

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12

**Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia
Argentina**

Alberto Porto

Septiembre, 2004

El Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina" que se realiza en el Departamento de Economía de la UNLP cuenta con el apoyo de Tinker Foundation. Director del Proyecto: Dr. Alberto Porto. Los documentos de trabajo del proyecto se publican en la Serie Documentos de Federalismo Fiscal disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12

Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina

Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”¹

Alberto Porto

Septiembre, 2004

¹ Este trabajo es una síntesis (con extensiones) de los principales tópicos del libro “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal” (A. Porto, Director), Edelup, La Plata, 2004. Proyecto realizado en el 2003-2004 en el Departamento de Economía, con apoyo de Tinker Foundation. Se agradece la Colaboración de Georgina Pizzolitto para el armado de este trabajo.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	LA ARGENTINA- DIVISIÓN POLÍTICA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS PROVINCIAS	3
III.	TAMAÑO Y ESTRUCTURA VERTICAL DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO: EVOLUCIÓN DE LARGO PLAZO	5
IV.	ESTRUCTURA VERTICAL DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO.....	7
V.	TAMAÑO Y PERFIL DE LAS EROGACIONES Y DE LOS RECURSOS DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y PROVINCIAL: 1950-2001	9
VI.	GASTOS Y RECURSOS PROVINCIALES. 1959-2001.....	13
VI.1.	GASTO PÚBLICO PROVINCIAL.....	13
VI.2	RECURSOS PROVINCIALES	14
VI.2.a.	<i>Tamaño y Composición.....</i>	14
VI.2.b	<i>Relación entre recursos propios provinciales y recursos de origen nacional.....</i>	15
VI.2.c	<i>Estructura de los recursos tributarios propios.....</i>	16
VI.2.d	<i>Estructura de los Recursos de jurisdicción nacional.....</i>	16
VII.	LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	18
VII.1	EL PERÍODO PREVIO A LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (1853-1934). EL FEDERALISMO COMPETITIVO	18
VII.2	ESQUEMA SIMPLE DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LA COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS	19
VII.2.a	<i>Ecuaciones contables básicas del Sector Público argentino</i>	20
VII.2.b	<i>Los conflictos con la masa coparticipable, la distribución primaria y la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos.</i>	21
VII.3	INESTABILIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA Y DE LA MEZCLA DE LOS RECURSOS NACIONALES Y SU IMPACTO SOBRE EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS.....	22
VII.3.a	<i>Inestabilidad de la mezcla de los recursos nacionales coparticipables y no coparticipables ..</i>	22
VII.3.b	<i>Inestabilidad de la Distribución Provincial.....</i>	23
VII.4	DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA (ENTRE PROVINCIAS).....	24
VIII.	LA IGUALACIÓN FISCAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ARGENTINAS.....	25
VIII.1	OBJETIVOS DE POLÍTICA. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL-LEGAL	25
VIII.2	CARACTERÍSTICAS DE LOS PRORRATEADORES DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA Y SU EVOLUCIÓN	26
VIII.3	LAS DIFERENCIAS INTERPROVINCIALES DE GASTO PÚBLICO POR HABITANTE: EVOLUCIÓN DE LARGO PLAZO.....	27
IX.	DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA. DISTORSIONES DE LA SITUACIÓN ACTUAL	28
IX. 1	RELACIÓN ENTRE NIVEL ECONÓMICO – SOCIAL Y COPARTICIPACIÓN PER CÁPITA	28
IX.2	EL ROL DE LAS VARIABLES POLÍTICAS COMO DETERMINANTES DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.	28
	FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS	31
	LINEAMIENTOS PARA LA COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS EN LA ARGENTINA	31
	LA INSTITUCIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO RESPONSABLE DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: UNA REGLA ESTABLE, TRANSPARENTE, NO ARBITRARIA, UNIVERSAL Y NO NEGOCIABLE ...	32
	UN NUEVO ROL PARA EL GOBIERNO NACIONAL	33
ANEXO	34
A.1	EL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL ARGENTINO POR PROVINCIAS	34
A.1.a	<i>Las Municipalidades Argentinas. Heterogeneidad.....</i>	34
A2.	<i>Gastos y Recursos Propios de las Municipalidades.....</i>	36
A.3	<i>Indicadores de tamaño, correspondencia y descentralización fiscal.....</i>	36
A.4	<i>Relaciones entre tamaño del sector subnacional, la correspondencia fiscal y la descentralización fiscal.....</i>	39

I. Introducción

En la Argentina, como en casi todos los países, por un largo tiempo el diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas se realizó pensando en un sector público monolítico y en el rol de “el gobierno” para el logro de una asignación eficiente y equitativa de los recursos de la sociedad, preservando la competitividad y el equilibrio macroeconómico. Por varias razones esa visión ha ido cambiando y hoy en día la descentralización fiscal está de moda, tal como ocurre también en casi todo el mundo.

La historia muestra una creciente descentralización fiscal, de la Nación a las provincias, que se debió a la creación de nuevas provincias (de las 14 originales a 23 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad) y a la transferencia de funciones y responsabilidades de gasto. La descentralización fiscal ha sido asimétrica entre los poderes tributarios –que quedaron concentrados en el gobierno nacional- y los gastos –que se transfirieron a las provincias- lo que originó un importante “desbalance vertical” que tuvo que ser cubierto con transferencias intergubernamentales: en promedio, más del 60% de los gastos provinciales se financian con fondos recaudados por la Nación. Los desequilibrios territoriales, junto con el objetivo de prestar los servicios públicos en niveles similares en todo el territorio, con niveles también similares de presión tributaria, llevó a que el promedio antes mencionado tuviera desvíos significativos, con provincias que sólo financian con recursos propios una fracción muy pequeña de su gasto público total. La fuerte disociación entre las responsabilidades de gastar y de recaudar, junto con un pobre diseño de los sistemas de transferencias, constituyó un incentivo para la indisciplina fiscal, el endeudamiento excesivo y otras plagas que culminaron, en varias oportunidades a lo largo de la historia, en el colapso del sistema fiscal argentino.

El objetivo de este trabajo es presentar y evaluar la experiencia argentina. El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección II, a modo de marco de referencia, se describen la división política y las características socioeconómicas de las Provincias Argentinas. En las secciones III a VI se estudia la evolución histórica del sector público Argentino: tamaño, descentralización, perfil de las erogaciones y los recursos por niveles de gobierno, y los gastos e ingresos provinciales. La sección VII se destina al estudio del principal mecanismo regulatorio de las relaciones fiscales en la Argentina, que es el régimen de Coparticipación de Impuestos; se examinan los principales conflictos alrededor del régimen, que han sido una característica permanente de la relación entre la Nación y las Provincias y que se han intensificado en el último cuarto de siglo, sin que los técnicos, los políticos y la sociedad en general hayan logrado un acuerdo sobre el tema. En la Argentina, los desequilibrios territoriales y el papel de las políticas públicas para su corrección es un tema que ha sido y es preocupación permanente; las secciones VIII y IX se dedican al estudio de esta problemática. En la sección X se concluye con algunas reflexiones finales sobre la experiencia argentina. Para completar la visión del sector público se incluye un Anexo sobre el tercer nivel de Gobierno (Municipalidades) que en la Argentina tiene escasa importancia relativa.

II. La Argentina- División Política y características de las Provincias

La República Argentina está ubicada en el extremo sur del continente americano (Mapa 1). La superficie total de 2,78 millones de Kms² está *particionada*² en 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - capital del país- (Mapa 2) en las que viven 32,6 millones de habitantes.

² La *partición* del territorio nacional en jurisdicciones es una de las dimensiones para definir un gobierno descentralizado; la otra es la *asignación de responsabilidades fiscales* (Inman y Rubinfeld, 1997).

Mapa 1 – Ubicación de la Argentina en el Mundo



Mapa 2- División política de la Argentina



Las provincias presentan una gran diversidad de tamaño poblacional, superficie, densidad de población, producto bruto geográfico (PBG) y nivel económico- social (Tabla 1)³.

Tabla 1 –Provincias Argentinas. Densidad poblacional y Nivel Económico-Social

Provincia	Población	Superficie Km2	Densidad (*)	Producto Bruto Geográfico	Indicador Económico - Social		Componente Social		Componente Económico	
				Per capita, en miles de \$ de 1993	Índice	Ranking	Índice	Ranking	Índice	Ranking
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	200	13.680	17,9	100	1	100	1	100	1
Buenos Aires	13.827.203	307.571	45	6,7	162	7	155	5	181	8
Catamarca	334.568	102.602	3	4,6	207	14	217	16	191	10
Chaco	984.446	99.633	10	2,1	288	23	299	23	261	21
Chubut	413.237	224.686	2	12,1	148	3	143	3	104	3
Córdoba	3.066.801	165.321	19	5,5	172	9	157	6	209	13
Corrientes	930.991	88.199	11	5,5	261	21	264	21	254	20
Entre Ríos	1.158.147	78.781	15	5,6	193	12	182	11	221	16
Formosa	486.559	72.066	7	2,4	301	24	307	24	290	24
Jujuy	611.888	53.219	11	4,4	255	19	249	18	269	23
La Pampa	299.294	143.440	2	8,4	153	4	143	3	178	7
La Rioja	289.983	89.680	3	5,2	216	17	214	17	220	15
Mendoza	1.579.651	148.827	11	4,9	178	11	170	10	197	11
Misiones	965.522	29.801	32	3,5	257	20	261	20	246	19
Neuquén	474.155	94.078	5	12,7	159	6	167	9	141	4
Río Negro	552.822	203.013	3	7,8	176	10	184	12	157	5
Salta	1.079.051	155.488	7	3,7	245	18	253	19	225	17
San Juan	620.023	89.651	7	4,3	209	15	205	14	219	14
San Luis	367.933	76.748	5	17,9	196	13	194	13	201	12
Santa Cruz	196.958	243.943	1	11,5	123	1	132	2	103	2
Santa Fe	3.000.701	133.007	23	6,7	166	8	158	7	185	9
Santiago del Estero	804.457	136.351	6	2,3	265	22	266	22	263	22
Tierra del Fuego	101.079	21.571	5	29,1	155	6	154	4	157	6
Tucumán	1.338.523	22.524	59	4,6	212	16	205	15	229	18
Total País	36.260.130	2.780.403	13,0	7,2						

(*) Habitantes por Km2

(**) Ciudad de Buenos Aires =100

(**) Los valores mayores corresponden a situaciones más desfavorables. La comparación se realiza con la Ciudad de Buenos Aires

Fuente: INDEC- Censo Nacional, Año 2001 y A. Porto (2004)

III. Tamaño y estructura vertical del sector público argentino: evolución de largo plazo

Dos cuestiones importantes vinculadas con el sector público son su tamaño y su estructura vertical. La resolución de estas dos cuestiones trasciende lo puramente económico y puede afectar significativamente el desempeño de la economía. Por ejemplo, un tamaño muy grande del Sector Público puede ser un peligro para la libertad de las personas y para la protección de sus patrimonios. Además, puede generar problemas macroeconómicos –si su financiamiento es deficitario- y/o de competitividad –si impone una carga alta, directa e indirecta, sobre las

³ Los indicadores sintéticos de nivel económico, social y económico-social se calculan utilizando la metodología del análisis de factores (Chapman, 1996). El indicador económico se construyó empleando las variables exportaciones per capita, consumo de energía eléctrica per capita, tasa de actividad y tasa de empleo. Para el indicador social se emplearon la mortalidad infantil, la tasa de analfabetismo, la tasa neta de escolarización secundaria, el tipo de vivienda, las condiciones sanitarias, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, la tasa de incidencia de la pobreza y la calidad educativa. Para los datos no censales se utilizaron promedios 1999-2001.

actividades productivas.⁴ Si el gobierno de un tamaño dado está muy centralizado también puede ser una amenaza para la libertad de las personas y de sus bienes⁵ y puede afectar la eficiencia económica al apartar la oferta de bienes públicos de las preferencias de las comunidades locales.⁶ La falta de autonomía local conduce a un menor control de los burócratas y políticos por parte de la ciudadanía. Tanto en las dimensiones económicas como en las extraeconómicas de estos temas hay fuerzas que actúan en sentidos opuestos y que hace que aparezcan varios *trade offs* de difícil solución. Más aún, las soluciones no son únicas y permanentes, sino cambiantes entre países y en un país a lo largo del tiempo.⁷

En esta sección se brinda una breve síntesis de la evolución histórica de estas dos cuestiones fundamentales en la Argentina, como introducción a la problemática del federalismo fiscal propiamente dicho. El objetivo es dar una perspectiva histórica al tema del tamaño del gobierno y la descentralización fiscal.⁸

Los datos disponibles revelan, como en casi todos los países de Occidente, una participación creciente del gobierno general a lo largo del siglo XX.⁹ En la Argentina, pasó de alrededor del 10% del PBI a fines del siglo XIX a alrededor del 35% hacia fines del siglo XX (Figura 1). La participación fue más o menos constante desde comienzos del siglo hasta los años 30 (alrededor del 10-15% del PBI)¹⁰, creciendo luego significativamente hasta fines de los 40 (entre 25% y 35% del PBI). Los veinte años siguientes son de reacomodamiento del tamaño del sector con participación decreciente –pasa de alrededor del 30% del PBI en 1950 al 22% en 1972. En 1973-1974 comienza otro período de crecimiento que se prolonga hasta 1980 (30% del PBI). En los últimos veinte años el tamaño se ubica entre el 30% y el 34% del PBI.¹¹

La descentralización del gasto tuvo distintas direcciones, aunque en el largo plazo se incrementó de alrededor del 16% a fines del siglo XIX a algo menos del 50% a fines del siglo XX.¹² Pero la tendencia no fue monótona, sino que hubo períodos de mayor centralización y otros con la dirección opuesta. En la Tabla 2 y en la Figura 1 se destacan algunos momentos significativos. Se observa una tendencia predominante hacia la descentralización, tanto en períodos de crecimiento del Sector Público (desde fines del siglo XIX hasta alrededor de 1940; 1970 a 1990) como en períodos de contracción (1950 a 1960) o de relativa constancia (1960 y 1970). Una excepción es el período de gran crecimiento y centralización entre 1940 y 1950.

⁴ Aún cuando el gobierno funcione eficientemente, el financiamiento con impuestos le origina al sector privado un costo directo -un peso por cada peso pagado al Sector Público- más un costo indirecto o carga excedente debida a los cambios que provoca en los precios relativos. Estos costos indirectos no son de magnitud menor (Feldstein, 1997) y han sido motivo de preocupación desde los tiempos de Pigou (ver Atkinson y Stern, 1974).

⁵ Un gobierno “fuerte” para proteger los derechos de propiedad y garantizar el cumplimiento de los contratos es también “fuerte” para confiscar la riqueza de los ciudadanos (Weingast, 1995).

⁶ Este es el teorema de la descentralización de Oates (1977a).

⁷ Ver en Musgrave (1996) la relación entre las teorías del Estado y la teoría de las finanzas públicas.

⁸ La medición del tamaño y de la descentralización no están exentos de ambigüedades y problemas. No hay una medida “científica” o neutral (Cullis y Jones, 1987) sino que es posible clasificar los datos en muchas formas diferentes y esa clasificación *per se* supone algún tipo de hipótesis (Peacock y Weisman, 1979). Para formas alternativas de medir el Sector Público y sus implicancias ver Cullis y Jones (1987); para mediciones para la Argentina ver Documento de Federalismo N°1 (2003).

⁹ El gobierno general comprende los gastos de la Nación, las provincias y las municipalidades y el Sistema de Seguridad Social. No se incluyen las Empresas Públicas, excepto sus necesidades de financiamiento.

¹⁰ Cortés Conde (1994) encuentra importantes diferencias entre su estimación de valor agregado por el gobierno en 1900-1935 y la estimación de la CEPAL. En la estimación de Cortés Conde el tamaño es menor y más fluctuante que en CEPAL.

¹¹ Para estudios sobre las distintas etapas del Sector Público argentino ver Díaz Alejandro (1971) y Porto (1988, 1989). Estos trabajos se incorporaron, con algunas modificaciones, en Secretaría de Hacienda de la Nación (1989).

¹² La descentralización se define como el gasto provincial más el gasto municipal como porcentaje del gasto total del gobierno general, sin duplicaciones.

Figura 1 – Evolución del tamaño del Sector Público en la Argentina (% del PBI)

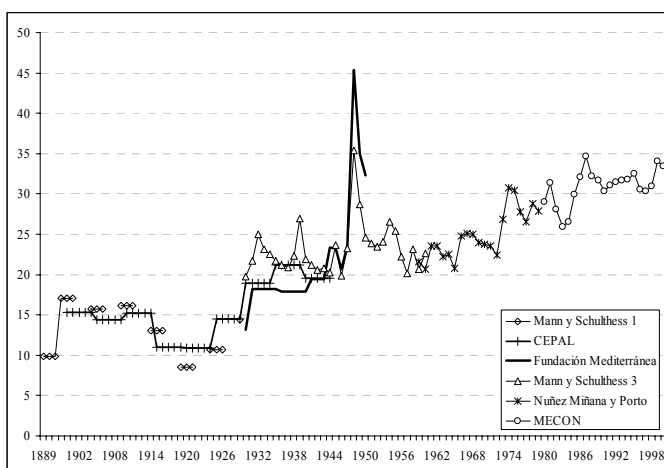
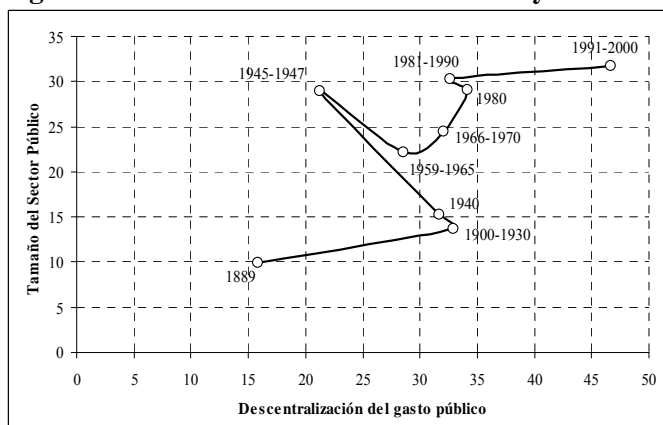


Tabla 2 – Descentralización y tamaño del Sector Público en la Argentina

Años	Descentralización del gasto público	Tamaño del Sector Público
1889	15,83	9,92
promedio 1900-1930	32,96	13,66
1940	31,67	15,25
promedio 1945-1947	21,29	28,95
promedio 1959-1965	28,54	22,14
promedio 1966-1970	32,09	24,52
1980	34,11	29,04
promedio 1981-1990	32,60	30,29
promedio 1991-2000	46,67	31,78

Fuente y Método: ver Documento de Federalismo N° 1. 2003

Figura 2 – Evolución de descentralización y tamaño del Sector Público en la Argentina



IV. Estructura vertical del sector público argentino.

La Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno con jerarquía constitucional (Constitución Nacional de 1853): la Nación, las Provincias y las Municipalidades de Provincia. La Capital Federal es la Ciudad de Buenos Aires, que tiene gobierno autónomo y autoridades elegidas por el pueblo de la ciudad a partir de la Constitución de 1994 (Tabla 3).

Tabla 3 –Argentina. Niveles de Gobierno

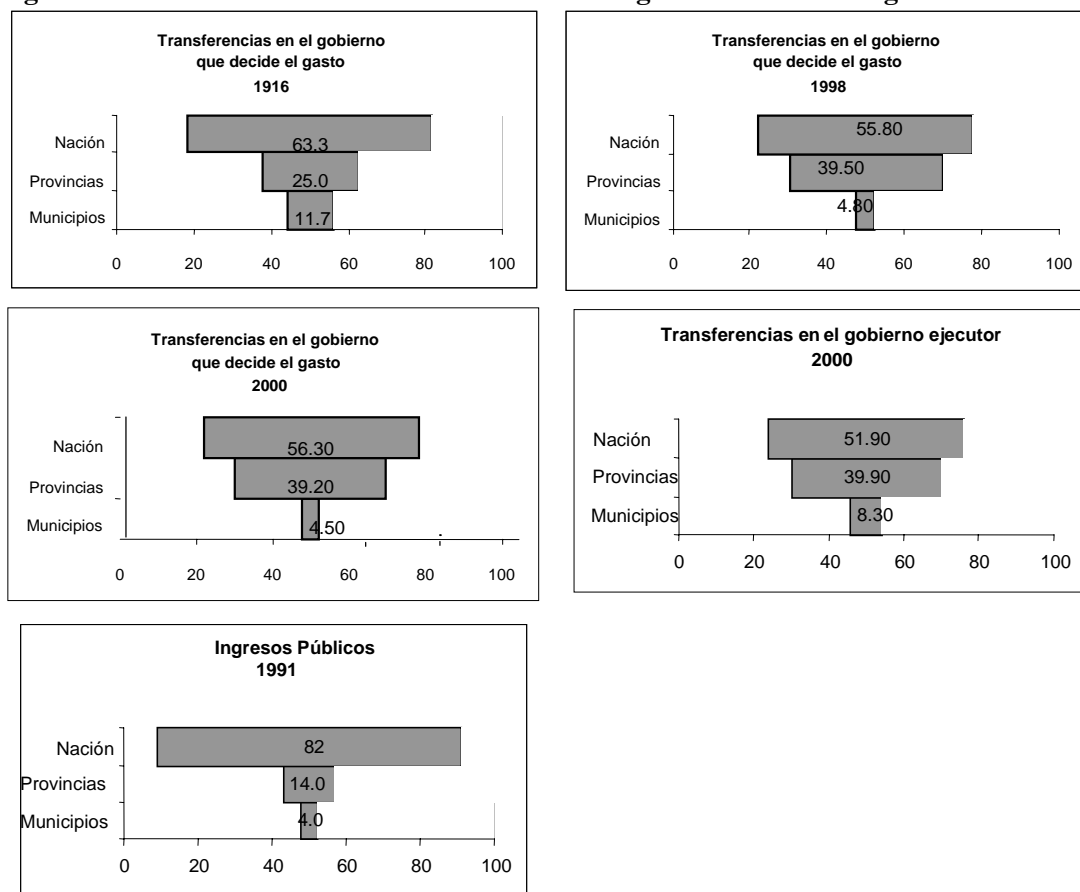
Niveles de Gobierno	Número
Gobierno Nacional	1
Provincias	23
Capital Federal (GCBA)	1
Municipalidades de provincias (*)	2.150
- Municipios	1.175
- Comunas, Comisiones Municipales y Juntas de Gobierno	975

(*) Ministerio de O. y S.P. Informe Económico Regional, Julio 1998.

Las Provincias dictan sus propias Constituciones que deben asegurar “su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria” (art. 5). Las Constituciones Provinciales deben asegurar la autonomía municipal “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (art. 123)¹³

La estructura vertical del gasto público luce como una pirámide invertida (Figura 3). Esa forma es más acentuada para los recursos, indicando una mayor descentralización de los gastos que de los ingresos. Esa forma de pirámide invertida se ha mantenido a lo largo del tiempo¹⁴.

Figura 3- Estructura vertical del Sector Público Argentino. Gastos e Ingresos



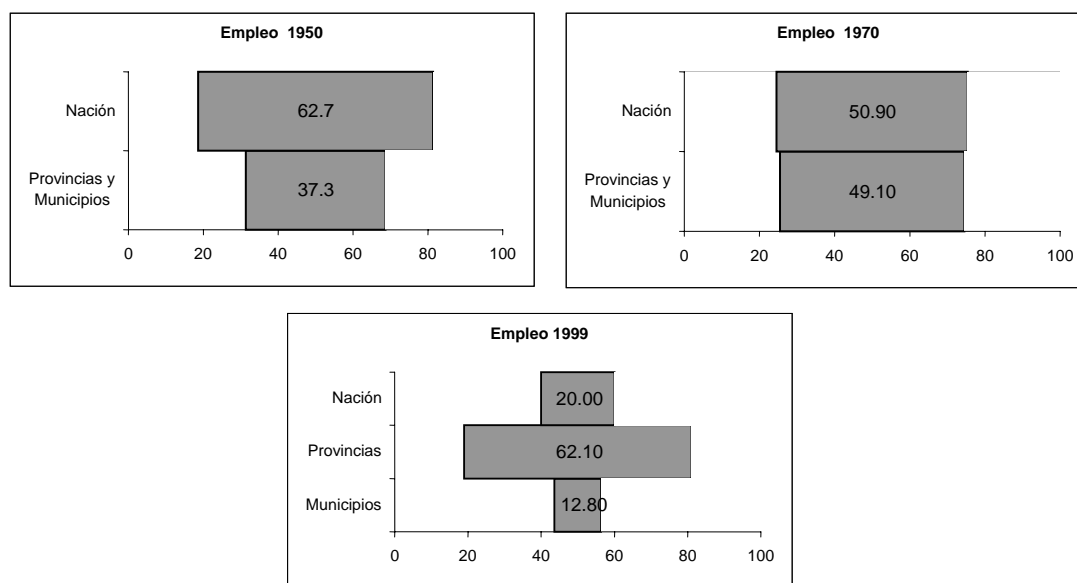
(*) Las municipalidades son las de provincias. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se incluye entre las provincias. (**) Los gastos e intereses incluyen previsión social. Documento de Federalismo Fiscal N° 1, UNLP, 2003.

¹³ Esta es la segunda dimensión para un gobierno descentralizado. Ver nota de pie 1.

¹⁴ Debe notarse la diferencia significativa del tamaño del gasto municipal según se considere su participación en la ejecución (por cuenta de los niveles superiores de gobierno) o en la decisión de gastar

La estructura vertical y la evolución en el tiempo aparece bien diferente al considerar la participación en el empleo público (Figura 4). Ha habido un importante cambio estructural, con participación notablemente creciente del nivel sub-nacional (fundamentalmente las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires), debido a los procesos de descentralización que asumieron distintas formas desde la segunda parte del siglo anterior (creación de nuevas provincias a partir de los Territorios Nacionales que formaban parte del presupuesto nacional, congelamiento de la oferta de algunos servicios brindados por la Nación y transferencia de servicios)

Figura 4- Estructura vertical del Sector Público Argentino. Empleo



Fuente: Documento de Federalismo Fiscal N° 1, UNLP, 2003.

La comparación de las pirámides de gasto y empleo revela que en la actualidad el sector público cuenta con los niveles subnacionales especializados en la provisión de bienes y servicios y el Gobierno Nacional especializado en pagos de transferencias (deuda pública y previsión social).

V. Tamaño y perfil de las erogaciones y recursos de los gobiernos nacional y provincial: 1950-2001

En la sección anterior se calculó –en base a la información disponible– el tamaño y la descentralización del sector público argentino a lo largo de todo el siglo XX. Esta sección es complementaria y presenta una descripción más detallada de la evolución del sector público, constituido por la nación y las provincias, para la segunda mitad del siglo XX. La información se presenta a nivel agregado para los gastos y los recursos (Tablas 4 y 5). Se incluye la evolución del perfil económico (Tabla 6) y funcional (Tabla 7) de las erogaciones y de los principales grupos de impuestos (Tabla 8). El objetivo es documentar el tamaño relativo de cada nivel de gobierno y su evolución; qué hace, qué hizo, cómo se financia y cómo se financió cada nivel a lo largo del tiempo.

Tabla 4 – Gasto público en porcentaje del PBI – Promedios quinquenales

Períodos	Consolidado	Gobierno nacional	Gobiernos provinciales	% Gobiernos provinciales
1950	28,32	21,36	6,96	24,58
1959	21,63	16,98	4,65	21,50
1960 - 1964	22,50	15,97	6,53	29,02
1965 - 1969	23,93	16,28	7,66	31,01
1970 - 1974	25,48	16,96	8,52	33,44
1975 - 1979	28,28	18,64	9,64	34,10
1980 - 1984	32,88	24,73	8,15	24,80
1985 - 1989	34,42	24,71	9,71	28,20
1990 - 1994	29,73	19,01	10,72	36,10
1995 - 1999	32,50	20,95	11,55	35,50
2000	34,83	23,91	10,92	31,40
2001	37,95	24,40	13,55	35,70

Fuente: en base a datos de la tabla anterior

Tabla 5 – Recursos públicos en porcentaje del PBI

Promedios quinquenales	Consolidado	Gobierno nacional	Gobiernos provinciales	% Gobiernos provinciales
1950 - 1954	21,67	18,89	2,78	12,80
1955 - 1959	19,83	16,96	2,87	14,50
1960 - 1964	19,76	16,18	3,58	18,10
1965 - 1969	21,06	16,96	4,10	19,50
1970 - 1974	20,94	16,95	3,99	19,10
1975 - 1979	22,25	17,58	4,67	21,00
1980 - 1984	17,29	13,26	4,03	23,30
1985 - 1989	19,14	14,79	4,35	22,70
1990 - 1994	23,11	17,61	5,50	23,80
1995 - 1999	25,39	19,52	5,87	23,10

Años	Consolidado	Gobierno nacional	Gobiernos provinciales	% Gobiernos provinciales
1980	28,62	21,55	7,07	24,70
1981	24,40	18,85	5,55	22,70
2000	26,74	20,68	6,06	22,70
2001	26,48	20,17	6,31	23,80

Fuente: Para 1950-1980: Nuñez Miñana y Porto (1982). Para 1980-2001: preparados para este trabajo, utilizando la misma metodología que para 1950-1980 y datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Afip

Dos hechos destacables son la variabilidad del gasto consolidado sobre una tendencia creciente y la participación creciente de los gobiernos provinciales en el total (Figura 5). La participación provincial en los recursos tiene una evolución similar a la de los gastos entre 1950 y 1980, permaneciendo luego estable en alrededor del 23% (Figura 6).

Figura 5 – Relación erogaciones nacionales / erogaciones provinciales

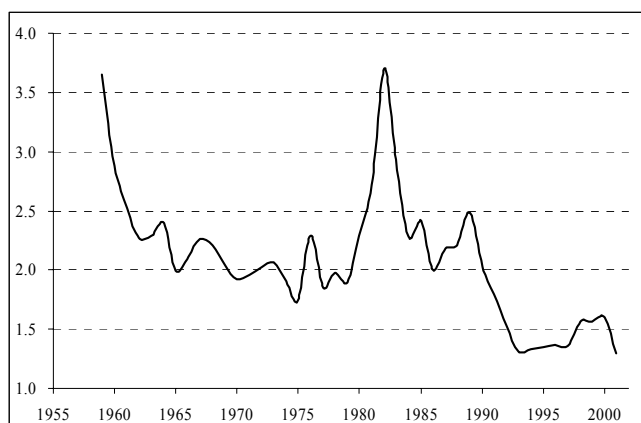
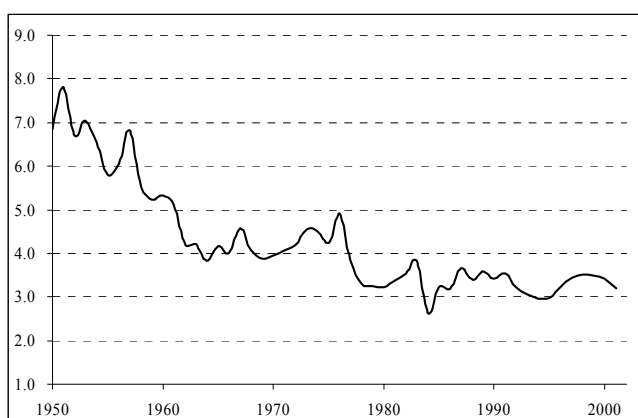


Figura 6– Recursos nacionales, provinciales y consolidados



Las Transferencias –que se concentran en un 84% en el gobierno nacional- son el principal componente del gasto consolidado, participando con el 34% del total. Los pagos relacionados con la Deuda Pública -también concentrados en el gobierno nacional- constituyen el segundo componente del gasto consolidado. Las provincias tienen participación alta en las dos categorías de gastos ligados a la provisión de bienes y servicios: Gastos en Personal (70%) y Bienes y Servicios no Personales (63%) (Tabla 6).

Como funciones prácticamente exclusivas del gobierno nacional aparece Defensa (100%). Deuda Pública (85%) y Bienestar Social son predominantemente nacionales (84%). En Seguridad, y Cultura y Educación hay clara preeminencia provincial (67% y 77%, respectivamente) (Tabla 7).

Al gobierno nacional le corresponde el 100% de los Impuestos sobre los Ingresos Netos y sobre el Comercio Exterior. Recauda predominantemente los recursos de Seguridad Social (80%) y sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones (76%). Las Provincias tienen la mayor participación en los Impuestos sobre el Patrimonio (75%) y en los Recursos Para-fiscales (64%) (Tabla 8).

Tabla 6 – Perfil económico de las erogaciones del sector público. En porcentaje del PBI, por niveles de gobierno y estructura

Concepto	1977 – 1980			1996 - 2000		
	Promedio % PBI	Por niveles de Gobierno	Estructura del Sector Público consolidado	Promedio % PBI	Por niveles de gobierno	Estructura del Sector Público consolidado
Consolidado	28,81	100,00	100,00	32,95	100,00	100,00
Gobierno nacional	18,70	64,70		21,76	66,04	
Gobiernos provinciales	10,21	35,30		11,19	33,96	
Erogaciones Corrientes	19,95	100,00	69,00	25,03	100,00	75,96
Gobierno nacional	13,20	66,20		15,32	61,21	
Gobiernos provinciales	6,75	33,80		9,71	38,79	
Gastos en Personal	7,90	100,00	27,30	8,36	100,00	25,37
Gobierno nacional	3,98	50,40		2,47	29,55	
Gobiernos provinciales	3,92	49,60		5,89	70,45	
Bienes y Servicios no Personales	2,92	100,00	10,10	2,03	100,00	6,16
Gobierno nacional	2,08	71,20		0,75	36,95	
Gobiernos provinciales	0,84	28,80		1,28	63,05	
Transferencias	9,06	100,00	31,30	11,33	100,00	34,39
Gobierno nacional	7,11	78,50		9,51	83,94	
Gobiernos provinciales	1,95	21,50		1,82	16,06	
Intereses de la Deuda	9,07	100,00	0,20	3,31	100,00	10,05
Gobierno nacional	0,03	42,80		2,59	78,25	
Gobiernos provinciales	0,04	57,10		0,72	21,75	
Erogaciones de Capital *	8,96	100,00	31,00	7,92	100,00	24,04
Gobierno nacional	5,50	61,40		6,44	81,31	
Gobiernos provinciales	3,46	38,60		1,48	18,69	
Inversión Real	5,96	100,00	20,60	2,27	100,00	6,89
Gobierno nacional	2,65	44,50		1,20	52,86	
Gobiernos provinciales	3,31	55,50		1,07	47,14	

* Incluye Amortización de la Deuda e Intereses considerados Amortización

Fuente: Para 1950-1980: Nuñez Miñana y Porto (1982). Para 1980-2001: preparados para este trabajo, utilizando la misma metodología que para 1950-1980 y datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Asociación Argentina de Presupuesto (Asap)

Tabla 7 – Perfil funcional de las erogaciones del sector público. En porcentaje del PBI, por niveles de gobierno y estructura

Concepto	1977 – 1980			1996 - 2000		
	Promedio % PBI	Por niveles de Gobierno	Estructura del Sector Público Consolidado	Promedio % PBI	Por niveles de Gobierno	Estructura del Sector Público Consolidado
Sector Público Consolidado	28,84	100,00	100,00	27,81	100,00	100,00
Gobierno nacional	18,69	64,80		16,62	43,96	
Gobiernos provinciales	10,15	35,20		11,19	56,00	
Administración General	2,54	100,00	8,80	3,04	100,00	10,93
Gobierno nacional	0,69	27,20		1,28	42,11	
Gobiernos provinciales	1,85	72,80		1,76	57,90	
Defensa	2,41	100,00	8,40	0,59	100,00	2,10
Gobierno nacional	2,41	100,00		0,59	100,00	
Gobiernos provinciales	-	-		-	-	
Seguridad	1,72	100,00	6,00	1,59	100,00	5,70
Gobierno nacional	0,74	43,00		0,60	32,70	
Gobiernos provinciales	0,98	57,00		0,99	67,30	
Salud	1,49	100,00	5,20	4,43	100,00	15,93
Gobierno nacional	0,38	25,50		2,42	54,63	
Gobiernos provinciales	1,11	74,50		2,01	45,40	
Educación y Cultura	3,64	100,00	12,60	4,42	100,00	15,89
Gobierno nacional	1,85	50,80		1,02	23,08	
Gobiernos provinciales	1,79	49,20		3,40	76,90	
Desarrollo de la Economía	6,56	100,00	22,70	1,91	100,00	6,87
Gobierno nacional	4,18	63,70		0,72	37,70	
Gobiernos provinciales	2,38	36,30		1,19	62,30	
Bienestar Social	7,84	100,00	27,20	8,78	100,00	31,57
Gobierno nacional	5,86	74,70		7,40	84,28	
Gobiernos provinciales	1,98	25,30		1,38	15,70	
Deuda Pública *	2,64	100,00	9,20	3,05	100,00	10,97
Gobierno nacional	2,59	98,10		2,59	84,92	
Gobiernos provinciales	0,05	1,90		0,46	15,10	

* No incluye Amortización

Fuente: Para 1950-1980: Nuñez Miñana y Porto (1982). Para 1980-2001: preparados para este trabajo, utilizando la misma metodología que para 1950-1980 y datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Asociación Argentina de Presupuesto (Asap)

Tabla 8 – Recursos públicos. En porcentaje del PBI, por niveles de gobierno y estructura

Concepto	1977 – 1980			1996 - 2000		
	Promedio % PBI	Por niveles de Gobierno	Estructura del Sector Público Consolidado	Promedio % PBI	Por niveles de Gobierno	Estructura del Sector Público Consolidado
Sector Público Consolidado	25,55	100,00	100,00	25,66	100,00	100,00
Gobierno nacional	19,64	76,90		19,85	77,40	
Gobiernos provinciales	5,91	23,10		5,81	22,60	
I.- Impuestos	14,72	100,00	57,60	17,34	100,00	67,60
Gobierno nacional	11,40	77,50		13,55	78,10	
Gobiernos provinciales	3,31	22,50		3,79	21,90	
Sobre los Ingresos Netos	1,74		6,80	3,31	100,00	12,90
Gobierno nacional	1,74			3,31	100,00	
Sobre el Patrimonio	1,56	100,00	6,10	1,26	100,00	4,90
Gobierno nacional	0,65	41,70		0,32	25,40	
Gobiernos provinciales	0,91	58,30		0,94	74,60	
Sobre la Producción, Consumo y Trans.	10,01	100,00	39,20	11,90	100,00	46,40
Gobierno nacional	7,61	76,00		9,05	76,10	
Gobiernos provinciales	2,40	24,00		2,85	23,90	
Sobre el Comercio Exterior	1,40		5,50	0,87	100,00	3,40
Gobierno nacional	1,40			0,87	100,00	
II.- Recursos Parafiscales	1,73	100,00	6,80	0,87	100,00	3,40
Gobierno nacional	0,61	35,30		0,31	35,60	
Gobiernos provinciales	1,12	64,40		0,56	64,40	
III.- Recursos Seguridad Social	9,11	100,00	35,60	7,44	100,00	29,00
Gobierno nacional	7,63	83,80		5,98	80,40	
Gobiernos provinciales	1,48	16,20		1,46	19,60	

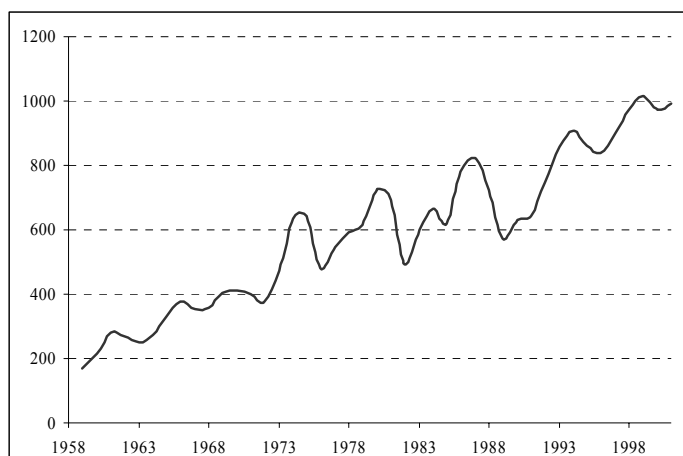
Fuente: Para 1950-1980: Nuñez Miñana y Porto (1982). Para 1980-2001: preparados para este trabajo, utilizando la misma metodología que para 1950-1980 y datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Afip

VI. Gastos y Recursos Provinciales. 1959-2001

VI.1. Gasto Público Provincial

Los tamaños de las provincias difieren significativamente (Tabla 1). Por esta razón, para realizar comparaciones, una alternativa es normalizar con la población para obtener el gasto por habitante (GPPpc) en cada jurisdicción. En el período 1959-2001 el GPPpc creció a la tasa acumulativa anual del 3,4% (Figura7).^{15 16}

Figura 7 – Gasto per cápita en \$ de 2001



Las provincias no sólo difieren en el tamaño de la población sino también en las características económicas y sociales, tanto en un momento del tiempo como en cuanto a su evolución. Es esperable que estas diferencias se transformen en diferentes niveles y tasas de variación de los gastos. Por ejemplo, si hay diferencias en el tamaño de la población (o en la población en relación con la superficie) puede esperarse que si existen rendimientos crecientes a escala (costos medios decrecientes), el GPPpc esté asociado negativamente con la población. Si existen diferencias en el medio ambiente socio-económico de las provincias, que hacen que prestar el mismo bien sea más costoso en medios más desfavorables y si el gobierno nacional tiene entre sus objetivos compensar esas diferencias con transferencias intergubernamentales,¹⁷ entonces es esperable un gasto per cápita mayor en esas jurisdicciones.¹⁸ Esta relación puede ser más acentuada si los gobiernos locales que reciben transferencias las usan para incrementar el gasto más allá de lo que justifican las diferencias de medio ambiente. Otros factores, económicos¹⁹ y extra-económicos,²⁰ pueden justificar diferencias de gasto per cápita entre las jurisdicciones.

¹⁵ Las tasas de crecimiento se calculan por mínimos cuadrados, suponiendo que el gasto crece a una tasa constante durante todo el período, $gasto = b.e^{rt}$, donde r es la tasa de crecimiento promedio y t es una variable de tendencia.

¹⁶ Entre los factores explicativos de este aumento se encuentran los aumentos de la demanda, los cambios en los precios relativos del sector público vs. el sector privado y la descentralización de gastos de la Nación a las provincias.

¹⁷ La compensación de las diferencias económico-sociales ha sido siempre un objetivo explícito del Régimen de Coparticipación argentino. Para detalles sobre la evolución de la filosofía del régimen y los aspectos cuantitativos, ver la sección VIII.

¹⁸ Las diferencias socio-económicas no sólo provocan diferencias en los costos de provisión, sino también en la definición misma del producto. Ver Bradford, Malt y Oates (1969) para la distinción entre “D” y “C” output de los gobiernos locales.

¹⁹ Por ejemplo, la composición por edades de la población, el ingreso per cápita, la distribución del ingreso, etc.

²⁰ Por ejemplo, participación política en el Congreso Nacional, color político del Gobernador y el Presidente, poder de las burocracias, etc. Ver sección IX.

Tabla 9– Gasto per cápita en \$ de 2001

Provincia	1959	1970	1980	1990	2000	2001	T.V.P.A.
Avanzadas	172	370	601	484	818	832	2,92
Buenos Aires	168	330	550	411	791	795	2,74
Córdoba	170	393	727	644	814	950	3,23
Santa Fe	161	415	619	691	860	832	3,45
Mendoza	244	586	770	411	983	929	2,55
Intermedias	164	421	844	653	1.029	1.081	3,53
Entre Ríos	141	440	731	586	1.136	1.192	3,79
Salta	168	374	945	704	918	842	3,51
San Juan	209	532	1.211	780	1.344	1.290	3,52
San Luis	255	513	1.207	888	1.359	1.815	3,25
Tucumán	145	353	626	557	789	880	3,33
Baja Densidad	193	967	1.598	1.446	2.075	2.129	4,20
Chubut	156	865	1.403	904	1.438	1.419	3,44
La Pampa	209	799	1.702	1.024	1.853	2.141	4,03
Neuquén	136	826	1.513	1.791	2.397	2.423	5,07
Río Negro	143	888	1.101	1.148	1.379	1.348	4,15
Santa Cruz	591	1.899	3.107	2.355	4.035	3.937	3,08
Tierra del Fuego	-	1.760	3.889	4.157	3.917	4.366	4,96
Rezagadas	154	431	919	946	1.139	1.131	4,12
Catamarca	196	595	1.290	1.517	1.588	1.660	4,38
Chaco	116	355	953	709	1.116	1.125	4,30
Corrientes	173	448	788	672	791	849	3,11
Formosa	124	517	1.150	1.526	1.476	1.520	5,33
Jujuy	200	447	983	1.156	1.174	1.213	3,66
La Rioja	202	636	1.567	1.932	2.442	2.104	4,99
Misiones	157	374	725	560	942	887	3,84
Santiago del Estero	132	389	749	974	930	891	4,09
Total	169	411	728	631	975	993	3,41
Desvío estandar	96,66	412,83	794,36	833,97	909,00	949,24	
Coefficiente de variación	0,51	0,64	0,65	0,73	0,61	0,62	
Máximo/Minímo	5,09	5,75	7,07	10,13	5,11	5,50	

T.V.P.A. = Tasa de variación promedio anual

Las diferencias interprovinciales de niveles y tasas de variación del GPPpc se documentan en la Tabla 9. Hay notables diferencias interprovinciales. La relación entre el valor máximo y el mínimo pasó de 5,1 en 1959 a 7,1 en 1980; a 10,1 en 1990 y retornó a 5,1 en 2000. Si no se consideran las provincias de Baja Densidad, por sus particulares características demográficas, la relación entre el gasto público per cápita más alto (San Luis) y el más bajo (Chaco) era de 2,2 en 1959. En 2001 la relación se había ampliado a 2,7 (La Rioja / Buenos Aires) con cambios importantes en el ranking por provincias. Las tasas anuales de variación de los gastos per cápita difieren notablemente: para el conjunto de provincias fue 3,4%, con los menores valores para Mendoza (2,6%) y Buenos Aires (2,7%) y los mayores para Formosa (5,3%) y La Rioja (5%).

VI.2 Recursos Provinciales

VI.2.a. Tamaño y Composición

Entre los años 1959 y 2001 los recursos del consolidado de provincias han mostrado una tendencia creciente: la tasa de crecimiento promedio anual fue del 3,9%. Los recursos per cápita aumentaron de \$200 en el principio del período a más de \$1000 en sus últimos cinco años.

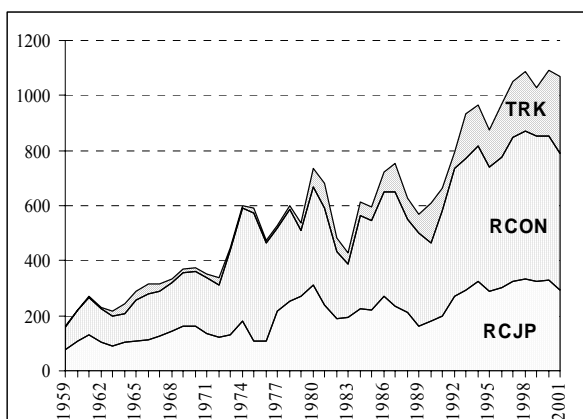
En la Tabla 10 se incluye la información para todo el período, distinguiendo entre recursos corrientes de jurisdicción provincial (RCJP), recursos corrientes de origen nacional (RON), total de recursos corrientes (TRC) y de capital (TRK), y total de recursos (TR).

Tabla 10 – Recursos provinciales per cápita 1959-2001 (en \$ de 2001)

Año	RCJP	RON	TRC	TRK	TR	Año	RCJP	RON	TRC	TRK	TR
1959	77	81	158	6	164	1981	237	353	590	92	682
1960	108	113	221	2	223	1982	188	247	435	46	481
1961	129	136	265	4	269	1983	193	194	388	39	427
1962	104	121	225	4	229	1984	224	341	565	48	613
1963	91	109	200	15	215	1985	221	324	545	50	595
1964	103	103	206	36	242	1986	270	379	649	70	720
1965	110	147	257	33	290	1987	233	415	649	104	753
1966	113	166	280	38	317	1988	213	337	550	79	629
1967	126	165	291	25	316	1989	164	338	502	65	567
1968	144	178	321	15	336	1990	179	287	466	145	611
1969	163	194	357	14	371	1991	200	380	580	84	664
1970	162	197	359	15	374	1992	270	465	735	58	793
1971	137	202	339	13	352	1993	294	479	773	160	933
1972	121	192	313	26	339	1994	323	491	815	152	966
1973	133	303	437	11	448	1995	290	449	738	136	874
1974	182	407	589	11	601	1996	304	472	776	195	971
1975	107	465	572	20	592	1997	324	522	846	204	1 050
1976	108	358	466	9	475	1998	332	539	871	214	1 085
1977	217	304	521	9	529	1999	323	529	852	174	1 026
1978	251	333	584	14	598	2000	327	525	852	242	1 094
1979	269	242	511	27	538	2001	295	493	788	283	1 071
1980	310	360	670	64	733						

Los recursos corrientes se han incrementado durante todo el período a una tasa promedio anual del 3,4%, en tanto que los recursos de capital lo han hecho a una tasa promedio del 8,9%. Dentro de los recursos corrientes, los de origen nacional han crecido a una mayor tasa -3,8% promedio anual- que los de jurisdicción provincial -3% promedio anual (Figura 8).

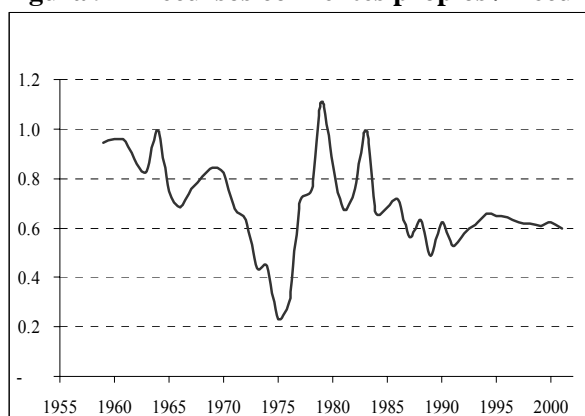
Figura 8 – Recursos provinciales per cápita (en \$ de 2001)



VI.2.b Relación entre recursos propios provinciales y recursos de origen nacional

La relación entre los recursos propios y los de origen nacional ha disminuido a lo largo del tiempo (Figura 9). De un valor cercano a la unidad en los primeros años –indicando un tamaño absoluto igual de las dos fuentes de ingresos- ha pasado a estabilizarse alrededor de 0,6 desde mediados de la década del 80 –indicando que casi dos tercios de los recursos corrientes de las provincias son transferencias nacionales. Esto es indicativo de una baja y decreciente correspondencia fiscal media.

Figura 9 – Recursos corrientes propios / Recursos corrientes de origen nacional



VI.2.c Estructura de los recursos tributarios propios

La estructura tributaria de las provincias no ha cambiado significativamente en el período (Tabla 11). La principal fuente de recursos propios de las provincias argentinas es el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que representó el 42% de la recaudación promedio del período; es un impuesto en cascada, que no es deducible para las inversiones ni para las exportaciones. En orden de importancia le siguen los Impuestos sobre los Inmuebles y los Impuestos sobre los Actos Jurídicos (Sellos). El peso relativo del Impuesto a los Ingresos Brutos se ha ido incrementando con el tiempo. Mientras que en 1959, dicho impuesto representaba el 32% de la recaudación del consolidado provincial, en el año 2001 representó el 54%.

Tabla 11 - Estructura de los recursos propios de las provincias (porcentaje de cada impuesto en el total)

Año	Impuestos sobre los Ingresos Brutos	Impuestos sobre Inmuebles	Impuestos sobre Actos Jurídicos	Impuestos sobre vehículos	Otros Tributarios
1959	32,3	19,4	25,4	7,5	15,5
1970	33,5	19,0	24,7	7,6	15,2
1980	42,6	19,3	20,9	8,5	8,7
1990	47,6	27,6	11,4	10,4	3,1
2001	53,6	16,0	10,4	7,5	12,5
Promedio	42,2	19,8	18,7	7,8	11,5

VI.2.d Estructura de los Recursos de jurisdicción nacional

Los recursos de jurisdicción nacional (transferencias) han sufrido un cambio en su estructura entre los años 1959 y 2001: la importancia relativa de la Coparticipación de Impuestos se ha visto reducida con respecto a las demás remesas. Los mecanismos de coparticipación representaban más del 80% de los recursos de jurisdicción nacional hasta el año 1970. Desde ese entonces la participación de las otras remesas se fue incrementando para explicar en el año 2001 el 40% de los recursos de jurisdicción nacional (Tabla 12).

Tabla 12 - Estructura de los recursos de origen nacional de las provincias (porcentaje del total)

Año	Regímenes de Coparticipación Nacional	Otras Remesas	Año	Regímenes de Coparticipación Nacional	Otras Remesas
1959	87,8	12,2	1981	44,0	56,0
1960	92,4	7,6	1982	47,5	52,5
1961	92,0	8,0	1983	60,3	39,7
1962	93,5	6,5	1984	31,2	68,8
1963	98,4	1,6	1985	74,2	25,8
1964	98,8	1,2	1986	70,2	29,8
1965	99,3	0,7	1987	61,6	38,4
1966	99,6	0,4	1988	66,1	33,9
1967	99,3	0,7	1989	65,3	34,7
1968	92,2	7,8	1990	73,3	26,7
1969	87,6	12,4	1991	78,3	21,7
1970	81,6	18,4	1992	68,3	31,7
1971	70,7	29,3	1993	59,6	40,4
1972	53,0	47,0	1994	60,8	39,2
1973	47,4	52,6	1995	57,1	42,9
1974	47,7	52,3	1996	57,8	42,2
1975	25,4	74,6	1997	58,4	41,6
1976	46,4	53,6	1998	60,0	40,0
1977	83,7	16,3	1999	60,0	40,0
1978	67,9	32,1	2000	60,6	39,4
1979	93,3	6,7	2001	57,0	43,0
1980	70,0	30,0			

(*) Se trata de transferencias auténticas

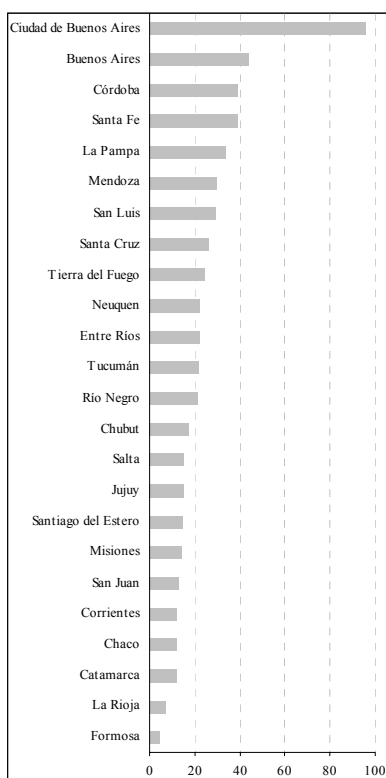
(**) La mayoría son de tipo discrecional

V.2.e. Relación recursos propios/gasto por provincias.

Si se analiza la situación de las provincias en forma desagregada pueden extraerse algunas conclusiones adicionales.²¹ Existe una gran disparidad interprovincial en la relación de recursos propios-gasto total. En el año 2000 (Figura 10) el promedio del conjunto de jurisdicciones (incluida la Ciudad de Buenos Aires) fue de 36%, con un mínimo de 4% (Formosa) y un máximo de 95% (Ciudad de Buenos Aires), seguido por un 44% (provincia de Buenos Aires). Las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe son las que mayor capacidad tienen para financiar sus gastos con recursos propios, con un promedio en el período de 49%, 39% y 37% respectivamente. Las provincias de Catamarca, Formosa y La Rioja se ubican en el otro extremo; en los últimos 20 años sólo han financiado con recursos propios alrededor del 7% de sus gastos. La provincia de Santa Cruz, que a principios de los 80 tenía una baja capacidad de financiamiento con recursos propios (6% en 1983), la aumentó hasta alcanzar el 28% en 1999.

²¹ En la Tabla 1 se presenta el detalle por provincias de estos indicadores.

Figura 10 - Recursos propios / Gasto provincial (año 2000 en porcentaje)



VII. La coparticipación federal de impuestos

El objetivo de este capítulo es dar perspectiva histórica al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos²². Se distinguen dos grandes períodos: el previo a la Coparticipación Federal de Impuestos (1853-1934), que se caracteriza como Federalismo Competitivo, y el de la Coparticipación de Impuestos, desde 1935 hasta nuestros días. En este segundo gran período se pueden distinguir varias etapas en base a la evolución de la legislación y los resultados cuantitativos. Las etapas de nacimiento, maduración y perfeccionamiento se extienden desde 1935 hasta fines de los años 70. Se inicia luego el camino hacia la desarticulación y caída del régimen, que da paso al nacimiento y consolidación del Federalismo Coercitivo por el que se transita hasta nuestros días.

VII.1 El período previo a la Coparticipación Federal de Impuestos (1853-1934). El Federalismo Competitivo²³

Hasta 1935 no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales nación-provincias. Debe mencionarse como primer antecedente legal el régimen de coparticipación vial, que se inicia en 1932 y tenía la finalidad de estimular el gasto provincial en vialidad. Los recursos se afectaban a un tipo específico de gasto y al cumplimiento de ciertas condiciones, tales como la organización de reparticiones especializadas a nivel provincial. Parte de la fundamentación de este tipo de aportes se encuentra en la existencia de externalidades interjurisdiccionales en la provisión del bien "camino". Con anterioridad a 1932 el único mecanismo de transferencias había sido el previsto en el art. 67° inc. 8 de la Constitución Nacional, que incluía entre las atribuciones del Congreso Nacional la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen,

²² La coparticipación de Impuestos es un arreglo por el que, para los impuestos que son constitucionalmente facultad de las Provincias o facultades concurrentes de ambos niveles de Gobierno, se centraliza la recaudación en cabeza del Gobierno Nacional y se establecen las reglas de distribución del producido.

²³ Esta sección está basada en Nuñez Miñana (1972, 1973), Nuñez Miñana y Porto (1981, 1982, 1983), y Porto (1990, 1993) y las referencias listadas en esos trabajos.

según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" -actualmente denominados "Aportes del Tesoro Nacional" (ATN).

Dos características del período previo a la Coparticipación Federal de Impuestos fueron:

- Desde el punto de vista de la distribución de los poderes tributarios entre los dos niveles de gobierno: hasta 1890 hubo separación de fuentes tributarias, con los Impuestos sobre el Comercio Exterior - la principal fuente tributaria -recaudados por la Nación y los Impuestos "Internos" por las provincias y por la Nación en la jurisdicción de los Territorios Nacionales y de la Capital Federal. La composición porcentual de los recursos del gobierno nacional puede apreciarse con los siguientes datos, que revelan el significativo cambio que se produjo luego de la crisis de 1890.

Tabla 13 – Recursos del gobierno nacional en porcentaje

	1865	1870-80	1895	1920	1930
1.Comercio Exterior	94,6	89,3	74,3	60,2	59,3
2. Resto	5,4	10,7	25,7	39,8	40,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

- Desde el punto de vista del funcionamiento del federalismo fiscal: en el esquema vigente hasta comienzos de la década del 30 con excepción de los ATN, de escasa significación cuantitativa, cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Una de las consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales. Las provincias "ricas" podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las provincias "pobres". La situación en cuanto a gasto provincial per cápita relativo (promedio provincias=100), antes de los Regímenes de Coparticipación, era la siguiente

Tabla 14 – Gasto provincial per cápita relativo (promedio provincias = 100)

	1900	1916	1934
Avanzadas	124,0	112,0	111,0
Intermedias	69,0	83,0	87,0
Rezagadas	26,0	49,0	42,0

Esta etapa reunió algunas características de Federalismo Competitivo, competencia que se daba tanto vertical como horizontalmente. El Sector Público era relativamente pequeño (Figura 1) y se verificaban los resultados que predice la literatura económica sobre descentralización fiscal en un contexto de desequilibrios territoriales, sin mecanismos de transferencia de fondos entre niveles de gobierno. En primer lugar, como cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el gasto nacional era mucho más importante que los gastos provinciales (ya que disponía de las fuentes de financiamiento más importantes). Las provincias y municipalidades representaban menos de un tercio del gasto público total. En segundo lugar, como cada provincia debía financiar sus gastos con recursos propios, había grandes diferencias en cuanto a las alternativas abiertas a los residentes de las distintas jurisdicciones para el consumo de bienes públicos provinciales.

VII. 2 Esquema simple de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina a partir de la coparticipación de impuestos

VII.2.a Ecuaciones contables básicas del sector público argentino

En esta sección se presentan un esquema simple de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina a partir de la existencia de regímenes de coparticipación de impuestos.

Las ecuaciones contables básicas del sector público argentino (nación y provincias) son las siguientes

$$G = \text{gasto público total}$$

$$GN = \gamma.G = \text{gasto público nacional}$$

$$GP = (1 - \gamma).G = \text{gasto público provincial}$$

$$0 < \gamma < 1$$

La recaudación bruta nacional (RN) se compone de recaudación de impuestos coparticipables (RNC) y no coparticipables ($RNNC$), o sea

$$RN = RNC + RNNC$$

$$RNC = \beta.RN$$

$$RNNC = (1 - \beta).RN$$

$$0 < \beta < 1$$

El presupuesto nacional viene dado por

$$GN = \gamma.G = (1 - \beta).RN + (1 - \alpha).\beta.RN + DN$$

donde DN es la deuda pública neta del gobierno nacional (variación) y $(1 - \alpha)$ es la participación de la Nación en los recursos coparticipables.

El presupuesto provincial es

$$GP = (1 - \gamma).G = \alpha.\beta.RN + RP + DP$$

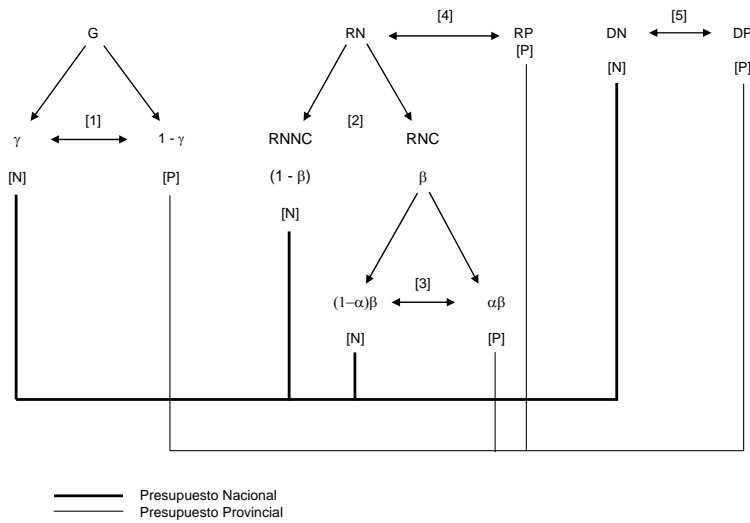
donde RP son los recursos provinciales propios y DP es la deuda pública neta de las provincias (variación).

Estas ecuaciones revelan varios conflictos de intereses en la relación Nación-provincias. Por ejemplo, la Nación preferirá un sistema tributario con β tendiendo a 0. A su vez, para cualquier valor de β , preferirá un arreglo en el que α tiende a 0. Si las bases tributarias son compartidas, la Nación tratará de aumentar su alícuota e inducir a los gobiernos provinciales a que bajen la suya. Si el stock de crédito disponible para el Sector Público es fijo, con $DN + DP = D$, el gobierno nacional preferirá que la deuda pública neta provincial tienda a 0. Además, en momentos de escasez de recursos la Nación tratará de disminuir γ , y lo opuesto es válido para los gobiernos provinciales.

A comienzos de los años 80 y 90 el gobierno nacional apeló a la transferencia de servicios hacia las provincias (disminución de γ), a disminuciones de α y β , y a la limitación de los (ya débiles) poderes tributarios provinciales y municipales. El deterioro que estas medidas provocaron en la posición financiera de las provincias llevó, por un lado, a un importante endeudamiento y, por otro lado, a que el gobierno nacional les otorgara auxilios financieros al margen del régimen de coparticipación, con importantes efectos sobre la distribución secundaria y los incentivos.

Es posible sintetizar los cinco frentes de tensión en la Figura 11.

Figura 11 - Esquema simplificado de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina

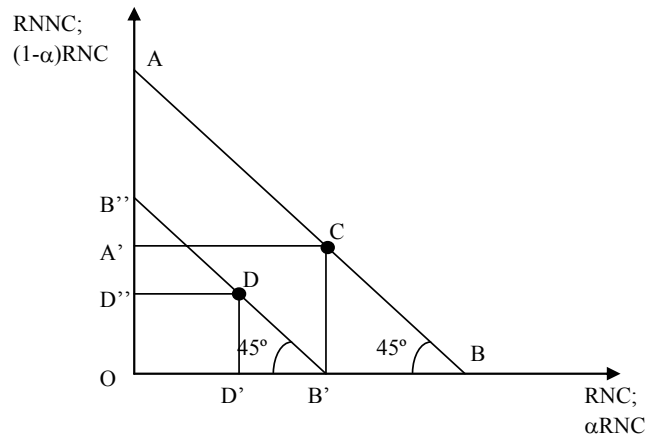


Las tensiones que surgen de las relaciones [1] a [5] son cambiantes en el tiempo y pueden pasar por períodos en los que se mantienen sin provocar conflictos abiertos y por otros, en cambio, en los que se producen fuertes turbulencias.

VII.2.b Los conflictos con la masa coparticipable, la distribución primaria y la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción nacional, la línea de conflictos puede visualizarse como la recta AB en la Figura 12

Figura 12



donde $OA = OB$ es la recaudación nacional total, mientras que cada punto sobre AB implica una diferente definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto lo más próximo posible a A; las provincias, en cambio, en el punto más próximo a B. Supóngase a modo de ejemplo que el conflicto se resuelve de algún modo, resultando el punto C con OA' ($=B'B$) como recursos no coparticipables (RNNC) y OB' ($=A'A$) como recursos coparticipables (RNC).

Para la segunda variable de decisión la línea de conflictos es, de ese modo, $B''B'$, que representa el monto de recursos coparticipables. El interés de la Nación es ubicarse tan próximo a B'' como sea posible; el de las provincias, en cambio, es aproximarse a B' tanto como sea posible.

Supóngase que el conflicto se resuelve políticamente seleccionando el punto D. Así, del total recaudado por recursos coparticipables, la cantidad OD' corresponde al conjunto de provincias y OD'' ($=D'D=D'B'$) al gobierno nacional. Del total recaudado por todo concepto por el gobierno

nacional (OB), OD' le corresponde a las provincias ($=\alpha RNC$, siendo α el coeficiente o porcentaje de distribución primaria correspondiente a las provincias) y D'B queda para el gobierno nacional (del total nacional D'B, B'B son recursos no coparticipables y D'B' es la participación en impuestos coparticipables $(1-\alpha)RNC$).

El tercer tema importante a resolver en el Régimen de Coparticipación de Impuestos es el de la distribución de la parte provincial (que surge de la definición de la masa coparticipable y de la distribución primaria de la Figura 12 entre las 23 jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. Ahora el conflicto es entre las jurisdicciones locales. El problema consiste en la división de la suma fija OD' ($=\alpha RNC$) de la Figura 12 entre todas las jurisdicciones. La redistribución es un juego de suma cero ya que, como OD' está fijo, una mayor participación para una provincia implica necesariamente una menor participación para otra(s).

VII.3 Inestabilidad de la distribución primaria y de la mezcla de los recursos nacionales y su impacto sobre el Régimen de Coparticipación de Impuestos

Como se describió en la sección anterior, dos parámetros fundamentales en el Régimen de Coparticipación de Impuestos son los coeficientes de mezcla del financiamiento nacional (en coparticipable y no coparticipable) y de distribución primaria (que determina la distribución del total de impuestos coparticipables entre la Nación, por un lado, y el conjunto de gobiernos provinciales, por el otro lado). Si bien los dos determinan en forma conjunta y con efecto similar sobre el monto total de recursos de origen nacional que reciben las provincias, es conveniente para el análisis tratarlos separadamente, ya que son conceptualmente distintos. En esta sección se documenta la inestabilidad de estos dos parámetros y sus consecuencias negativas para el régimen.

VII.3.a Inestabilidad de la mezcla de los recursos nacionales coparticipables y no coparticipables

Los recursos coparticipables son sólo una fracción del financiamiento nacional. El gobierno nacional puede apelar a tributos no coparticipables (Comercio Exterior) y al financiamiento con endeudamiento y emisión monetaria. Todas estas fuentes son recursos nacionales no coparticipables. Si los recursos coparticipables son una fracción β del total de recursos nacionales, el monto correspondiente al conjunto de provincias (P) es

$$P = \alpha \cdot \beta (RNC + RNNC) = \alpha \cdot \beta \cdot RN$$

donde β es representativa de la “mezcla” de recursos coparticipables y no coparticipables.²⁴ Como puede observarse en la expresión anterior, la inestabilidad de la parte provincial depende de β (mezcla) y de α (distribución primaria). Como β depende de variables extra-fiscales (política monetaria y cambiaria, política de comercio exterior) está en su naturaleza tener más inestabilidad que α . El índice de inestabilidad de la mezcla (IM) se define como

$$IM_t = |\beta_t - \beta_{t-1}|$$

donde β_t representa la inestabilidad de la mezcla en un cierto período t . Así, si la mezcla es estable, $IM_t = 0$. Un valor de $IM_t = 0,01$ significa que, por cambio en la mezcla, el total de recursos coparticipables ha cambiado en un 1%. Este cambio significa que el monto percibido por las provincias cambia en la fracción α del 1%.

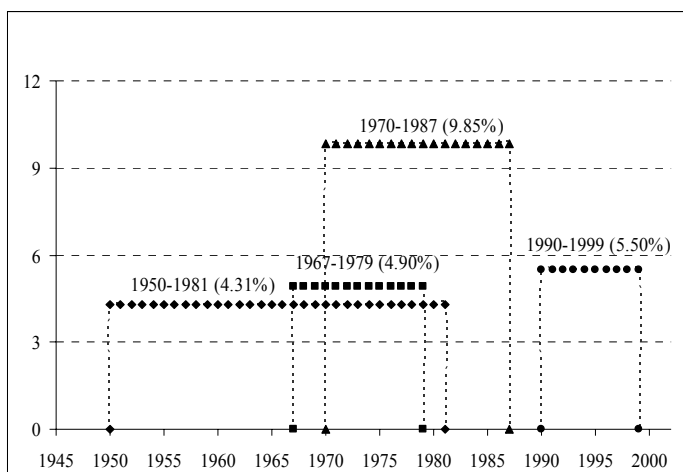
Como se expresó antes, por resumir la utilización de varios instrumentos de política económica que tienen finalidades extra-fiscales, aunque con consecuencias fiscales, el parámetro β es más inestable que α . Esa inestabilidad genera incentivos para que el gobierno nacional la aproveche con una finalidad puramente fiscal. A menor valor de β , mayor será su participación en el financiamiento total. Además, existen incentivos a concentrar el esfuerzo en la recaudación de

²⁴ Si es igual a la unidad, todos los recursos nacionales son coparticipables; en el otro extremo, el valor igual a cero implica que no existe coparticipación de ningún impuesto nacional.

recursos no coparticipables y no en recursos coparticipables, lo que provoca modificaciones inducidas en β .

La información disponible revela un alto índice de inestabilidad de la mezcla.²⁵ Para el período 1950-1981 fue de 4,31% (promedio simple); 4,9% para 1967-1979; 9,85% para 1970-1987 y 5,5% para 1990-1999. En algunos años previos al colapso del régimen alcanzó valores excepcionalmente altos; por ejemplo, en 1983 (previo a la caducidad) el índice de inestabilidad de la mezcla fue de un 28,1%.

Figura 13– Índice de inestabilidad anual (promedio simple) de la mezcla de recursos coparticipables-no coparticipables



VII.3.b Inestabilidad de la Distribución Provincial

Del total de recursos nacionales coparticipables la fracción α corresponde al conjunto de provincias y el complemento $(1-\alpha)$ corresponde a la Nación. Es la denominada distribución primaria de la coparticipación.²⁶ Esto es

$$P = \alpha.RNC$$

Una pregunta de interés es la de la inestabilidad de la distribución primaria a lo largo del tiempo. El índice de inestabilidad de la distribución primaria (*IDP*) entre los años t y $t-1$ se define como

$$IDP_t = |\alpha_t - \alpha_{t-1}|$$

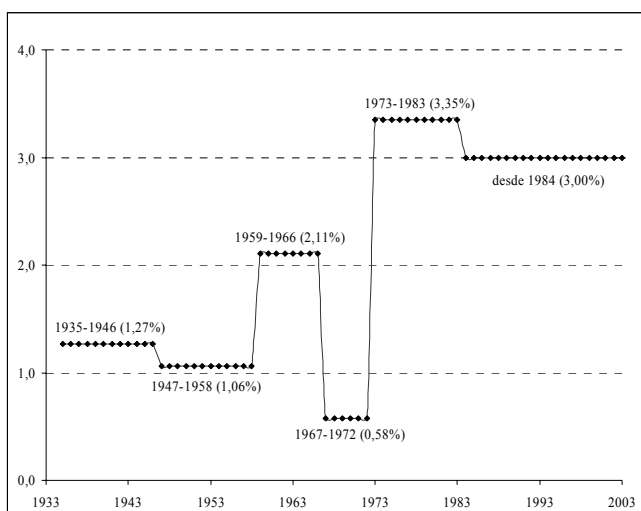
Los valores extremos son cero (cuando la distribución entre la Nación y el conjunto de provincias no se modifica) y uno (si entre dos períodos un cierto nivel de gobierno pasa de no tener ninguna participación a corresponderle el total de los recursos coparticipables). Desde la implementación del régimen en 1935, el índice de inestabilidad de la distribución primaria es significativamente menor que la unidad. Si $IDP_t = 0,01$, significa que entre t y $t-1$ hubo un cambio de participación del 1% del total coparticipable a favor o en contra de las provincias.

La distribución primaria tuvo hasta fines de los 70 una marcada estabilidad (Figura 14). Los cambios surgían de las propias Leyes de coparticipación y tenían por finalidad reflejar cambios en las condiciones de oferta y demanda de los distintos tipos de bienes públicos, así como de contemplar los efectos de las políticas de descentralización fiscal que se instrumentaban. Desde mediados de los años setenta existe una alta inestabilidad reflejo de la turbulencia alrededor del régimen.

²⁵ En base a los cálculos de Núñez Miñana y Porto (1981, 1982), Porto (1990) y actualizaciones. Los cálculos son sólo aproximaciones debido a distintas fuentes y métodos.

²⁶ En la distribución secundaria se establecen los coeficientes ε_i de participación de cada provincia, tal que $\sum \varepsilon_i = 1$.

Figura 14– Índice de inestabilidad anual (promedio simple) de la distribución primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos



VII.4 Distribución Secundaria (entre provincias)

El tercer conflicto es el reparto de la parte provincial entre las jurisdicciones. La evolución de los porcentajes correspondientes a cada provincia se vuelcan en la Tabla 15 que documenta importantes cambios a lo largo del tiempo y notables diferencias entre la participación en la coparticipación y la población, lo que da por resultado importantes diferencias en la coparticipación per capita que recibe cada provincia.

Tabla 15 - Distribución secundaria de la Coparticipación de Impuestos en los años 90 y comparación

Gobiernos Locales					1988	1994	Per capita Promedio =100
	1960	1972	1973	1982	Ley 23.548	Coefficientes Totales	
Buenos Aires	29.53	34.49	28.01	27.9	21.85	24.77	58
Catamarca	1.94	1.47	1.87	1.9	2.74	2.55	287
Chaco	3.53	2.84	4.15	4.1	4.96	4.32	153
Chubut	1.37	1.68	1.87	1.9	1.57	1.9	158
Córdoba	8.89	8.41	8.92	8.9	8.83	8.02	86
Corrientes	4.68	4.1	3.73	3.8	3.7	3.55	132
Entre Ríos	4.56	4.1	4.56	4.5	4.86	4.62	134
Formosa	1.48	1.47	2.28	2.3	3.62	3.28	245
Jujuy	2.62	2.63	2.18	2.2	2.83	2.77	160
La Pampa	1.6	1.58	1.76	1.8	1.87	1.91	220
La Rioja	1.37	1.26	1.66	1.7	2.06	2.02	269
Mendoza	5.36	5.47	4.77	4.7	4.15	4.11	86
Misiones	2.85	2.52	2.9	3	3.29	3.29	124
Neuquén	1.37	1.37	1.66	1.7	1.73	1.97	150
Río Negro	1.6	1.79	2.28	2.3	2.51	2.53	148
Salta	3.42	3.36	3.73	2.5	3.81	3.69	126
San Juan	2.85	2.52	2.49	3.7	3.36	3.16	178
San Luis	1.6	1.47	1.76	1.7	2.27	2.25	234
Santa Cruz	1.14	1.68	1.45	1.4	1.57	1.75	324
Santa Fe	10.38	9.15	9.02	9.1	8.89	8.15	86
Santiago del Estero	2.85	2.42	3.94	4	4.11	3.81	168
Tierra del Fuego	0.34	0.32	0.41	0.4	0.68	1.06	461
Tucumán	4.68	3.89	4.56	4.5	4.73	4.5	116
Total	100	100	100	100	100	100	100

VIII. La igualación fiscal en las políticas públicas argentinas

VIII.1 Objetivos de Política. Evolución Constitucional-Legal

Al inicio de los Regímenes de Coparticipación Federal de Impuestos existían grandes diferencias de nivel económico entre las provincias, que se traducían en una gran desigualdad en la disponibilidad de bienes públicos provinciales. Al tener como única fuente de financiamiento sus propios recursos, cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria.

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación a partir del 1935, la corrección de dichas disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos de la política económica. La ponderación dada a ese objetivo ha sido creciente en el tiempo.

Según la Memoria de la Secretaría de Hacienda de la Nación de 1935, la centralización tributaria y la coparticipación tendieron al logro (entre otros objetivos) de “una distribución igualitaria beneficiando a los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes”. La redistribución era moderada ya que el único ponderador con esa característica era la población.

En una segunda etapa –a partir de 1947- se acentúa el objetivo redistributivo. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de la Ley 12.956 (1946) se expresa que “el 2% se distribuirá inversamente proporcional a la población (...) Este nuevo factor de distribución tiene por miras favorecer a las provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas (...) se hace necesario implantar un nuevo índice que actúe en forma inversa a los anteriores y que (...) favorezca en forma acentuada a los Estados con menores recursos”.

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Ley 14.788 (1958) se expresa que “el régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos pueda llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas provincias en provecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello (...) a juicio del Poder Ejecutivo Nacional el sistema propuesto no resulta suficientemente justo y equitativo (...) razón por la cual en el proyecto que se eleva ha sido reemplazado.” El reemplazo es del 17% del total por partes iguales y el 3% inverso a la población, propuesto por las provincias, al 25% del total por partes iguales. El resto, en los dos casos, se distribuía en porcentajes iguales por población, recursos propios y gastos realizados por cada provincia.

Un nuevo avance se da con la Ley 20.221 (1973), en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorrateadores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se consagra como uno de los objetivos el “reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”. Y agrega al fundamentar los distribuidores que “la distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (...) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios público”.

La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la “igualación fiscal” y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994 “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, (...) será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art. 75° inc. 2).

VIII.2 Características de los prorratores de la distribución secundaria y su evolución²⁷

En la Tabla 16 se presenta, para años seleccionados, el peso relativo de las tres categorías de criterios de distribución (o prorratores) utilizados para la distribución secundaria²⁸. La inspección de los datos permite apreciar el cambio de filosofía en los Regímenes de Coparticipación en lo referido a distribución secundaria. En 1935, comienzo del régimen, los prorratores de tipo devolutivo distribuían el 90% de la coparticipación y los de tipo proporcional el 10% restante; no existían prorratores de tipo redistributivo. A medida que avanza el tiempo pierden importancia relativa los devolutivos a favor de los proporcionales; en 1946 los pesos relativos eran: 58,1% proporcionales y 41,9% devolutivos. En 1952, los redistributivos tienen un peso relativo de 1,4% (aparecen en 1947), los proporcionales un 42,2% y los devolutivos un 56,4%. El avance del sistema muestra un sostenido crecimiento en el peso relativo de los redistributivos; en 1965 alcanzan al 19,4%, siendo del 35,2% la participación de los proporcionales y del 45,4% los devolutivos. Con el régimen de 1973 desaparecen los regresivos y consolidan su participación los redistributivos, con un peso del 35%; el 65% restante corresponde al prorrator población, que se considera del tipo proporcional.

En el último régimen la distribución deja de basarse en fórmulas y se establecen en forma ad-hoc los porcentajes de participación de cada provincia. Como aproximación se estima que resultarían de una ponderación por partes iguales de ponderadores redistributivos y de la población.²⁹

Tabla 16 - Peso relativo distintas categorías de prorratores. Años seleccionados

Año	Redistributivos	Proporcionales (en %)	Devolutivos
1935	-	9,8	90,2
1946	-	58,1	41,9
1952	1,4	42,2	56,4
1958	2,0	46,9	51,1
1965	19,4	35,2	45,4
1973	35,0	65,0	-
1990	50,0	50,0	-

²⁷ Esta sección esta basada en Nuñez Miñana y Porto (1984).

²⁸ Los prorratores de tipo redistributivo son aquellos que asignan la coparticipación beneficiando especialmente, en forma directa o indirecta, a jurisdicciones con bajos niveles de actividad económica o demográfica. Se incluyen en esta categoría: partes iguales; superficie; inverso de población; dispersión de población; brecha de desarrollo; e inversa de la coparticipación por habitante que surge de prorratores proporcionales o regresivos; los de tipo proporcional son aquellos vinculados directamente al tamaño de cada provincia, según la población; estos aportes son exactamente iguales en términos per cápita y si bien pueden significar cierto grado de redistribución, ésta no es lo suficientemente significativa como para incluirlos en el primer grupo; los de tipo devolutivo son aquellos prorratores que, al estar vinculados al tamaño actual de la base económica, implican de hecho aportes per cápita más altos para jurisdicciones de nivel económico relativamente elevado. Se incluyen en esta categoría: recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción; gastos provinciales (en la medida en que provincias con mayor nivel económico de hecho registran gastos per cápita más elevados); y recursos provinciales propios (al igual que esfuerzo tributario, las provincias de nivel económico más alto recaudan importes más elevados en términos per cápita). Por supuesto, esta clasificación presenta limitaciones en cuanto al encuadramiento estricto de cada uno de los prorratores y a la interpretación exacta de cada una de las categorías (por ejemplo, podría argumentarse que el criterio de “superficie” no es “redistributivo”, en la medida en que está reflejando simplemente el mayor gasto per cápita que debe realizar un municipio con mayor superficie, a igualdad de población). Pero como primera aproximación, permite obtener algunos resultados interesantes.

²⁹ Esta aproximación surge de una regresión lineal simple entre el porcentaje correspondiente a cada provincia (c_j) y el porcentaje de población total (P_j), que arroja el siguiente resultado $c_j = 2,36 + 0,48 P_j$ (los coeficientes son estadísticamente significativos a los niveles usuales y el R^2 toma el valor de 0,95).

VIII.3 Las diferencias interprovinciales de gasto público por habitante: evolución de largo plazo³⁰

La Tabla 17 presenta la dinámica de las erogaciones per cápita de los gobiernos provinciales para años seleccionados entre 1900 y 2000 (para cada año se normaliza el promedio de las provincias a 100).

Tabla 17 - Dinámica del gasto per cápita provincial 1990-2000 (promedio = 100)

	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1995	2000
Promedio Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Avanzadas	124	112	111	96	92	86	75	83	87
Ciudad de Bs. As.	161	126	130	87	103	113	81	107	115
Buenos Aires	152	119	113	94	80	81	60	70	80
Santa Fe	97	89	87	86	101	94	101	90	88
Córdoba	46	73	71	113	94	82	88	105	83
Mendoza	92	144	164	132	141	98	117	103	100
Baja Densidad				156	234	215	282	217	209
Chubut				151	209	185	225	178	145
Santa Cruz				470	453	436	592	350	405
La Pampa				165	193	219	236	179	187
Neuquén				94	215	155	203	163	241
Río Negro				116	196	207	336	235	140
Tierra del Fuego					487	433	439	493	387
Intermedias	69	83	88	105	101	114	131	117	104
San Juan	65	60	205	134	127	170	145	164	136
San Luis	42	57	59	163	125	165	174	180	136
Entre Ríos	77	88	76	100	105	101	118	115	115
Tucumán	86	105	78	83	84	82	93	89	80
Salta	38	59	56	103	91	121	180	105	92
Rezagadas	26	49	42	104	104	125	141	121	115
La Rioja	34	31	28	125	157	217	335	235	247
Catamarca	31	33	19	162	144	174	208	202	159
Corrientes	10	57	40	130	107	106	127	83	80
Jujuy	66	73	81	105	107	138	129	127	118
Misiones				94	90	99	107	98	95
Chaco				92	87	124	126	101	113
Santiago del Estero	33	42	42	79	92	104	102	117	94
Formosa				76	125	160	221	157	148

Antes de los Regímenes de Coparticipación (1934) los valores máximos de las erogaciones provinciales per cápita correspondían a las jurisdicciones Avanzadas, seguidas por las Intermedias y con el valor mínimo para el grupo de las Rezagadas. Este ordenamiento muestra el efecto del funcionamiento del sistema federal de gobierno sin ninguna modificación producida por la operación de regímenes de coparticipación impositiva. La estrecha correlación entre gasto per cápita y nivel económico provincial resulta de la necesidad de cada gobierno de ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria³¹. Hacia 1960 se había obtenido una relativa igualdad de los niveles de gasto provincial per cápita entre los distintos grupos; esa igualdad se alcanza por el efecto redistributivo de la operación de los regímenes de coparticipación. Hacia 1980, al acentuarse la importancia de la Coparticipación Federal de Impuestos y en su distribución la mayor ponderación de los prorrateadores redistributivos, se invierte la situación inicial: las mayores erogaciones per cápita -con excepción de las jurisdicciones de Baja Densidad- las exhiben el grupo de provincias Rezagadas, seguidas por las Intermedias, registrándose el menor valor en las Avanzadas. La

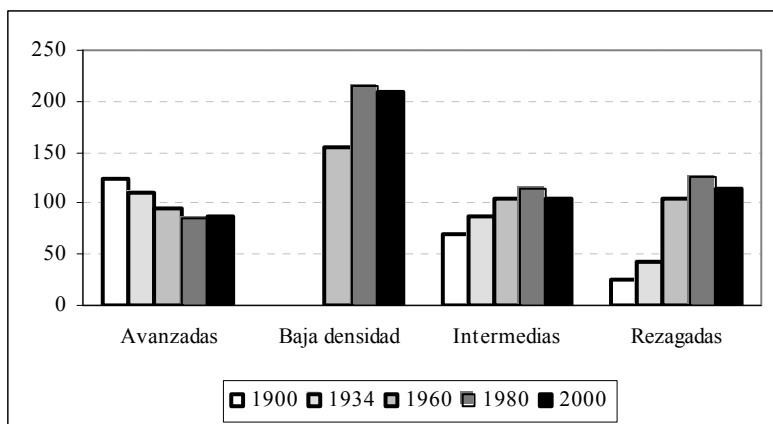
³⁰ En base a Nuñez Miñana y Porto (1984), Porto (1990) y actualizaciones.

³¹ Según se considere un modelo lineal o lineal en logaritmos, la variación explicada es del 53% o 71%, respectivamente. El coeficiente correspondiente a la variable independiente es positivo en ambas regresiones y la elasticidad-PBI resultante es superior a la unidad

situación de 1980 se profundiza hacia 1986, revirtiéndose hacia 1995 y 2000 las tendencias de 1960-1986 –aunque con diferencias al interior de los grupos.

En la Figura 15 se presenta la evolución del gasto per cápita para algunos años seleccionados, clasificando a las jurisdicciones en Avanzadas, de Baja Densidad, Intermedias y Rezagadas.

Figura 15 - Gasto per cápita por regiones. Años seleccionados

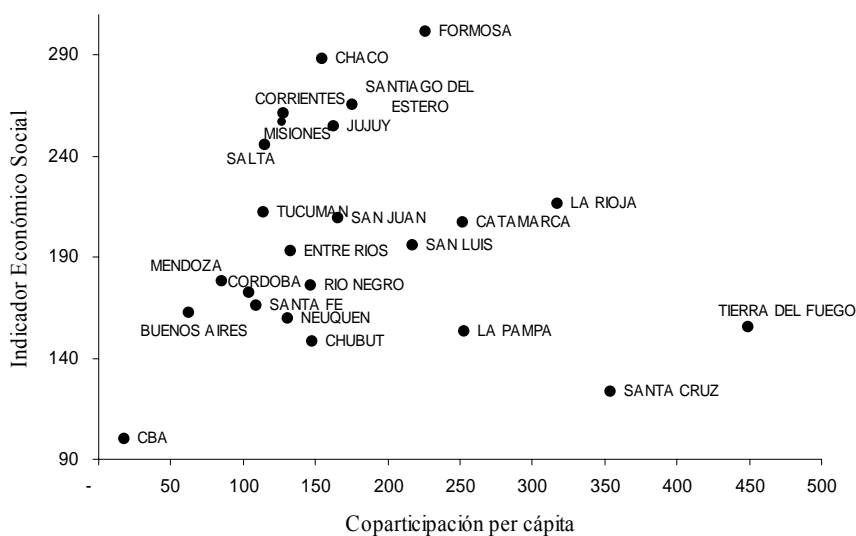


IX. Distribución Secundaria. Distorsiones de la situación actual.

IX. 1 Relación entre nivel económico – social y coparticipación per cápita

La Figura 16 revela las distorsiones que presenta la situación actual, p. ej. Buenos Aires y Mendoza reciben una coparticipación per cápita inferior al promedio nacional, pese a que sus situaciones económico-social son peores que las de varias provincias. Las provincias de Formosa y Chaco, las de peor situación económico-social, reciben mucho menos que otras provincias de similar o superior nivel socio-económico. Las diferencias horizontales (entre jurisdicciones de similar nivel económico-social) son también marcadas p. ej.: Tucumán recibe menos que San Juan, Catamarca y La Rioja.

Figura 16 – Relación entre indicador económico social y coparticipación actual



IX.2 El rol de las variables políticas como determinantes de las transferencias intergubernamentales.

El cambio notable que experimentó el gasto per capita de las distintas provincias a lo largo del tiempo se debió, en gran parte, a la operación de los regímenes de coparticipación de impuestos. Un par de ejemplos pondrán de manifiesto este hecho. A comienzos del siglo XX la Provincia de Buenos Aires tenía un gasto por habitante 52% superior al promedio y La Rioja 66% inferior; a fines del siglo, Buenos Aires tenía un gasto 20% inferior al promedio y La Rioja 147% superior. Dentro del grupo de provincias de nivel económico – social bajo, la situación descrita de La Rioja contrasta con Santiago del Estero, que tenía una situación similar a comienzos de siglo XX pero que en el año 2000 tenía todavía un gasto por habitante 6% inferior al promedio. Esto lleva a pensar que las variables económicas *per se* son insuficientes para explicar la evolución de las transferencias per capita y del gasto per capita.

Las Figuras 17 y 18 sugieren que las variables políticas (en este caso, los diputados y senadores en relación con la población) han tenido un papel importante. Hay una clara relación positiva entre la coparticipación per capita y la representación per capita en las Cámaras de Diputados y Senadores Nacionales- que son las que sancionan las Leyes de Coparticipación.

Esto es confirmado por las regresiones de la Tabla 18, explicativas de la variación de la coparticipación per capita entre provincias. Las variables económicas y demográficas tienen bajo poder explicativo ($R^2=0,3$). Incorporar las variables políticas incrementa significativamente el poder explicativo (el R^2 pasa a 0,845)³².

Figura 17: Transferencias y diputados per capita (promedio del país = 100)

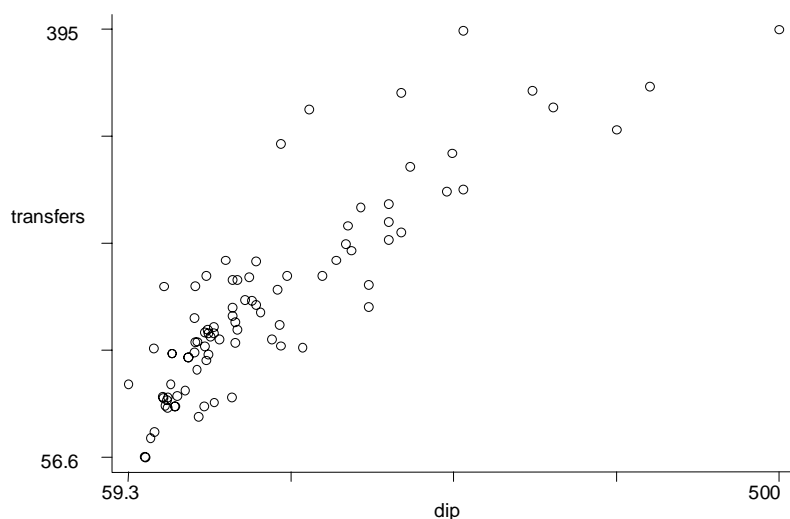
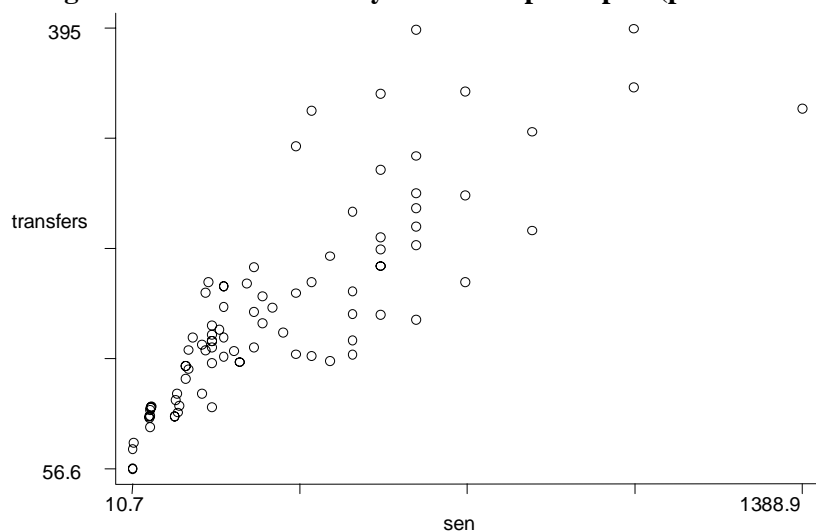


Figura 18: Transferencias y senadores per capita (promedio del país = 100)



³² Porto y Sanguinetti (2001).

Tabla 18: Variable dependiente: transferencias per capita (promedio país=100).

Variable	R1	R2
Constante	207.9* (16.4)	102.9* (10.1)
Ingreso per capita	0.106 (0.16)	-0.499* (0.0844)
Densidad	-0.347* (0.056)	-0.0756** (0.0324)
Participación en la población total		
Senadores per capita		0.0780* (0.0276)
Diputados per capita		0.64315* (0.0851)
Modelo	OLS	OLS
R ² Ajustado	0.3	0.845

OLS: mínimos cuadrados ordinarios; * significativo al 1%; ** significativo al 5%.

X. Reflexiones finales sobre la experiencia Argentina

La Argentina es un país federal. El territorio nacional está *particionado* en provincias, que tienen responsabilidades fiscales establecidas en la Constitución Nacional. Las municipalidades son el tercer nivel de gobierno, siendo sus responsabilidades fiscales reguladas por cada provincia.

La estructura vertical del sector público argentino luce como una pirámide invertida con el gobierno nacional en la cúspide y las municipalidades en la base. Esa forma es más acentuada para los ingresos. Esta asimetría entre la descentralización del gastos e ingresos origina un importante desequilibrio vertical, que se suma al también importante desequilibrio horizontal, debido a las disparidades territoriales.

En tanto que los gobiernos locales (provincias y municipalidades) realizan alrededor del 45% del gasto consolidado, tienen casi el 75% del empleo público. Esto revela la especialización de funciones: el gobierno nacional está especializado en el pago de transferencias y deuda pública; los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos.

Los gastos provinciales han crecido a una alta tasa anual en los últimos cuarenta y cinco años y hay marcadas diferencias entre las provincias en cuanto al gasto por habitante. El financiamiento ha estado en forma creciente a cargo de las transferencias nacionales y el endeudamiento. El sistema tributario es anticuado y débil.

Dentro de las transferencias nacionales la coparticipación de impuestos es la de mayor importancia. Sobre este régimen convergen los conflictos entre la nación y las provincias. Desde 1980 el gobierno nacional ha recurrido a tres mecanismos que llevaron a la desarticulación del régimen de transferencias: (i) la transferencias de servicios sin contrapartida financiera; (ii) la limitación de los poderes tributarios provinciales y municipales; (iii) la introducción de modificaciones el los dos parámetros básicos (la mezcla de recursos coparticipables y no coparticipables y la distribución primaria). Estas medidas provocaron un gran deterioro en la posición financiera de las provincias que llevó, por un lado, a endeudamiento excesivo y, por otro lado, a que el gobierno nacional les otorgara auxilios financieros al margen del régimen de coparticipación con importante efectos sobre la distribución secundaria y los incentivos. Estos conflictos llevaron a un cambio en el proceso del federalismo de regímenes estructurales de larga

duración a regímenes mal diseñados, sujetos a modificaciones frecuentes, con multiplicación de instrumentos del “federalismo coercitivo”.

Desde el vencimiento de la Ley 20.221 (1973), que operó el 31 de diciembre de 1984, la Coparticipación Federal de Impuestos ha ocupado un lugar central en la política económica argentina. Luego de un período de transición (1985-1987) se logró sancionar una Ley de distribución de los recursos fiscales recaudados por la Nación (Ley 23.548). Se realizaron posteriormente intentos de sustituir ese régimen, que sólo debía regir en 1988-1989. Pese a esos intentos, no ha podido llegarse a la sanción de un nuevo régimen legal. Esto ocurrió no obstante el mandato de la Constitución Nacional de 1994 (que ordena sancionarlo antes del 31-12-1996) y a los múltiples compromisos que se asumieron a lo largo de la década de los 90 y a comienzos del nuevo siglo

En los cinco temas fundamentales del federalismo fiscal la asignación de funciones o gastos a cada nivel de gobierno; la asignación de fuentes tributarias; la corrección de los desequilibrios verticales y horizontales; el financiamiento de los desequilibrios y las cuestiones institucionales hay cuestiones pendientes. El primer paso es la reformulación del régimen de coparticipación de impuestos³³. Algunos lineamientos generales para su reformulación, que pueden ser de utilidad para otros países, se exponen a continuación.

Algunos limitantes generales para avanzar en el tratamiento del Federalismo Fiscal Argentino, que pueden ser también de utilidad para otros países, se exponen a continuación.

Fundamentos del régimen de transferencias

El objetivo de un régimen de transferencias es que las provincias puedan financiar en forma regular la provisión de un conjunto de bienes públicos y cuasi-públicos -administración general, justicia, seguridad, educación, salud, servicios urbanos- sin que queden desfinanciados los gastos que permanecen a cargo del gobierno nacional. Implícito en este objetivo está la corrección de las disparidades fiscales regionales que se observan entre las provincias.

Si se agregan otros objetivos –sin duda importantes y relacionados con las variables fiscales- tales como enfrentar shocks externos, shocks macroeconómicos, atender catástrofes naturales, promover la competitividad y el crecimiento económico, será muy difícil lograr un mínimo acuerdo. Si bien existe interrelación entre todos los temas fiscales y, más en general, en los de toda la política económica, los problemas deberían tratarse y resolverse de a uno por vez. Ciertamente hay temas que no son separables de la coparticipación, como por ejemplo las propuestas de descentralización de gastos e impuestos. Pero otros temas, como los controles del endeudamiento, las metas macrofiscales, etc., deberían tratarse separadamente.

Si las provincias deben proveer los bienes públicos y cuasi-públicos en forma regular, es necesario asegurar un financiamiento adecuado que tenga el mayor grado de previsibilidad posible. Ese financiamiento tendrá un componente de recursos propios de las provincias –para que exista correspondencia fiscal marginal- y un componente de recursos de coparticipación –debido a que de la división de funciones y recursos entre niveles de gobierno, en una situación de equilibrio fiscal consolidado, lleva en general a la existencia de un gobierno federal “superavitario” y de gobiernos provinciales “deficitarios”.

La experiencia argentina indica que se trata de un régimen estructural que debe quedar al margen de la discusión diaria de la política fiscal. El tipo de servicios a proveer implica que su financiamiento debe ser estable y sólo modificarse según las cambiantes condiciones de la oferta y la demanda de esos bienes.

Lineamientos para la Coparticipación de Impuestos en la Argentina

³³ Esta prioridad deriva de la importancia cuantitativa, el mandato constitucional incumplido y los compromisos asumidos ante los organismos internacionales.

El punto de partida, que hace a la viabilidad económica y política de cualquier modificación al régimen de coparticipación vigente, es considerar la totalidad de los gastos y recursos de cada nivel de gobierno y plantear modificaciones que vayan cambiando en el margen la situación actual. La realidad económica y política de nuestros días lleva a que aquellas propuestas que plantean modificaciones drásticas en el régimen, que implican fuertes redistribuciones de ingresos entre jurisdicciones, sean inviables. El nuevo régimen debe ser consistente con las prácticas, en lo referente a coparticipación, que han sido aceptadas por todos los actores.

Por los conflictos de intereses que son inherentes al régimen, el mejor camino es adoptar una regla simple y clara para las distribuciones primaria (entre la nación y el conjunto de provincias) y secundaria (entre las provincias). En la regulación de servicios públicos, el celebrado método *RPI - X* de Littlechild (1983) se impuso como mecanismo regulatorio por su simplicidad y por la no posibilidad de manipulación. Como las circunstancias económicas cambian (tecnología y costos, demanda, etc.) se agregan a esa cláusula automática renegociaciones del precio base en el mediano plazo (en general, cinco años). La Coparticipación Federal de Impuestos debería basarse –como ocurrió entre 1935 y fines de los 70- en un mecanismo similar: una regla de distribución que tenga vigencia por diez años. Reglas claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables, permitirán el funcionamiento de un federalismo responsable –con los atributos de eficiencia, equidad, decisiones fiscales democráticas y control de todos los niveles de gobierno. En los mecanismos de distribución deberían utilizarse sólo datos censales, que son no manipulables y aceptables por todas las partes.

La suma correspondiente a cada nivel de gobierno (distribución primaria) debe ser un porcentaje de todos los impuestos nacionales, excluidos los impuestos que gravan el comercio exterior y los que gravan los salarios. Esta distribución permite mayor previsión –más aún si se utiliza un rezago de un año para los recursos que se transfieren a las provincias- y posibilita una presupuestación sobre bases más ciertas para los gobiernos provinciales. Si se cumple estrictamente esta regla, tiene la propiedad de ser una restricción presupuestaria fuerte. Evita la tentación del gobierno nacional de modificar la mezcla de recursos, pasando recursos coparticipables a no coparticipables, para aumentar su participación en el total.

Una distribución primaria fijada claramente en términos porcentuales evita también la tentación –por parte del gobierno nacional- de crear centralmente fondos anticíclicos que, finalmente, terminará gastándolos vía el rompimiento de las reglas. Si cada uno recibe un porcentaje predeterminado, cada uno será responsable de suavizar o no “su” ciclo –que puede no ser igual para todos- con sus propios instrumentos y políticas. El gobierno nacional debe administrarse con los recursos propios, los que obtiene del régimen de coparticipación, con los instrumentos de política monetaria y el endeudamiento. Por su parte, los gobiernos locales deberían tener libertad de fijar las alícuotas de sus recursos propios y de fijar sobre-tasas en algunos de los impuestos nacionales que se recauden de sus residentes.

En cuanto a la distribución secundaria los criterios deberían ser similares a los de la primaria: la distribución de recursos entre los gobiernos provinciales debe hacerse en base a porcentajes. La negociación o el manejo discrecional conducen al peor escenario. Las modificaciones deben transparentar la situación actual -se deben incluir todas las transferencias- y proponer cambios en el margen hacia el futuro, que estén sustentados en criterios objetivos.

El Congreso Nacional debe asumir la responsabilidad de sancionar esta Ley y no introducirle modificaciones de ningún tipo por el período de vigencia. En particular, el Congreso Nacional debería comprometerse a no establecer asignaciones específicas y derogar todas las existentes. Fijadas las distribuciones primaria y secundaria, cada participante utiliza los recursos según sus propias decisiones.

La institución para el funcionamiento responsable del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: una regla estable, transparente, no arbitraria, universal y no negociable

La previsibilidad y certidumbre de las transferencias es parte de la regla (Ley de Coparticipación). La coparticipación según lo recaudado en el período $t-1$ da certidumbre a los gobiernos provinciales sobre el monto de transferencias que pueden disponer durante el ejercicio fiscal. Parte de la regla es el compromiso de no negociar modificaciones (por ejemplo pre-coparticipaciones) por el período de vigencia. El control del cumplimiento es simple.

Un nuevo rol para el gobierno nacional

El gobierno nacional debe asumir el rol de proponer reformas tributarias y en el gasto público tendientes a mejorar el funcionamiento del sector público y de la economía en general. Tres temas de gran importancia son: en primer lugar, proponer y consensuar las reformas tributarias que tiendan a mejorar la productividad y competitividad de la economía, asegurando el financiamiento del gobierno; parte de esa reforma debe ser la descentralización tributaria –para mejorar la correspondencia fiscal de los gobiernos locales; en segundo lugar crear y transferir tecnología para el buen funcionamiento de los servicios y el mejoramiento de la recaudación de impuestos; en tercer lugar, el fortalecimiento de las municipalidades que en la actualidad tienen pocas funciones y muy escasas fuentes de financiamiento.

Anexo

A.1 El Sector Público Municipal Argentino por Provincias

A.1.a Las Municipalidades Argentinas. Heterogeneidad

Las municipalidades Argentinas presentan una notable heterogeneidad en varias dimensiones. La población (Tabla A.1) y el producto Bruto Interno (Tabla A.2) de varias municipalidades superan al de varias provincias. Los tamaños de la población presentan también una gran variación, tanto entre provincias como al interior de estas (Tablas A.3 y A.4).

Tabla A.1: Población de las Provincias Argentinas y de las Municipalidades más grandes

Provincias	Municipalidades	Población (según Censo 2001)
Buenos Aires		13,827,203
Córdoba		3,066,801
Santa Fe		3,000,701
Mendoza		1,579,651
Tucumán		1,338,523
	<i>Córdoba (Cba)</i>	<i>1,267,774</i>
	<i>La Matanza (Bs. As.)</i>	<i>1,256,724</i>
Entre Ríos		1,158,147
Salta		1,079,051
Chaco		984,446
Misiones		965,522
Corrientes		930,991
	<i>Rosario (Sta. Fe)</i>	<i>907,884</i>
Santiago del Estero		804,457
San Juan		620,023
Jujuy		611,888
	<i>Lomas de Zamora (Bs. As.)</i>	<i>590,677</i>
	<i>La Plata (Bs. As.)</i>	<i>571,416</i>
	<i>Gral. Pueyrredón (Bs. As.)</i>	<i>562,901</i>
Río Negro		552,822
	<i>San Miguel de Tucumán (Tucumán)</i>	<i>525,853</i>
	<i>Quilmes (Bs. As.)</i>	<i>518,723</i>
	<i>Alte. Brown (Bs. As.)</i>	<i>514,622</i>
Formosa		486,559
Neuquén		474,155
	<i>Merlo (Bs. As.)</i>	<i>470,061</i>
	<i>Salta (Salta)</i>	<i>464,968</i>
	<i>Lanús (Bs. As.)</i>	<i>452,512</i>
Chubut		413,237
	<i>Gral. San Martín (Bs. As.)</i>	<i>405,122</i>
	<i>Moreno (Bs. As.)</i>	<i>380,530</i>
	<i>Santa Fe (Sta. Fe)</i>	<i>369,587</i>
San Luis		367,933
	<i>Florencio Varela (Bs. As.)</i>	<i>349,242</i>
	<i>Tres de Febrero (Bs. As.)</i>	<i>335,578</i>
Catamarca		334,568
	<i>Avellaneda (Bs. As.)</i>	<i>329,638</i>
	<i>Corrientes (Ctes.)</i>	<i>314,316</i>
	<i>Morón (Bs. As.)</i>	<i>309,086</i>
	<i>Tigre (Bs. As.)</i>	<i>300,559</i>
La Pampa		299,294
	<i>San Isidro (Bs. As.)</i>	<i>293,212</i>
	<i>Malvinas Argentinas (Bs. As.)</i>	<i>290,530</i>
La Rioja		289,983
	<i>Berazategui (Bs. As.)</i>	<i>287,944</i>
	<i>Bahía Blanca</i>	<i>284,313</i>
	<i>Resistencia (Chaco)</i>	<i>275,476</i>
	<i>Vicente Lopez (Bs. As.)</i>	<i>273,802</i>
	<i>Posadas (Misiones)</i>	<i>254,819</i>
	<i>San Miguel (Bs. As.)</i>	<i>253,133</i>
	<i>Guaymallén (Mza.)</i>	<i>250,996</i>
	<i>Esteban Echeverría (Bs. As.)</i>	<i>244,622</i>
	<i>Paraná (Entre Ríos)</i>	<i>235,931</i>
	<i>San Salvador de Jujuy (Jujuy)</i>	<i>233,510</i>
	<i>Santiago del Estero (Stiago. Estero)</i>	<i>230,424</i>
	<i>José C. Paz (Bs. As.)</i>	<i>229,760</i>
	<i>Neuquén (Neuquén)</i>	<i>202,518</i>
Santa Cruz		196,958
	<i>Godoy Cruz (Mendoza)</i>	<i>182,967</i>
	<i>San Rafael (Mza.)</i>	<i>173,172</i>
	<i>Hurlingham (Bs. As.)</i>	<i>171,724</i>
Tierra del Fuego		100,960

Fuente: INDEC y Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía. En base a datos del Censo Nacional 2001.

Tabla A.2: Producto Bruto Geográfico de las Provincias y de las Municipalidades más grandes de la Provincia de Buenos Aires

Provincias	Municipalidades	PBG 1993 (miles de \$)
Buenos Aires		70,818,317
Córdoba		17,318,226
Santa Fe		16,882,606
Mendoza		8,737,526
	<i>La Plata</i>	7,487,140
Entre Ríos		4,741,306
Tucumán		4,529,700
Neuquén		4,127,660
	<i>Avellaneda</i>	4,212,877
	<i>General San Martín</i>	4,059,166
	<i>La Matanza</i>	4,037,607
	<i>General Pueyrredón</i>	3,538,124
Salta		3,335,403
Río Negro		3,274,290
Misiones		2,968,965
	<i>Vicente López</i>	2,918,545
Chubut		2,887,596
Corrientes		2,859,223
	<i>Morón</i>	2,764,564
Chaco		2,745,425
	<i>Tres de Febrero</i>	2,348,830
	<i>San Isidro</i>	2,347,935
San Juan		2,272,135
	<i>Bahía Blanca</i>	2,257,946
San Luis		2,195,081
	<i>Lanús</i>	2,180,697
	<i>Quilmes</i>	2,009,240
Jujuy		1,902,828
La Pampa		1,893,968
	<i>Lomas de Zamora</i>	1,892,775
Santiago del Estero		1,785,847
Tierra del Fuego		1,641,250
	<i>Merlo</i>	1,619,936
	<i>General Sarmiento</i>	1,517,720
	<i>Tigre</i>	1,492,555
Formosa		1,298,101
La Rioja		1,163,770
Catamarca		1,117,703
	<i>Campana</i>	1,028,344
	<i>Esteban Echeverría</i>	919,951

Fuente: Porto A. y Porto N. (2002)

Tabla A.3: Municipios con más de 10.000 habitantes.

	Cantidad de Municipios	Porcentaje
Menos de 10.000 Hab.	1,353	62.9
Más de 10.000 Hab.	797	37.1
Total	2,150	100

Fuente: Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior. En base a Censo Nacional 2001

Tabla A.4: Población de los Municipios por Provincia

PROVINCIA	Media	Mínimo	Máximo
Buenos Aires	103,124	1,743	1,256,724
Mendoza	87,588	9,545	250,996
Tierra del Fuego	48,996	45,205	52,786
San Juan	32,742	4,086	115,556
Tucumán	23,750	1,217	525,853
Entre Ríos	19,072	420	235,931
Salta	18,294	148	464,968
La Rioja	16,101	1,720	146,418
Santiago del Estero	15,524	1,648	230,424
Formosa	14,840	120	198,146
Chaco	14,457	461	275,476
Corrientes	13,855	230	314,316
Río Negro	13,426	443	93,352
Misiones	12,866	413	254,819
Jujuy	10,191	311	233,510
Santa Cruz	9,555	147	78,962
Catamarca	9,554	504	140,485
Neuquén	9,307	70	202,518
Chubut	8,948	123	137,126
Santa Fe	8,257	85	907,884
Córdoba	6,717	52	1,267,774
San Luis	5,701	56	152,918
La Pampa	3,482	69	94,365

Fuente: Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior. En base a Censo Nacional 2001

A2. Gastos y Recursos Propios de las Municipalidades

Tabla A.5: Gasto Municipal por finalidad – Provincia de Buenos Aires. Porcentaje

Finalidad	1980	1985	1993
Administración General	28,4	32,0	35,0
Salud	12,1	17,1	17,7
Bienestar Social	6,7	7,1	8,1
Servicios Urbanos	46,1	35,5	35,2
Infraestructura vial	6,0	5,0	4,0
Otros	0,7	0,6	-

Fuente: Cuaderno de Economía N° 10, Ministerio de la Provincia de Buenos Aires, 1995

Tabla A.6: Recursos propios Municipales – Provincia de Buenos Aires. Porcentaje

Fuente	1995
Alumbrado, barrido y limpieza (sobre muebles urbanos)	46,3
Inspección, seguridad e Higiene (sobre actividad económica)	16,9
Derechos de construcción	1,4
Otros tributarios	27,2
Ingresos no tributarios	9,6

Fuente: Cuaderno de Economía N° 10, Ministerio de la Provincia de Buenos Aires, 1995

A.3 Indicadores de tamaño, correspondencia Fiscal y descentralización Fiscal

En el sector público municipal existe una gran diversidad en varias dimensiones. En los estudios de finanzas públicas comparadas se utilizan, como punto de partida, indicadores que miden:

- (i) El tamaño del sector público (en este caso el municipal). Para el sector público municipal de las provincias argentinas se han seleccionado los siguientes indicadores:

1. gasto corriente municipal per cápita
2. gasto total municipal per cápita
3. gasto corriente municipal en términos del PBG (Producto Bruto Geográfico)
4. gasto total municipal en términos del PBG
5. empleo público por cada 1.000 habitantes
6. empleo público en relación a la población económicamente activa (PEA)

La cuantificación de estos indicadores se presenta en la Tabla A.7. La simple inspección de los datos revela notables diferencias en los tamaños municipales por provincias: por ejemplo, el gasto municipal por habitante es de \$ 183 para el promedio de todas las provincias argentinas, para fluctuar entre mínimos de \$ 82 en Corrientes y \$ 84 en Misiones, y máximos de \$ 635 en Tierra del Fuego y \$ 429 en La Rioja. Si se considera la cantidad de empleados públicos por cada mil habitantes, frente a un promedio nacional de 10.4, los valores mínimos son los de Misiones y San Luis (6.4 y 7.8 respectivamente) y los máximos los de La Rioja (47.6), Catamarca (29.9) y Santa Cruz (29.4).

Tabla A.7: Sector Público Municipal. Provincias Argentinas. Descentralización Municipal

Jurisdicción	Gasto Corriente Municipal/ Población	Gasto Total Municipal/ Población	Gasto Corriente Municipal/PBG	Gasto Total Municipal/ PBG	Empleo Público/ Población	Empleo Público/ PEA
	(\$/habitante)	(\$/habitante)	(%)	(%)	(c/ 1000 hab.)	(c/ 1000 hab.)
Buenos Aires	189	214	3.2	3.6	9.0	23.1
Catamarca	241	275	5.3	6.1	29.9	89.6
Córdoba	223	293	3.8	4.9	8.5	76.5
Corrientes	82	106	1.8	2.3	8.9	51.5
Chaco	140	147	5.2	5.4	11.5	9.0
Chubut	225	281	1.9	2.4	10.1	15.7
Entre Ríos	198	238	3.3	4.0	12.7	35.3
Formosa	113	130	3.3	3.9	12.8	38.4
Jujuy	159	183	3.8	4.4	13.6	42.4
La Pampa	279	328	3.9	4.7	13.2	33.6
La Rioja	429	450	6.2	6.5	47.6	138.9
Mendoza	120	147	3.1	3.7	10.1	27.3
Misiones	84	102	2.3	2.8	6.4	18.1
Neuquén	285	335	2.1	2.4	16.3	47.7
Río Negro	185	220	2.7	3.2	9.7	26.2
Salta	107	124	2.5	2.9	8.5	26.4
San Juan	129	150	2.8	3.2	9.6	27.5
San Luis	123	171	1.0	1.3	7.8	21.3
Santa Cruz	354	425	2.5	3.1	29.5	75.4
Santa Fe	204	250	2.7	3.3	9.7	25.9
Santiago del Estero	124	149	4.1	4.9	11.9	36.5
Tierra del Fuego	635	774	5.5	6.7	20.6	59.4
Tucumán	156	178	2.9	3.3	14.0	42.6
Promedio	182.8	215.2	3.1	3.6	10.4	27.9

Nota: Valores calculados en base a promedios 1993-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

(ii) La correspondencia fiscal municipal. Se utilizan los siguientes indicadores:

- 1 Recursos municipales/ Gasto corriente municipal
- 2 Recursos municipales/ Gasto total municipal

Estos indicadores se muestran en la Tabla A.8. Los recursos propios municipales como porcentaje del gasto total municipal, para el promedio de las provincias es del 51% (significativamente mayor que el de las provincias). El indicador tiene un valor máximo de 71% para la provincia de Chubut, siguiendo en significación Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos y Neuquén. El valor mínimo es de 6% en La Rioja. Resultados similares se observan con el otro indicador de correspondencia fiscal municipal. El ordenamiento de ambos índices es similar como lo corrobora el coeficiente de correlación de rangos de Spearman de 0.99.

Tabla A.8: Gasto Municipal por finalidad – Provincia de Buenos Aires. Porcentaje

Jurisdicción	Recursos de Jurisdicción Municipal / Gastos Corrientes Municipales	Recursos de Jurisdicción Municipal / Gasto Total Municipal
	(En %)	(En %)
Chubut	88.9	71.2
Cordoba	71.3	55.6
Buenos Aires	68.6	60.2
Entre Rios	63.1	52.5
Neuquen	62.6	52.6
Santa Fe	60.8	49.5
Santa Cruz	59.3	49.1
San Luis	53.6	38.2
Salta	53.0	44.7
Misiones	49.7	40.4
Rio Negro	49.2	41.1
La Pampa	47.6	40.1
Corriente	38.6	30.1
Tucumán	37.1	32.6
Tierra del Fuego	36.0	30.1
Mendoza	35.9	29.5
Chaco	35.8	33.8
Santiago del Estero	22.6	18.3
San Juan	22.3	18.8
Jujuy	20.9	18.0
Catamarca	20.3	17.7
Formosa	20.2	17.3
La Rioja	7.0	6.5
Promedio	60.3	51.1

(iii) La descentralización Provincial.

Se utilizan como indicadores de descentralización el porcentaje de gasto o ingresos que realizan o recaudan las municipalidades dentro del total correspondiente al sector público local (provincias y municipalidades). Se cuantifican las variables evitando duplicaciones de modo que, por ejemplo la coparticipación de la provincia a las municipalidades se elimina del gasto provincial (ya que es efectivamente gastada por la municipalidad). Similarmente se cuantifican solo las recaudaciones brutas (sin descontar lo coparticipado) al cuantificar los recursos. Se han calculado los siguientes indicadores que se presentan en la Tabla A.9.

1. Gasto corriente municipal/ Gasto corriente municipal y provincial
2. Gasto total municipal/ Gasto total municipal y provincial
3. Recursos municipales/ Recursos municipales y provinciales

Tabla A.9: Sector Público Municipal. Provincias Argentinas. Descentralización Municipal

Jurisdicción	Gasto Corriente Municipal / Gasto Corriente Mun. Y Prov.	Gasto Total Municipal / Gasto Total Municipal y Provincial	Recursos Municipales / Recursos Municipales y Provinciales
	(En %)	(En %)	(En %)
Buenos Aires	26.1	29.1	26.1
Cordoba	25.1	31.1	27.9
Santa Fe	23.3	28.5	24.8
Tucuman	20.0	23.4	19.4
Tierra del Fuego	19.5	22.9	20.2
La Pampa	18.7	20.2	18.5
Entre Rios	18.7	21.8	19.3
La Rioja	18.7	22.8	17.2
Chubut	17.9	18.5	20.5
Neuquen	16.3	17.1	16.9
Chaco	15.1	15.7	14.8
Jujuy	14.8	18.1	14.8
Catamarca	14.7	18.3	15.5
Mendoza	14.5	17.0	14.4
Rio Negro	14.2	15.8	16.7
Santiago del Estero	13.3	16.3	13.7
Salta	13.3	15.0	13.6
Santa Cruz	12.9	15.2	13.5
San Luis	11.9	12.3	9.6
San Juan	11.2	13.2	12.7
Misiones	11.1	12.4	12.0
Corrientes	10.7	13.4	10.8
Formosa	8.7	9.0	8.4
Promedio	20.4	23.4	21.0

Nota: Valores calculados en base a promedios 1993-1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

Nuevamente, hay grandes diferencias en la estructura de los gastos públicos subnacionales. El coeficiente promedio de descentralización del gasto total es del 23% (o sea, las municipalidades en el agregado realizan poco menos de un cuarto del gasto total de las provincias y sus municipalidades, sin duplicaciones). La máxima descentralización corresponde a Córdoba (31%), a Buenos Aires (29%) y a Santa Fe (28%); y las mínimas a Formosa (9%), y a Misiones (12%). Por el lado de la descentralización de los recursos, los valores máximos se observan en Córdoba (28%) y Buenos Aires (26%), y los mínimos en Formosa (8%), San Luis (10%) y Corrientes (11%). En este caso también se encuentra que los ordenamientos que surgen de los tres indicadores son similares según se advierte en los resultados del coeficiente de Spearman.

A.4 Relaciones entre tamaño del sector subnacional, la correspondencia fiscal y la descentralización fiscal

A partir de los datos presentados pueden calcularse las relaciones entre tamaño del sector subnacional, correspondencia fiscal y descentralización municipal. Los resultados son útiles para diseñar y evaluar políticas nacionales, provinciales y municipales.

Relación entre tamaño y correspondencia fiscal. Gobiernos subnacionales.

La correspondencia fiscal mide la separación entre las decisiones de gastar y recaudar en los niveles locales. La existencia de un sistema de transferencias entre niveles de gobiernos puede dar lugar al fenómeno de “ilusión fiscal” sobre los gobiernos subnacionales que genera la creencia (real o no) de que parte de los costos de los servicios públicos los pagan otras jurisdicciones, incentivando un mayor gasto público (Weingast y otros, 1981). Según estos modelos de finanzas locales, el tamaño del sector público debería variar inversamente con el nivel de correspondencia fiscal.

Los datos revelan una relación negativa y significativa entre las variables. Este resultado sugiere que a mayor separación entre decisiones de gastar y recaudar (menor correspondencia fiscal), mayor es el tamaño del gasto subnacional. La relación entre descentralización y correspondencia fiscal provincial es positiva. Esto sugiere que si la correspondencia fiscal provincial es alta, la descentralización fiscal también lo es. El argumento de economía positiva es que aquellas provincias con baja correspondencia fiscal provincial, es decir, con bajos costos políticos por recaudar y tributar, tienen pocos incentivos a descentralizar a las municipalidades. Las municipalidades recibirían los beneficios políticos del gasto sin incurrir en los costos políticos de su financiamiento. En cambio, con alta correspondencia fiscal, el beneficio del gasto va unido al costo político por recaudar; el gobierno provincial tiene en este caso mayores incentivos para descentralizar las variables fiscales hacia las municipalidades (para detalles de las estimaciones, ver Porto (1993)).

Referencias

Este trabajo es una síntesis (con extensiones) de los principales tópicos del libro **Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (A. Porto, Director), Edulp, La Plata, 2004**. Para la lista completa de referencias ver el libro. Se han tomado también desarrollos del trabajo de A. Porto (2003): “Prioridades de reforma y fortalecimiento institucional e inversión local en la Argentina desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados”; Taller “Descentralización y Desarrollo local en la Argentina. Desafíos y Oportunidades”, organizado por el BID y el Ministerio del Interior.