de presupuesto de la comunidad y la curva de indiferencia más alta posible, I. El consumo de bienes privados es igual a OF y de bienes sociales es OG.

Si se concede una transferencia incondicional igual a BD (medida en términos de bienes sociales), el resultado es un traslado de la recta de presupuesto de la comunidad a CD, siendo el nuevo punto de equilibrio E'. La comunidad consume ahora OH de bienes privados y OI de bienes sociales.

⁸ Esto es lo que la teoría afirma, pero en la realidad el hecho de que las transferencias no sean condicionadas lleva a ineficiencias dadas por el efecto flypaper. Ya que el dinero transferido a los gobiernos locales "se adhiere donde golpea", es decir se utiliza por las jurisdicciones para incrementar el gasto público, en vez de utilizarse, por ejemplo, para reducir impuestos locales permitiendo un aumento de los gastos privados.

Parte de la subvención se ha filtrado al sector privado a través de un aumento en el consumo de bienes privados, igual a HF. Esto es así porque el uso de la transferencia no está condicionado a ningún tipo de gasto, y parte de la misma está disponible para el consumo privado a través de la reducción de impuestos.

Se interpreta a esta transferencia como el equivalente a un subsidio general a la renta de la comunidad que la recibe, presentando únicamente un efecto renta, que normalmente es positivo y que hace aumentar tanto el gasto en bienes sociales como en bienes privados.

El objetivo principal de las transferencias incondicionales está justificado por razones de equidad, llamadas transferencias de igualación, con sumas más generosas para jurisdicciones pobres o débiles de base tributaria, apuntando al logro de la equidad horizontal del sistema.

Oates reconoce, como otro de los objetivos de estos programas de transferencias incondicionales el de asegurar niveles mínimos aceptables de outputs públicos en todas las jurisdicciones. La racionalidad económica de este objetivo, según Oates, parece estar basada en la eficiencia y la equidad. Con respecto a la eficiencia se puede argumentar que, muchos de estos servicios (para los cuales se requiere un nivel mínimo para todas las jurisdicciones) tienen fuertes externalidades, por ejemplo es ideal que todos los habitantes de un país tengan una educación básica -saber leer y escribir-. Con respecto a la equidad, es injusto negarle a un individuo la oportunidad de obtener una adecuada educación, buena atención sanitaria, seguridad, etc.

Pero asegurar un nivel mínimo de outputs públicos requiere además medidas adicionales estableciendo estándares que las jurisdicciones deberían cumplir. Pero esto genera una fuente de tensión, en un sistema federal, entre la eficiencia y la equidad. Ya que la eficiencia apunta a una mayor elección descentralizada en el sector público, y por el contrario, el deseo de garantizar niveles mínimos de servicios (con objetivos de equidad), lleva a imponer, centralmente, limitaciones al comportamiento fiscal local.

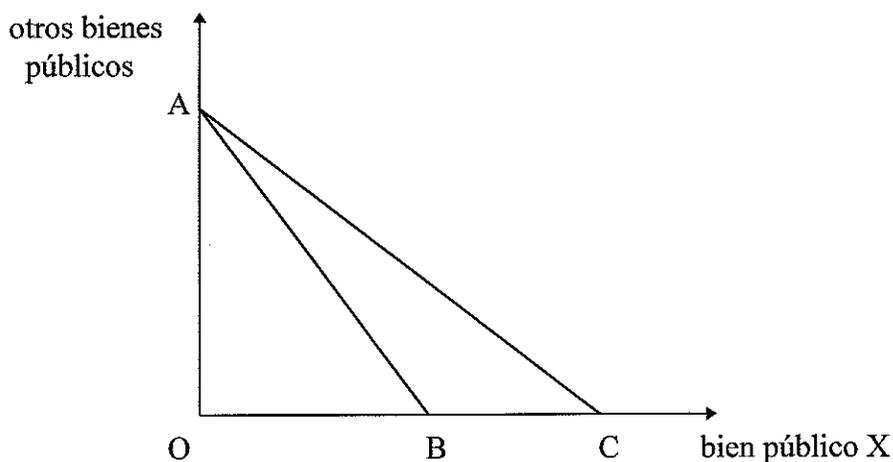
El actual sistema de reparto de los recursos de origen nacional para Argentina, se instrumenta a través de la Ley 23.548, de porcentajes fijos de distribución entre las jurisdicciones, y en donde, aproximadamente, en un 70% las transferencias son de tipo incondicional.

Las transferencias *condicionales* son subvenciones que están vinculadas de algún modo al comportamiento del gobierno que las recibe. Pueden concederse, por ejemplo, con la condición de que parte del gasto para la cual se destinó esté financiado por ingresos

propios del gobierno que las recibe. O pueden estar vinculadas a clases de gastos específicos (salud, educación, etc.) en lugar de estar disponibles para gastos generales.

Este tipo de transferencias están presentes, de algún modo, en el sistema argentino: El Fondo de Vialidad, es una transferencia que está sujeta, entre otras cosas, al porcentaje del presupuesto que destinan los gobiernos provinciales en este gasto, requiriéndose la participación provincial en la financiación del mismo. El caso del Fondo Nacional de la Vivienda -FONAVI-, es una subvención con fin específico, que no requiere participación del gobierno local que la recibe, alterando significativamente el nivel de dicho gasto. El Fondo Conurbano y el Fondo Educativo pertenecen a este grupo, pero el monto de la transferencia no es significativo para el gasto en cuestión con lo que no se altera el nivel del gasto para la cual se destino. El efecto de este tipo de transferencias es similar al de una de tipo incondicional.

Las transferencias condicionales también pueden ser limitadas, esto es, puede haber un límite superior en la cantidad de fondos que el nivel superior de gobierno puede proporcionar. Otra variante, es una transferencia compensadora con fin abierto, que afecta el precio relativo de una determinada actividad pero con libre elección de la canasta entre está actividad y el resto de los bienes. La teoría sostiene que esta es la transferencia óptima para el caso de actividades que generan beneficios externos a otras jurisdicciones, con el objetivo de internalizar los beneficios producidos a los no residentes. El impacto de este tipo de transferencias en el presupuesto de los gobiernos subnacionales es el siguiente:



La actividad X genera externalidades positivas a otras jurisdicciones, resultando conveniente que la producción, que es llevada a cabo por una jurisdicción en particular, se incremente. El otorgamiento de una transferencias de este tipo afecta el precio relativo del bien X, cambiando de pendiente la restricción presupuestaria del gobierno receptor,

pasando de AB (antes de la transferencia) a AC, sesgando la elección de la canasta de bienes hacia una mayor cantidad de X.

Finalmente, la magnitud de las transferencias condicionales así como de las incondicionales, puede estar relacionada con alguna característica del gobierno que las recibe. Puede estar relacionada con la “capacidad fiscal” de la jurisdicción, con el objetivo de lograr un mismo nivel de ingresos fiscales per capita con la misma presión fiscal en todas las jurisdicciones. O, puede estar relacionada con las “necesidades fiscales” de la jurisdicción, ya que no todos los estados provinciales tienen que hacer frente al mismo nivel de necesidades, y además, generalmente deben enfrentar distintos costos per capita para la provisión de bienes públicos, resultantes tanto de la presencia de deseconomías de escala, como de diferencias en la estructura demográfica, dispersión de población, congestión urbana, dificultades de comunicación, etc.

D. Que predice la teoría acerca del sistema de transferencias

En este apartado analizaremos los efectos económicos de las transferencias y su fundamentación para determinados casos específicos y la forma que las mismas deberían tomar.

1. EFECTOS EXTERNOS INTERJURISDICCIONALES

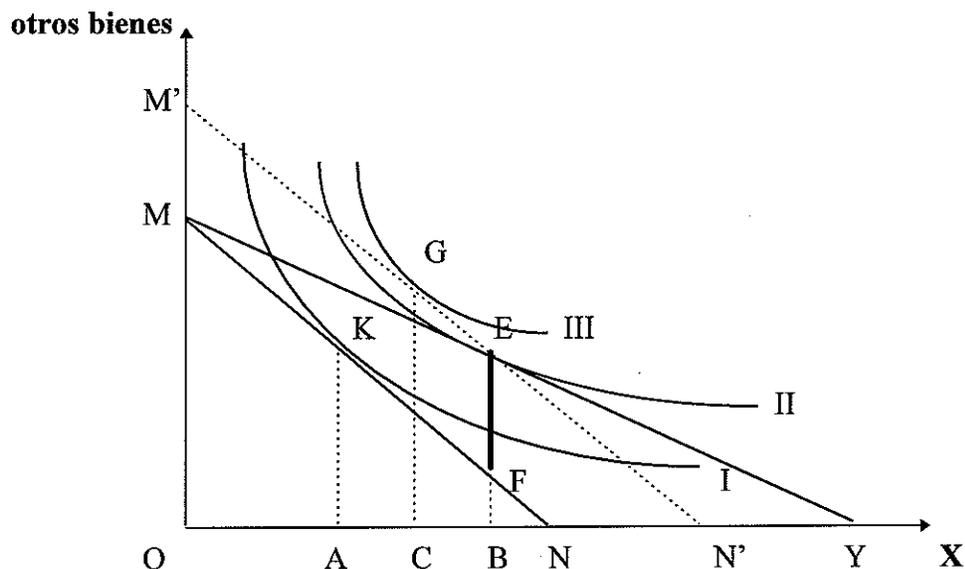
Existen ciertos gastos, realizados por los niveles inferiores de gobierno, que pueden proporcionar beneficios a los no residentes, llamados efectos positivos externos interjurisdiccionales. Sin embargo, el gobierno que realiza dicho gasto producirá teniendo solamente en cuenta los beneficios colectivos para sus residentes, sin considerar los beneficios a los residentes de otras jurisdicciones, siendo el nivel de provisión sub-óptimo.

Para inducir a la jurisdicción a que produzca una mayor cantidad del bien que genera efectos de derrame interjurisdiccional positivos, debería otorgársele una transferencia que incremente el nivel de dicha actividad.

Oates⁹ muestra el efecto que tienen las transferencias condicionales e incondicionales sobre la asignación de recursos para el caso de la presencia de efectos externos en la provisión del bien X.

Consideremos el siguiente gráfico presentado por Oates, que representa la elección colectiva de los residentes de una determinada jurisdicción entre la actividad X, que genera efectos externos, y otros bienes (privados y públicos).

⁹ “Federalismo Fiscal” Oates, Wallace. 1992



Las curvas I, II, III, representan las curvas de indiferencia colectiva entre el bien público X y de los otros bienes. Cada una de estas curvas indica combinaciones alternativas de outputs del bien X y los otros bienes que proporcionan el mismo nivel de bienestar para los miembros de la comunidad, indicando las curvas sucesivamente más altas niveles crecientes de bienestar.

En ausencia de transferencias, la restricción presupuestaria con la que se enfrenta esta jurisdicción es MN. El punto inicial de equilibrio es K, que maximiza las preferencias colectivas dadas por la curva de indiferencia social I. El consumo de X es OA, siendo conveniente incrementar su producción por los efectos positivos que la misma genera.

Si se concede ahora una transferencia compensadora con fin abierto, se desplaza la recta de presupuesto a MY, modificando el precio relativo de X. El nuevo punto de equilibrio es E, con un consumo de X igual a OB, con una transferencia total en términos monetarios de EF.

Ahora supongamos que se le diera a la jurisdicción una transferencia incondicional EF. La recta de presupuesto se desplaza a M'N', siendo el punto de equilibrio G, con un consumo de X igual a OC, menor que el que se obtiene con una transferencia compensadora. Esto es así porque la transferencia incondicional tiene un efecto puramente de cambio en la renta, sin afectar el precio relativo de X, y entonces parte de la transferencia va a parar a otros bienes.

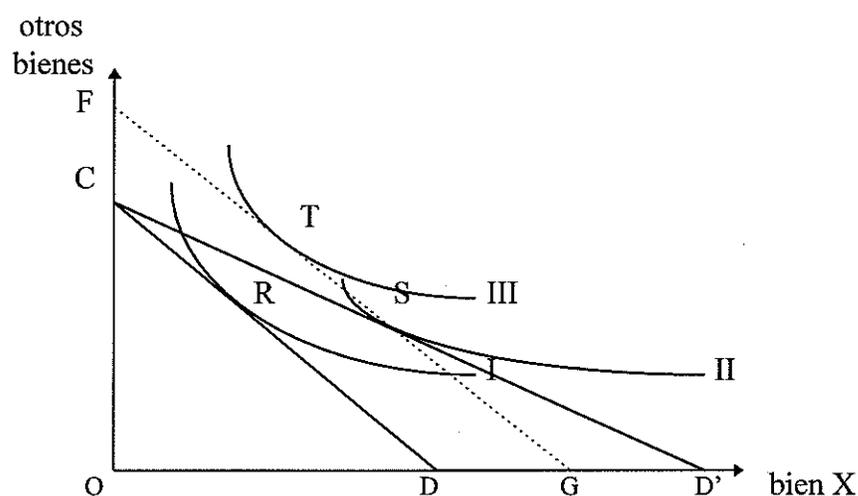
Entonces, siendo el monto de la transferencia en términos monetarios el mismo en los dos casos, igual a EF, una transferencia compensadora con fin abierto provee una mayor cantidad del bien X (OB) que el que se obtiene con una transferencia incondicional (OC).

La teoría arriba a la siguiente conclusión: las transferencias compensadoras son el instrumento de política adecuado para corregir las distorsiones originadas en la eficiencia asignativa, debido a la no consideración de las externalidades en la provisión de bienes públicos.¹⁰

2. DESEQUILIBRIO FISCAL

Por razones expuestas anteriormente, puede resultar eficiente asignarle al gobierno central potestades impositivas que son relativamente amplias en comparación con las responsabilidades de gastos que este nivel tiene, encontrándose el mismo en una situación superavitaria; ocurriéndole lo contrario a los niveles inferiores de gobierno, y encontrándose los mismos en una posición deficitaria.

En este caso, el nivel superior de gobierno debería otorgarle al nivel inferior, una transferencia que haga que el mismo se encuentre en una posición tan buena como sea posible. Puede demostrarse gráficamente que la subvención que consigue esto es una transferencia de tipo incondicional.



¹⁰ Naturalmente, sería posible inducir al gobierno receptor a proporcionar el output OB del gráfico, a través de una transferencia incondicional; aumentando la misma, en término monetarios, hasta el punto en que el efecto renta de lugar a este nivel de provisión. Pero esto siempre sería más caro e ineficiente que una transferencia compensadora.

Partimos de la situación inicial de equilibrio en el punto R, con una recta de presupuesto CD, que en ausencia de transferencias, nos permite alcanzar la curva de indiferencia I.

El otorgamiento de una transferencia incondicional de cantidad CF, hará subir la recta de presupuesto a FG, teniendo como resultado el punto T de equilibrio sobre una curva de indiferencia más alta, la curva III.

Una transferencia compensadora, que implica el mismo monto en términos monetarios, nos lleva al punto S sobre una curva de indiferencia II, que forzosamente tiene que estar por debajo de la curva III.

En este caso una transferencia incondicional será superior a una condicional, desde el punto de vista que le permite al receptor alcanzar una curva de indiferencia superior, lo que implica un mayor bienestar para la comunidad, resultando óptimas para cerrar la brecha fiscal que se genera entre la separación de fuentes de ingresos y responsabilidades de gastos en algunos sistemas.

3. EQUIDAD FISCAL EN UN SISTEMA FEDERAL

A nivel político, la equidad fiscal influye mucho en la formulación de programas presupuestarios. Muchos países se basan, en mayor o menor medida, en transferencias intergubernamentales para compensar desigualdades entre jurisdicciones. La magnitud de las mismas puede estar relacionada con la "capacidad" fiscal tratando de lograr un mismo nivel de ingresos fiscales per capita con la misma presión fiscal en todas las jurisdicciones, o con la "necesidad" fiscal de la jurisdicción tratando de respetar las necesidades particulares de la misma, teniendo en cuenta los diferentes costo de prestación de los servicios.

4. REDISTRIBUCION DE LA RENTA

En este apartado el tema es como afectan las transferencias intergubernamentales a la consecución de una distribución justa de la renta. El problema del empleo de estas con fines distributivos, es que son transferencias de un grupo de gente a otro, mientras que la distribución justa de la renta implica una distribución entre individuos. Entonces, las transferencias entre niveles de gobierno no son un buen instrumento para conseguir la distribución deseada de la renta, pero consideraciones de equidad entre las jurisdicciones le otorgan un papel importante a las mismas. Así, la literatura sostiene, que dentro de un sistema federal, para mantener la equidad horizontal y prevenir distorsiones indeseadas en la distribución de la renta real, resulta conveniente un esquema de transferencias incondicionales.

5. EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD HORIZONTAL

En un sistema federal de gobierno el principio de "Equidad Horizontal" implica que cualesquiera dos personas en situación igualmente buena de la federación, deberían ser tratadas igualmente por el sector público federal, independientemente de donde residan. Esto es asegurar un tratamiento igual a los iguales, como ha argumentado Musgrave "tal vez el principio más ampliamente aceptado de la equidad en la tributación, es que la gente en igual posición debería ser tratada de forma igual"¹¹

Pero el problema está en lo que ha demostrado Buchanan¹² de que este principio es probable que sea violado en un sistema federal, ya que aunque el gobierno central dé un trato fiscal igual a los iguales, y cada uno de los gobiernos inferiores haga lo mismo, el impacto de todos los presupuestos públicos combinados generalmente será tal que los individuos con rentas iguales serán tratados desigualmente. Entonces, como el tamaño de la base impositiva per capita varía de una jurisdicción a otra se necesitarán diferentes alícuotas para obtener el mismo ingreso per capita, y en donde las comunidades más ricas requerirán un tipo impositivo más bajo que las comunidades pobres.

Por lo tanto los iguales tienden a no ser tratados igualmente, dependiendo las diferencias de la comunidad en la que residen. Un individuo en una jurisdicción pobre pagaría un precio más alto por los bienes y servicios públicos que el que pagaría en una jurisdicción más rica. Así las cosas, existe un incentivo real para localizarse en jurisdicciones con residentes relativamente más ricos, donde se pueden consumir bienes públicos con pequeños pagos fiscales. Existirá así un exceso de migración hacia comunidades relativamente ricas distorsionando la asignación de recursos.

Por esto resulta conveniente el logro de la equidad horizontal en un sistema federal, y esto puede lograrse a través de dos caminos:

1. Imponiendo tipos impositivos más altos a los residentes en las localidades relativamente ricas, el gobierno central podría de hecho igualar el costo de los bienes públicos para todos los individuos con una renta dada, prescindiendo de la localidad.

2. Alternativamente, el gobierno central podría tratar de igualar la capacidad fiscal de todas las jurisdicciones, instituyendo un programa de transferencias incondicionales a las localidades más pobres.

¹¹ Musgrave, op. cit., página 160.

¹² "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review. Setiembre 1950. Vol:40.

Cualquiera de estas dos medidas aseguraría un tratamiento igual a los iguales. Pero habitualmente existen obstáculos constitucionales para la imposición discriminatoria, entonces un programa de transferencias incondicionales, en el que la transferencia per capita variará inversamente con el nivel de renta per capita de la jurisdicción, parece ser la solución teórica más factible del problema.

Concluyendo, el marco normativo pronostica que las transferencias compensadoras pueden ser necesarias para reducir las ineficiencias que resultan de los efectos externos interjurisdiccionales, con el objetivo de “internalizar” los beneficios de los residentes de otras jurisdicciones. Luego, la base de las transferencias incondicionales es la equidad: transferencias de igualación, procurando lograr equidad horizontal (transfiriendo montos más generosos para las jurisdicciones más pobres) así como la provisión de niveles mínimos de determinados bienes públicos.

6. COMPORTAMIENTO DE LOS GOBIERNOS RECEPTORES

El comportamiento del gobierno receptor de la transferencia influye mucho sobre el efecto último que la misma pueda tener sobre su presupuesto. Muchas veces las conclusiones a las que arruba la teoría, para los distintos tipos de transferencias, no se dan en la realidad y en muchos casos el efecto final de las mismas da lugar a la presencia de fenómenos tales como:

a. Ilusión Fiscal:

La falta de correspondencia fiscal que se genera como consecuencia de las prescripciones teóricas, en cuanto a la conveniencia de la centralización de impuestos y la descentralización de gastos, hacen que el sistema de transferencias sea el instrumento fundamental para cubrir la brecha entre gastos e ingresos propios de los niveles inferiores de gobierno. El comportamiento del gobierno receptor influye mucho sobre el efecto final de las transferencias, dando lugar al fenómeno de “ilusión fiscal”.

Este fenómeno surge como consecuencia de la falta de relación entre las decisiones de gasto y tributación, y donde el político cree que parte del costo adicional de los bienes públicos locales son financiados por no residentes. Winer demostró que tal reducción en el impuesto-precio percibido localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de transferencias condicionales como en la incondicionales.

b. Efecto Adherencia:

El “flypaper effect” es el fenómeno que surge del impacto que las transferencias tienen sobre los presupuestos de los gobiernos locales receptores. Este efecto sostiene que un peso de transferencia de suma global aumenta el gasto del gobierno local más que lo

que hace un aumento igual de la renta agregada de la comunidad. Esto es así por la creencia de que parte del costo adicional de los bienes públicos locales es soportado por los no residentes, lo que hace que el gobierno receptor preciba una reducción en el impuesto-precio local, lo que implica un menor costo impositivo del gasto público generando, por lo tanto, un tamaño de presupuesto superior al óptimo. Por esto es que se lo llama “efecto adherencia” indicando que el dinero transferido a los gobiernos locales “se adhiere donde golpea”, esto es, es gastado por la administración gubernamental receptora en vez de utilizarse, por ejemplo, para una reducción de impuestos locales, permitiendo de esta forma un aumento de los gastos privados.

Capítulo 2

BREVE RESEÑA HISTORICA DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

Argentina es un país federal históricamente; pero con el paso del tiempo, los hechos y circunstancias económicas han revertido esta situación en algunos aspectos. Al sancionarse la Constitución de 1853, la Nación queda formada por la unión de las Provincias, y en materia tributaria son estas últimas las que le delegan poderes a la Nación.

La distribución del poder tributario¹ en la República Argentina tiene su origen en la Constitución Nacional, donde se establece que las Provincias conservan la generalidad de la potestad tributaria. Así la doctrina distingue entre:

- Poderes tributarios originarios: que le corresponden a las Provincias.
- Poderes tributarios delegados o derivados: aquellos que las Provincias le delegan a Nación.

La distribución de potestades tributarias en la Argentina, puede resumirse de la siguiente manera:

1) Le corresponde al Estado Nacional - exclusiva y permanentemente- la potestad para aplicar: derechos de exportación e importación.

2) Le corresponde al Estado Nacional la potestad -concurrente y transitoria- para aplicar: Impuestos directos, siempre que se dieran circunstancias fijadas en el inciso 2 artículo 67.

3) Le corresponden al Estado Nacional y a las Provincias la potestad - concurrente y permanente- para aplicar: Impuestos indirectos con excepción de los aduaneros que le corresponden exclusivamente a Nación.

4) Le corresponden a las Provincias la potestad -exclusiva y permanente- para aplicar: impuestos directos, salvo los de posible concurrencia con Nación, que pertenecen al segundo grupo.

Con el paso del tiempo la Nación comienza a centralizar, cada vez más, el poder tributario. A esto debe sumársele que a partir de los años setenta comienza a darse una fuerte política de descentralización de gastos de la Nación a las Provincias.

A grandes rasgos, la tendencia desde la creación de la Constitución hasta fines de los años ochenta ha sido clara en el caso Argentino: se ha evolucionado en la

¹ Poder tributario, también llamado poder de imposición o potestad tributaria, puede definirse como la facultad inherente al Estado para exigir tributos dentro de los límites establecidos por la Constitución, y que sólo puede manifestarse por medio de normas legales, es decir, la Ley es el único modo de manifestación de poder tributario.

descentralización por el lado de los gastos y centralización por el lado de los ingresos. Como consecuencia de esta tendencia el uso de transferencias intergubernamentales ha crecido en importancia, llegando a la situación actual del federalismo fiscal argentino, donde se necesita una redefinición del sistema de distribución de los recursos de origen nacional, con pautas más claras y estables.

Analicemos más detalladamente esta tendencia. Bajo la misma Constitución Nacional de 1853, la coordinación financiera entre Nación y Provincias y la distribución de potestades tributarias, han variado en el tiempo.

Entre 1853 y 1890, el sistema de coordinación financiera entre niveles de gobierno tomó la forma de "separación de fuentes". El gobierno Nacional se financiaba a través de los impuestos al comercio exterior (impuestos aduaneros) y la venta de tierras públicas, y a las Provincias les quedaban los impuestos internos.²

En 1891, con la crisis del sector externo, los precios de los productos de exportación argentinos caen drásticamente y con ellos los ingresos del gobierno Nacional, que hasta ese momento se financiaba, en gran parte con impuestos aduaneros. A causa de esto, Pellegrini sanciona en el orden nacional impuestos internos, que hasta ese momento eran facultad exclusiva de las Provincias, desarrollándose una guerra tributaria entre Nación y Provincias en cuanto a los impuestos internos.

Esta situación se extiende hasta los años treinta, y por lo tanto entre 1891-1930 el sistema de coordinación financiera entre Nación y Provincias toma la forma de "conurrencia de fuentes tributarias", donde el Gobierno Nacional tiene la exclusividad sobre el uso de impuestos al comercio exterior y la conurrencia con los gobiernos Provinciales en lo que respecta a impuestos internos.

En 1935, se rediseña la estructura tributaria, se unifican por ley los impuestos internos (a través de la Ley n° 12.139 conocida como "Régimen de Unificación de Impuestos Internos") y surge así el primer régimen de Coparticipación entre Nación y Provincias. La Nación recauda a través de la D.G.I. (y Aduanas que también recaudaba el IVA), y el producido de los impuestos internos unificados se distribuía entre la Nación y las Provincias. Luego, nacen los dos principales impuestos directos, que comienza a aplicar en forma temporaria la Nación:

- 1) Impuesto a los réditos (posteriormente Ganancias)
- 2) Impuesto a las ventas (posteriormente I.V.A.),

siendo estos sancionados bajo el mismo esquema mediante otra ley-convenio de coparticipación federal de impuestos. En 1951 nace un tercer sistema de coparticipación, debido a la creación del "Impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes", que es un impuesto nacional que se coparticipa hasta 1973.

² Se denomina impuestos internos a todo conjunto de tributos, agrupados en un mismo cuerpo legal, que recaen sobre la producción o el consumo de diversos productos. Se los llamaron así para distinguirlos de los impuestos sobre operaciones con el exterior, como por ejemplo: derechos aduaneros.

Desde 1935 y hasta mediados de los años setenta, se puede decir que el funcionamiento del federalismo tuvo como principal objetivo la cooperación entre las Provincias, con los conflictos razonables que surgen entre niveles de gobierno en cuanto a la discusión de que impuestos forman la masa coparticipable, que métodos eran los más apropiados para la distribución primaria y secundaria de fondos, etc. Pero es durante los últimos años de este período, que comienza a avanzarse en la centralización de impuestos, estando aún en manos de Nación los principales impuestos directos que se suponían tenían aplicación temporaria por parte de la misma, con una paulatina descentralización de gastos y funciones hacia las Provincias.

Este período implicó fuertes y crecientes redistribuciones territoriales, resultante estas de los porcentajes de distribución secundaria de fondos, estando en función de indicadores ponderados de “necesidad” y “capacidad” fiscal de las jurisdicciones miembro.

Con la sanción en 1973 de la Ley 20.221, conocida como ley-convenio de Coparticipación de Impuestos, se unifican los tres regímenes anteriores de distribución de los distintos impuestos. El artículo 2 de dicha Ley-convenio proveía la siguiente distribución primaria de fondos:

- a) 48,5 % para la Nación
- b) 48,5 % para el conjunto de Provincias, y
- c) 3 % para el Fondo de Desarrollo Regional, manejado por Nación a través del Ministerio del Interior.

El artículo 3 de la misma ley-convenio establecía los siguientes criterios para la distribución secundaria -entre Provincias-:

- a) 65 % directamente proporcional a la población.
- b) 25 % en proporción a la brecha de desarrollo entre cada Provincia y el área más desarrollada del país.
- c) 10 % para las Provincias que no superen el promedio de densidad poblacional del país.

En diciembre de 1984 caduca la Ley 20.221, y nada se decide sobre el tema de porcentajes y criterios de distribución de fondos; así, durante 1985-87 no hay régimen de coparticipación, distribuyéndose los fondos de acuerdo al poder político de cada jurisdicción. El caos vivido durante este período llevó al convencimiento de todas las partes, de la necesidad de encontrar un arreglo para restablecer la normalidad.

En enero de 1988 se sanciona la Ley 23.548, que fue una ley-convenio que se estableció como régimen transitorio de distribución de fondos, que sufre modificaciones en sus disposiciones, pero sigue siendo la base del actual sistema de coparticipación.

En esta ley la distribución primaria y secundaria de fondos se realiza a través de porcentajes fijos, sin ningún criterio objetivo. Para la distribución primaria los porcentajes, que no corresponden con los que inicialmente establecía la Ley, debido a la incorporación de Tierra del Fuego como Provincia, son:

- a) 41,952 % Gobierno Nacional.
- b) 57, 048% para el conjunto de Provincias.
- c) 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. (A.T.N.)

El Dr: Porto, en su libro de Federalismo Fiscal, divide la evolución del federalismo fiscal argentino en tres grandes etapas cronológicas, caracterizadas por una forma particular de federalismo que el autor define como:

- a) "Federalismo Competitivo", para el período 1853 - 1935.
- b) "Federalismo Cooperativo", para el período que va de 1935 a fines de los años setenta.
- c) "Federalismo Coercitivo", de 1980 hasta la actualidad.

El nombre que caracteriza a cada una de estas etapas definen la forma que ha tomado el federalismo fiscal argentino a lo largo de su evolución, que va desde 1853 a la actualidad.

El actual sistema de coparticipación ha llevado a fuertes redistribuciones territoriales de fondos y a asignaciones ineficientes de fondos, pero esto será el tema de estudio del siguiente apartado, donde con datos empíricos describiremos la situación financiera de los distintos gobiernos provinciales, donde analizaremos la importancia de las transferencias sobre los presupuestos provinciales, y cómo afectan éstas la asignación de recursos y la distribución de la renta.

La evolución histórica del Federalismo Fiscal Argentino, se caracteriza por una gran inestabilidad de las reglas, poco claras y sin pautas objetivas de distribución, que hicieron que se llegara a la actual situación. Incluso en la Reforma de la Constitución de agosto de 1994, se incluye en las disposiciones transitorias la necesidad de definir nuevas reglas de juego, con un límite de tiempo que exige que tal definición no puede ir más allá de la finalización del año 1996.

Capítulo 3

SITUACIÓN ACTUAL ARGENTINA

A. MARCO INTRODUCTORIO

En el apartado anterior tratamos la evolución histórica de federalismo argentino, obteniendo como conclusión que la estructura vertical de gobierno se caracterizó por una caída de la participación del gobierno nacional en el gasto y una clara concentración de los ingresos públicos en manos del mismo. La comprobación de esto puede observarse en el siguiente cuadro, elaborado por el Dr.: A. Porto¹ sobre la estructura del Sector Público Argentino para dos años, 1916 y 1991.

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO

Período 1916 - 1991. Estructura porcentual

Jurisdicciones	1916 Gasto Total	1991			
		Con Previsión		Sin Previsión	
		Gasto Total	Ingreso Total	Gasto Total	Ingreso Total
Gobierno Nacional	63,3	55,6	81,8	48,9	76,7
Provincias y M.C.B.A.	25,0	35,7	14,1	39,5	18,1
Municipalidades de Provincia	11,7	8,7	4,1	11,5	5,2

Fuente: Elaboración Dr. A. Porto en base a datos de E. Bunge (1917), y de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Este cuadro nos muestra como el Gobierno Nacional pasa de ejecutar el 63% del total del gasto del sector público argentino (S.P.A.) en el año 1916, a sólo gastar el 55.6% en 1991. Mientras que para el conjunto de las Provincias ocurre lo contrario, presentan un aumento en la participación del gasto del S.P.A., pasando de ejecutar el 25% en 1916 a un 35,7% en 1991.

¹ Porto, Alberto (1990) "Federalismo Fiscal. El caso Argentino", Editorial: Tesis, Buenos Aires.

FIEL² presenta datos de la participación en el gasto por niveles de gobierno, donde el objetivo principal es mostrar la descentralización de funciones para Argentina en comparación con otros países. Además presenta información de la participación en los ingresos del sector público argentino por niveles de gobierno. Los cuadros elaborados por FIEL son los siguientes y presentan datos para los años 1970 y 1988 y para tres países: Argentina, EE.UU. y Suiza.

PARTICIPACION EN EL GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO (1)

Estructura porcentual

Países	1970			1988		
	Nación	Provincias	Municipios	Nación	Provincias	Municipios
Argentina	53	38	9	42	47	11
EE.UU. (*)	56	16	28	46	22	32
Suiza	27	43	30	26	42	32

(*): Para EE.UU. los datos corresponden a los años 1972 y 1989, respectivamente.

(1): Excluye intereses de la deuda pública, al sistema de seguridad social y a las empresas públicas.

Fuente: Elaboración propia de FIEL.

PARTICIPACION EN LOS RECURSOS POR NIVELES DE GOBIERNO

Estructura porcentual

Países	1970			1988		
	Nación	Provincias	Municipios	Nación	Provincias	Municipios
Argentina	74	20	6	74	20	6
EE.UU. (*)	64	18	18	53	26	21
Suiza	35	40	25	29	28	43

(*): Para EE.UU. los datos corresponden a los años 1972 y 1989, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia de FIEL.

Estos cuadros muestran la gran concentración en manos de Nación de los ingresos del S.P.A. y la descentralización de funciones a los niveles inferiores de gobierno. Suiza es el país que presenta la mayor descentralización del gasto, y EE.UU. tiene una participación

² "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina", FIEL, 1993.

en el gasto del Gobierno Federal similar a la de Argentina. Pero tanto EE.UU. como Suiza avanzaron en la descentralización por el lado de los ingresos. En Suiza los municipios recaudan, para 1988, el 43% del total de ingresos del sector público suizo; mientras que en Argentina, para el mismo año, los municipios sólo recaudan el 6% de los ingresos del S.P.A., observando que no se avanzó en la descentralización por el lado de los recursos.

En Argentina, la concentración de la recaudación de impuestos en el nivel superior de gobierno y la descentralización de gastos, ha implicado un fuerte desequilibrio vertical en las finanzas del sector público, pasando a desempeñar un papel muy importante las transferencias del gobierno nacional. A todo esto debe sumarse que el funcionamiento de las reglas del federalismo argentino ha provocado un fuerte desequilibrio horizontal, que se traduce en un variado comportamiento fiscal de las distintas provincias. Así para algunas provincias las transferencias del gobierno nacional financian partes muy importantes de los presupuestos.

A continuación trataremos de investigar cuales fueron las causas que marcaron el desarrollo del funcionamiento del federalismo argentino, teniendo en cuenta que éste estuvo afectado por cuestiones tales como: la falta de estabilidad y criterios objetivos de las reglas del juego, el tipo de transferencias que forman la masa a distribuir entre el conjunto de provincias, el diferente poder político de las provincias para hacer presión en la distribución de fondos, etc.

La organización de este apartado se hará de la siguiente manera: primero presentaremos una *foto* de la actual situación de las finanzas públicas provinciales, con cuadros que contengan información sobre:

- población que debe atender cada jurisdicción,
- densidad poblacional,
- proporción del PBI nacional que producen,
- gasto público por habitante,
- porcentaje del gasto que financian con recursos de origen nacional,
- empleados públicos cada mil habitantes,
- sistema de transferencias, etc.

Así como indicadores de eficiencia del gasto a través de variables como:

- niveles de educación alcanzados,
- tasa de mortalidad infantil,
- porcentaje de la población con N.B.I.,
- porcentaje de la población sin agua corriente ni cloaca, etc.

Luego trataremos el tema de las relaciones que existen entre las distintas variables, tratando de encontrar los efectos sobre la eficiencia económica y la equidad.

B. SITUACION ACTUAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES

Comenzaremos el análisis presentando variables que contienen información demográfica en el Cuadro n° 1:

CUADRO N°1
INFORMACION DEMOGRAFICA
Año 1993

Provincias	Población				Superficie		Densidad
	En miles de habitantes			Estruc	En km2	Estruc	Poblacional
	Urbana	Rural	Total	%		%	
Buenos Aires	12.195	710	12.905	38,5	307.571	11,1	42,0
Catamarca	195	83	278	0,8	102.602	3,7	2,7
Chaco	610	257	867	2,6	99.633	3,6	8,7
Chubut	330	46	376	1,1	224.686	8,1	1,7
Córdoba	2.422	411	2.833	8,5	165.321	5,9	17,1
Corrientes	608	215	823	2,5	88.199	3,2	9,3
Entre Ríos	811	233	1.044	3,1	78.781	2,8	13,3
Formosa	304	127	431	1,3	72.066	2,6	6,0
Jujuy	439	95	534	1,6	53.219	1,9	10,0
La Pampa	202	69	271	0,8	143.440	5,2	1,9
La Rioja	175	58	233	0,7	89.680	3,2	2,6
Mendoza	1.136	322	1.458	4,4	148.827	5,4	9,8
Misiones	527	305	832	2,5	29.801	1,1	27,9
Neuquén	349	55	404	1,2	94.078	3,4	4,3
Río Negro	425	107	532	1,6	203.013	7,3	2,6
Salta	715	191	906	2,7	155.488	5,6	5,8
San Juan	438	104	542	1,6	89.651	3,2	6,0
San Luis	245	57	302	0,9	76.748	2,8	3,9
Santa Cruz	155	15	170	0,5	243.943	8,8	0,7
Santa Fe	2.444	415	2.859	8,5	133.007	4,8	21,5
Stgo.del Estero	417	269	686	2,0	136.351	4,9	5,0
Tierra del Fuego	80	2	82	0,2	21.571	0,8	3,8
Tucumán	900	274	1.174	3,5	22.524	0,8	52,1
Total Provincial	26.124	4.418	30.542	91,1	2.780.200	100,0	11,0
Capital Federal	2.969	0	2.969	8,9	200	0,0	14.845,0
Total país	29.093	4.418	33.511	100,0	2.780.400	100,0	12,1
Bs As, Córdoba, Sta Fe y Mendoza	18.198	1.857	20.055	59,8	754.726	27,1	26,6
Resto Provincias	7.926	2.561	10.487	31,3	2.025.474	72,8	5,2

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC.

Este cuadro nos muestra que el 69% de la población total del país se encuentra en las cuatro provincias clasificadas como *avanzadas*³ y la Capital Federal: Buenos Aires con el 38,5% del total, Capital Federal con el 8,9%, Santa Fe con el 8,5%, Córdoba con el 8,5% y Mendoza con el 4,4%. Esto demuestra la gran concentración poblacional de Argentina, ya que en sólo el 27% del territorio Nacional se encuentra el 69% de la población total de país. El restante 31% se distribuye entre las 19 jurisdicciones que faltan para completar el territorio nacional, con una variación en los porcentajes de población que oscila en un rango que va de un mínimo del 0,2% para Tierra del Fuego a un máximo de 3,5% para Tucumán.

La variable *población* es muy importante en la determinación de los bienes y servicios públicos que el gobierno provincial debe proveer, ya que cada jurisdicción tendrá una demanda potencial a satisfacer que va a estar dada por la cantidad de población que la misma tenga en su territorio, y a mayor demanda (población) mayor será el costo total de los servicios a proveer.

Aquí merece mención un tema no estudiado a fondo por la teoría económica, que es el de diferencia de costos en la prestación de los servicios públicos de las distintas jurisdicciones. Una de sus principales causas es la distinta densidad poblacional; comúnmente se sostiene que a menor densidad poblacional mayor será el costo de prestación de los servicios, debido a la dispersión poblacional. Pero en la realidad esto no parece ser tan así; primero por que la población no se distribuye homogéneamente en un territorio sino que se concentra en ciudades, y segundo porque parte del territorio presenta características que lo hacen no habitable por el hombre, tal es el caso de grandes montañas, ríos y lagunas, selvas y montes, etc., y en donde el gasto público para atender esas regiones es prácticamente nulo.

Por esto es que el tema de la densidad poblacional debe relativizarse como principal medida del costo de la prestación de los servicios públicos, ya que podemos tener una jurisdicción con un gran territorio y relativamente poca población, pero la misma estar concentrada en grandes ciudades y el resto del territorio estar despoblado.

La Ley 20.221⁴ que establecía el Sistema de distribución de recursos entre la Nación y las Provincias para el período 1973-1984, incluía a la densidad poblacional como uno de los criterios para la distribución de fondos entre las provincias. Así, el 10% de la distribución era función de la "dispersión por población", y en su propio texto la Ley decía: "La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las provincias de *baja densidad de población* respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos".

El Cuadro n° 2 muestra para el año 1993 los datos para las variables fiscales más importantes por Provincia:

³ Clasificación hecha por Nuñez Miñana y Porto.

⁴ Esta fue la Ley de distribución de recursos de origen nacional durante los años 1973-1984. Boletín oficial, Bol.14 (1973). Ley 20.221, sancionada y promulgada el 21 de marzo de 1973.

CUADRO Nº2
INDICADORES FISCALES
Año 1993

Provincias	Gasto Público \$ por Hab.	Recursos Origen Nac. \$ por Hab.	% financiamiento con Recursos de origen Nacional	Presión Tributaria Rec.Trib./PBI
Buenos Aires	539	255	47,3	3,55
Catamarca	1.602	1.226	76,5	1,65
Chaco	836	681	81,5	2,52
Chubut	1.202	974	81,0	1,15
Córdoba	747	369	49,4	3,89
Corrientes	725	615	84,8	1,94
Entre Ríos	863	590	68,4	3,90
Formosa	1.136	1.029	90,6	2,09
Jujuy	891	760	85,3	1,75
La Pampa	1.503	1.042	69,3	2,82
La Rioja	1.892	1.729	91,4	2,96
Mendoza	714	408	57,1	3,05
Misiones	720	550	76,4	2,76
Neuquén	2.039	1.266	62,1	1,98
Río Negro	1.111	709	63,8	2,73
Salta	861	594	69,0	1,66
San Juan	995	810	81,4	2,89
San Luis	1.229	1.036	84,3	3,06
Santa Cruz	2.725	2.150	78,9	2,18
Santa Fe	683	373	54,6	3,06
Stgo del Estero	956	744	77,8	2,11
Tierra del Fuego	3.481	2.230	64,1	4,45
Tucumán	662	528	79,8	1,93
Total Provincial	749	467	62,3	3,13
Capital Federal	947	61	6,4	4,24
Total país	767	431	56,2	3,37
Bs As, Córdoba, Sta Fe y Mendoza	602	299	49,7	3,47
Resto Provincias	1.032	789	76,4	2,34

FUENTE:Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

De este cuadro se pueden extraer algunas relaciones importantes entre las variables. Para encontrarlas más fácilmente, trabajaremos de la siguiente manera: haremos un ranking de las provincias ordenándolas en función de cada una de las variables del cuadro anterior:

CUADRO N°3
RANKING DE LAS PROVINCIAS ORDENADAS SEGUN...
Año 1993

Gasto Público por Habitante		Recursos de origen Nacional por Hab.		% de financiamiento con Recursos Nac.		Presión Tributaria Recaud.Trib./ PBI	
Provincia	Gasto por Hab.	Provincia	Rec.Nc. por Hab.	Provincia	%	Provincia	Presión Tribut.
Buenos Aires	539	Buenos Aires	255	Buenos Aires	47,3	Chubut	1,15
Tucumán	662	Córdoba	369	Córdoba	49,4	Catamarca	1,65
Santa Fe	683	Santa Fe	373	Santa Fe	54,6	Salta	1,66
Mendoza	714	Mendoza	408	Mendoza	57,1	Jujuy	1,75
Misiones	720	Tucumán	528	Neuquén	62,1	Tucumán	1,93
Corrientes	725	Misiones	550	Río Negro	63,8	Corrientes	1,94
Córdoba	747	Entre Ríos	590	T. del Fuego	64,1	Neuquén	1,98
Chaco	836	Salta	594	Entre Ríos	68,4	Formosa	2,09
Salta	861	Corrientes	615	Salta	69,0	S. del Estero	2,11
Entre Ríos	863	Chaco	681	La Pampa	69,3	Santa Cruz	2,18
Jujuy	891	Río Negro	709	Misiones	76,4	Chaco	2,52
S. del Estero	956	S. del Estero	744	Catamarca	76,5	Río Negro	2,73
San Juan	995	Jujuy	760	S. del Estero	77,8	Misiones	2,76
Río Negro	1.111	San Juan	810	Santa Cruz	78,9	La Pampa	2,82
Formosa	1.136	Chubut	974	Tucumán	79,8	San Juan	2,89
Chubut	1.202	Formosa	1.029	Chubut	81,0	La Rioja	2,96
San Luis	1.229	San Luis	1.036	San Juan	81,4	Mendoza	3,05
La Pampa	1.503	La Pampa	1.042	Chaco	81,5	Santa Fe	3,06
Catamarca	1.602	Catamarca	1.226	San Luis	84,3	San Luis	3,06
La Rioja	1.892	Neuquén	1.266	Corrientes	84,8	Buenos Aires	3,55
Neuquén	2.039	La Rioja	1.729	Jujuy	85,3	Córdoba	3,89
Santa Cruz	2.725	Santa Cruz	2.150	Formosa	90,6	Entre Ríos	3,90
T. del Fuego	3.481	T. del Fuego	2.230	La Rioja	91,4	T. del Fuego	4,45

NOTA: El elevado nivel encontrado para la presión tributaria de Tierra del Fuego probablemente se deba a que el método de cálculo de su PBI usado lo subestima. Ver Apéndice Metodológico.

Las conclusiones a las que arribamos son las siguientes:

1. Las Provincias que reciben mayores transferencias nacionales por habitante son las mismas que presentan un mayor gasto público por habitante y financian parte importante de su presupuesto con recursos de origen nacional. Tal es el caso de provincias como:

Tierra del Fuego: que con el mayor gasto público por habitante del país (\$ 3.481), presenta el mayor valor de transferencias de nacionales por habitante, financiando un 64% de su presupuesto provincial con recursos de origen nacional. Debido a la metodología utilizada para el cálculo del PBI por provincia, el valor para Tierra del Fuego queda subestimado, lo que eleva el valor de su presión tributaria ubicándola en el primer lugar para los valores de la muestra. En la sección Apéndice Metodológico se presenta el cálculo utilizado para la obtención del PBI por provincia para el año 1993.

Santa Cruz: casi el 80% de su presupuesto es financiado con recursos de origen nacional, ocupando el segundo lugar para los valores de: gasto público por habitante (\$2.725 por habitante por año) y recursos de origen nacional por habitante (\$2.150).

Chubut: que con el menor valor de presión tributaria presenta valores para las demás variables que superan ampliamente los valores de las llamadas *provincias avanzadas*.

Si comparamos estos casos anteriores con, por ejemplo, la situación de las siguientes provincias, las diferencias son importantes:

Buenos Aires: que con el menor porcentaje de financiamiento con recursos de origen nacional (47%), lo que implica un 53% del gasto financiado con recursos propios, presenta el menor gasto público por habitante del conjunto de todas las provincias (\$539 por habitante por año) y el menor valor de la muestra para la variable recursos de origen nacional por habitante (\$255). Con respecto a la variable presión tributaria Buenos Aires ocupa el cuarto lugar en la muestra.

Córdoba: con un 50% de autofinanciamiento y con una presión tributaria del orden de 3,9% de su PBI, registra uno de los menores valores para la variable recursos de origen nacional por habitante (\$369 por habitante por año) y un gasto público por habitante de \$747 por habitante.

En general podemos afirmar mirando el Cuadro nº 3, que las provincias patagónicas ocupan los primeros puestos en el ordenamiento según el gasto público por habitante, superando todas los \$1.000 por habitante por año. Y en lo que respecta a recursos de origen nacional representan algunos de los valores más altos de la muestra. Para estas provincias el porcentaje de financiamiento con recursos de origen nacional oscila entre un 60% y 80%. Exceptuando a la provincia de Tierra del Fuego, la recaudación tributaria provincial de las provincias patagónicas no supera el 2,7% de su PBI.

Otra tendencia -claramente opuesta a la de las provincias patagónicas- es la formada por las provincias de mayor PBI, pero no necesariamente de mayor riqueza por habitante. Estas presentan los menores valores de la muestra para las variables recursos de origen nacional por habitante, gasto público por habitante y porcentaje de financiamiento con recursos de origen nacional, teniendo todas una presión tributaria de más del 3%; tal es el caso de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Tucumán.

Entonces los datos parecen confirmar el efecto “flypaper”, que sostiene que el comportamiento de los gobiernos receptores funciona así: las mayores transferencias que reciben del gobierno nacional las utilizan para incrementar el gasto público. Para el caso argentino en general se cumple la siguiente relación causa-efecto:

A *mayores* recursos de origen nacional \longrightarrow “Flypaper effect”: *mayor* gasto público

Cumpléndose también para los datos la siguiente relación:

A *mayores* recursos de origen nacional \longrightarrow *menor* presión tributaria

Analizaremos a continuación qué proporción del PBI nacional produce cada provincia. Así presentaremos el Cuadro n° 4 que contiene, además de los datos del PBI por provincia, la población, por razones que a continuación explicaremos.

El cuadro está ordenado en forma decreciente según el PBI por habitante. Resulta lógico que las provincias que producen los mayores porcentajes del PBI nacional sean las mismas que presentan la mayor proporción de la población, debido a que la población se concentra geográficamente y con ella el nivel de actividad económica.

Así Buenos Aires produciendo el 33,2%⁵ del PBI nacional, Santa Fe el 9,6%, Córdoba con el 7,6%, Mendoza con el 4,5% y Capital Federal con el 21,6%, producen en conjunto el 77% del total del PBI de la Argentina para el año 1993, concentrando estas mismas jurisdicciones el 70% de la población total del país.

Pero, ¿Qué ocurre con el PBI por habitante? En el Cuadro n° 4 aparecen encabezando los valores más altos del PBI por habitante año 1993 las provincias patagónicas seguidas por las provincias clasificadas como *avanzadas*. ¿Cómo puede ocurrir que el conjunto de provincias patagónicas que se supone tienen la mayor capacidad tributaria (dada por los altos valores de su PBI por habitante) presenten porcentajes tan altos de financiamiento con recursos de origen nacional?

Parece lógico que exista una relación positiva entre PBI per capita y recaudación tributaria per capita ¿Qué ocurre con el esfuerzo fiscal de estas provincias? Parece que resulta más fácil financiarse con recursos que gira Nación que tratar de obtener la recaudación tributaria -propia- potencial, más aún cuando el régimen de reparto de recursos

⁵ Utilizando distinta metodología, el proyecto conjunto entre Naciones Unidas y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires PNUD/ARG/93/009 estimó una participación para la provincia de Buenos Aires bastante similar, del 35%. Ver Cuadernos de Economía N° 2 “Estimación de la actividad económica de la provincia de Buenos Aires para el año 1992: valor bruto de producción geográfico y valor agregado”, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1994.

de origen nacional facilita este comportamiento, debido a la falta de criterios objetivos de distribución de fondos.

CUADRO Nº4
P.B.I Y POBLACION POR PROVINCIA
Año 1993

PROVINCIA	POBLACION		PBI		PBI POR HABITANTE
	Miles Hab	Estruc %	Mill \$	Estruc %	
Neuquén	404	1,2	4.765	1,9	11.796
Santa Cruz	170	0,5	2.005	0,8	11.792
Tierra del Fuego	82	0,2	967	0,4	11.792
La Pampa	271	0,8	3.123	1,2	11.522
Chubut	376	1,1	4.269	1,7	11.354
Santa Fe	2.859	8,5	24.537	9,6	8.582
Río Negro	532	1,6	4.457	1,7	8.378
Mendoza	1.458	4,4	11.486	4,5	7.878
San Luis	302	0,9	2.149	0,8	7.117
Córdoba	2.833	8,5	19.289	7,6	6.809
Buenos Aires	12.905	38,5	84.867	33,2	6.576
Tucumán	1.174	3,5	7.268	2,8	6.191
Salta	906	2,7	5.280	2,1	5.828
Jujuy	534	1,6	2.876	1,1	5.385
Catamarca	278	0,8	1.398	0,5	5.030
Entre Ríos	1.044	3,1	5.249	2,1	5.028
San Juan	542	1,6	2.477	1,0	4.571
Corrientes	823	2,5	3.617	1,4	4.395
La Rioja	233	0,7	814	0,3	3.492
Misiones	832	2,5	2.825	1,1	3.395
Sgo del Estero	686	2,0	2.270	0,9	3.309
Chaco	867	2,6	2.808	1,1	3.239
Formosa	431	1,3	1.291	0,5	2.995
Total Provincial	30.542	91,1	200.087	78,4	6.551
Capital Federal	2.969	8,9	55.239	21,6	18.605
Total país	33.511	100,0	255.326	100,0	7.679

FUENTE: Población: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

PBI: en la sección de Apéndice Metodológico se detalla el cálculo del PBI por habitante 1993 en base a
- CFI -Banco Mundial, BCRA e INDEC.

Una vez presentada la situación actual de las variables más importantes, analizaremos a continuación el régimen de transferencias argentino, para abordar el tema de redistribución territorial así como cuestiones de eficiencia en el gasto público provincial.

C. RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL: COMPOSICION Y DISTRIBUCION

Comenzaremos por presentar información sobre qué tipo de transferencias recibe el conjunto de provincias. Presentaremos la información dividiendo a las transferencias en dos tipos básicos: las de tipo condicionadas que tienen un determinado fin, y las que no tienen finalidad específica que son las incondicionales.

CUADRO Nº 5 .A.
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
 En millones de pesos - Año 1993-

Provincias	Transferencias Condicionadas					Transferencias No Condicionadas				TOTAL
	FO.NA.VI.	Copart. Vial	Ganancias L.24.073	Otros (1)	Sub-total	Copartic Federal	Transf. Servicios	Otros (2)	Sub-total	
Buenos Aires	107,3	62,2	426,7	128,0	724,2	1.927,3	457,6	4,1	2.389,1	3.113,3
Catamarca	17,8	5,8	3,1	17,8	44,5	240,0	20,9	29,0	289,9	334,4
Chaco	39,0	8,8	12,9	22,2	82,9	437,8	32,4	12,6	482,8	565,6
Chubut	29,9	6,7	3,1	13,2	53,0	137,8	24,4	37,6	199,9	252,8
Córdoba	42,9	22,3	19,0	44,8	129,1	773,8	115,5	13,0	902,3	1.031,4
Corrientes	41,0	8,7	10,9	19,8	80,4	326,3	39,3	51,5	417,1	497,5
Entre Ríos	31,3	14,2	10,5	23,3	79,3	428,5	66,9	30,7	526,1	605,5
Formosa	32,1	6,2	5,7	15,6	59,6	319,5	19,3	30,3	369,1	428,7
Jujuy	25,4	5,5	7,1	15,1	53,1	249,3	31,4	32,2	312,9	366,0
La Pampa	16,7	7,2	1,6	10,2	35,6	164,8	18,9	38,0	221,7	257,3
La Rioja	13,8	5,6	2,1	15,4	37,0	181,7	20,1	119,0	320,7	357,7
Mendoza	30,5	11,8	10,3	25,2	77,7	366,0	62,4	30,3	458,6	536,4
Misiones	38,4	9,6	9,4	15,6	73,1	289,9	32,5	33,7	356,1	429,2
Neuquén	34,4	7,2	3,3	11,5	56,6	151,3	17,7	34,6	203,6	260,2
Río Negro	36,7	6,9	5,2	14,5	63,4	219,9	15,1	35,2	270,1	333,5
Salta	33,6	7,9	11,0	20,6	73,1	336,4	39,6	42,9	418,9	492,0
San Juan	27,8	6,2	5,1	17,6	56,7	296,7	30,6	30,2	357,5	414,1
San Luis	30,8	9,7	2,4	12,3	55,2	200,3	19,1	29,8	249,3	304,4
Santa Cruz	24,2	6,5	1,0	13,6	45,2	137,8	8,5	39,8	186,1	231,4
Santa Fe	43,6	26,3	21,3	46,2	137,4	784,4	124,3	20,5	929,1	1.066,6
Stgo del Estero	36,3	8,5	10,8	20,8	76,4	362,6	32,4	35,8	430,8	507,2
T. del Fuego	21,6	3,9	0,2	6,0	31,8	59,6	12,0	40,4	112,0	143,7
Tucumán	38,0	9,0	14,6	25,6	87,2	417,5	54,9	42,2	514,6	601,8
Total Provincial	793,1	266,9	597,2	555,1	2.212,4	8.809,4	1.295,6	813,4	10.918,4	13.130,7
Capital Federal	10,1	-	-	25,8	35,9	145,0	-	0,0	145,0	180,9
Total país	803,2	266,9	597,2	580,8	2.248,3	8.954,4	1.295,6	813,4	11.063,4	13.311,7

FUENTE: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

NOTA: (1): Incluye F.E.D.E.I., Previsión Social Provincial, Fondo Educativo y Obras de Infraestructura.

(2): Incluye L. 23.549, Fondo Desequilibrios Fiscales Provinciales, Fondo Compensador de Desequilibrio Provincial y A.T.N.

Del análisis del Cuadro nº 5 .A. resulta que el régimen de distribución de recursos de origen nacional argentino, para el año 1993, está en un 83% constituido por el tipo de transferencias no condicionadas, y dentro de éstas la más importante es la que se otorga en

concepto de Coparticipación federal de impuestos. La coparticipación entre las provincias surge de aplicar porcentajes fijos, con lo que el 67% de los recursos de origen nacional se distribuye sin criterio explícito alguno.

Según el tipo de condicionamiento, las transferencias con fin específico pueden subdividirse en: "FUERTE" o "DEBIL". Así las de condicionamiento "FUERTE" son aquellas que determinan el nivel del gasto para la cual se destinan, tal es el caso de FO.NA.VI. que es un fondo destinado a la construcción de viviendas o el caso de la Coparticipación Vial destinado a la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial provincial. Hay motivos para creer que, si los recursos se recibiesen sin fin específico, el gasto provincial en estas finalidades sería menor. Las transferencias condicionadas que no alteran la distribución por finalidad del gasto son las aquí clasificadas como de condicionamiento "DEBIL"; el ejemplo más claro lo constituye el Fondo Educativo (incluido en el "otros") que representa un monto muy pequeño en relación al gasto provincial en educación.

CUADRO Nº 5 .B.
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
Estructura % sobre el Total provincial - Año 1993-

Provincias	Transferencias Condicionadas					Transferencias No Condicionadas				TOTAL
	FO.NA.VI	Copart. Vial	Ganancias L.24.073	Otros (1)	Sub Total	Copartic. Federal	Transf.de Servicios	Otros (2)	Sub Total	
Buenos Aires	13.5	23.3	71.4	23.1	32.7	21.9	35.3	0.0	22.4	24.2
Catamarca	2.2	2.2	0.5	3.2	2.0	2.7	1.6	4.9	2.7	2.6
Chaco	4.9	3.3	2.2	4.0	3.7	5.0	2.5	0.4	4.4	4.3
Chubut	3.8	2.5	0.5	2.4	2.4	1.6	1.9	6.7	1.9	2.0
Córdoba	5.4	8.4	3.2	8.1	5.8	8.8	8.9	1.1	8.4	8.0
Corrientes	5.2	3.3	1.8	3.6	3.6	3.7	3.0	1.3	3.5	3.5
Entre Ríos	4.0	5.3	1.8	4.2	3.6	4.9	5.2	4.0	4.9	4.6
Formosa	4.0	2.3	1.0	2.8	2.7	3.6	1.5	4.9	3.4	3.3
Jujuy	3.2	2.1	1.2	2.7	2.4	2.8	2.4	4.9	2.9	2.8
La Pampa	2.1	2.7	0.3	1.8	1.6	1.9	1.5	5.6	2.0	1.9
La Rioja	1.7	2.1	0.4	2.8	1.7	2.1	1.5	4.9	2.1	2.1
Mendoza	3.8	4.4	1.7	4.5	3.5	4.2	4.8	4.9	4.3	4.1
Misiones	4.8	3.6	1.6	2.8	3.3	3.3	2.5	4.9	3.3	3.3
Neuquén	4.3	2.7	0.6	2.1	2.6	1.7	1.4	5.6	1.9	2.0
Río Negro	4.6	2.6	0.9	2.6	2.9	2.5	1.2	5.6	2.5	2.6
Salta	4.2	3.0	1.8	3.7	3.3	3.8	3.1	5.6	3.8	3.7
San Juan	3.5	2.3	0.9	3.2	2.6	3.4	2.4	4.9	3.3	3.2
San Luis	3.9	3.6	0.4	2.2	2.5	2.3	1.5	4.9	2.3	2.3
Santa Cruz	3.0	2.5	0.2	2.4	2.0	1.6	0.7	6.7	1.7	1.8
Santa Fe	5.5	9.9	3.6	8.3	6.2	8.9	9.6	1.1	8.6	8.2
S. del Estero	4.6	3.2	1.8	3.8	3.5	4.1	2.5	4.9	4.0	3.9
T. del Fuego	2.7	1.5	0.0	1.1	1.4	0.7	0.9	6.7	1.0	1.1
Tucumán	4.8	3.4	2.4	4.6	3.9	4.7	4.2	5.0	4.7	4.6
Total Provincial	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

NOTA: (1): Incluye F.E.D.E.I., Previsión Social Provincial, Fondo Educativo y Obras de Infraestructura.

(2): Incluye L. 23.549, Fondo Desequilibrios Fiscales Provinciales, Fondo Compensador de Desequilibrio Provincial y A.T.N.

En la parte .B. del Cuadro n° 5 se muestran los porcentajes de distribución de los distintos conceptos que conforman el total de los recursos de origen nacional para el conjunto de provincias.

A continuación atenderemos las siguientes dos cuestiones:

- a. El mecanismo de redistribución territorial de recursos que surge del funcionamiento del federalismo fiscal.
- b. Comparaciones de eficiencia productiva del gasto público entre los distintos gobiernos provinciales.

D. MECANISMO DE REDISTRIBUCION REGIONAL DE INGRESOS

La evolución histórica del federalismo fiscal argentino muestra que luego de la primera ley de coparticipación de impuestos, en 1935, y como consecuencia de que el régimen de distribución de fondos tenía como objetivo la cooperación entre las partes, comienza un proceso de redistribución territorial de recursos de las provincias clasificadas como *avanzadas* al resto, y en especial a las provincias de baja densidad, que se fue acentuando con el paso del tiempo.

El siguiente Cuadro n° 6 presentado por el Lic. A. Elizagaray⁶ contiene información acerca del gasto público provincial total per capita por grupo de provincias para distintos años:

CUADRO N° 6
GASTO PROVINCIAL TOTAL P.C. POR GRUPO DE PROVINCIAS
Promedio = 100

Años	Grupo de Provincias			
	Avanzadas	Baja Densidad	Intermedias	Rezagadas
1900	124	(1)	69	26
1916	112	(1)	83	49
1934	111	(1)	87	42
1960	96	156	105	104
1970	92	234	101	104
1980	86	215	114	125
1986	75	282	131	141
1991	79	223	117	143

Nota: (1): El promedio para estos tres años no incluye al grupo de provincias de baja densidad por ser poco significativo, ya que eran provincias despobladas en esa época.

⁶ “La redistribución territorial de gastos entre provincias: posibles causas e impacto”. Atilio A. Elizagaray. 27^{as} Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, Septiembre de 1994.

Aquí resulta fácil observar la redistribución de fondos de las provincias *avanzadas* al resto. Las primeras tres filas del cuadro presentan datos para años anteriores a la primera ley de coparticipación, donde claramente las provincias *avanzadas* gastaban más que el promedio, como consecuencia de que cada provincia gastaba en función a lo que recaudaba. Los datos siguientes contienen información para años más recientes y además agrega en la muestra los valores para las provincias de baja densidad, donde claramente se acentúa tal redistribución: las provincias clasificadas como *avanzadas* gastan cada vez menos que el promedio y el resto de las provincias en general gastan cada vez más, con un aumento muy importante de las de *baja densidad*. Este comportamiento fue inducido por la tendencia que mostró la distribución de fondos a partir de los distintos regímenes de coparticipación de impuestos que se fueron sucediendo.

Si a esta situación le agregamos la instrumentación de los regímenes de promoción industrial, los montos transferidos a las provincias en concepto de aportes discrecionales y la regionalización del gasto nacional, el proceso de redistribución que surge como consecuencia del funcionamiento del federalismo se agudiza aún más.

Sabiendo que existe redistribución entre las provincias a través de los fondos públicos, resulta conveniente medir de alguna manera este efecto. Para esto nos valemos de un modelo que estima el monto de la transferencias que posibilitarían igualar la prestación de servicios públicos provinciales en todo el territorio del país.

Modelo para medir la redistribución del sistema de distribución de fondos públicos.

Dividimos a las transferencias que gira el gobierno nacional argentino a las jurisdicciones en tramos. Los dos primeros tramos encuentran su justificación de acuerdo a la distribución de responsabilidades de gastos e ingresos entre niveles de gobierno, quedando un tercer tramo llamado “resto” de transferencias que más adelante analizaremos. Comenzaremos por explicar como obtuvimos cada uno de los tramos:

El **1^{er} tramo** surge de la aplicación del criterio devolutivo; las transferencias se harían en proporción a los impuestos nacionales recaudados en cada provincia; la idea sería devolverle a las provincias lo que aportaron a la masa de recursos recaudados por Nación⁷. Los valores según este criterio se exponen en la primera columna del Cuadro n° 9 que presenta el vector de “Transferencias devolutivas”, tomando como “proxi” de la proporción de impuestos recaudados en cada provincia, el porcentaje de participación en el PBI nacional, excluido el de Capital Federal.

Si comparamos este criterio, que no implica ningún tipo de redistribución entre las jurisdicciones, con la actual distribución de fondos entre las provincias, representado en el cuadro por la columna “Transferencias efectivas” (columna 3 del Cuadro n° 9), surge a primera vista que el actual sistema tiene incorporados importantes efectos redistributivos.

⁷ Descontada la participación que le corresponde al gobierno Nacional.

Por ejemplo, Buenos Aires recibe el 56% de lo que debería recibir si el sistema fuera devolutivo, el restante 44% es aportado para su redistribución al conjunto de provincias. Por supuesto que no es sólo Buenos Aires la que aporta, sino que también redistribuyen al resto, aunque en una proporción menor, Santa Fe (aportando el 34% de los recursos que le corresponderían bajo un sistema devolutivo), Mendoza (el 29%), Córdoba (el 19%) y Chubut (el 10%).

El 2^{do} tramo corresponde al de transferencias de igualación: este tramo resulta necesario para compensar desigualdades que presentan aquellas provincias de base tributaria débil o con mayores costos de prestación de los servicios.

La columna 2 del Cuadro n° 9 contiene las “Transferencias de igualación” que muestra el valor que debería recibir cada provincia para atender sus necesidades básicas. Para calcular este vector nos valemos del siguiente modelo.

Las transferencias nacionales de igualación surgen de la diferencia entre gasto público necesario⁸ y los ingresos propios:

$$T_n = G_{pn} - I_p \quad (1)$$

así, los recursos de origen nacional financiarán aquella parte del gasto necesario de las provincias que no alcanzan a cubrir con sus propios recursos.

Tanto para el cálculo de los ingresos propios como para el de gasto público necesario, se toma como base a la provincia de Buenos Aires, y los supuestos son los siguientes:

1. Se supone que cada provincia puede recaudar la misma proporción, con respecto a su PBI, que Buenos Aires⁹. Por lo tanto, cada provincia recaudará un α % de su PBI, donde:

$$\alpha = \frac{\text{Recaudación efectiva}_{BsAs 1993}}{\text{PBI}_{BsAs 1993}} \quad (2)$$

luego,

$$I_{p_i} = \alpha \text{ PBI}_i \quad (3)$$

⁸ El cálculo del GpNec se realizará a continuación a través de un modelo que toma al gasto que realiza la provincia de Buenos Aires como el de mayor eficiencia, por ser la provincia con menor gasto público por habitante y prestar servicios que en cantidad y calidad son similares al del resto de las provincias.

⁹ Esto supone una estructura tributaria de tipo proporcional. No se dispone en este momento de elementos para realizar un supuesto mejor, ya que algunos de los impuestos provinciales (como Ingresos Brutos) tendrían un perfil regresivo, y otros (como Automotor e Inmobiliario) progresivo.

$i=1,\dots,23$. (Provincias argentinas)

2. El gasto necesario que debería realizar cada provincia se calculará en base al gasto público de Buenos Aires, teniendo en cuenta que esta provincia con el menor valor de gasto público por habitante presta servicios similares al resto de las provincias¹⁰. La función de gasto público necesario de cada provincia depende básicamente de la población y el territorio¹¹:

$$GpNec_i = f(Pu_i, Pr_i, T_i) \quad (4)$$

donde,

Pu = población urbana.

Pr = población rural.

T = territorio.

Determinar la forma exacta de esta función debería ser objeto de un estudio particular, que avance más allá de los límites del presente trabajo. Postulamos la siguiente función para estimar el gasto necesario, y sin perjuicio de que esta es una hipótesis de trabajo que bien podría ser reemplazada por otra:

$$GpNec_i = \beta (Pu_i + \mu Pr_i) + (1 - \beta) T_i \quad (5)$$

β = gasto público en función de la población.

$(1 - \beta)$ = gasto público en función del territorio.

μ = costo diferencial de la provisión de servicios públicos en las áreas rurales.

Los parámetros β y μ se obtienen de la siguiente manera:

¹⁰ Con esto no se quiere decir que el nivel de eficiencia de Buenos Aires sea el óptimo; pero las necesarias ganancias de eficiencia que se podrían realizar pueden verse compensadas, en el costo de los servicios públicos, por aumentos salariales, dado el relativamente bajo nivel salarial promedio del sector público bonaerense.

¹¹ Podría llegar a haber otros factores que incidan en el gasto público necesario, pero seguramente no se obtendrá consenso para incluir ninguno de ellos como indicador objetivo: por ejemplo, la temperatura, o el nivel salarial promedio en cada jurisdicción; en este último caso hay que tener en cuenta que no puede ser un determinante de las decisiones del sector público -como la distribución de fondos nacionales- porque su situación actual es en gran medida producto de esas decisiones. Con respecto a las acciones con "efecto derrame" importante -las que son de interés nacional o regional-, así como las destinadas al desarrollo del sector privado de una provincia o región, no están incluidas en esta definición de "gasto público necesario"; se hablará de ellas más adelante, a partir de que en este esquema las transferencias para financiar el $GpNec$ no agotan el total de las transferencias a provincias.

1) β y $(1 - \beta)$:

Para determinar el parámetro $(1-\beta)$ se toma de la finalidad “Desarrollo Económico” la suma del gasto en “Vialidad”, “Sector Agropecuario y Pesca” y “Riego y Desagüe” de la provincia de Buenos Aires, año 1993; el valor que surge de esta suma sobre el gasto total lo dividimos por dos porque al no saber realmente en qué proporción dependen estos gastos de la población y el territorio, sólo podemos suponer que dependen de estas variables en partes iguales:

$$(1 - \beta) = \frac{\text{Gasto en Vialidad, Agro, Pesca, Riego y Desagüe}_{\text{BsAs, 1993}}}{\text{Gasto Total}_{\text{BsAs, 1993}}} \div 2 \quad (6)$$

La provincia de Buenos Aires destinó en 1993 el 4,46% de su gasto a estas finalidades, lo que implica un $(1 - \beta) = 0,0223$, y un $\beta = 0,9777$. Así el gasto necesario de Buenos Aires depende en un casi 98% de la población de la provincia.

2) μ :

Este parámetro indica el costo diferencial de proveer servicios públicos a un habitante rural, respecto de uno urbano. Así, $\mu > 1$ indica que los servicios públicos requerirán, a igual nivel de prestación, mayores erogaciones si el destinatario vive en el campo que si vive en la ciudad. En este trabajo asumimos $\mu = 1,2$ a falta de un supuesto mejor¹².

Pero para poder calcular la fórmula (5) para cada una de las provincias, debemos homogeneizar las variables, y esto lo logramos a través de los “Factores de conversión”, que a continuación describiremos:

¹² El valor del parámetro $\mu > 1$ refleja un costo mayor de los bienes y servicios públicos para las áreas rurales. Según de qué tipo de gastos hablemos el μ toma valores mayores que la unidad. Por ejemplo para la finalidad Educación $\mu > 1$ ya que es más caro proveer este servicios en áreas rurales, pero en cambio para la finalidad Justicia y Seguridad es probable que $\mu < 1$ ya que el índice de criminalidad es mayor en las ciudades, por lo que el gasto en seguridad es lógico que sea mayor. Una determinación más acertada del μ requeriría de un estudio que profundice en el tema.

$$FC_1 = Gp_{BsAs, 1993}.$$

$$FC_2 = \frac{1}{Pu_{BsAs} + \mu Pr_{BsAs}}$$

$$FC_3 = \frac{1}{Sup_{BsAs}}$$

estos factores nos permiten reescribir la fórmula (5) de la siguiente manera:

$$GpNec_i = [\beta FC_2 (Pu_i + \mu Pr_i) + (1-\beta) FC_3 Sup_i] FC_1 \quad (7)$$

El Cuadro nº 7 contiene el vector de valores que surge de aplicar esta fórmula para el conjunto de provincias. En el Cuadro se desagrega el gasto necesario en función de la población y del territorio, en millones de pesos de 1993 y como estructura porcentual del total. Para los casos de Santa Cruz, Chubut y la Pampa (provincias pertenecientes al grupo *baja densidad*) el GpNec está en función del territorio en un 58,6%, 36,7% y 33,1%, respectivamente, pero por más despoblado que esté el territorio estos datos parecen elevados. Esto se debe a la forma lineal adoptada para la función de GpNec, donde el aumento del gasto es proporcional al del territorio. Probablemente una mejor aproximación esté dada por una función del gasto no lineal, con derivada segunda negativa (figura cóncava), lo que implicaría que, aunque el GpNec por habitante se siga incrementando junto con la inversa de la densidad, lo haga menos que proporcionalmente. Así, la función lineal del GpNec parece tener un sesgo a favor de aquellas provincias más despobladas, pero aún usando esta función para el cálculo de la redistribución, vemos claramente que son estas mismas provincias las que reciben la mayor redistribución no explicada por igualación; las trece provincias de menor densidad poblacional reciben una redistribución no explicada por igualación fiscal del 39% o más de su GpNec, a excepción de: Santiago del Estero - con el 33%- y Salta - con el 30%- de su GpNec, justo dos provincias de las más pobres.

CUADRO N° 7
GASTO PUBLICO NECESARIO POR PROVINCIA (*)

Provincia	En miles de \$ de 1993					Estructura %				
	en función de población			en función territorio	Total	en función de población			en función territorio	Total
	Urbana	Rural	Total			Urbana	Rural	Total		
Buenos Aires	6.357	444	6.801	155	6.956	91,4	6,4	97,8	2,2	100,0
Catamarca	101	52	154	52	205	49,4	25,4	74,8	25,2	100,0
Chaco	318	161	479	50	529	60,1	30,4	90,5	9,5	100,0
Chubut	172	29	201	113	314	54,8	9,1	63,9	36,1	100,0
Córdoba	1.263	257	1.520	83	1.603	78,8	16,0	94,8	5,2	100,0
Corrientes	317	134	451	44	496	63,9	27,1	91,0	9,0	100,0
Entre Ríos	423	146	568	40	608	69,5	23,9	93,5	6,5	100,0
Formosa	158	80	238	36	274	57,8	29,0	86,7	13,3	100,0
Jujuy	229	59	288	27	315	72,7	18,8	91,5	8,5	100,0
La Pampa	106	43	148	72	221	47,8	19,4	67,2	32,8	100,0
La Rioja	91	36	127	45	173	52,9	20,9	73,8	26,2	100,0
Mendoza	592	202	794	75	869	68,2	23,2	91,4	8,6	100,0
Misiones	275	190	465	15	480	57,2	39,6	96,9	3,1	100,0
Neuquén	182	35	216	47	264	68,9	13,1	82,0	18,0	100,0
Río Negro	221	67	289	102	391	56,6	17,2	73,8	26,2	100,0
Salta	373	120	492	78	571	65,3	21,0	86,3	13,7	100,0
San Juan	228	65	293	45	339	67,4	19,2	86,6	13,4	100,0
San Luis	128	36	163	39	202	63,3	17,6	80,8	19,2	100,0
Santa Cruz	81	9	90	123	213	38,0	4,3	42,3	57,7	100,0
Santa Fe	1.274	259	1.533	67	1.601	79,6	16,2	95,8	4,2	100,0
Sgo del Estero	217	168	386	69	454	47,8	37,0	84,9	15,1	100,0
T. del Fuego	42	1	43	11	54	77,1	2,7	79,8	20,2	100,0
Tucumán	469	171	640	11	652	72,0	26,2	98,3	1,7	100,0
Total Provincial	13.617	2.764	16.381	1.402	17.783	76,6	15,5	92,1	7,9	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

(*): La palabra "necesario" significa el gasto que deberían realizar las provincias, suponiendo el mismo nivel de eficiencia que Buenos Aires, es decir el mismo gasto público por habitante y los mismos servicios que estas provincias.

Como es lógico, esta fórmula da como resultado un GpNec para Buenos Aires igual al efectivamente realizado (por los supuestos adoptados); y para el resto de las provincias, el costo que tendría su gasto (asumiendo que la función de GpNec y los parámetros utilizados son los correctos) si prestaran los mismos servicios que Buenos Aires, con el mismo nivel de eficiencia.

Una vez que obtuvimos los vectores de GpNec_i (dado por la fórmula 7) y de recaudación propia potencial (fórmula 3) podemos calcular el vector de "Transferencias de

Igualación” que debería recibir cada provincia. El cálculo de este vector surge de la diferencia entre GpNec y recaudación potencial:

CUADRO Nº 8
CALCULO DE LAS TRANSFERENCIAS DE IGUALACION

Provincias	En millones de \$ de 1993			En pesos por habitante		
	Gasto Público Necesario	Recaudación Propia Potencial	Transferen. de Igualación	Gasto Público Necesario	Recaudación Propia Potencial	Transferen. de Igualación
Buenos Aires	6.956	3.843	3.113	539	298	241
Catamarca	205	63	142	739	228	511
Chaco	529	127	402	610	147	464
Chubut	314	193	121	835	514	321
Córdoba	1.603	873	730	566	308	258
Corrientes	496	164	332	603	199	404
Entre Ríos	608	238	371	583	228	355
Formosa	274	58	216	636	136	501
Jujuy	315	130	185	590	244	346
La Pampa	221	141	79	815	522	293
La Rioja	173	37	136	741	158	583
Mendoza	869	520	349	596	357	239
Misiones	480	128	353	577	154	424
Neuquén	264	216	48	653	534	119
Río Negro	391	202	189	735	379	355
Salta	571	239	332	630	264	366
San Juan	339	112	226	625	207	418
San Luis	202	97	105	669	322	347
Santa Cruz	213	91	122	1.254	534	720
Santa Fe	1.601	1.111	490	560	389	171
Sgo del Estero	454	103	352	662	150	513
T. del Fuego	54	44	10	657	534	123
Tucumán	652	329	323	555	280	275
Total Provincial	17.783	9.059	8.723	582	297	286

FUENTE: Elaboración propia.

Una vez que explicamos la obtención de los dos primeros tramos, a continuación presentaremos el Cuadro nº 9 que contiene al conjunto de transferencias:

CUADRO Nº 9
CALCULO DE LAS TRANSFERENCIAS SEGUN DISTINTOS CRITERIOS
 En millones de \$. - Año 1993 -

Provincias	Transferen.	Transf.de	Transferen.	Redistribución		
	Devolutivas	Igualación	Efectivas	por Igual.	Resto	Total
	1	2	3	Fiscal	5=3-2	6=3-1
				4=2-1		
Buenos Aires	5.569	3.113	3.113	(2.456)	0	(2.456)
Catamarca	92	142	334	50	192	243
Chaco	184	402	566	218	164	381
Chubut	280	121	253	(159)	132	(27)
Córdoba	1.266	730	1.031	(536)	302	(234)
Corrientes	237	332	497	95	165	260
Entre Ríos	344	371	605	26	235	261
Formosa	85	216	429	131	213	344
Jujuy	189	185	366	(4)	181	177
La Pampa	205	79	257	(126)	178	52
La Rioja	53	136	358	82	222	304
Mendoza	754	349	536	(405)	188	(217)
Misiones	185	353	429	167	77	244
Neuquén	313	48	260	(265)	212	(53)
Río Negro	292	189	333	(103)	144	41
Salta	347	332	492	(15)	161	146
San Juan	163	226	414	64	188	252
San Luis	141	105	304	(36)	200	163
Santa Cruz	132	122	231	(9)	109	100
Santa Fe	1.610	490	1.067	(1.121)	577	(544)
Sgo del Estero	149	352	507	203	156	358
Tierra del Fuego	63	10	144	(53)	134	80
Tucumán	477	323	602	(154)	279	125
Total Provincial	13.131	8.723	13.131	(4.407)	4.407	0

FUENTE: Elaboración propia.

El vector de "Transferencias Efectivas" es el que surge de la última columna del Cuadro nº 5 .A. , que presenta lo realmente girado a las provincias en el año 1993 en concepto de recursos de origen nacional.

De la diferencia de los dos primeros tramos obtenemos el vector de redistribución por igualación, columna 4 que surge de la diferencia entre la columna 2 y 1. Los valores negativos indican las provincias que estarían en condiciones de aportar para redistribuir por igualación, los valores positivos el monto necesario que se le debería transferir a estas

provincias tratando de conseguir la equidad horizontal del sistema. De esta forma de los 4.400 millones de pesos que habría para redistribuir, aparecen como aportantes principales las siguientes provincias: primero Buenos Aires redistribuyendo casi 2.500 millones de pesos, siendo por el monto la principal redistribuidora; Santa Fe redistribuyendo 1.118 millones de pesos, Córdoba 500 millones de pesos y Mendoza redistribuyendo más de 400 millones de pesos.

La comparación de la columna GpNec en pesos por habitante que surge del Cuadro n° 8, con el gasto público por habitante efectivamente realizado en el año 1993, primer vector del Cuadro n° 3, presenta diferencias que son espectaculares. Este mayor gasto por habitante que realizan las provincias ¿Se refleja en mejores y más servicios?. Este tema lo trataremos en el apartado siguiente, que trata el tema de la eficiencia.

3^{er} tramo, “Resto” de redistribución: este tramo surge como diferencia de lo que deberían recibir las provincias por motivos de igualación fiscal (columna 2) y lo que efectivamente reciben (columna 3), vector presentado en la columna quinta del Cuadro n° 9; indicando los valores positivos de este vector el “excedente” que reciben determinadas provincias en concepto de transferencias nacionales, generando una redistribución que aquí la llamaremos “resto”.

La redistribución que surge de aplicar este modelo llega a las siguientes conclusiones:

- 1) Buenos Aires no recibe nada en concepto del tercer tramo; por supuesto, esto se debe a la construcción del modelo. El resto de las provincias, todas reciben del gobierno nacional transferencias “excedentes” en comparación con el criterio de igualación fiscal en relación con Buenos Aires.
- 2) Provincias que estarían en condiciones de aportar para redistribuir por igualación terminan recibiendo fondos a través del “resto”, tal es el caso para: Chubut, Córdoba, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Mendoza, Tierra del Fuego, San Luis, y en menor medida Salta y Tucumán. La última columna del Cuadro n° 9 nos muestra el total de la redistribución, donde los valores negativos indican quienes estarían en condiciones de aportar; según este modelo serían aportantes las provincias: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Mendoza, Neuquén y Santa Fe.

E. EFECTOS SOBRE LA EQUIDAD

Para obtener conclusiones sobre la equidad del sistema, presentaremos primeramente el Cuadro n° 10 que contiene las siguientes relaciones que nos ayudarán a analizar este “resto”:

CUADRO Nº 10
RELACIONES QUE SURGEN DEL MODELO DE TRANSFERENCIAS

Provincias	Resto / Gto	Resto /
	Público Necesario	Transf. Efectivas
Buenos Aires	0	0
Catamarca	93,7	57,5
Chaco	31,0	28,9
Chubut	42,0	52,2
Córdoba	18,8	29,3
Corrientes	33,4	33,2
Entre Ríos	38,6	38,8
Formosa	77,6	49,7
Jujuy	57,5	49,5
La Pampa	80,6	69,2
La Rioja	128,5	62,0
Mendoza	21,6	35,0
Misiones	16,0	17,9

Provincias	Resto / Gto	Resto /
	Público Necesario	Transf. Efectivas
Neuquén	80,4	81,5
Río Negro	36,9	43,3
Salta	28,1	32,6
San Juan	55,4	45,3
San Luis	98,8	65,6
Santa Cruz	51,1	47,1
Santa Fe	36,0	54,1
Sgo del Estero	34,2	30,7
Tierra del Fuego	248,2	93,0
Tucumán	42,8	46,4
Total Provincial	24,8	33,6

FUENTE: Elaboración propia.

Este Cuadro contiene las relaciones entre el “resto” y el GpNec y las transferencias efectivas y puede ayudarnos a obtener conclusiones sorprendentes. De la simple observación de la primera relación (“resto”/gasto público necesario), resultan llamativos los datos para las siguientes provincias: Tierra del Fuego, La Rioja y San Luis. Estas provincias presentan un “resto” del cien por ciento o más del valor que necesitarían para financiar un GpNec similar al de la provincia de Buenos Aires. En función de esta relación le siguen en orden de importancia las siguientes provincias: Catamarca, Neuquén y La Pampa.

Pero analicemos más en detalle estos casos, tratando de revelar en función de qué variable es que se redistribuye este “resto”. Un supuesto lógico y justificable podría ser el índice de pobreza¹³ de las provincias, redistribuyéndose a aquellas provincias con mayor pobreza.

Así calculamos el grado de correlación que existe entre este “resto” por habitante y el porcentaje de la población con N.B.I., obteniendo los siguientes resultados de la regresión:

¹³ Tomamos como índice de pobreza al porcentaje de la población con N.B.I. para cada una de las provincias, publicado por el Indec en base al Censo Nacional de 1991.

Constante	54.601
Err Estándar Est Y	37.687
R ²	0.0143
Nº de Observaciones	23
Grados de Libertad	21
Coeficiente(s) X	-0.529
Err Estándar de Coef.	0.958
Estadístico t*	-0.552

Resto por hab = 54,6 - 0,053 índice de pobreza

La regresión no arrojó buenos resultados, y el ajuste entre estas variables no es bueno; ya que un $R^2 = 0,014$ está mostrando el bajo grado de explicación que el índice de pobreza tiene del "resto". Además el coeficiente X indica una asociación negativa entre estas dos variables, justamente lo contrario de lo que ocurriría si el sistema realmente fuera redistributivo a favor de las provincias más pobres.

Como dijimos, para esta primera relación los datos más notables pertenecen a las provincias de: Tierra del Fuego, La Rioja, San Luis, Catamarca, Neuquén y La Pampa; donde cuatro de estas provincias (Tierra de Fuego, San Luis, La Pampa y Neuquén) presentan los valores más altos para la variable PBI por habitante, superando cada caso al promedio nacional, con lo que podemos afirmar que no se trata de provincias justamente pobres. Catamarca y la Rioja presentan valores del PBI por habitante bastante inferiores al promedio nacional. Sin embargo, todas estas provincias no superan el valor de densidad poblacional correspondiente a 4 habitantes por km², y ninguna presenta más del 28% de la población con N.B.I, siendo de estas seis provincias Catamarca la que presenta el mayor porcentaje de su población con N.B.I. (27,8%) .

Las conclusiones a las que llegamos son muy importantes, ya que generalmente se creyó en la existencia de una redistribución de las provincias ricas a pobres; pero los datos de la realidad para 1993 no dicen lo mismo, ya que no existe relación alguna entre N.B.I. y este "resto". Es cierto que en el sistema argentino existe redistribución, pero justamente no es de provincias ricas a pobres, sino de *algunas* provincias relativamente avanzadas al resto, que no está compuesto totalmente por provincias pobres.

Quizá este "resto" esté más relacionado con alguna otra variable, que bien podría ser política; por ejemplo a través del alto grado de representación parlamentaria que tienen las provincias con poca población, que les otorga un alto poder de negociación en el reparto de fondos obteniendo así una mayor proporción de recursos nacionales por habitante, provocando una mayor redistribución a través de este "resto". Por lo tanto, debido a que no existen criterios para la distribución de los recursos de origen nacional resulta difícil determinar en función de qué redistribuye este "resto".

La otra columna del Cuadro n° 10, nos indica la relación Resto-Transferencias Efectivas, mostrándonos qué porcentaje de éstas es el “resto”. Los casos más sorprendentes pertenecen a las provincias de:

- * Tierra del Fuego: donde el “resto” es un 97% de las transferencias efectivas.
- * Neuquén: en un 83% las transferencias quedan explicadas por el “resto”.
- * La Pampa: donde un 70% de las transferencias efectivas corresponde al “resto”.

De todo esto debe quedar en claro que este “resto” es dinero que viene de un fondo compuesto por el aporte involuntario de algunas provincias. Parecería justo que el sistema sea solidario con aquellas provincias que necesitan de transferencias para poder, por ejemplo prestar servicios básicos (provincias pobres). Pero la realidad del análisis anterior nos dice que para el año 1993 este “resto” no tiene absolutamente nada que ver con este objetivo de cooperar con los más pobres, algo que fue muy utilizado en Argentina para determinar los coeficientes de distribución. Así el sistema se torna injusto por dos razones:

- a) Primero, porque se le está transfiriendo dinero excedente a provincias que no son “pobres”, son ejemplo: Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa; ya que presentan los primeros cuatro valores del PBI por habitante dado por la última columna del Cuadro n° 4 y estas mismas reciben un “resto” muy importante.
- b) Segundo, porque es injusto que las provincias que más se esfuerzan, deban resignar parte de sus recursos para financiar esta redistribución que favorece a provincias que son más ricas¹⁴ que ellas; por ejemplo: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

Así, el sistema realiza una redistribución que no contempla la realidad de algunas provincias que realmente necesitan que se le redistribuyan fondos, permitiendo sí que algunas provincias continúen beneficiándose con tal redistribución.

¿Por qué tipo de transferencias debería estar formado cada tramo?

Este “resto” de redistribución es una parte muy importante de lo que reciben algunas provincias como recursos de origen nacional. Resultaría lógico que cada tramo estuviera compuesto por el siguiente tipo de transferencias:

- a) El tipo de transferencias que deberían otorgarse en concepto de los dos primeros tramos: el devolutivo y de igualación, debería corresponder a las “no condicionadas” ya que por el primer criterio se le devuelve a las provincias lo que le corresponde y éstas tienen derecho a gastar su dinero según sus necesidades y preferencias. Por el segundo criterio también deberían otorgarse este tipo de transferencias, ya que el objetivo de éstas es compensar desigualdades horizontales y porque son las propias provincias las que están en mejor situación de destinarlas al uso más necesario para solucionar sus propios problemas.

¹⁴ En función al PBI por habitante de cada provincia.

b) Parece lógico pensar en el condicionamiento del tercer tramo. La razón sería que como este dinero pertenece a un fondo formado por el aporte de algunas provincias, debería estar destinado a provincias que realmente lo necesitan y procurando el avance y evolución de las mismas.

Pero este tramo correspondiente al “resto” está compuesto fundamentalmente por transferencias de tipo no condicionales o de condicionamiento “DÉBIL”, así las provincias lo toman como un excedente de dinero que reciben de Nación, utilizandolo probablemente para incrementar el gasto público¹⁵ en forma ineficiente. De esta manera se acentúan los problemas de eficiencia y equidad del sistema, ya que si este “resto” fuera un aporte condicionado, una parte importante de lo que reciben algunas provincias no se destinaría a incrementar el gasto público sin un correlativo aumento o mejoramiento de los servicios prestados, mejorando la eficiencia asignativa y pudiendo solucionar algunos problemas de alcance nacional que pueden ejecutarse descentralizadamente. Por ejemplo, se puede declarar de interés nacional el valor de la tasa de desempleo, e instrumentar descentralizadamente algún programa de lucha contra el desempleo, donde sería seguramente mucho más eficiente destinar este “resto” a este fin específico que formar parte de transferencias excedentes de libre disponibilidad.

F. EFECTOS SOBRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA

En este apartado vamos a tratar el tema de cómo afecta el actual sistema de distribución de fondos públicos a la asignación eficiente de recursos¹⁶. A los fines de este trabajo, analizaremos los gastos que realizan las provincias, tratando de averiguar si la gran disparidad de las cifras de gasto público por habitante¹⁷ de las provincias, implica distinta prestación de los servicios (a mayor gasto por habitante más y mejores servicios) o simplemente origina ineficiencias del sistema (a distinto nivel de gasto público por habitante similar prestación de servicios).

Debemos tener cuidado qué indicadores tomamos para medir la eficiencia del gasto público de las provincias, ya que tenemos por un lado los *Indicadores de Prestación de Servicios*, que indican la oferta de los mismos; por ejemplo, para la finalidad “Salud” un indicador de prestación es la variable “camas disponibles cada mil habitantes”; como para “Justicia y seguridad” lo es el “número de agentes de policía por habitante”. Por otro lado, tenemos los *Indicadores de Eficacia* que miden parte de la eficacia en la prestación de un determinado bien o servicio, son ejemplo: para “Salud” el “valor absoluto así como la

¹⁵ Esta causalidad surge de observar los datos del Cuadro n° 3, primeras dos columnas, donde las provincias que ocupan los primeros valores de recursos de origen nacional por habitante son las mismas que presentan los mayores valores de gasto público por habitante de la muestra.

¹⁶ El tema de la eficiencia asignativa puede definirse de la siguiente manera: una actividad es eficiente cuando con los recursos escasos que cuenta una economía están asignados de modo de maximizar el bienestar social.

¹⁷ Aún considerando el diferencial de costos entre las provincias debido a economías de escala, costos de congestión, etc.

evolución de la tasa de mortalidad infantil”, para la finalidad “Acción social” el “Índice de N.B.I.”; para el tema “Educación” alguna variable que nos mida el índice de alfabetización, como por ejemplo “% de la población con primaria completa”.

Comenzaremos por analizar del gasto consolidado de todas las jurisdicciones con el objeto de saber ¿En qué gastan las provincias en conjunto?, para luego analizar los servicios que prestan en particular cada una de ellas, analizando en conjunto el nivel de las prestaciones con el gasto público por habitante que realizan obteniendo como resultado conclusiones sobre la eficiencia de las provincias.

El Cuadro n° 11 presenta información del gasto por finalidad y función del conjunto de los Gobiernos Provinciales y M.C.B.A., para el año 1993, en millones de pesos de 1993 y estructura porcentual sobre el total de erogaciones:

CUADRO N° 11
GASTOS POR FINALIDAD Y FUNCION, GOBIERNOS PROVINCIALES Y MCBA
AÑO 1993

FINALIDAD / FUNCION	En millones de pesos de 1993	Estructura %
Erogaciones Totales	27.157	100,0
1. Salud	4.997	18,5
Atención Médica	3.002	11,1
Obras Sociales	1.311	4,8
Saneamiento Ambiental	684	2,5
2. Educación (1)	6.717	24,7
Educación Básica	5.869	21,6
Resto	848	3,1
3. Justicia y Seguridad	3.027	11,1
Justicia	1.035	3,8
Defensa y Seguridad	1.992	7,3
4. Acción Social	6.587	24,3
Seguridad Social	4.117	15,2
Vivienda	1.017	3,7
Resto (2)	1.453	5,4
5. Administración General	2.536	9,3
6. Gasto en Infraestructura (3)	2.931	10,8
7. Deuda Pública	362	1,3

NOTAS: (1): Incluye Cultura, Ciencia y Técnica.

(2): Incluye Bienestar Social, Relaciones Laborales, Asignaciones Familiares.

(3): Incluye Producción primaria, Energía y combustible, Industrias, Servicios, Transporte, Comunicaciones y resto.

FUENTE: "El gasto público social y su impacto redistributivo". M.C. Vargas de Flood, M. Harriague, L. Gasparini y B. Vélez. 1994. Secretaría de Programación Económica.

Observando el Cuadro podemos concluir el 67,5% del total se destina al gasto público social, que incluye a las finalidades: Salud, Acción Social y Educación. La definición de gasto público social está íntimamente ligado con el rol que cumple el Estado

en las actividades socio-económicas¹⁸, persiguiendo objetivos de eficiencia y equidad al gastar en sectores sociales.. El restante 32,5% se reparte entre las finalidades: Justicia y Seguridad, Gasto en Infraestructura, Administración General y Deuda Pública.

Debido a la falta de datos de gastos por finalidad y función por provincia, nos valemos de las estadísticas publicadas por el INDEC correspondientes al Censo Nacional 1991, para obtener los indicadores del gasto por provincia. Antes de presentar los cuadros que contienen indicadores de eficiencia, presentaremos un cuadro que nos servirá de referencia y que contiene a las variables: gasto público por habitante año 1993 y empleados públicos cada 1000 habitante año 1992.

CUADRO N° 12
INDICADORES DE COSTO DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS

Provincias	Gasto Público por Habitante	Empleados Públicos Provinciales	Población	Empleados Públicos c/1.000 hab
Buenos Aires	539	259.737	12.582.321	21
Córdoba	747	79.525	2.764.176	29
Santa Fe	683	81.648	2.797.293	29
Mendoza	714	41.645	1.414.058	29
Tucumán	662	43.661	1.142.247	38
Misiones	720	32.763	789.677	41
Entre Ríos	863	43.247	1.022.865	42
Chaco	836	35.596	838.303	42
San Juan	995	24.111	529.920	45
Santiago del Estero	956	31.484	672.301	47
Salta	861	42.802	866.771	49
Chubut	1.202	19.017	356.587	53
San Luis	1.229	15.581	286.334	54
La Pampa	1.503	14.287	260.034	55
Corrientes	725	45.180	795.021	57
Río Negro	1.111	29.129	506.796	57
Jujuy	891	30.083	513.992	59
Neuquén	2.039	28.101	388.934	72
Tierra del Fuego	3.481	5.074	69.450	73
Formosa	1.136	34.141	404.367	84
Catamarca	1.602	22.480	265.571	85
Santa Cruz	2.725	15.029	159.964	94
La Rioja	1.892	21.122	220.729	96
Total Provincial	749	995.443	29.647.711	34
Promedio excluído Bs As	1.253	33.441	775.700	43

FUENTE: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación e INDEC.

¹⁸ Para un análisis más profundo del gasto público social ver el trabajo que se cita en la fuente del Cuadro n° 11.

El Cuadro se presenta ordenado en forma ascendente en función de los empleados públicos cada 1000 habitantes. La tendencia que se observa es la siguiente: las provincias con menor cantidad de empleados públicos son las mismas que presentan los menores valores de gasto público por habitante, tal es el caso de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Tucumán. Por otro lado las provincias con los valores más altos de gasto público presentan la mayor cantidad de empleados públicos, como: La Rioja, Santa Cruz, Catamarca, Formosa, Tierra del Fuego y Neuquén. Este Cuadro nos servirá como referencia para concluir si el mayor gasto que realizan algunas provincias se traduce en servicios o simplemente ineficiencias, reflejando el mayor gasto público una mayor cantidad de empleados públicos redundantes.

Comenzaremos por presentar indicadores de "prestación de servicio" por provincia:

CUADRO N° 13 .A.

RANKING DE INDICADORES DE PRESTACION DE SERVICIO DE SALUD EN ESTABLECIMIENTOS OFICIALES Cada 1000 habitantes.- Censo 1991-

Provincias	Camas disponibles	Provincias	Consultas médicas	Provincias	Egresos Hospitalarios	Provincias	Partos
Entre Ríos	4,5	La Pampa	2.911	Entre Ríos	92,6	Formosa	21,7
Jujuy	4,0	Neuquén	2.898	Neuquén	84,5	Chaco	21,5
La Pampa	3,3	Corrientes	2.198	Río Negro	82,9	Corrientes	21,5
Catamarca	3,1	Jujuy	2.167	Salta	78,0	Misiones	21,1
Salta	2,9	Entre Ríos	2.048	Jujuy	77,4	Neuquén	20,5
La Rioja	2,9	Chubut	1.821	Catamarca	75,1	Río Negro	17,1
Córdoba	2,8	Mendoza	1.781	Formosa	74,0	Salta	16,8
San Luis	2,8	Chaco	1.776	Chaco	72,7	La Rioja	16,5
Santa Cruz	2,7	Formosa	1.641	Corrientes	72,2	Entre Ríos	15,8
Chubut	2,6	San Luis	1.639	La Pampa	70,4	Jujuy	15,7
Corrientes	2,6	San Juan	1.627	Misiones	70,1	S. del Estero	15,6
Río Negro	2,5	Tucumán	1.584	La Rioja	68,3	Mendoza	14,8
Tucumán	2,4	Córdoba	1.568	San Luis	63,1	San Juan	14,0
Formosa	2,3	Catamarca	1.551	Chubut	63,0	La Pampa	13,4
Santa Fe	2,3	Buenos Aires	1.487	San Juan	61,7	San Luis	13,3
Neuquén	2,2	Salta	1.417	S. del Estero	56,6	Tucumán	13,1
Chaco	2,2	Río Negro	1.322	Mendoza	56,1	Catamarca	12,8
S. del Estero	2,1	La Rioja	1.316	Santa Cruz	55,0	Chubut	12,5
San Juan	2,1	Misiones	1.290	Tucumán	45,0	Córdoba	9,9
Mendoza	1,9	Santa Cruz	1.196	Córdoba	44,3	Buenos Aires	9,8
Misiones	1,9	Santa Fe	914	Buenos Aires	44,2	Santa Cruz	9,3
Buenos Aires	1,9	S. del Estero	761	Santa Fe	34,4	Santa Fe	4,8
TOTAL PROVINCIAL	2,3		1.525		52,6		11,9
Promedio exc. Bs As.	2,7		1.722		67,0		15,6

FUENTE: INDEC.

La parte .B. del Cuadro n° 13 presenta otros indicadores de prestación de servicios, pertenecientes a las finalidades Seguridad y Educación:

CUADRO N° 13 .B.
RANKING DE INDICADORES DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS - **SEGURIDAD Y EDUCACION** -
- Censo 1991-

Provincias	SEGURIDAD	Provincias	EDUCACION
	Agentes de seguridad c/1000 hab		Docentes c/1000 hab
Santa Cruz	12,1	Santa Cruz	34,3
La Rioja	9,4	Formosa	32,4
Formosa	8,7	Neuquén	31,4
Tierra del Fuego	8,6	Catamarca	27,7
Catamarca	8,5	Río Negro	24,7
Neuquén	7,4	La Rioja	24,3
Jujuy	7,3	La Pampa	23,6
Chubut	6,9	Tierra del Fuego	22,4
Santiago del Estero	6,8	Chaco	20,9
San Luis	6,6	Misiones	20,4
Río Negro	6,5	Corrientes	20,3
Entre Ríos	6,1	Jujuy	20,3
Corrientes	6,1	Santiago del Estero	18,8
La Pampa	5,8	Chubut	18,3
Salta	5,2	Salta	17,2
San Juan	5,1	Entre Ríos	16,8
Chaco	5,0	San Juan	15,2
Córdoba	4,9	Tucumán	14,5
Santa Fe	4,7	San Luis	14,3
Mendoza	4,4	Santa Fe	12,2
Misiones	4,4	Buenos Aires	11,8
Tucumán	4,3	Córdoba	11,3
Buenos Aires	3,8	Mendoza	11,0
TOTAL	4,8		14,6
Promedio excluído Bs As	6,6		20,6

FUENTE: INDEC.

Para extraer conclusiones de estos indicadores de prestación de servicios, calculamos la relación que existe entre el promedio del resto de provincias y Buenos Aires. Por lo tanto para cada indicador en particular la relación es la siguiente:

- Camas disponibles en establecimientos oficiales cada mil habitantes.....	1,42
- Consultas médicas en establecimientos oficiales cada mil habitantes.....	1,16
- Egresos hospitalarios en establecimientos oficiales cada mil habitantes.....	1,52
- Partos atendidos en establecimientos oficiales cada mil habitantes.....	1,59
- Agentes de seguridad cada mil habitantes.....	1,73
- Docentes cada mil habitantes.....	1,75

La relación para estos indicadores nos muestra que el resto de las provincias superan en prestación a Buenos Aires. Pero observemos esta misma relación para las siguientes variables:

- Gasto público por habitante.....	2,33
- Empleados públicos cada mil habitantes.....	2,05

Si bien los datos muestran que Buenos Aires tiene un menor nivel de prestación de servicios que el resto, la diferencia que presentan los datos para la variable gasto público por habitante no se ve compensada por la prestación de estos servicios. Así, el valor de gasto público cada mil habitantes del promedio de provincias supera en un 133% el valor de Buenos Aires; y teniendo en cuenta que el sueldo promedio de los agentes públicos de Buenos Aires es sólo ligeramente inferior al del resto de las provincias (Fuente: "Remuneración del sector público provincial, marzo de 1994". C.F.I. 1994), estas últimas duplican en promedio el número de empleados públicos de Buenos Aires; entonces podemos concluir que el mayor nivel de gasto público del resto de provincias debe explicarse por una mayor cantidad de personal no necesariamente afectada a la prestación de servicios básicos a la población.

Pero estos indicadores nada nos dicen de cómo afectan estos gastos al bienestar de la población, ya que sólo indican el estado de la oferta en la prestación de servicios. Los indicadores de eficacia en cambio tratan de medir si los programas de gastos aplicados a las distintas finalidades fueron o no eficaces, es decir si se logran los objetivos para los cuales fueron ejecutados incrementando el bienestar de la población.

Por lo tanto se hace necesario presentar un Cuadro que contenga Indicadores de Eficacia de la política de gastos llevadas a cabo por las provincias; el Cuadro n° 14 parte .A. y .B. contiene dichos indicadores. Estos indicadores nos permiten verificar si la gran redistribución territorial provocada por el sistema de reparto de fondos públicos, ha causado una mejora en el bienestar de aquellas poblaciones a causa de: por ejemplo para la finalidad Educación, lograr un mayor porcentaje de población alfabetizada; en materia de salud: a través de la disminución de la tasa de mortalidad infantil; en materia de Acción Social a

través de la reducción del porcentaje de población con N.B.I. Para facilitar la comparación interprovincial de estos indicadores, los Cuadros se presentan según el ranking provincial por indicador:

CUADRO N° 14 .A.
RANKING DE INDICADORES DE EFICACIA DEL GASTO
 Año 1991

Provincias	% Población con Primaria Completa	Provincias	% de la población con NBI	Provincias	Mortalidad Infantil
T. del Fuego	69,64	La Pampa	12,2	Neuquén	16,9
Buenos Aires	65,65	Córdoba	13,8	Chubut	20,6
Santa Cruz	63,04	Santa Cruz	14,0	Santa Cruz	20,7
Santa Fe	62,37	Santa Fe	16,2	Mendoza	21,1
Córdoba	62,14	Buenos Aires	16,9	Córdoba	22,2
San Luis	60,07	Mendoza	17,1	La Pampa	22,2
San Juan	59,82	Entre Ríos	18,6	Río Negro	23,1
La Rioja	59,37	San Juan	19,2	Buenos Aires	24,2
La Pampa	58,95	San Luis	20,7	Entre Ríos	24,3
Chubut	58,80	Chubut	21,0	San Juan	24,4
Mendoza	58,67	Neuquén	21,0	T. del Fuego	27,9
Tucumán	57,68	T. del Fuego	21,3	Santa Fe	28,3
Catamarca	56,59	Río Negro	21,9	Sgo d.Estero	28,3
Neuquén	56,36	Tucumán	26,4	Tucumán	28,5
Entre Ríos	55,18	La Rioja	26,4	La Rioja	28,8
Río Negro	54,94	Catamarca	27,8	San Luis	29,7
Salta	53,74	Corrientes	30,2	Corrientes	31,7
Jujuy	51,88	Misiones	32,5	Misiones	31,8
Corrientes	48,24	Jujuy	34,8	Salta	32,3
Formosa	47,31	Salta	36,4	Formosa	33,2
Sgo d.Estero	46,05	Sgo d.Estero	36,5	Catamarca	34,6
Misiones	45,59	Formosa	37,9	Chaco	35,8
Chaco	43,95	Chaco	38,0	Jujuy	35,8
TOTAL	60,48		20,3		25,6
Promedio excluido Bs As	55,93		24,72		27,37

FUENTE: INDEC.

CUADRO N° 14
RANKING DE INDICADORES DE EFICACIA DEL GASTO
Año 1991

Provincias	% Población sin agua cte ni cloaca	Provincias	Tasa de delincuencia c/1000hab
Misiones	56,1	Buenos Aires	87,2
Buenos Aires	39,0	Formosa	91,3
Sgo d.Estero	37,9	T. del Fuego	100,9
Formosa	37,3	San Luis	103,2
Chaco	36,8	Tucumán	122,4
Corrientes	27,6	Misiones	126,4
Santa Fe	25,6	Entre Ríos	126,8
La Pampa	23,7	Corrientes	128,4
Córdoba	19,5	La Rioja	132,3
Entre Ríos	19,4	Chubut	147,1
Mendoza	17,7	Río Negro	157,5
San Luis	17,4	Catamarca	170,2
Tucumán	15,4	Sgo d.Estero	187,2
Río Negro	15,4	Santa Cruz	189,6
Salta	13,8	Mendoza	199,4
San Juan	13,6	Santa Fe	200,4
Jujuy	11,5	San Juan	210,2
Catamarca	11,3	Córdoba	220,6
La Rioja	10,0	Chaco	224,6
Neuquén	9,4	La Pampa	263,6
Chubut	6,5	Jujuy	282,4
Santa Cruz	4,2	Salta	343,2
T. del Fuego	4,1	Neuquén	374,7
TOTAL	29,4		149,8
Promedio excluido Bs As	19,8		186,5

FUENTE: INDEC.

La conclusión más importante que podemos extraer es la siguiente: el mayor nivel de gasto público que realizan algunas provincias no les permitió a sus habitantes tener un mejor nivel de vida, (excepto para el indicador de red de agua y cloaca) no tienen mejor educación, mejor salud ni mejor seguridad. Así, el caso de Buenos Aires (provincia con el menor gasto público por habitante de la muestra) es de destacar ya que para cuatro de los cinco indicadores de eficiencia presenta valores con una ubicación muy buena en comparación con el promedio de resto de las provincias. Por ejemplo, para la finalidad Educación, el valor del indicador de Buenos Aires se ubica en el segundo lugar de la

muestra, con el 66% de su población con primaria completa, siendo la provincia con los valores más bajos para la variable gasto público por habitante y empleado públicos cada mil habitante. Además a continuación presentaremos los resultados de la segunda evaluación de la calidad de la educación, llevada a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación:

CUADRO N° 14.C.
CALIDAD DE LA EDUCACION
Porcentaje de respuestas correctas. Año 1994

PRIMARIA				SECUNDARIA			
Provincias	Lengua	Provincias	Matemática	Provincias	Lengua	Provincias	Matemática
Buenos Aires	69,5	Santa Fe	63,3	Buenos Aires	74,1	Mendoza	64,5
Santa Fe	68	Buenos Aires	60,4	Santa Fe	72,1	Buenos Aires	61,5
Córdoba	67,6	Neuquén	60,2	La Pampa	71,3	Santa Fe	59,1
Neuquén	67,5	Córdoba	58,7	Mendoza	71,3	Río Negro	57,4
Chubut	67,2	Mendoza	58,5	Río Negro	71	La Pampa	57,1
La Pampa	67,2	Río Negro	57,7	Córdoba	68,8	Tucumán	54
Río Negro	66,9	La Pampa	56,6	Neuquén	68,8	Córdoba	53,8
Mendoza	66,3	Jujuy	55,8	Entre Ríos	68,7	Neuquén	53,3
Santa Cruz	65,1	Corrientes	55,6	Tucumán	68,4	Chubut	51,2
T. del Fuego	64,8	Chubut	54,9	T. del Fuego	66,5	Entre Ríos	51
Entre Ríos	64,6	Entre Ríos	54,9	Chubut	66	Corrientes	49,5
Corrientes	63,6	Tucumán	54,9	Misiones	65	Salta	49,1
Formosa	63	Formosa	54,3	Corrientes	64,5	T. del Fuego	49
Jujuy	62,2	Santa Cruz	54	Santa Cruz	64,5	Misiones	46,8
Misiones	62,2	San Juan	53	Chaco	63,5	Santa Cruz	46,3
Tucumán	61,9	T. del Fuego	53	Catamarca	62,6	Jujuy	46,2
San Juan	61,7	Salta	52,4	Salta	62,5	Chaco	45
San Luis	61	San Luis	50,6	San Luis	62	San Luis	44,5
Chaco	60,6	Chaco	50,2	S. del Estero	62	San Juan	44,1
Salta	58,9	Misiones	49,9	Jujuy	60,7	Formosa	41,4
Catamarca	58,3	S. del Estero	47,4	Formosa	59	La Rioja	40,5
La Rioja	57,2	Catamarca	45,5	La Rioja	58,4	Catamarca	40,2
S. del Estero	55,5	La Rioja	45,5	San Juan	57,2	S. del Estero	39,3
Capital Federal	79,1	Capital Federal	72,2	Capital Federal	72,4	Capital Federal	63,8
Total país	66,9	Total país	58,8	Total país	69,7	Total país	56
Promedio exc.							
Buenos Aires	63,2		54,0		65,2		49,2

FUENTE: Ministerio de Educación de la Nación.

Los resultados de esta evaluación colocan a Buenos Aires en primer lugar para la prueba de Lengua, tanto para el nivel primario como secundario, debido a que es la provincia con mayor porcentaje de respuestas correctas. Para la prueba en Matemática

ocupa el segundo lugar para ambos niveles. Estos indicadores de calidad de la educación revelan la eficiencia del gasto en educación que realiza Buenos Aires.

Las relaciones que surgen entre la provincia de Buenos Aires y el promedio resto de provincias para los indicadores de eficacia aquí presentados son las siguientes:

- % de la población con primaria completa.....	0,85
- % de la población con N.B.I.....	1,46
- Tasa de mortalidad infantil.....	1,13
- % de la población sin agua corriente ni cloaca.....	0,51
- Tasa de delincuencia cada mil habitantes.....	2,13
- % de respuestas correctas, <i>primaria-Lengua</i>	0,91
- % de respuestas correctas, <i>primaria- Matemática</i>	0,89
- % de respuestas correctas, <i>secundaria-Lengua</i>	0,88
- % de respuestas correctas, <i>secundaria- Matemática</i>	0,80

Estas relaciones nos indican que de los nueve indicadores de eficiencia del gasto presentados sólo uno (% de la población sin agua corriente ni cloaca) le dá mal a Buenos Aires. El resto de los indicadores nos muestran que Buenos Aires en cada caso siempre se encuentra con valor mejores que los del promedio del resto.

Con todo esto las conclusiones con respecto a la eficiencia son las siguientes:

- Buenos Aires está muy por debajo del promedio para los valores de gasto público por habitante y empleados públicos cada mil habitantes.
- Con respecto a los indicadores de prestación de servicios, existen diferencias entre el resto de provincias y Buenos Aires, encontrándose esta última por debajo del promedio del resto de provincias.
- En cuanto a los indicadores de eficacia, parece ser que un mayor gasto público por habitante no implica necesariamente que el mismo haya sido ejecutado eficientemente, ya que provincias con el menor gasto por habitante muestran que son eficientes ubicándose en los primeros lugares para estos indicadores. Por ejemplo, Buenos Aires presenta una buena ubicación en el ranking estando a la altura de provincias que realizan un gasto por habitante

muy superior al que realiza esta Provincia, y en ciertos casos, como Educación, sus indicadores ocupan los primeros lugares de la muestra. Entonces si el mayor gasto público no se refleja exactamente en mayor bienestar de la población, es posible que el mismo se refleje en un mayor porcentaje de empleados públicos redundantes¹⁹.

Y la conclusión de la eficiencia podría expresarse en los siguientes términos: las provincias que presentan valores más altos de gasto público por habitante, prestan servicios similares al resto de las provincias que ejecutan un gasto muy inferior, lo que revelaría un problema de eficiencia en el gasto de aquellas. Se toma la comparación Buenos Aires - resto de Provincias, por ser la Provincia con menor gasto público por habitante por año y menor cantidad de empleados públicos cada mil habitantes, demostrando que un mayor gasto público no implica necesariamente mayores beneficios para la población.

¹⁹ En palabras del Ministro de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Catamarca, Dr. Raúl Ginés: "Ante el fracaso de las distintas políticas nacionales y provinciales dirigidas a dinamizar la producción y crear trabajo, los sectores públicos provinciales se convirtieron en la principal fuente de empleo para la población activa. Esta situación afectó gravemente a todas las provincias argentinas pero muy especialmente a aquellas con menor capacidad de respuesta de sus estructuras productivas para crear riqueza y empleo. Esto puede verse claramente en el caso de la Provincia de Catamarca, donde desde el año 1982 hasta el año 1991 inclusive, el gasto en personal creció un 92% en términos reales trepando su participación relativa en el gasto total a un 85%." Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público, n° 25, abril de 1995, artículo: "Política de asignación del gasto público provincial".

Capítulo 4

CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA

Las conclusiones generales a las que arribamos comprueban la tesis que queríamos demostrar. El sistema de transferencias de fondos públicos entre niveles de gobierno, conformado para el caso argentino en un 70% por transferencias de tipo incondicionales Y el resto en gran medida de condicionamiento "DEBIL", es decir, con efectos iguales a las incondicionales, ha causado efectos importantes sobre la redistribución de fondos públicos y las eficiencia del gasto que realizan las jurisdicciones.

Probablemente los motivos que permitieron que se llegue a tal redistribución, son los siguientes:

* El creciente desequilibrio vertical producto de la disparidad en la distribución de responsabilidades de gastos e ingresos, que hicieron crecer en importancia al sistema de transferencias entre niveles de gobierno, siendo en muchas provincias la principal fuente de financiamiento.

* El sistema de transferencias presenta problemas que se han acentuado en los últimos años, debido a la falta de reglas claras y estables para la distribución de fondos, dando lugar a la competencia entre las provincias no sustentada en la racionalidad económica, sino más bien en el poder de negociación política de cada una de las partes para obtener la mayor cantidad de recursos de origen nacional¹. Desde 1984 la falta de criterios objetivos de distribución y el alto grado de representación parlamentaria por habitante que tienen las provincias con poca población, lograron que algunas provincias tuvieran un alto poder de negociación consiguiendo para sí una alta proporción de recursos de origen nacional por habitante.

* La falta de diagnóstico de la situación de las finanzas públicas de las provincias, sumado a que los fondos se reparten sin tener en cuenta para nada el comportamiento fiscal de los gobiernos receptores, incentivaron a que las provincias actuaran en un marco que reflejara una falta de correspondencia fiscal total, llevando a que se den los fenómenos de ilusión fiscal y efecto flypaper.

En lo que respecta a la eficiencia basta con comprobar que a similar prestación de servicios públicos, las provincias presentan diferencias muy importantes en lo que se refiere al valor del gasto público por habitante por año, lo que revelaría un problema de eficiencia. O sea, el funcionamiento del federalismo sumado a que se caracterizó siempre

¹ Oates, en su trabajo "Fiscal Federalism: an overview", cita a Robert Inman (1988) que realizó un estudio reciente sobre las transferencias intergubernamentales en EE.UU. y en el cual concluye que: "La teoría económica de las transferencias intergubernamentales no explica satisfactoriamente la estructura de los programas de transferencias de EE.UU. Un modelo básicamente político lo explica más adecuadamente". Además Oates presenta la conclusión de un trabajo realizado por Holcombe y Zardkoohi (1981) que en su momento planteó la misma idea: "Para el caso de programas federales de transferencias cuyo el objetivo principal es la igualación fiscal, en EE.UU., las variables políticas tuvieron un mayor poder de explicación que las económicas."

por transferencias de tipo incondicionales, además del conocido efecto redistributivo que ha causado, también ha afectado la eficiencia del gasto que realizan las provincias.

Así una vez que analizamos los efectos que sobre la equidad y la eficiencia ha tenido el desarrollo del Federalismo Fiscal Argentino, resulta interesante, aunque aquí sólo se hace para cerrar la idea del trabajo y siendo necesario profundizar en el tema, plantear los lineamientos generales que debería incluir una reforma del sistema con el objetivo de solucionar algunos problemas que presenta el actual régimen:

1- Avanzar en la solución del problema de desequilibrio vertical, apuntando a lograr la mayor correspondencia fiscal posible en todas las jurisdicciones. Por supuesto teniendo en cuenta la estructura socioeconómica del país, que hace que determinadas provincias se encuentren en una posición desventajosa debido por ejemplo a que poseen débiles bases tributarias, pero tratar de que el costo de los servicios públicos sea soportado en mayor medida por la jurisdicción en cuestión que es la principal beneficiaria.

2- Una vez determinadas las responsabilidades de gastos e ingresos que le compete a cada nivel de gobierno, el sistema de reparto de fondos que se instrumente debe tener en cuenta este ítem, para determinar cuales son las provincias que necesitan, para compensar su situación, transferencias del resto de provincias. La justificación en este caso sería por cuestiones de igualdad fiscal (llamado aquí 2^{do} tramo).

3- La distribución de los fondos que recauda Nación, y que pertenece al conjunto de provincias, debe contener:

- a) Un buen diagnóstico de las finanzas públicas provinciales.
- b) En función del inciso anterior, determinar criterios de distribución objetivos.
- c) Permanencia en el tiempo de estos criterios.

4- El ítem anterior permitirá que el "resto" de transferencias (3^{er} tramo), que reciben algunas provincias quede más o menos acotado, permitiendo canalizar este dinero de otro modo; es decir, que el futuro régimen prevea algún tipo de condicionamiento de este "resto". El actual sistema no ha tenido control alguno sobre este tramo, y son claras las consecuencias que sobre la equidad y eficiencia ha causado.

5- Limitar y explicitar la redistribución territorial que resulte necesaria bajo las circunstancias particulares de cada momento².

6- La nueva Ley de distribución de recursos de origen nacional debería tener un fondo para atender problemas puntuales (sociales, por ejemplo) por los que atraviesan algunas provincias.

² Esto implica que un sistema mejor de redistribución, aún con criterios de distribución objetivos y estables, no tiene por qué incluir coeficientes constantes en el tiempo, ya que un buen sistema deberá ser capaz de adaptarse a la realidad de cada momento.

APÉNDICE METODOLÓGICO

Cálculo de obtención del PBI por provincia

Debido a la falta de datos oficiales del P.B.I. por provincia, a continuación desarrollamos el cálculo utilizado para obtener estos valores. Este cálculo parte de los siguientes supuestos:

a) Partimos del valor de P.B.I. por provincia, per cápita del año 1985 calculado por el Banco Mundial sobre la base de estimaciones realizadas por el Consejo Federal de Inversiones, y publicado en la Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países, llamado "Argentina. Finanzas de los Gobiernos Provinciales". Como este trabajo no contiene el valor para Tierra del Fuego, se tomó como supuesto que el P.B.I. per cápita del año 1985 de Tierra del Fuego era igual al correspondiente para Santa Cruz.

P.B.C. pc 1985
En dólares de julio de 1988

Provincias	P.B.I. pc 1985
Buenos Aires	1.657
Catamarca	1.268
Chaco	816
Chubut	2.861
Córdoba	1.716
Corrientes	1.108
Entre Ríos	1.267
Formosa	755
Jujuy	1.357
La Pampa	2.904
La Rioja	880
Mendoza	1.985
Misiones	856
Neuquén	2.973
Río Negro	2.111
Salta	1.469
San Juan	1.152
San Luis	1.793
Santa Cruz	2.972
Santa Fe	2.163
Stgo del Estero	834
Tierra del Fuego	2.972
Tucumán	1.560
Capital Federal	4.689

FUENTE: Banco Mundial.

b) La relación de los PBI per cápita provinciales se ha mantenido en 1993 con la misma estructura que en 1985.

c) Admitimos el cálculo que el BCRA obtiene para el valor del P.B.I. Nacional año 1993 de 255.326 millones de pesos.

Partimos de que el P.B.I. por habitante del año 1993 es igual al P.B.I. por habitante del año 1985 por un coeficiente (β) que indica la variación del mismo entre estos años:

$$\text{P.B.I.}_{pc} 1993^j = \text{P.B.I.}_{pc} 1985^j * \beta \quad (j = \text{Provincias argentinas}) \quad (1)$$

Sabemos que el P.B.I. de cada Provincia es igual a:

$$\text{P.B.I.} 1993^j = \text{P.B.I.}_{pc} 1993^j * \text{Población} 1993^j \quad (2)$$

Luego el P.B.I. Nacional (N), será igual a la sumatoria de cada una de las provincias:

$$\text{P.B.I.} 1993_N = \sum \text{P.B.I.} 1993^j \quad (3)$$

Reemplazando la fórmula (1) en la (2), obtenemos el el P.B.I. 1993^j para cada una de las provincias, la fórmula (3) puede ser reescrita de la siguiente manera:

$$\text{P.B.I.} 1993_N = \sum \text{P.B.I.}_{pc} 1985^j * \beta * \text{Población} 1993^j \quad (4)$$

Como β es un parámetro lo podemos sacar fuera de la sumatoria:

$$\text{P.B.I.} 1993_N = \beta * \sum \text{P.B.I.}_{pc} 1985^j * \text{Población} 1993^j \quad (5)$$

Luego como al P.B.I. 1993_N, la población de cada una de las provincias 1993 y la sumatoria del P.B.I._{pc} 1985^j los conocemos, podemos obtener el valor para β :

$$\beta = \frac{\text{P.B.I. } 1993_N}{\sum \text{P.B.I.}_{pc} 1985^j \text{ Población } 1993^j} \quad (6)$$

El β para este caso nos dá un valor $\beta = 3,968290443$, reflejando simplemente la variación en el P.B.I. per cápita 1993-1985.

Ahora tenemos todas las variables para calcular el P.B.I._{pc} 1993^j, aplicando la fórmula (1) y obteniendo dicho valor para cada una de las provincias:

Cálculo del P.B.I pc por Provincia

Provincias	P.B.I. pc 1985 (1)	P.B.I. pc 1993 (*) (2)	PBI Total 1993 (3)
Neuquén	2.973	11.796	4.765.480
Santa Cruz	2.972	11.792	2.004.669
Tierra del Fuego	2.972	11.792	966.958
La Pampa	2.904	11.522	3.122.551
Chubut	2.861	11.354	4.269.281
Santa Fe	2.163	8.582	24.536.572
Río Negro	2.111	8.378	4.457.019
Mendoza	1.985	7.878	11.486.484
San Luis	1.793	7.117	2.149.253
Córdoba	1.716	6.809	19.289.310
Buenos Aires	1.657	6.576	84.866.518
Tucumán	1.560	6.191	7.268.152
Salta	1.469	5.828	5.280.375
Jujuy	1.357	5.385	2.875.574
Catamarca	1.268	5.030	1.398.397
Entre Ríos	1.267	5.028	5.249.463
San Juan	1.152	4.571	2.477.307
Corrientes	1.108	4.395	3.616.988
La Rioja	880	3.492	813.566
Misiones	856	3.395	2.824.864
Stgo del Estero	834	3.309	2.269.810
Chaco	816	3.239	2.807.798
Formosa	755	2.995	1.290.788
Capital Federal	4.689	18.605	55.239.224
Total país	1.935	7.679	255.326.400

(1): Surge del trabajo del Banco Mundial citado.

(2): Surge de multiplicar el coeficiente β por la columna (1).

(3): Surge de multiplicar la columna (2) por la población de 1993.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL, Serie de estudios del Banco Mundial sobre países. "Argentina. Finanzas de los Gobiernos Provinciales". 1991.
- Lic. BRACELLI, Orlando. "Cambios estructurales en la relación Nación-Provincias" 1994.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. "Remuneraciones del sector público provincial, marzo de 1994". Junio de 1994.
- CUADERNOS DE ECONOMÍA N° 2. Publicación Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1994. Lic. M.A. Barrientos y otros, en el marco del Proyecto PNUD Arg. 93/009, "Estimación de la Actividad Económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción Geográfico y Valor Agregado".
- CUADERNOS DE ECONOMÍA N° 6. Publicación Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1995. Dr: PORTO, Alberto y el Lic: GASPARINI, Leonardo. "El impacto distributivo del gasto público municipal y provincial en la Provincia de Buenos Aires".
- Lic. ELIZAGARAY, Atilio. "La redistribución territorial de gastos entre provincias: posibles causas e impacto". 27^{as} Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, Septiembre de 1994.
- FIEL. "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en Argentina". 1993.
- GINES, Raúl¹. "Política de Asignación del Gasto Público Provincial". Documento de trabajo de la Asociación Argentina de Presupuesto Público, n° 25- Abril 1995.
- INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina. 1994.
- MUSGRAVE & MUSGRAVE, "Teoría de la Hacienda Pública".
- OATES, Wallace. "Federalismo Fiscal", 1977. Capítulos 1, 2, 3 y 4.
- OATES, Wallace. "The Political Economy of Fiscal Federalism". Editorial: Lexington Books, 1977, Massachusetts.

¹ Ministro de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Catamarca.

- OATES, Wallace. "Federalismo Fiscal: una mirada". Public Finance with Several Levels of Government, editorial: by Rémy Prud'home, Brussels, 1991.
- Dr. PORTO, Alberto. "Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones". Revista: Estudios, n° 66. Julio/Setiembre 1993.
- Dres: PORTO, Alberto y SANGUINETTI, Pablo. "Temas de Federalismo Fiscal en Argentina". Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Diciembre 1992.
- Dres: PORTO, Alberto y SANGUINETTI, Pablo. "Seminario sobre: Federalismo Fiscal Argentino". Octubre 1993. Buenos Aires, Argentina.
- REMES LENICOV, Jorge². "Coordinación Fiscal entre la Nación y las Provincias". 3^{er} Congreso Tributario organizado por el Congreso Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal. Tandil, Abril de 1995.
- U.N.L.P. "El orden económico constitucional: el Federalismo Fiscal". 1993.
- VARGAS de FLOOD, M. Cristina y otros. "El gasto público social y su impacto redistributivo". Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Secretaría de Programación Económica. 1994.

² Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.