

LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA. ANOMALÍAS EN EL EQUILIBRIO POLÍTICO-ECONÓMICO⁷³

Alberto Porto
(UNLP y ANCE)

I. Introducción.

En el régimen argentino de transferencias hay dos tipos de conflictos. Por un lado, el reparto del total de los recursos entre la Nación y el conjunto de gobiernos provinciales; por otro lado, la distribución de la parte provincial entre las provincias.

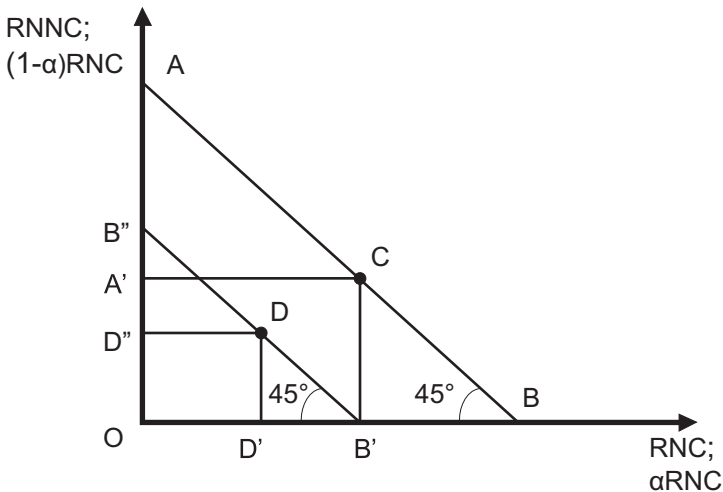
Las tensiones y conflictos entre el gobierno nacional y el conjunto de provincias por los fondos coparticipables se traducen en cambios en la “mezcla” de recursos fiscales coparticipables y no coparticipables y en la distribución entre los dos niveles de gobierno de los coparticipables (“distribución primaria”). La situación se representa en la Figura 1. Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción nacional, la línea de 45° AB es la línea de conflictos. Cada punto sobre AB implica una distinta definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto más próximo a A posible; las Provincias, en cambio, en el punto más próximo a B. Supóngase que el conflicto se resuelve resultando el punto C con $OA' (=B'B)$ como recursos no coparticipables (RNC) y $OB' (=A'A)$ como recursos coparticipables (RC). Para la distribución primaria, la línea de conflictos es, de ese modo, $B''B'$, que representa el monto total 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 tanto como sea posible a B'. Supóngase que el conflicto se resuelve

73. En base a la Conferencia Inaugural en la 49^o Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2016, y en la ponencia en el 19^o Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Nacional de La Plata, 2016.

políticamente seleccionándose el punto D; del total recaudado por RC, 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 (= α RC, siendo 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 RNC y D'B' es la participación en impuestos coparticipables ((1 - α)RC).

Las tensiones y conflictos entre las Provincias están centradas en la distribución de la parte provincial (OD') entre las jurisdicciones. En este trabajo se estudia la evolución de esta distribución a lo largo de más de medio siglo. La evolución, inicialmente sujeta a turbulencias que modificaron significativamente la participación de cada provincia, finaliza en los últimos años con una gran estabilidad. Esta estabilidad esconde fallas, algunas reconocidas y otras omitidas en los análisis. El trabajo brinda material para repensar uno de los temas conflictivos de las transferencias.

FIGURA 1. Conflictos y tensiones en el régimen de coparticipación federal de impuestos.



RNC = Recursos no coparticipables.

RC = Recursos coparticipables.

(RC + RNC) = Recursos totales.

α = porcentaje del total de RC correspondiente al conjunto de Provincias.

II. Distribución secundaria de la coparticipación federal a lo largo de más de medio siglo

II.1. Variabilidad y estabilidad de la distribución secundaria a nivel de cada provincia.

La distribución secundaria siguió la evolución que se muestra en la Tabla 1. Los estadísticos revelan una gran variabilidad entre 1959-1991 y la estabilidad en los dos periodos siguientes, 1992-2004 y 2003-2015. Por ejemplo, el coeficiente de variación de la participación relativa de cada Provincia disminuyó notablemente entre los dos primeros períodos; en Buenos Aires de 0,22 a 0,03; en Santiago del Estero de 0,18 a 0,04; en Río Negro de 0,25 a 0,04; y similarmente en las otras Provincias. Entre 1959 y 1991 hubo importantes redistribuciones entre Provincias. En el segundo período, 1992-2004 hay, en cambio, una notable estabilidad de las participaciones relativas. La estabilidad es mayor aun en 2003-2015 en el que sólo aumenta en la Provincia de Buenos Aires, cuyo coeficiente de variación pasa de 0,03 en 1992-2004 a 0,05 en 2003-2015; en todas las demás provincias la variación disminuye con excepción de San Juan (de 0,01 a 0,02) y Tucumán (sin cambios).

La Figura 2 permite observar claramente este fenómeno de paso de la inestabilidad a la estabilidad. La distribución secundaria adolece de distintas fallas pero a lo largo del tiempo ha logrado estabilizarse, revelando que se trata de un equilibrio político difícil de modificar. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (y lo seguirá siendo) que es la que sigue mostrando la mayor variabilidad debido a que resigna año a año recursos fiscales (vía el fondo del conurbano en los últimos años) en favor del resto de las provincias.

La Tabla 2 compara las participaciones de cada provincia en la distribución secundaria para 1992-2004 y 2003-2015 con la de 1959-2001 que revela las provincias que ganaron (perdieron), siendo los valores mayores (menores) a la unidad. Se agrega la comparación entre 2015 y 1959-2001; en esta comparación la provincia que más pierde es Buenos Aires (24%), seguida de Mendoza 17%, Chubut 11%, Corrientes 9%, Santa Cruz 5% y Neuquén 4%. El resto de provincias son ganadoras destacándose Tierra del Fuego (161%), Formosa (49%), Catamarca (26%) y Chaco (25%).

Debe aclararse que estas comparaciones sólo indican evolución sin considerar que el año base reúna alguna propiedad deseable.

TABLA 1. Distribución secundaria de los fondos federales.
Promedios 1959-1991, 1992-2004 y 2003-2015. En porcentajes⁷⁴

	Período 1959-1991			Período 1992-2004			Período 2003-2015		
	Promedio %	Desvío estándar	Coefic. Variación	Promedio %	Desvío estándar	Coefic. Variación	Promedio %	Desvío estándar	Coefic. Variación
Buenos Aires	25.25	5.53	0.22	23.37	0.76	0.03	20.57	1.08	0.05
Catamarca	2.15	0.46	0.21	2.49	0.09	0.04	2.67	0.04	0.01
Chaco	4.09	1.15	0.28	4.38	0.19	0.04	4.96	0.14	0.03
Chubut	1.87	0.44	0.24	1.94	0.09	0.05	1.68	0.02	0.01
Córdoba	7.98	0.71	0.09	7.94	0.37	0.05	3.83	0.15	0.02
Corrientes	4.29	0.52	0.12	3.59	0.11	0.03	3.82	0.07	0.02
Entre Ríos	4.58	0.5	0.11	4.55	0.11	0.02	4.88	0.06	0.01
Formosa	2.47	0.99	0.4	3.31	0.1	0.03	3.59	0.07	0.02
Jujuy	2.72	0.48	0.18	2.83	0.14	0.05	2.87	0.03	0.01
La Pampa	1.85	0.29	0.16	1.94	0.06	0.03	1.87	0.00	0.00
La Rioja	2.03	0.53	0.26	2.92	0.54	0.19	2.05	0.01	0.01
Mendoza	5.14	0.82	0.16	3.96	0.11	0.03	4.20	0.04	0.01
Misiones	2.95	0.81	0.27	3.41	0.13	0.04	3.42	0.05	0.01
Neuquén	1.93	0.38	0.2	2.04	0.17	0.08	1.83	0.01	0.01
Río Negro	2.45	0.62	0.25	2.54	0.1	0.04	2.53	0.04	0.01
Salta	3.64	0.48	0.13	3.69	0.13	0.04	3.93	0.06	0.01
San Juan	3.36	0.56	0.17	3.16	0.04	0.01	3.31	0.05	0.02
San Luis	1.98	0.31	0.16	2.18	0.07	0.03	2.26	0.02	0.01
Santa Cruz	1.71	0.52	0.3	1.96	0.1	0.05	1.61	0.01	0.00
Santa Fe	9.01	0.9	0.1	8.21	0.26	0.03	8.95	0.14	0.02
Sgo. del Estero	3.65	0.67	0.18	3.76	0.13	0.04	4.12	0.08	0.02
Tierra del Fuego	0.48	0.31	0.64	1.36	0.15	0.11	1.27	0.02	0.02
Tucumán	4.42	0.55	0.13	4.45	0.11	0.02	4.77	0.07	0.02

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

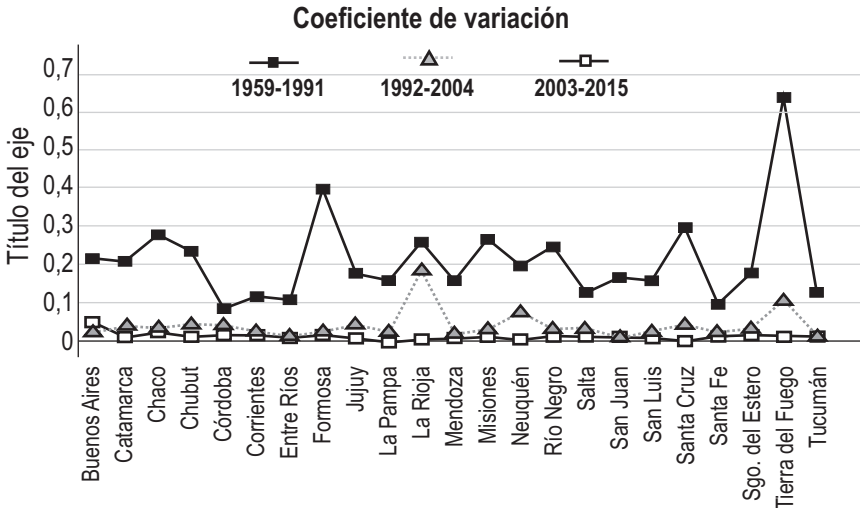
74. Incluye las transferencias federales automáticas. No incluye las transferencias discrecionales.

TABLA 2. Provincias ganadoras y perdedoras entre periodos.

	Participación Promedio 1903 - 2015 / Participación Promedio 1959-1991	Participación Promedio 1992 - 2004 / Participación Promedio 1959-1991	Participación Promedio 2015 / Participación Promedio 1959-1991
Buenos Aires	0.81	0.93	0.76
Catamarca	1.24	1.16	1.26
Chaco	1.21	1.07	1.25
Chubut	0.90	1.04	0.89
Córdoba	1.11	0.99	1.13
Corrientes	0.89	0.84	0.91
Entre Ríos	1.07	0.99	1.08
Formosa	1.46	1.34	1.49
Jujuy	1.05	1.04	1.07
La Pampa	1.01	1.06	1.01
La Rioja	1.01	1.44	1.02
Mendoza	0.82	0.77	0.83
Misiones	1.16	1.16	1.18
Neuquén	0.95	1.06	0.96
Río Negro	1.03	1.04	1.05
Salta	1.08	1.01	1.10
San Juan	0.98	0.94	1.00
San Luis	1.14	1.10	1.16
Santa Cruz	0.94	1.15	0.95
Santa Fe	0.99	0.91	1.01
Santiago del Estero	1.13	1.03	1.16
Tierra del Fuego	2.64	2.83	2.61
Tucumán	1.08	1.01	1.10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

FIGURA 2. Coeficiente de variación a nivel de cada provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

II.2. Reordenamiento de las provincias debido a las transferencias nacionales.

La Tabla 3 revela una consecuencia del funcionamiento de las transferencias Nación-Provincias. Ha originado un reordenamiento de las jurisdicciones en cuanto a la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, provincias con los mayores recursos propios quedan entre las de menores recursos totales (agregando a los recursos propios las transferencias). Se rompe de esa forma el principio de ordinalidad, y con él el de equidad horizontal, a la vez que disminuye el poder de igualación de las transferencias.

A modo de ejemplo: en 1959 Buenos Aires era la provincia con mayores recursos per cápita, pero debido a las transferencias se ubicaba en el orden 14 en cuanto a RT perdiendo 13 posiciones. A la inversa Catamarca era la provincia con menores RP y ganaba 18 posiciones considerando los RT. En 2010 se observa que Buenos Aires y Formosa intercambian el orden al pasar de RP a RT: Buenos Aires del orden 8 al 23, Formosa del 23 al 8. Considerando todos los años la cantidad de provincias que pierden posiciones entre RP y RT es importante.

**TABLA 3. Reordenamiento de las provincias.
No cumplimiento del principio de ordinalidad.**

Provincias	1959		1970		1980		1990		2001		2010	
	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales
Buenos Aires	1	-13	2	-18	5	-18	3	-20	5	-18	8	-15
Catamarca	22	18	22	14	23	18	23	19	17	13	12	6
Chaco	14	-5	16	-6	17	6	17	5	21	7	18	7
Chubut	19	8	9	2	10	4	11	0	12	1	4	-1
Córdoba	8	-14	7	-16	7	-15	5	-16	7	-14	9	-9
Corrientes	13	1	15	2	18	3	18	2	19	3	19	-3
Entre Ríos	7	-12	6	-10	11	-6	7	-8	11	-2	13	-1
Formosa	20	7	19	8	20	11	21	14	23	16	23	15
Jujuy	5	3	13	3	16	3	14	1	20	8	20	8
La Pampa	4	2	1	-2	2	-1	2	-4	4	-1	5	1
La Rioja	21	14	23	19	21	17	20	17	22	19	21	14
Mendoza	2	-7	4	-11	6	-14	12	-10	10	-12	7	-10
Misiones	15	-2	18	-1	19	0	16	-3	15	-1	17	-2
Neuquén	18	10	10	5	8	0	10	1	2	-6	2	-1
Río Negro	12	2	5	-1	9	-1	8	0	9	0	6	-4
Salta	17	-1	21	7	22	8	22	8	18	3	22	9
San Juan	15	1	17	0	13	-3	15	-2	15	-3	16	-5
San Luis	9	4	14	2	15	3	19	9	14	4	15	0
Santa Cruz	10	4	11	2	14	7	6	1	3	-3	11	2
Santa Fe	3	2	8	6	3	2	9	7	8	6	1	0
Sgo. del Estero	5	-11	3	-15	4	-14	4	-16	6	-14	10	-10
Tierra del Fuego		0	20	19	1	-1	1	0	1	0	3	1
Tucumán	11	-10	12	-9	12	-9	13	-5	13	-5	14	-2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

II.3. Reordenamiento y disminución del potencial igualador de las transferencias.

El importante reordenamiento (re-ranking) disminuye el potencial igualador de las transferencias. Sin considerar el re-ranking la disminución de la desigualdad en 2010 sería del 22,7%; el reordenamiento aumenta la desigualdad en 20,2% de modo que el cambio en el Gini es sólo del 2,6% (Tabla 4).

TABLA 4. Efecto del reordenamiento sobre la desigualdad.

	1959	1970	1980	1990	2001	2010
Disminución de la Desigualdad						
RS = Gi_a* - Gi_d**	0,146	0,084	-0,015	-0,026	0,001	0,026
Sin considerar el reordenamiento						
Gi_a - Cda***	0,241	0,227	0,190	0,298	0,237	0,227
Efecto del reordenamiento						
Gi_d - Cda	0,095	0,142	0,205	0,323	0,236	0,202

* Gi_a = coeficiente de gini (inicial).

** Gi_d = coeficiente de gini (final).

*** Cda = curva de concentración de recursos totales con orden inicial.

III. Comentarios finales.

En este trabajo se estudia la evolución de esta distribución secundaria de la coparticipación de impuestos a lo largo de más de medio siglo. Esa evolución, inicialmente sujeta a turbulencias que modificaron significativamente la participación de cada provincia, finaliza en los últimos años con una gran estabilidad. Esta estabilidad esconde fallas, algunas reconocidas y otras omitidas en los análisis. El trabajo brinda material para repensar uno de los temas conflictivos de las transferencias.

La estabilidad de la distribución revela que se trata de un equilibrio político difícil de modificar. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (y lo seguirá siendo), que es la que sigue mostrando la mayor variabilidad, debido a que resigna año a año recursos fiscales (vía el fondo del conurbano en los últimos años) en favor del resto de las provincias.

El diseño de las transferencias ha originado un reordenamiento de las provincias en cuanto a la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, provincias con los mayores recursos propios quedan entre las de menores recursos una vez que se consideran los recursos totales (agregando a los recursos propios las transferencias). Se rompe de esa forma el principio de ordinalidad y, con él el de equidad horizontal, a la vez que disminuye el poder de igualación de las transferencias.

A modo de ejemplo: en 2010 se observa que Buenos Aires y Formosa intercambian el orden al pasar de RP a RT: Buenos Aires del orden 8 al 23, Formosa del 23 al 8. Considerando todos los años la cantidad de provincias que pierden posiciones entre RP y RT es importante.

¿Podrá modificarse esta situación? Dejo la respuesta a Vaillancourt y Oates (2005):

“Economists may be frustrated when those in power seem not to listen to their good and well-founded advice. Politicians succeed, however, by listening to those who matter with respect to keeping them in power, a group unlikely to include many academic economists. Even in established federal democracies, the level and structure of transfers can often be best understood as the outcome of prolonged political negotiation between contending (and in some sense equally 'sovereign') governments.....”



Referencias Bibliográficas.

Duclos, J.Y., V. Jalbert y A. Araar (2001). "Classical horizontal inequality and reranking: an integrated approach", Mimeo.

Porto, A. (Director, 2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la UNLP, Edulp, La Plata.

Vaillancourt F. and R. M. Bird (2005). "Expenditure-based equalization transfers", *International Tax Program*, University of Toronto, ITP Paper 512.

