

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS. EQUILIBRIO POLÍTICO-ECONÓMICO

Por Alberto Porto

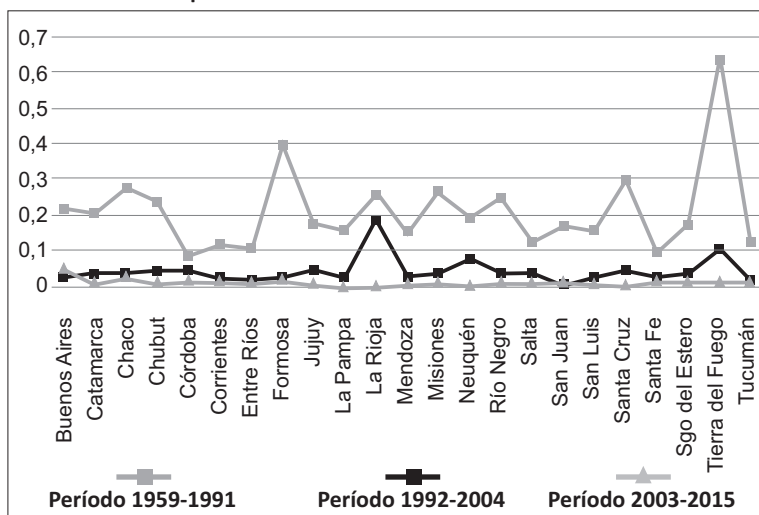
En el régimen argentino de transferencias hay dos tipos de conflictos relacionados con las transferencias. Por un lado, el reparto del total de los recursos entre la Nación y el conjunto de gobiernos provinciales (distribución primaria) y, por otro lado, la distribución de la parte provincial entre las provincias (distribución secundaria). Esta nota estudia la evolución de la distribución entre las provincias argentinas 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 el análisis, que representan un equilibrio político-económico difícil de modificar.

La distribución secundaria siguió la evolución que se muestra en el gráfico de la página siguiente que revela una gran variabilidad en 1959-1991. Por ejemplo, el coeficiente de variación de la participación relativa de Buenos Aires fue del 22%, en Santiago del Estero del 18%; en Río Negro del 25% y similarmente en las otras Provincias.

Entre 1959 y 1991 hubo importantes redistribuciones entre Provincias. En el segundo período, 1992-2004 hay 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 del 3% en 1992-2004 al 5% en 2003-2015; en todas las demás provincias la variación disminuye con excepción de San Juan (aumenta del 1% al 2%) y Tucumán (sin cambios). El gráfico 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-económico difícil de modificar. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (Buenos Aires), 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. Las fallas de la distribución secundaria son varias; entre las más importantes están la falta de conexión con la capacidad y necesidad fiscal de las provincias, y provocar reordenamientos (re-ranking) de las provincias. El reordenamiento hace que provincias que estaban entre las de menores recursos propios per cápita pasen después de las

Coefficiente de variación de la participación relativa de cada provincia en la distribución secundaria.



CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

transferencias a exhibir los valores más altos de recursos totales. El reordenamiento disminuye el potencial igualador de las transferencias y viola la equidad vertical.

¿Será posible modificar esta situación y diseñar un nuevo régimen de transferencias como manda la Constitución Nacional de 1994? Dejo la respuesta a Vaillancourt y Bird (1995) y Dixit (2002):

“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...” (Vaillancourt y Bird, p.19);

“To succeed, any change must operate through the political process and change the politico-economic equilibrium. Opportunities to do so arise infrequently, usually only if the current condition is generally perceived to be one of crisis. Also, our conceptual understanding and interpretation of empirical observations is incomplete and controversial; therefore any recommendations must be tentative and cautious” (Dixit, 2002, p. 727).

Esta nota se basa en la Conferencia Inaugural de la 49ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2016 y de la ponencia en el 19º Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Nacional de La Plata, 2016, a las que me remito para detalles.

REFERENCIAS

- Vaillancourt F. and R.M.Bird (2005): “Expenditure-based equalization transfers”, *International Tax Program*, University of Toronto, ITP Paper 512
- Dixit, A (2002): “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No 4, pp.696-727.