

Las pequeñas copas: Los regímenes provinciales de coparticipación y su impacto en la realidad municipal

Autora: Luciana Díaz Frers – Directora de Política Fiscal de CIPPEC

Asistente de investigación: Juan Ignacio Surraco

Marzo 2013

Documento de trabajo

Versión preliminar, NO CIRCULAR

Resumen ejecutivo

Conocidas son las fallas en el diseño de nuestro sistema de coparticipación federal de impuestos, el que distribuye recursos del gobierno nacional a las provincias. Un porcentaje cada vez más chico del total de recursos va a las provincias y se reparte según unos coeficientes designados con el objetivo de cubrir temporariamente la ausencia de sistema en épocas de hiperinflación. Y a pesar de eso, no se han podido modificar desde 1989, a pesar del mandato constitucional que obligaba a cambiarlos a fines de 1996.

Mucho menos se conoce de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios, a pesar de la creciente importancia del rol de los municipios y de las lecciones que se podrían extraer de la variada experiencia en las provincias para aplicarse a nivel nacional. Entre las razones de ese desconocimiento están, por un lado, la diversidad de esos sistemas, y por el otro, la debilidad de nuestras estadísticas a nivel municipal.

Contra esas dificultades, este documento busca evaluar las consecuencias que los sistemas de coparticipación provincial han tenido sobre las realidades locales. Más específicamente, se busca de manera muy preliminar, buscar respuestas a dos preguntas. En primer lugar se bosqueja la hipótesis de si los municipios que más transferencias recibieron lograron mejorar más su situación socioeconómica. Y en segundo lugar, se testea si los sistemas más progresivos lograron aumentar más la equidad entre los municipios de cada provincia.

Más que lograr resultados contundentes, algo casi imposible por la ausencia de información, este documento plantea una metodología relativamente sencilla que podría enriquecerse con

otras técnicas y nuevos datos. Acorde con las expectativas, se encuentran resultados débiles aunque con la tendencia esperada.

Introducción

Este documento busca complementar uno recientemente elaborado que describe los sistemas de coparticipación de provincias a municipios en la Argentina¹. En ese documento se analizan cuatro ejes: la distribución primaria, los coeficientes de distribución secundaria, el proceso de actualización y los actores de decisión involucrados en su posible modificación. Aquel documento analiza positivamente los sistemas y busca posicionarse como referencia bibliográfica para quienes quieran empezar a comprender las diferencias existentes entre los 23 sistemas de coparticipación de provincias a municipios.² Esa descripción permite identificar algunas buenas prácticas entre aquellos sistemas: períodos razonables para su revisión, lo que les da mayor flexibilidad, involucramiento de diversos actores para dar lugar a un debate de distintos intereses, esquemas de distribución primaria más y menos “generosos” así como coeficientes de distribución secundaria más y menos redistributivos. Pero esa descripción no permitía evaluar su funcionamiento: no se la contrastaba con ningún resultado. De la curiosidad por evaluar los resultados obtenidos por los distintos sistemas de coparticipación de provincias a municipios surge este segundo documento. No obstante, debido a fuertes restricciones de datos descritas a continuación, esta evaluación no es más que un intento muy preliminar.

Intento que bien vale la pena hacer teniendo en cuenta cuatro factores. En primer lugar, son cada vez más importantes los municipios tal como se muestra en “Las transferencias de provincias a municipios”. En ese estudio se documenta la creciente responsabilidad del tercer nivel de gobierno en la provisión de algunos bienes y servicios. Ello torna cada vez más importante un buen diseño de los sistemas de transferencias de provincias a municipios. En segundo lugar bien se pueden obtener buenas lecciones de la variada experiencia provincial para una difícil reforma del sistema nacional. Tal como se deduce de Porto (####) y Díaz Frers (2012), las provincias tienen en muchos casos sistemas mejores que el nacional. Aún más, es posible que si las mismas pudieran refinar el funcionamiento de sus propios sistemas, serían más exigentes a la hora de una reforma nacional. Finalmente, existe la posibilidad de que si se arreglaran muchas de las distorsiones de nuestro sistema federal que van por fuera del famoso laberinto, sería más simple reformar la coparticipación nacional. Tal como se plantea en Díaz Frers (2010), si se asignaran mejor los recursos que se distribuyen a través del Presupuesto Nacional de manera de que el mismo contrarrestara muchas de las inequidades del sistema de coparticipación, es posible que la reforma del mismo sufriría menos trabas por parte de las provincias. En síntesis, si logramos entender las consecuencias que un mal diseño de nuestro federalismo fiscal tiene, quizás seríamos menos pacientes con las inequidades que el mismo ocasiona. De allí, la motivación para este primer bosquejo de evaluación de los sistemas de coparticipación provincial.

¹ Díaz Frers, Luciana (enero 2013) “Debajo del laberinto: Los sistema de coparticipación de provincias a municipios”. Documento de trabajo, CIPPEC.

² La Ciudad Autónoma de Buenos Aires aún no posee un sistema de distribución formal de recursos automáticos a sus Comunas por lo que se la excluye del análisis.

Datos y metodología utilizada

La restricción más importante para evaluar los resultados obtenidos a través de los distintos sistemas de coparticipación es la ausencia de datos. Lo ideal hubiese sido tener datos completos sobre los montos distribuidos a los municipios y sus ingresos alternativos para poder buscar su correlación con indicadores también a nivel municipal sobre situación socioeconómica: ingreso per cápita, producto bruto geográfico, entre otros. Hubiese sido de especial interés poder seguir la evolución en el tiempo para verificar, entre otras preguntas, si los sistemas más redistributivos aumentaron la equidad intra provincial.

Ante la ausencia total de esta información, se construyó una base de datos socioeconómicos sobre la base de los censos nacionales de 1991, 2001 y 2010 que muestra la cantidad de población analfabeta, hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda y hogares sin inodoro o retrete con descarga como variables que intentan aproximarse a la situación socioeconómica. Estas fueron las únicas tres variables que se pudieron reconstruir para los tres censos con el fin de poder evaluar su evolución en los últimos 20 años.

Hubo algunas dificultades con estos datos que se pudieron sortear: para el Censo 1991, los datos solo están disponibles en papel en el INDEC. Además, en algunos casos los datos están en porcentaje de la población y otros en porcentaje de los hogares, por lo que hubo que hacer algunas adaptaciones para asegurar su comparabilidad. También hubo que hacer algunas agrupaciones según si la provincia mostrara información por municipio o departamento. Y finalmente, algunas jurisdicciones son relativamente nuevas, lo que no permitió hacer su trazabilidad en el tiempo.

Con respecto a los datos sobre distribución de fondos a municipios, las dificultades fueron aún mayores. Hasta la fecha (marzo de 2013) se pudieron reconstruir datos de transferencias para 16 provincias, lo cual restringió el análisis.³ Resultó imposible hacer un seguimiento histórico, por lo cual simplemente apuntamos a medir las transferencias automáticas en 2010. En algunos casos se encontraron los datos en sitios web de las provincias mientras que en otros se estimaron sobre la base de las leyes de coparticipación provincial y los ingresos publicados en los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento y otros datos provinciales que publica la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Una vez tabulada esta información se procedió a hacer un análisis estadístico simple, de la evolución de las medias provinciales, los desvíos estándares como proxy de la equidad intra provincial. Y del lado de las transferencias se intentó medir la “generosidad” de la provincia y la “progresividad” de los esquemas de coparticipación provincial, es decir, dando más puntaje a las provincias que utilizaran criterios más redistributivos (más detalles en las secciones que siguen). Luego se procedió a hacer gráficos de correlación simple con el objetivo de identificar patrones, sin mayores expectativas dado que débiles determinantes pueden llegar a ser los esquemas de coparticipación a municipios sobre las tasas de analfabetismo o el acceso a agua y saneamiento.

³ Las provincias para las que se pudo obtener o estimar las transferencias a municipios fueron Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

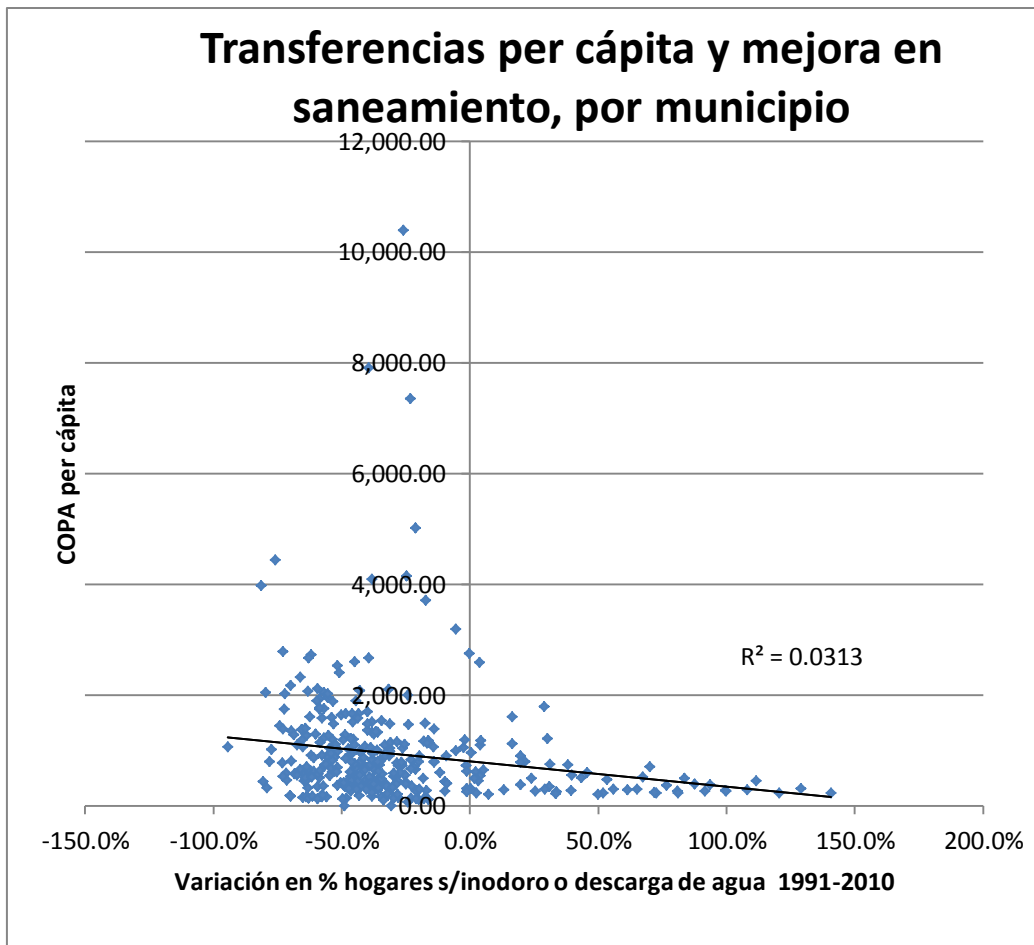
Cuanto más, ¿mejor?

La primera pregunta que surge es si los sistemas más generosos tienen mejores resultados. Es decir, si los municipios que más transferencias per cápita reciben mejoraron más su situación socioeconómica. Por supuesto, es difícil establecer una causalidad única, ya que el monto de las transferencias no sólo depende de la “generosidad” del gobierno provincial, sino de la riqueza en general del gobierno provincial, que a su vez depende de cuánto recibe por coparticipación nacional y cuántos recursos genera, estando esto último relacionado con la riqueza o situación inicial de la provincia.

Más precisamente, lo ideal hubiese sido probar si los municipios que más transferencias recibieron a lo largo de los años pudieron mejorar más rápidamente su situación socioeconómica. Al contarse solamente con datos de transferencias para 488 municipios (o departamentos) en 16 provincias para el año 2010, se lo correlacionó con la mejora en los indicadores socioeconómicos. Tomar solo el año 2010 supone que la diferencia en las transferencias entre municipios se mantuvo similar a lo largo de los años, argumento que no se puede testear por falta de datos. En general, lo que se encuentra es una nube de puntos, con la tendencia esperada, pero con un ajuste (R cuadrado) muy bajo, tal como figura en el gráfico a continuación.

Este gráfico debe interpretarse de la siguiente manera. En el eje y se miden las transferencias per cápita a municipios en 2010, en pesos corrientes. En el eje x se mide la variación entre 1991 y 2010 en el porcentaje de hogares sin inodoro o descarga de agua. Si aumentó el porcentaje de hogares es porque la situación socioeconómica empeoró. Por lo tanto, la relación negativa indica que aquellos municipios que en 2010 recibieron más transferencias per cápita habrían mejorado más el acceso a saneamiento en los últimos 20 años.

Gráfico 1. Débil relación positiva entre transferencias per cápita y condiciones socioeconómicas



Fuente: elaborado por CIPPEC

Cuanto más progresivo, ¿mayor equidad?

Una pregunta tal vez más relevante aún es si los sistemas de coparticipación más progresivos tendieron a una mayor equidad intra provincial. Para testear esta hipótesis, primero se ranquearon a las provincias según el grado de progresividad de sus sistemas de coparticipación provincial. Así por ejemplo, las provincias que distribuyen la coparticipación según población son relativamente “redistributivas”. Más aún si distribuyen según población con necesidades básicas insatisfechas. Y menos lo son si tienen en cuenta positivamente lo gastado en cada municipio o los ingresos que recaudan por sí mismos. En caso de que sus fórmulas de distribución incluyan distintos ingresos que se distribuyen según distintos criterios, se ponderó la cantidad de ingresos distribuidos según cada criterio, asignando un puntaje arbitrario a cada uno de esos criterios. Así, el ranking de progresividad arrojó el siguiente resultado:

Tabla 1: Grado de progresividad de los sistemas de coparticipación provincial

Provincia	Puntaje
San Luis	10,00
Chubut	9,76
Córdoba	9,76
Corrientes	9,76

Santa Cruz	9,76
Neuquén	8,78
Catamarca	8,24
Mendoza	7,98
Buenos Aires	7,92
Santa Fe	6,83
Entre Ríos	6,54
Tierra del Fuego	5,66
Misiones	4,88
Tucumán	4,88
Río Negro	4,70
Chaco	1,46

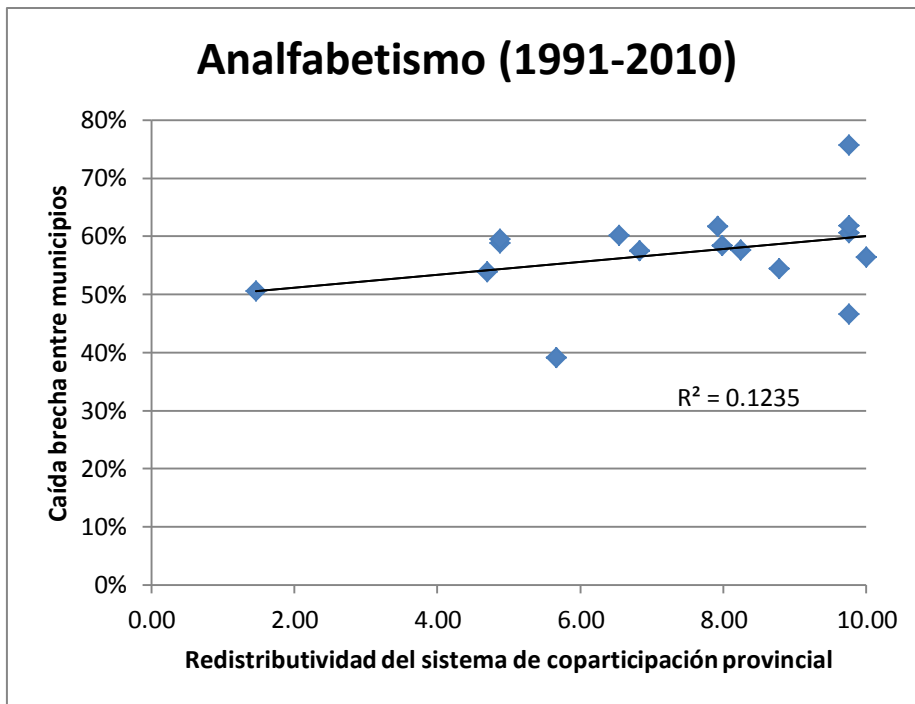
Fuente: elaborado por CIPPEC.

De la tabla surge que San Luis tiene el sistema más progresivo, seguida de cerca por Chubut, Córdoba, Corrientes y Santa Cruz. Esto se debe a que estas provincias reparten una gran porción de recursos en base a población, a lo que San Luis agrega una porción distribuida en partes iguales y otra en base a necesidades básicas insatisfechas. En el otro extremo está Chaco, que reparte la mayor porción según los recursos propios en cada municipio o la cantidad de empleados municipales.

El segundo paso para testear si los sistemas más progresivos aumentaron la equidad intra provincial fue elegir una medida de esa equidad. Con los indicadores disponibles, lo más sencillo fue medir el desvío estándar de cada indicador y ver su evolución entre 1991 y 2001, entre 2001 y 2010 y entre 1991 y 2010.

En general, casi todos los gráficos dieron la pendiente positiva esperada, pero con un ajuste muy reducido. A modo de ejemplo, se muestra el gráfico de correlación entre el grado de progresividad de los sistemas de coparticipación provinciales y la mejora que hubo (medimos la disminución en términos absolutos) en el desvío estándar del porcentaje de población analfabeta en cada municipio, por provincia.

Gráfico 2. Débil relación positiva entre progresividad y equidad



Fuente: elaborado por CIPPEC.

Otros resultados encontrados

Posibilidad de incluir Tablas 1 a 4 con datos por provincia y nacional de los 3 indicadores para los 3 censos, con

- a) Porcentaje de población
- b) Mejora entre censos (reducción de los indicadores)
- c) Desvíos estándar
- d) Mejora en la equidad (reducción del desvío estándar)

Identificación de patrones. Verificar el “relato” de los 90 y los 2000.

Conclusiones

A partir de la muy documentada imposibilidad de reformar el sistema de coparticipación nacional de impuestos, este estudio buscó centrar su atención en los regímenes de coparticipación de impuestos de provincias a municipios, como una manera de correr el eje de discusión a un campo mucho menos explorado en nuestro federalismo fiscal y, tal vez, con mayores posibilidades de mejora. La apuesta es que, tal vez mejorando muchos de los aspectos relacionados con las relaciones fiscales federales, tal como se plantea en el documento “Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación” (Díaz Frers 2010), sea finalmente más fácil reformar el sistema de coparticipación nacional, y de hecho, aumenten las exigencias para hacerlo. Finalmente, tal como se puede deducir del documento que precede a este (Díaz Frers, 2012) y de Porto (####), los sistema de coparticipación provincial son en muchos casos mejores al nacional: ofrecen buenas lecciones a tomar en cuenta respecto de la

razonabilidad de los criterios adoptados para la distribución primaria y secundaria, la periodicidad de la revisión de los sistemas así como los actores involucrados en su reforma.

Con el objetivo de evaluar los resultados obtenidos a través de los regímenes de coparticipación provincial se procedió a la búsqueda de datos, que dio resultados decepcionantes. Con respecto a las transferencias automáticas a municipios solo se pudieron reconstruir datos para 16 provincias, no siempre sobre la base de lo ejecutado sino en algunos casos estimando a partir de las leyes que los regulan. Y todo esto a pesar de que se apuntó simplemente a buscar las transferencias para un año, 2010.

Con respecto a los datos socioeconómicos, los únicos datos a nivel municipal (o departamental) que se pudieron conseguir para los tres censos de 1991, 2001 y 2010 fueron datos sobre analfabetismo, hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda y hogares sin inodoro o retrete con descarga. El censo 2010 es el que menos datos socioeconómicos presenta, aunque la base es descargable muy fácilmente. El censo 2001 presenta mayor información pero de manera más compleja. Y el censo 1991 también presenta mucha información pero fue necesario tabularla digitalmente ya que solo se encontraba disponible en el INDEC en papel.

Estas importantes restricciones de información tornan a este estudio en uno muy preliminar. Poco se puede decir con datos de transferencias para un punto en el tiempo y su impacto sobre variables tan estructurales como las tasas de analfabetismo o el acceso a agua o saneamiento, siendo ninguna de estas funciones responsabilidad del nivel municipal de gobierno. Simplemente se las toma entonces como variables que intentan reflejar la situación socioeconómica a nivel municipal. Es por lo tanto esperable la escasa correlación entre la mejora en los indicadores socioeconómicos y las transferencias per cápita.

Apenas más fuerte es el resultado de la correlación entre la progresividad de los sistemas de coparticipación provincial, definida como la importancia relativa dada a indicadores redistributivos utilizados en la distribución secundaria, y la mejora en la equidad intra provincial, definida esta como la disminución en el desvío estándar de los indicadores socioeconómicos entre municipios. La leve pendiente positiva es, no obstante, un resultado alentador, que debería impulsar estudios más pormenorizados en esta dirección. Con mucho esfuerzo, la “nube de puntos” podría dejar entrever que los sistemas más redistributivos han redundado en una disminución de la inequidad dentro de la provincia.

Si bien actualmente el rol de los municipios es poco relevante en la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno, a lo largo de los años es evidente también que los mismos van tomando crecientes responsabilidades. Es por ello que un buen diseño de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios se torna cada vez más valioso. Un tema a resolver será la abrumadora falta de información.

Referencias bibliográficas

Díaz Frers, Luciana “Debajo del laberinto: Los sistema de coparticipación de provincias a municipios”. Documento de trabajo, enero 2013, CIPPEC.

Díaz Frers, Luciana “[Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación](#)”. Documento de políticas públicas, 2010, CIPPEC.

Porto, Alberto “Distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos”, #####.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) “[Desempeño fiscal reciente de los gobiernos locales en Argentina](#)” presentado en XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, enero 2012.

Fuentes de información

Censo de población y vivienda 1991

Censo de población y vivienda 2001

Censo de población y vivienda 2010

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, del Ministerio de Economía de la Nación

Legislación consultada

Provincia de Buenos Aires	Ley 10.559 (y sus modificatorias) Ley 10752 C.P. 1994
Provincia de Catamarca	Ley 5174 C.P. 1988
Provincia del Chaco	Ley 3188 C.P. 1994
Provincia de Chubut	Ley II – Nro. 7 Ley II Nro. 25 Ley 1564 C.P. 1994
Provincia de Córdoba	Ley 7535 (y sus modificatorias) Ley 8524 C.P. 2001
Provincia de Corrientes	Ley 4752 (y sus modificatorias) C.P. 2007
Provincia de Entre Ríos	Ley 8492 (y sus modificatorias)

	C.P. 2008
Provincia de Formosa	Ley 766 C.P. 2003
Provincia de Jujuy	Ley 4917 Ley 4439 Ley 4716
Provincia de La Pampa	Ley 1065 C.P. 1994
Provincia de La Rioja	Ley 6139
Provincia de Mendoza	Ley 6396 (y sus modificatorias) C.P. 1985 (con reformas de 1991, 1995 y 2005)
Provincia de Misiones	Ley 2535 C.P. 1988 (con reformas de 2000 y 2003)
Provincia del Neuquén	Ley 2148 C.P. 2006
Provincia de Río Negro	Ley 1946 (y sus modificatorias) C.P. 1988
Provincia de Salta	Ley 5082 C.P. 1998 (con reformas de 2003)
Provincia de San Juan	Ley 5928
Provincia de San Luis	Ley 5537 C.P. 1987
Provincia de Santa Cruz	Ley 1494 C.P. 1988
Provincia de Santa Fe	Ley 7475 Ley 8437 C.P. 1962
Provincia de Santiago del Estero	Ley 6426 C.P. 2005
Provincia de Tierra del Fuego	Ley 191 (y sus modificatorias) C.P. 1991
Provincia de Tucumán	Ley 6316 (y sus modificatorias) C.P. 2006