

¿Ciudadano Argentino o habitante provincial? La distribución de recursos primaria y secundaria en la Argentina pos devaluación.

M. Leticia Patrucchi.

Cita:

M. Leticia Patrucchi (2004). *¿Ciudadano Argentino o habitante provincial? La distribución de recursos primaria y secundaria en la Argentina pos devaluación. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/670>

¿Ciudadano Argentino o habitante provincial? La distribución de recursos primaria y secundaria en la Argentina pos devaluación,

M. Leticia Patrucchi,

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, lepatrucchi@fibertel.com.ar

INTRODUCCION

Este trabajo se propone, desde la perspectiva fiscal, analizar cuál es el mapa de transferencia pos devaluación y que principio rige al actual federalismo Argentino.

Esta estructurado en cuatro apartados. En el primero, se presenta el problema del federalismo fiscal en términos teóricos. Luego, un apartado esta dedicado al análisis de las diferencias sociales entre jurisdicciones y otro a las económicas, en ambos, teniendo en cuenta la evolución y distribución de algunos indicadores seleccionados. Finalmente, en base al análisis de las transferencias por jurisdicción, combinando con algunos de los indicadores de las secciones anteriores, se reflexiona acerca de las características del federalismo actual.

¿QUE PONE EN JUEGO UN REGIMEN DE COPARTICIPACIÓN?

Un criterio constituye una pauta o principio que permite identificar, definir y ponderar un conjunto, aquí lo recaudado bajo concepto de impuestos en un Estado y su distribución entre los niveles de Gobierno. En tanto construcciones los sistemas de reparto son expresión de la articulación política, económica y social de la organización institucional, pasada y presente, de un país, conformándose criterios más o menos acordes a las relaciones que en torno a la política fiscal se establecen. No es el objetivo de este trabajo rastrear históricamente la administración de las cuentas públicas, y en general del sector público, en la Argentina, basta para ello revisar los trabajos de Oszlack (1997) y Raimundi y Tilli (1996), aunque muchas dificultades actuales se remontan a los orígenes del Estado.

Desde los aportes teóricos, la necesidad de establecer un mecanismo a través del cual el gobierno central concentre entre sus funciones la recaudación de determinados impuestos, luego redistribuidos a los subnacionales, responde a principios largamente desarrollados en la bibliografía sustentados en los principios de la teoría normativa del federalismo fiscal (Pifanno, 1998). Sobre la base de que las políticas fiscales de estabilización y redistribución son más eficientes estando centralizadas se presenta la ventaja de organizar un modelo de recaudación y reparto impositivo centralizado.

Entre las ventajas se señalan: Evitar la “exportación” de impuestos, posibilidad de movilidad espacial de las bases imponibles puede neutralizar una política fiscal subnacional autónoma, seleccionar impuestos cuya administración implica autonomías de escala importantes, y el rol redistribuidor del gobierno central buscando amortiguar los desequilibrios horizontales. Sin embargo, estos supuestos han sido duramente criticados desde aquellos que dan cuenta, entre otras debilidades, de los efectos procíclicos que genera este diseño (también presentes si no fuera centralizada su recaudación, aunque podrían ser amortiguados ambos mediante políticas contracíclicas: por ej fondos), no resuelve problemas de financiamiento genuino y genera un esquema centralizado de recaudación (favoreciendo superávit en el gobierno central) (Pifanno, 1999; Llach, 2001; Vega Y Russo; 2001).

Tomando estas dos corrientes podemos distinguir dos formas extremas, dos tipos ideales, de sistemas de reparto. En tanto predomina un principio distributivo nos encontramos ante una forma de federalismo cooperativo, mientras si lo que predominan es un principio devolutivo estamos ante una forma de federalismo competitivo. Tanto una como presentan sus fortalezas y limitaciones. Es necesario generar incentivos para una mayor recaudación y/o cercar el endeudamiento irresponsable, pero también lo es garantizar el acceso de todos los habitantes a los servicios básicos y/o la promoción del desarrollo de las provincias con un desarrollo económico débil o escasos recursos naturales.

La coparticipación constituye la fuente principal de recursos de la mayoría de las provincias, en promedio el 65% de sus ingresos tienen origen en coparticipados y transferencias (trece recaudan menos de un tercio del total de ingresos (Cetrángolo y Jiménez, 2003)), afectando directamente su capacidad para cumplir con derechos esenciales como la salud, la educación y la seguridad de los ciudadanos. Reducirlo a un problema de distribución de potestades tributarias es mostrar solo una cara de la moneda cuando en realidad es un problema de desequilibrio estructural en el país.

DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS POBLACIONALES

A través del análisis de algunos indicadores sociales, se busca mostrar la magnitud del problema recién señalado, en un contexto donde cuatro provincias generan el 75% del Producto Bruto, ocupan 20% de la superficie nacional y el 63% de la población, y los valores extremos del índice de desarrollo humano para el 2000 colocan en 0.156 para Formosa y 0.867 para la Ciudad de Buenos Aires (PNUD, 2002).

El cuadro de la página siguiente muestra las disparidades regionales en términos de pobreza para 1991 y 2001. En el 1991 siete provincias presentan entre el 30 y 40% de su población viviendo en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, Chaco y Formosa presentan los más elevados, 39,5% y 39,1% respectivamente, duplicando del valor nacional (19,9%); nueve provincias presentan entre 20 y 30%, o sea continúan encima del valor nacional, y solo una, la Ciudad de Bs. As. presenta menos del 10%. En el 2001 todas las provincias logran disminuirlos, por ende muestran mejorías, sin embargo cuatro de ellas continúan por encima del 30%, y nuevamente Chaco y Formosa duplican el nivel nacional (17,7%). Solo la Ciudad de Bs. As. logra mantenerse por debajo del 10%. Por lo tanto, aunque respecto a este indicador mejora la situación en términos generales las disparidades regionales se mantienen, ya que de las tres provincias del primer grupo para 1991 en el 2001 mejoran su situación en promedio menos de un 1,5%.

Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por provincia (%)		
	1991	2001
Ciudad de Bs As	8,1	7,8
Buenos Aires	17,2	15,8
Catamarca	28,2	21,5
Chaco	39,5	33
Chubut	21,9	15,5
Córdoba	15,1	13
Corrientes	31,4	28,5
Entre Ríos	20,6	17,6
Formosa	39,1	33,6
Jujuy	35,5	28,8
La Pampa	13,5	10,3
La Rioja	27	20,4
Mendoza	17,6	15,4
Misiones	33,6	27,1
Neuquén	21,4	17
Río Negro	23,2	17,9
Salta	37,1	31,6
San Juan	19,8	17,4
San Luis	21,4	15,6
Santa Cruz	14,7	10,4
Santa Fe	17,6	14,8
Santiago del Estero	38,2	31,3
Tierra del Fuego	22,4	14,1
Tucumán	27,7	23,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC: Censo Nacional de Población 1991 y 2001.

En el siguiente cuadro se presenta la tasa de promoción efectiva por ciclo 2001 y el porcentaje de población con nivel terc/ univ. completo 1991 y 2001.

Respecto al primer indicador, se observan disparidades importantes respecto al rendimiento escolar. Para los ciclos EGB 1 y 2 solo cinco provincias presentan una tasa superior al 94%, obsérvese que entre ellas se encuentra Jujuy, provincia considerada dentro de la categoría rezagadas (Escandell, 1996), que aunque pueda existir un importante grupo de niños que no ingresan al sistema educativo, los que si lo hacen logran finalizarlo. Las disparidades se mantienen ya que la distancia entre la de menor (Corrientes) y mayor (Ciudad de Bs As) tasa es de 12,2 puntos. Para EGB 3 esta brecha se acrecienta llegando a 17.86 siendo llamativo las provincias extremos (Catamarca y Río Negro), nuevamente hay que incorporar la reflexión que se hizo para

Jujuy. Finalmente, para polimodal, aunque la brecha se reduce respecto al ciclo anterior es elevada: 15,66 puntos.

Respecto a la población con nivel terc/univer. completo se observa un incremento entre 1991 y 2001 en todas las jurisdicciones excepto Corrientes cuyo porcentaje disminuye cerca de la mitad, sin embargo, la diferencia regional se acrecienta enormemente en tanto que para 1991 era de 11.5 puntos para 2001 es de 17,04.

	Promoción Efectiva* 2001			Población de 15 años y más terciario/ universitario** 1991	Población de 15 años y más terciario/ universitario** 2001
	EGB 1y2	EGB 3	Polimodal		
Ciudad de Bs As	95.83	88.20	86.37	14,82	19,91
Buenos Aires	93.53	85.42	77.29	5,03	7,52
Catamarca	90.40	91.68	84.18	5,33	9,03
Córdoba	94.65	81.13	81.78	6,75	9,58
Corrientes	83.63	82.60	73.79	4,75	2,87
Chaco	89.13	81.58	82.49	4,14	6,03
Chubut	92.59	82.59	75.27	5,22	14,18
Entre Ríos	89.66	81.42	84.20	5,35	7,82
Formosa	84.34	82.91	81.27	4,28	6,26
Jujuy	94.61	89.88	80.66	4,12	6,14
La Pampa	94.98	84.79	82.78	5,05	7,46
La Rioja	91.09	88.68	83.35	5,50	7,83
Mendoza	91.20	82.20	80.92	5,19	7,73
Misiones	81.51	79.27	81.18	3,96	5,75
Neuquén	92.58	77.75	80.50	6,02	8,05
Río Negro	91.17	73.82	76.78	6,04	7,59
Salta	90.75	88.31	81.54	4,75	6,74
San Juan	89.96	85.01	84.65	5,00	7,81
San Luis	87.83	76.28	76.03	5,14	7,27
Santa Cruz	88.73	75.90	78.51	6,00	8,31
Santa Fe	91.98	88.44	86.27	5,90	8,68
Santiago del Estero	84.76	75.58	89.45	3,28	5,49
Tierra del Fuego	99.18	78.68	79.11	7,55	10,00
Tucumán	91.09	84.74	84.62	5,32	7,40

Fuentes: Elaboración propia en base a * DINICIE Min. de Educación, Relevamiento Anual 2002 Red Federal de Información. **INDEC, Censo Nacional de Población 1991 y 2001.

El último cuadro que se presenta en esta sección corresponde a la población sin cobertura de obra social y/o plan de salud privado. Tres provincias presentan más del 50% de su población en esta situación mientras que solo dos presentan menos del 25%. Sin embargo, lo interesante de la serie es que para el año 2001 excepto dos

provincias las restantes presentan un importante incremento, explicación que podría encontrarse en al menos dos causas relacionadas: el crecimiento del desempleo y el empleo informal y el deterioro de los estratos medios. Este dato es significativo dados los efectos que produce (crecimiento en la demanda) en el sistema de salud público. En promedio las provincias pasan de 39,3% en 1991 de población sin cobertura a 48,8% en 2001.

Población total sin cobertura de obra social y/o plan de salud privado o mutual, según provincia (%)		
	1991	2001
Ciudad de Bs As	19,7	26,2
Buenos Aires	36,7	48,8
Catamarca	36,8	45,0
Córdoba	37,8	45,8
Corrientes	48,4	39,5
Chaco	52,2	65,5
Chubut	32,6	62,1
Entre Ríos	38,5	48,7
Formosa	57,3	65,8
Jujuy	44,0	54,2
La Pampa	35,2	45,5
La Rioja	34,0	40,8
Mendoza	42,2	50,6
Misiones	49,8	57,8
Neuquén	40,3	48,7
Río Negro	38,8	49,9
Salta	48,7	60,4
San Juan	40,9	53,0
San Luis	37,6	51,6
Santa Cruz	23,0	29,2
Santa Fe	29,0	42,0
Santiago del Estero	55,4	63,7
Tierra del Fuego	30,8	30,1
Tucumán	35,3	48,2

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población 1991 y 2001.

DESIGUALDADES ECONOMICAS

En esta sección se presentan algunos indicadores de la actividad económica por provincias relacionados con producción, exportaciones e inversiones.

En el primero, Producto Bruto Geográfico, se observa que para 1993 cuatro provincias participan en 73,8%, dos de ellas concentran mas del 50% del PBT, en contraste ocho provincias participan en un 5,96%, cada una en menos de 1%. Para el 2002, esta

disparidad se acrecienta levemente en tanto el primer grupo alcanza el 74,16% y el segundo (se le incorpora una provincia: San Juan) 6,82%.

Respecto a la distribución por sector, se observa que aquellas provincias que tienen los predomios más altos de sector primario (en comparación al resto de las provincias) tienen bajos grados de participación, exceptuando las provincias con hidrocarburos. En algunas provincias, también responde a la alta participación

	PGB participación PBN (%) 1993 *	PGB participación PBN (%) 2002*	PGB % 2000**		
			Primario	Secundario	Terciario
Buenos Aires	33,53	33,14	5,20	30,4	64,3
Catamarca	0,54	0,60	28,1	44,7	57,3
Chaco	1,28	1,25	13,8	15,4	70,7
Chubut	1,35	1,35	23,6	20,5	55,8
Ciu de Bs As	24,21	25,47	1,2	16,2	82,5
Córdoba	8,05	7,98	12,5	24,2	63,2
Corrientes	1,26	1,12	14	21	64,9
Entre Rios	2,20	2,25	14,1	21,3	64,4
Formosa	0,59	0,54	9,3	20,6	70
Jujuy	0,88	0,85	9,8	25,9	64,1
La Pampa	0,86	0,86	23,9	14,4	66,6
La Rioja	0,54	0,52	4,7	28,1	67,1
Mendoza	3,77	3,70	11,1	25,7	63,1
Misiones	1,37	1,36	10,5	26,4	62,9
Neuquen	1,73	1,94	32,1	20,3	47,8
Rio Negro	1,45	1,47	12,2	25	62,7
Salta	1,48	1,45	13,5	24,1	60,5
San Juan	1,11	0,97	10,9	26,3	62,6
San Luis	1,22	1,18	4,7	55,9	39,2
Santa Cruz	0,97	0,92	41,3	10,4	48,3
Santa Fe	8,01	7,57	11,1	24,6	64,2
Sgo del Estero	0,91	0,89	13,8	16	70
Tierra del Fuego	0,67	0,67	14,1	28,8	57
Tucuman	2,02	1,95	8,9	21,4	69,5

Fuente: *Panorama Económico provincial 2001, CEPAL y ** Estimación propia en base a Panorama económico provincial 2001, CEPAL

del subcomponente sector público dentro del sector terciario. Por ejemplo, tal como se señala en el Panorama Económico provincial de Formosa: “*Dentro de este último [sector terciario], se destaca la elevada participación del sector público que representa el 45% del mismo*” (MECON, 2004: 4).

En el siguiente cuadro se aborda los indicadores de exportaciones, variable que adquiere radical importancia en el actual contexto favorable tras la devaluación. La provincia de Buenos Aires se destaca ya que del total de exportaciones para 1996 esta representó el 38.9% y para el año 2002 se incrementó al 40,61%. Le siguen en orden de importancia Santa Fe, Córdoba y Santa Cruz para 1996 y cambia la última posición en 2002 a partir de Chubut incrementa en casi un 60% el monto de exportaciones. Lo

mismo ocurre con Neuquén que incrementa en un 40% sus exportaciones principalmente dado el 94% de participación de hidrocarburos (mientras que Santa Cruz solo posee 11%). Estas últimas pasan a integrar el grupo de provincias que superaron los U\$S 1.000 millones en exportaciones.

Estos “saltos” se explican fundamentalmente por la participación del sector energía y combustible, sin embargo varios casos demuestran que numerosos factores explican las variaciones (téngase en cuenta el período de crisis que incluyen estos años), por lo que muchas veces la aparición de nichos productivos no permite hacer generalizaciones. A modo de ejemplo se presentan dos casos. Formosa presenta su mayor caída en 1998, casi del 50%, algunas de las causas se rescatan dado que: Se reduce notablemente la producción de algodón y arroz, cultivos centrales de la provincia, *“la producción de tanino [...] disminuyó sistemáticamente durante los últimos años hasta llegar en 2001 a representar casi la mitad del registrado a mediados de la década pasada.”* *“Entre 1991 y 2002, la producción petrolera cayó un 54%, mientras que en ese mismo período, la producción nacional creció más del 50%”* (MECON, 2004: 5, 7-8). Por su parte Catamarca, en el sentido opuesto, presentó el mayor crecimiento en los montos exportables (ya en 1998 pasó de 96, 1 millones (1997) a 490,6 millones); principalmente dado que *“a fines de 1997 se inició la producción de concentrado de oro y cobre de Bajo La Alumbraera [...] En 2002, las exportaciones totalizaron 598.8 millones de dólares, de las cuales 561.7 millones de dólares corresponden a concentrados de cobre y 20.9 millones de dólares a piedras y metales preciosos.”* (MECON, 2004: 5, 8)

	Exportaciones (a)					Energ y combus (%)**
	En millones de US\$ 1996*	En millones de US\$ 2002*	MOA (%)**	MOI (%)**	Primañas (%)**	
Buenos Aires	8908,8	10322,6	22	46	15	17
Catamarca	21,6	660,2	1	4	95	
Chaco	427,2	224,6	32	3	65	
Chubut	841,9	1210,9	10	26	16	48
Ciu de Bs As	255,9	76,8	26	74		
Córdoba	2332,4	2705,4	45	18	37	
Corrientes	121,4	94,7	32	16	53	
Entre Ríos	404,9	439,4	23	13	64	
Formosa	56,2	14,7	4	2	13	81
Jujuy	148,6	130,6	35	13	52	
La Pampa	154,7	187,4	1,8	0,2	78,5	19,4
La Rioja	114,3	150,2	79	20	1	
Mendoza	657,0	791,6	25	12	13	50
Misiones	195,9	276,4	33	46	21	
Neuquén	810,1	1028,1	2	0,3	2,7	94
Río Negro	418,9	312,1	10	5	52	33
Salta	363,1	401,9	6	8	39	47
San Juan	110,5	123,8	33	48	19	
San Luis	238,4	206,3	40	52	8	
Santa Cruz	1297,9	756,0	24	3	62	11
Santa Fe	4218,0	4340,6	71	13	14	2
Sgo del Estero	174,0	228,5	5	1	94	
Tierra del Fuego	262,4	288,3		6		94
Tucumán	362,5	442,8	29	35	36	

Fuentes: * Panorama Económico provincial 2001, CEPAL y ** Datos correspondientes al año 2003 Subsecretaría de relaciones con provincias, MECON. (a) La distribución de las exportaciones por grandes rubros para la provincia de Bs As y la Ciudad de Bs As corresponde al año 2003 y la fuente es ADI (MECON)

Finalmente se presenta los indicadores correspondientes a inversiones. Como se observa en el cuadro, respecto a la inversión privada para 1995 siete provincias concentran en 79, 41%, de los cuales Buenos Aires representa más del 35%. A pesar de que para 1999 la inversión privada total cayó, solo se concentró en nueve provincias, el resto vio un incremento, lo que demuestra la forma desigual en que la crisis afectó a las distintas jurisdicciones. En relación a la inversión pública en 1998 era en once provincias superior, y en algunos casos más del 400%, a la privada de 1999.

	Inversiones en millones de \$*					Privada 1999 por habitante **	Pública 2001 por habitante **	Pública 2003 por habitante **
	Privada		Pública					
	1995	1999	1998	2001	2003***			
Buenos Aires	3803,07	4.275,11	1.105,00	311,37	213,70	309	23	15
Catamarca	175,34	117,77	78,90	62,08	68,70	352	186	205
Chaco	29,77	38,68	144,63	99,84	150,60	39	101	153
Chubut	567,99	291,50	139,01	74,04	119,70	705	179	290
Ciu de Bs As	2268,78	2.839,41	400,44	308,70	324,70	1023	111	117
Córdoba	621,79	663,60	322,53	155,30	117,12	216	51	38
Corrientes	621,22	149,10	123,54	82,42	67,49	160	89	72
Entre Ríos	68,97	105,25	118,35	60,56	76,54	91	52	66
Formosa	13,62	27,40	149,52	42,86	73,08	56	88	150
Jujuy	63,17	60,82	70,75	71,61	42,42	99	117	69
La Pampa	122,58	62,38	96,31	112,12	176,39	208	375	589
La Rioja	29,59	31,08	93,06	61,87	34,62	107	213	119
Mendoza	650,23	356,94	100,89	67,28	87,12	226	43	55
Misiones	84,05	97,69	162,75	72,67	173,24	101	75	179
Neuquen	1213,81	600,00	188,79	118,29	193,38	1265	249	408
Rio Negro	268,46	118,47	125,47	69,31	63,36	214	125	115
Salta	181,20	274,91	176,60	95,31	109,30	255	88	101
San Juan	774,45	41,49	84,43	52,28	29,26	67	84	47
San Luis	20,60	46,31	157,98	185,20	142,86	126	503	388
Santa Cruz	587,14	618,94	139,83	98,87	510,00	3142	502	2589
Santa Fe	116,13	52,48	224,19	131,49	192,08	17	44	64
Sgo del Estero	87,55	80,14	109,61	72,62	70,39	100	90	88
Tierra del Fuego	54,45	138,51	61,74	73,65	55,74	1370	729	551
Tucuman	109,42	188,40	87,50	110,83	106,65	141	83	80
Sin Distribuir			156,33	39,81				
Total General	12.533,38	11.276	4.618,13	2.630,38	3.198,44			

Fuentes: * Panorama Econ. provincial 2001, CEPALⁱ, ** Estimación propia en base a Panorama Econ. provincial 2001, CEPAL y Censo Nacional de Población 2001, INDEC y *** Corresponde a Inversión real directa en base a datos Provinfo, Min del Interior.

Un reflejo claro de la magnitud de la crisis del 2001, y principalmente del deterioro de las cuentas públicas provinciales es la abrupta caída de la inversión pública en ese año, llegando casi a la mitad respecto a 1998. A pesar del diferente origen de la fuente para 2003, lo que imposibilita hacer una comparación con el 2001, se observa una tendencia hacia la recuperación de la inversión pública.

Si observamos la distribución per cápita de la misma se observa la abrupta caída en el período 1999-2003, principalmente en las provincias de mayor desarrollo del país, o que han crecido fuertemente (como vimos en los cuadros anteriores) tras la

devaluación: Buenos Aires, Ciudad de Bs As, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Tierra del Fuego y Chubut, solo exceptuada Santa Fé que ya tenía bajos niveles a principios del período.

Algunas de estas disminuciones, en particular en el caso de Buenos Aires, se encuentran subestimadas ya que las transferencias de capital fueron de 286 millones, levemente superior a la inversión directa real pero considerada una forma de inversión. Aún bajo este efecto mitigador la caída es altamente significativa.

EL ESCENARIO ACTUAL DE LA COPARTICIPACION

El sistema de distribución de recursos a nivel nacional y entre jurisdicciones recién fue reconocida legalmente por la ley de Coparticipación Federal de 1935. Anteriormente, la constitución de 1853 únicamente había establecido el principio de separación de fuentes tributarias.

Actualmente continúa pendiente la sanción de una nueva ley de coparticipación prevista en la reforma constitucional de 1994, y que aún 10 años después no ha sido tratada, a pesar de ser por primera vez reconocida en la carta magna. En su lugar, rige lo establecido en la ley 23548 de 1988 y sucesivo acuerdos firmados hasta la actualidad entre la Nación y las provincias. Estos acuerdos han ido reforzando la informalidad del esquema y desdibujando la claridad del criterio de reparto, aunque como señalan algunos autores (Luosteau; 2003 Esteso y Cao; 2001, Escandell; 1996) ya en la ley del '88 faltó precisión en este sentido.

A su vez, la informalidad del sistema se ha potenciado por el peso cobrado por las transferencias específicas, en general no condicionadas, y la falta de mecanismos que fomenten la recaudación a nivel subnacional y el comportamiento fiscal responsable. En un contexto de crisis social y económica general y alto grado de desequilibrio de las cuentas provinciales, en especial preocupaba el endeudamiento de estas jurisdicciones, se firma el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y

Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", el 27 de febrero de 2002, luego ratificado por ley (25.570).

En este acuerdo, el presidente, para entonces Eduardo Duhalde y los gobernadores, se compromete "sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002 que [...] incorpore los siguientes componentes":

Creación de un Organismo Fiscal Federal y Fondo Anticíclico Federal, Régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal; Mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provincial; Evaluación de una descentralización de funciones y servicios; armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales; simplificación y armonización del sistema impositivo; Descentralización de la recaudación y la administración de tributos; Coordinación y colaboración de los organismos de recaudación; [y finalmente], Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental. (Ley 25.570 art. 7- subrayado del autor).

Cada uno de los puntos allí señalados son los aspectos centrales que deben considerarse en un nuevo régimen de coparticipación, pero en particular se tratará aquí del subrayado: los indicadores de distribución.

En el cuadro de la página siguiente se presenta para los años 1996 y 2002 la distribución de recursos a las provincias considerando: lo que determina la ley 23.548 (1988); las transferencias incorporadas tras el traspaso de servicios (Ley 24.049) y la cláusula de garantía (1993); y otras transferencias (modificaciones introducidas por acuerdos fiscales y otras legislaciones: Ley 24.464 FO.NA.VI, Fondo Compensador por Desequilibrios Provinciales, Régimen Simplificado Pequeño Contribuyente Ley 24.977, entre otros)ⁱⁱ.

Transferencias Nación-Provincias –en miles de \$-

	1996			2002		
	L 23548	a	Otras Transferencias	L 23548	a	Otras Transferencias
Ciu de Bs As	157000,0	0,0	13652,9	131422,3	0,0	6699,6
Buenos Aires	1934408,0	546323,2	1296415,4	1816315,5	270468,8	966907,5
Catamarca	242623,0	32992,0	75957,0	227811,2	13020,6	87709,2
Córdoba	803799,3	150670,5	186780,4	734412,5	76237,4	205203,9
Corrientes	327456,2	54245,2	126608,2	307465,5	23485,7	122298,1
Chaco	439436,0	54595,3	119418,4	412609,2	20443,6	130205,8
Chubut	139310,2	30856,2	97550,0	130805,5	14724,3	90773,7
Entre Ríos	430104,4	88049,8	133603,2	403847,3	41069,8	138210,4
Formosa	320669,5	36020,9	110633,0	301093,2	12594,7	115795,0
Jujuy	250258,0	45256,9	96855,3	234980,1	20261,2	99021,7
La Pampa	165424,8	27103,5	77509,6	155325,9	11682,0	79480,1
La Rioja	182391,4	29014,5	75394,2	171256,8	12351,3	78046,3
Mendoza	367327,8	79250,5	127294,9	344903,0	37540,8	127261,0
Misiones	290977,9	48002,7	125180,3	273214,2	20747,8	127223,8
Neuquen	152884,0	24704,0	103214,0	143550,3	10586,9	89353,9
Rio Negro	222263,0	25219,0	110701,0	208694,2	8883,1	101270,6
Salta	337636,0	55932,0	123002,0	317024,1	24216,0	131313,5
San Juan	297765,0	44327,0	103000,0	279586,5	18314,2	102070,5
San Luis	201055,0	28506,0	96332,0	188780,7	11499,5	88651,4
Santa Cruz	139310,2	15156,2	94007,4	130805,5	5171,9	114506,6
Santa Fe	787252,2	173102,8	228208,2	739191,7	82436,7	236527,4
Sgo del Estero	363934,5	48988,3	123074,7	341716,9	19226,6	129156,9
Tierra del Fuego	57161,5	16848,4	75967,0	99831,4	11610,0	77180,0
Tucuman	419076,1	75822,7	143832,7	393492,2	33951,1	137074,2

Nota: a Transferencias de Servicios Ley 24.049 + Cláusula de Garantía.

Fuente: Elaboración propia en base a Provinfo. Min. Del Interior.

Se observa para 1996 que catorce provincias reciben entre el 70 y el 80% de coparticipación en base a las transferencias que corresponden a la ley y (a), en consecuencia las transferencias especiales solo representan a lo sumo el 20%. Solo una provincia, Córdoba, supera levemente el 80% (83,6%). En otro extremo se encuentran seis provincias (entre 60% y 70%), y se destaca el caso de Tierra del Fuego en donde las dos primeras columnas no llegan a representar el 50% de los recursos transferidos.

Respecto al año 2002 un primer aspecto a resaltar es la caída en el total de transferencias, explicada en alrededor de 50% por la supresión de la cláusula de

garantía en 1998 (a) para todas las jurisdicciones exceptuando dos casos: Santa Cruz y Tierra del Fuego que vieron incrementadas sus transferencias por ley en base al ajuste de indicadores, en especial en el caso de Tierra del Fuego y, el incremento de otras transferencias, tercer columna, en Santa Cruz. Estas modificaciones equilibraron parcialmente el peso de las dos primeras columnas ya que el total de jurisdicciones, excepto Santa Cruz por lo ya mencionado, recibe entre el 60% y el 80% de sus transferencias en concepto de Ley 23548 + (a) (ocho entre 60% y 70% y catorce entre 70% y 80%)ⁱⁱⁱ.

Finalmente, el cuadro siguiente, constituye una síntesis de todos los aspectos hasta ahora descritos y nos introduce en el nudo de la discusión respecto a la distribución de recursos, sus criterios, y en definitiva que tipo de federalismo se busca construir rescatando la distinción entre federalismo competitivo y federalismo cooperativo presentada al comienzo de este trabajo.

Primero, consideremos que lo que se persigue es una distribución proporcional a la cantidad de habitantes de cada provincia. Se observa en el cuadro la alta disparidad de recursos totales transferidos por habitante en donde los extremos están representados por Tierra del Fuego (\$1865,9) frente a Buenos Aires (\$220,8). Si bien es recomendable considerar mayores recursos para provincias con baja densidad de población, sin embargo, Chubut y La Pampa presentan una densidad menor a 2 hab/km² y los recursos por habitante una diferencia de casi \$300, a favor de la segunda, cuando Chubut tiene una densidad inferior.

	Total Transferenci as 2002 en millones (A)	(A/ Población 2001	(A)/ NBI 2001	(A)/ Part PBG 2002
Ciu de Bs As	138,1	49,8	650,0	5,4
Buenos Aires	3.053,6	220,8	1.413,1	92,2
Catamarca	328,5	981,9	4.617,9	545,6
Córdoba	1.015,8	331,2	2.580,2	127,4
Corrientes	453,2	486,8	1.715,1	403,3
Chaco	563,2	572,1	1.741,9	450,8
Chubut	236,3	571,8	3.758,5	175,1
Entre Ríos	583,1	503,5	2.878,5	259,4
Formosa	429,4	882,5	2.637,1	801,3
Jujuy	354,2	578,9	2.022,3	418,4
La Pampa	246,4	823,3	8.058,6	285,7
La Rioja	261,6	902,1	4.444,7	505,0
Mendoza	509,7	322,7	2.114,5	137,7
Misiones	421,1	436,1	1.618,3	309,1
Neuquén	243,4	513,3	3.061,0	125,7
Río Negro	318,8	576,7	3.270,7	216,5
Salta	472,5	437,9	1.396,1	325,3
San Juan	399,9	645,0	3.725,1	411,9
San Luis	288,9	785,2	5.062,6	244,4
Santa Cruz	250,4	1.271,3	1.253,6	271,6
Santa Fe	1.058,1	352,6	2.403,0	139,7
Sgo del Estero	490,1	609,2	1.954,6	552,3
Tierra del Fuego	188,6	1.865,9	13.441,3	281,6
Tucumán	564,5	421,7	1.774,0	289,8

Fuente: Elaboración propia en base a Provinfo, INDEC y CEPAL.

Consideremos ahora que se persigue compensar desequilibrios sociales, que junto con la variable anterior constituyen aspectos relacionados a criterios cooperativos de federalismo. Por habitante en hogar con NBI las disparidades se acrecientan notablemente en tanto varían entre \$12533,6 (Tierra del Fuego) frente a \$1396,1 (Salta). Por lo tanto, se puede afirmar que no prima este tipo de criterio.

Finalmente, queda por analizar si predomina un criterio competitivo, esto es por ejemplo tomando la variable participación en el PBG si se transfieren más recursos a aquellas jurisdicciones económicamente más dinámicas. Nuevamente observamos que las disparidades son tan significativas, alcanzando distancias del 700%, que tampoco predomina este principio de reparto.

CONCLUSIONES

En los apartados referidos a características socioeconómicas de la población de cada provincia y las características productivas de las mismas se describió la gran heterogeneidad del escenario provincial y como a pesar de que algunos indicadores mostraban mejorías entre períodos las distancias entre jurisdicciones se mantenían o acentuaban.

Al analizar la evolución y distribución de las transferencias nacionales por jurisdicciones se mostró la importancia de la categoría “otras transferencias”, precisamente las más inestables, en tanto son el resultado de numerosos acuerdos, legislaciones y acuerdos bilaterales que caracterizan al endeble régimen de coparticipación actual reconocido en los estudios sobre el tema como el “nudo” o “maraña” de la coparticipación. También se relacionó el total de transferencias del año 2002 respecto a algunos de los indicadores trabajados en los apartados anteriores mostrando como no existe un criterio de reparto actual que permita visualizar que tipo de federalismo fiscal se sostiene actualmente.

Reflexionar sobre estos resultados es urgente y central ya que detrás de la discusión de una nueva ley de coparticipación se encuentra la definición de que federalismo quiere construirse en la Argentina. Los históricos desequilibrios regionales no solo no han logrado mitigarse sino que constituyen un mapa en el que la calidad de ciudadano de cada uno de los habitantes del país, al menos en lo que respecta a los recursos fiscales con que se financian importantes servicios sociales (salud, educación, seguridad) dada la alta dependencia presupuestaria de las provincias respecto a los recursos coparticipados, se encuentra condicionada por la provincia en la que cada uno habita.

BIBLIOGRAFÍA

Cetrángolo, Oscar, Jiménez, J. Pablo, Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002) “Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas”, CEPAL, Bs. AS.

Cetrángolo, Oscar, Jiménez, J. Pablo, (2003) “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, CEPAL, Bs. As.

Escandell, Stella (1996) “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste”, Primer Congreso Interamericano del CLAD, Noviembre, Rio de Janeiro.

Esteso, Roberto y Cao, Horacio (2001) "La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda", Boletín electrónico TOP N° 4, Buenos Aires.

Llach, J. (2001) "Un Nuevo Contrato Fiscal Federal: Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, IAE, Universidad Austral, Buenos Aires.

Lousteau, Martin (2003): *Hacia un Federalismo Solidario*, Ed. Temas, Bs. As.

MECON (2004), Panorama Económico provincial,
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dnper/default1.htm>

PNUD (2002) *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002*, PNUD, Bs. As., Segunda edición.

Oszlack, O. (1997) *La formación del Estado Argentino*, Ed. Planeta, Bs. As.

Pifanno, O. (1998) "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", Documento de trabajo N° 5, CEDI, mimeo.

Pifanno, O. (1999) "Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en la Argentina" Documento de trabajo N° 27, CEDI, mimeo.

Porto, Alberto (2004) (director) *Disparidades Regionales y federalismo fiscal*, Ed. Universidad de la Plata, Bs. As.

Raimundi, C. y Tili, M. (1996), "Coparticipación: Hacia un nuevo contrato social", Editorial Corregidor, Bs. As.

Vega, J. y Russo, E. (2001) "Coparticipación Federal. Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales", Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, IAE, Universidad Austral, Buenos Aires.

Fuente de datos:

INDEC, Censo Nacional de Población 1991 y 2001.

Provinfo, Ministerio del Interior.

http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd_provinfo_2/HD.Relac_fiscales_NAC-PROVs.asp

CEPAL,

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/argentina/noticias/paginas/0/10420/P10420.xml&xsl=/argentina/tpl/p18f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>

Ministerio de economía <http://www.inversiones.gov.ar/>

Ministerio de Educación <http://www.me.gov.ar/diniece/>

Ley 25570.

ANEXO

Recaudación tributaria propia. En miles de pesos			
	1996	2001	2003
Ciu de Bs As	2.313.880	2.514.989	3.279.589,08
Buenos Aires	3.867.915	3.601.799	5.680.543,00
Catamarca	35.844	36.531	57.820,25
Córdoba	863.598	753.563	1.026.008,95
Corrientes	67.332	79.013	95.862,17
Chaco	110.166	80.300	140.237,70
Chubut	56.520	80.323	146.298,32
Entre Ríos	286.125	259.100	328.528,69
Formosa	22.573	21.630	33.070,17
Jujuy	47.019	51.024	71.694,69
La Pampa	90.357	81.348	126.479,22
La Rioja	27.143	22.711	35.477,44
Mendoza	323.570	357.455	485.726,23
Misiones	117.050	107.131	166.565,00
Neuquen	132.708	175.946	311.686,54
Río Negro	124.120	126.259	186.793,11
Salta	115.032	120.736	211.915,41
San Juan	79.314	85.961	103.324,77
San Luis	74.630	101.204	151.944,36
Santa Cruz	63.109	46.171	139.755,64
Santa Fe	729.067	750.304	1.098.300,17
Sgo del Estero	65.269	74.479	96.246,24
Tierra del Fuego	150.008	201.114	278.145,03
Tucuman	39.586	46.080	80.096,00
TOTAL	9.801.934	9.775.171	14.332.108,17

Fuente: Provinfo, Min del Interior

ⁱ La inversión privada corresponde a Grandes empresas y la inversión pública se obtiene a partir de IPT= IPN + IPP = IRD N + IRDP + TRsKP en donde: IPT : Inversión Pública Total, IPN: Inversión Pública Nacional , IPP: Inversión Pública Provincial, IRD N : Inversión Real Directa Nacional, IRD P: Inversión Real Directa Provincial y TRsK P: Transferencia de Capital de Provincias

ⁱⁱ A pesar aparecer en los cuadros la Ciudad de Bs As no será incluida en el análisis ya que al haber sido incorporada posteriormente presenta un régimen particular de transferencias.

ⁱⁱⁱ Estas consideraciones deben completarse con la capacidad de recaudación propia de cada provincia, que por cuestiones de espacio, no ha podido ser aquí desarrollada, sin embargo se anexa a este trabajo un cuadro que describe la situación y evolución de cada jurisdicción.