

Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación

• Luciana Díaz Frers •

Las provincias argentinas recaudaron en 2008 alrededor de \$57.500 millones entre impuestos y regalías (según último dato disponible). Pero la suerte entre ellas es muy dispar: el mapa de recaudación per cápita podría pintarse casi como un degradé de norte a sur: las provincias patagónicas son las que batieron los mayores récords mientras que las provincias del norte mostraron la menor capacidad fiscal, con una diferencia de casi 20 veces entre el máximo obtenido por Santa Cruz y el mínimo recaudado en Jujuy.

Además, las provincias recibieron a través de la coparticipación un monto apenas superior, concretamente \$75.000 millones en 2009. Nuevamente, la suerte no se disemina de manera uniforme. Tomando como medida el monto transferido por habitante, las provincias más pobladas son las más relegadas. Pero incluso en provincias con similar grado de pobreza, la injusticia es evidente. Por ejemplo, a Misiones se le transfiere menos que a su cercana Formosa, a pesar de tener el doble de habitantes. Peor aún, en algunos casos los beneficios del sistema de coparticipación, que debería igualar capacidades fiscales, llegan a los Estados provinciales más ricos, como Tierra del Fuego y Santa Cruz. Sobran ejemplos, falta equidad. Sin embargo, esta desigual transferencia de recursos no es resultado de un favoritismo actual, sino de un rígido sistema de distribución con más de 20 años de existencia.

Pero hay un tercer camino, paralelo al “laberinto” de la coparticipación y nada desdeñable, a través del cual llegan recursos a las arcas provinciales o directamente a sus habitantes: el presupuesto nacional. El caudal aportado por este medio fue de \$190.000 millones en 2009. Gran parte de esos recursos se destina a pagar compromisos asumidos previamente (salarios públicos y jubilaciones, entre otros).

No obstante, una parte del presupuesto, estimada en 23% del total, puede utilizarse discrecionalmente. Y, lamentablemente, la mayor parte tampoco parece perseguir una distribución equitativa. Si bien el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud aparecen como jurisdicciones muy equitativas, las intervenciones del Ministerio del Interior y del de Planificación así como las de la Dirección Nacional de Vialidad y las Obligaciones a cargo del Tesoro, han ganado mala fama por su injusta distribución. Así, se magnifican las desigualdades del sistema de coparticipación, y se vuelve a beneficiar a los Estados provinciales ricos (Santa Cruz y La Rioja, provincia que a pesar de su pobreza administra un aparato estatal relativamente rico).

Aquí sí hay responsabilidades y decisiones actuales. Y esta es la buena noticia: hay amplio espacio para mejorar. Deberían comenzar a cuestionarse los criterios de asignación del gasto. En esto, tanto el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como el Congreso de la Nación tienen un papel a cumplir. El PEN, en la propuesta y ejecución del gasto; y el Congreso, en la aprobación y monitoreo del uso de los fondos públicos.

Si se propicia el uso de criterios sensatos en la asignación del gasto, se podrá velar eficazmente por una mayor equidad y la ansiada igualdad de oportunidades en el territorio. Para ello, criterios como población, necesidades básicas insatisfechas (NBI), falta de acceso a agua y cloacas, gas y electricidad de red y pavimento, entre otros, debieran comenzar a regir la distribución de los recursos públicos.

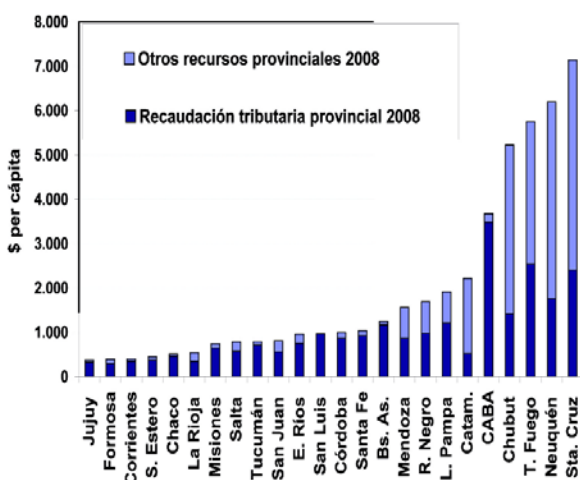
Dispar recaudación provincial

Las provincias argentinas recaudaron en 2008 alrededor de \$45.000 millones en impuestos (el más importante, ingresos brutos) y \$12.000 millones en otros conceptos, básicamente regalías mineras y petroleras.

Sin embargo, la suerte entre las provincias es muy dispar: la riqueza de sus habitantes, la dotación de recursos naturales (especialmente, aquellos no renovables), el nivel de desarrollo económico y la capacidad de gestión de las administraciones provinciales son las variables determinantes de la recaudación provincial.

En 2008 el mapa de recaudación per cápita podría pintarse casi como un degradé de norte a sur. Las provincias de la Patagonia alcanzaron los mayores récords mientras que sus pares del norte mostraron la menor capacidad fiscal del país. De hecho, se corrobora una diferencia de casi 20 veces entre el máximo obtenido por Santa Cruz (\$7.135 por habitante) y el mínimo recaudado en Jujuy (\$376 per cápita).

Gráfico 1: Recursos provinciales propios, (per cápita)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

A falta de datos actualizados para 2009, supongamos una tasa de aumento de la recaudación provincial de 9,4%, que fue la variación nominal de la recaudación nacional de impuestos (sin comercio exterior ni seguridad social). Así, las provincias habrían conseguido \$63.000 millones por sus propios medios en ingresos corrientes el año último.

Inequitativas transferencias por coparticipación

Además, las provincias recibieron a través del “laberinto” de la coparticipación un monto apenas superior, concretamente \$75.000 millones, incluidas todas las transferencias automáticas durante 2009¹.

De nuevo, la distribución beneficia a unas provincias más que a otras. Con coeficientes fijados en 1988, el régimen de coparticipación refleja el poder de negociación que tuvo cada jurisdicción en aquel momento. Este sistema cuyo objetivo debería ser igualar las oportunidades en el territorio argentino, tal como lo dicta la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 2, termina intensificando las diferencias.

Tomando como unidad de medida el monto de dinero transferido por habitante, las provincias más pobladas son las más relegadas, por lo que la provincia de Buenos Aires resulta la menos favorecida. Si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) debería caer también en esta categoría de “provincias menos favorecidas”, obtiene implícitamente un subsidio al no tener que administrar un sistema propio de seguridad y justicia.

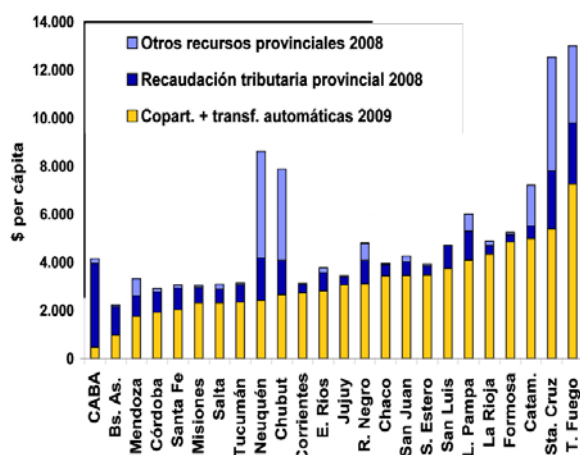
Incluso en provincias con similar grado de pobreza, la injusticia es evidente. Por

¹Además de la coparticipación, las provincias reciben dinero proveniente de varios fondos, cada uno con sus propios criterios de asignación automática. Algunos ejemplos son: Fondo del Conurbano Bonaerense y sus excedentes, FEDEI, FONAVI, Ley 24.049 de transferencia de servicios, Ley de Financiamiento Educativo. Estrictamente hablando, la coparticipación es el monto que llega en cumplimiento de la Ley 23.548, y representa cerca de un 75% de las transferencias automáticas que reciben las provincias.

ejemplo, a Misiones se le transfiere menos que a su cercana Formosa, a pesar de tener el doble de habitantes. En términos de recursos por habitante, Catamarca y La Rioja reciben, en promedio, el doble que Salta y Tucumán. En algunos casos, los beneficios de este sistema que debería igualar capacidades fiscales llegan a los Estados provinciales más ricos, tales como Tierra del Fuego y Santa Cruz.

Sobran ejemplos, falta equidad. Sin embargo, esta desigual transferencia de recursos no es resultado de un favoritismo actual, sino de un rígido sistema de distribución con más de 20 años de existencia.

Gráfico 2: Recursos propios y coparticipados (per cápita)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del MECON.

Los caminos paralelos a la coparticipación: el presupuesto nacional

Pero hay un tercer camino, paralelo al “laberinto” de la coparticipación y nada desdénable, a través del cual llegan recursos a las arcas provinciales o directamente a sus habitantes: el presupuesto nacional. El caudal aportado por este medio fue de \$190.000 millones en 2009.

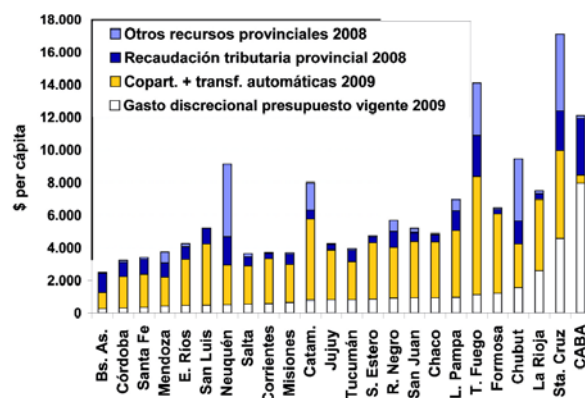
Una gran cantidad de esos recursos se destina a pagar compromisos asumidos previamente, tales como salarios públicos o jubilaciones, asignados geográficamente según domicilio. No obstante, una parte del presu-

puesto puede utilizarse para estimular diferencialmente a las provincias, según sus condiciones de origen, y así promover un desarrollo más equitativo. Esta porción del gasto cuya asignación geográfica es pasible de una utilización discrecional, estimada en 23% del presupuesto, tampoco parece perseguir una distribución equitativa. Este monto habría aumentado en los últimos años, *pari passu* con el crecimiento económico, la expansión del sector público y el aumento de las inversiones públicas.

Concretamente, el gasto discrecional beneficia nuevamente a Estados provinciales ricos como Santa Cruz o La Rioja (provincia que a pesar de su pobreza cuenta con un aparato administrativo rico, cuando se suman todos los recursos que recibe). Aquí sí hay responsabilidades y decisiones actuales, por lo cual hay amplio margen para la implementación de mejoras.

El caso de la CABA nuevamente sobresale. Esta vez, para unirse al grupo de las provincias aparentemente beneficiadas, a diferencia de lo que indicamos que ocurría en el caso de la coparticipación. Una vez más, su comparación sin reparos es inapropiada porque a la ciudad de Buenos Aires se le asignan compras centralizadas (que luego se distribuyen), gastos de la administración central e incluso otras partidas cuando su asignación geográfica es ambigua. Pesan también los subsidios a energía y transporte, por el domicilio de las empresas beneficiarias.

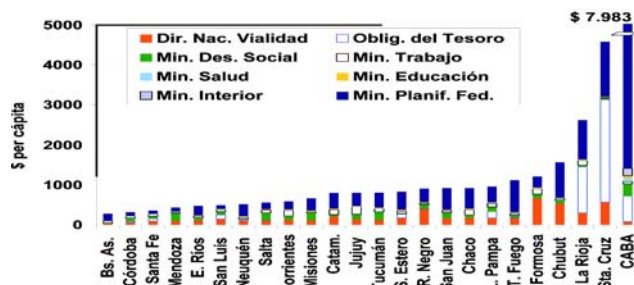
Gráfico 3: Recursos propios, transferencias y gasto discrecional (per cápita)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del MECON.

Ahora bien, cabe admitir que no hay patrones uniformes en la asignación del gasto discrecional, tal como surge del **gráfico 4**.

Gráfico 4: Distribución de los gastos discrecionales por provincia, 2009 (per cápita)



Nota: El gráfico corta la escala para poder apreciar las diferencias, lo que genera que la ciudad de Buenos Aires sobresalga del eje. Para resolverlo, se aclara el valor total.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del MECON.

Para medir la inequidad de estos gastos discrecionales se realizó un ejercicio simple: se calculó el coeficiente de variación (desvío sobre la media) de cada una de estas partidas de gasto, clasificadas según la jurisdicción que las administra. En el extremo de

que todos los gastos por habitante fueran iguales, ese coeficiente daría cero. Cuanto más alto, más despereja es la distribución. Esto podría ser un mérito si la redistribución favoreciera a las provincias más desaventajadas, pero no es el caso. Se hicieron los cálculos con inclusión y exclusión de la CABA, ya que esta jurisdicción en algunos casos genera resultados distorsionados.

Lo que surge del **cuadro 1** es que hay algunos rubros del gasto, como los programas compensatorios administrados por el Ministerio de Educación y algunos programas focalizados del Ministerio de Salud que se distribuyen de manera sorprendentemente equitativa, incluso mucho mejor que la inequitativa pero no discrecional coparticipación. En cambio sobresale negativamente la distribución de las Obligaciones a cargo del Tesoro, ciertos programas del Ministerio del Interior, los gastos del Ministerio de Planificación y los de la Dirección Nacional de Vialidad, que incluso magnifican las desigualdades del sistema de coparticipación. Los montos son significativos. Y lo peor de todo es que existe información para su correcta asignación.

Cuadro 1: Montos totales y coeficientes de variación en la asignación del gasto discrecional per cápita (con y sin ciudad de Buenos Aires)

	Monto total	Coef. var. \$ per cápita	
	Millones de \$	Con CABA	Sin CABA
Recaudación tributaria provincial 2008	45.465	0,767	0,661
Otros recursos provinciales 2008	12.034	1,610	1,581
Suma de recursos provinciales corrientes	57.499	1,039	1,086
Coparticipación + otras transferencias automáticas 2009	75.014	0,459	0,417
Ley de Presupuesto Nacional 2009	189.528	1,259	0,485
Total gasto discrecional Presupuesto vigente 2009	43.480	1,294	0,919
Gasto discrecional por jurisdicción / Programas			
Obligaciones a Cargo del Tesoro			
<i>Asistencia financiera a empresas públicas y entes binacionales, Asistencia financiera a provincias, etc.</i>	3.412	2,738	3,046
Ministerio del Interior			
<i>Desarrollo del sistema aemocrático, Asistencia técnica y financiera a provincias, etc.</i>	570	4,773	2,613
Dirección Nacional de Vialidad (Ministerio de Planificación Federal)			
<i>Obras públicas del Ministerio de Planificación Federal</i>	3.996	0,804	0,790
Ministerio de Planificación Federal			
<i>Desarrollo urbano y vivienda, Política de transporte, Energía, etc.</i>	28.571	1,908	0,776
Ministerio de Trabajo			
<i>Acciones de empleo</i>	2.226	0,640	0,646
Ministerio de Desarrollo Social			
<i>Acciones de promoción y protección social, Promoción de empleo social, Seguridad alimentaria y progreso social.</i>	3.532	0,690	0,604
Ministerio de Salud			
<i>Atención de la madre y el niño</i>	457	1,514	0,334
Ministerio de Educación			
<i>Acciones compensatorias en educación</i>	714	0,466	0,240

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del MECON.

Recomendaciones para una mejor asignación presupuestaria

Así como en la mitología griega Ariadna dio un hilo a Teseo para que escapase del laberinto luego de matar al Minotauro, aventura a la que se animó Teseo para evitar que los atenienses debiesen pagar su tributo anual a los cretenses (ni más ni menos que siete hombres jóvenes y siete doncellas), no son pocos los que se aventuran en la actualidad a buscar respuestas creativas para salir del intrincado laberinto fiscal que profundiza las desigualdades en la Argentina.

Dada la virtual imposibilidad de llegar a un acuerdo entre todas las legislaturas provinciales y el Congreso de la Nación para reformar la coparticipación², la atención recae sobre el presupuesto nacional, especialmente sobre los gastos cuya asignación geográfica es más maleable.

Por este motivo, debemos empezar por cuestionar los criterios de asignación de los gastos discrecionales, comenzando por aquellos más focalizados. Al respecto, tanto el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como el Congreso de la Nación tienen un papel importante que cumplir. El PEN, en la propuesta y ejecución del gasto; y el Congreso, en la aprobación y monitoreo del uso de los fondos públicos.

Aunque no totalmente actualizada, la información para el cálculo de una asignación correcta del gasto está disponible. En cada censo nacional (que se realiza cada 10 años), se releva quiénes tienen acceso a las redes de agua potable, cloacas, gas y electricidad, al pavimento, recolección de residuos, alumbrado público, transporte público y a teléfono público. Este año se realizará un nuevo censo, que permitirá tener un mapa detallado y actualizado de los niveles de acceso de la población a estos servicios de infraestructura. Con tan solo propiciar el uso de criterios sensatos como estos para la distribución del presupuesto nacional en obras

públicas se podría mejorar enormemente la distribución. Y, a falta de mejores indicadores, también se debería estimular que otras partidas del presupuesto se distribuyan en función de la cantidad de habitantes de cada jurisdicción o de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Ello promovería una mayor equidad y la ansiada igualdad de oportunidades en el territorio argentino.

Sin embargo, para que el Poder Legislativo pueda efectivamente imponer criterios, monitorear el presupuesto y hacer al Poder Ejecutivo responsable de los desvíos, es indispensable la concreción de dos reformas claves.

Por un lado, la derogación de los denominados “superpoderes”, otorgados por la Ley 26.124. Poco puede incidir el Congreso en la asignación del presupuesto si en el Poder Ejecutivo se ha delegado la facultad de modificar todas las partidas del presupuesto, a excepción del monto total y el nivel de endeudamiento, que permanecen en manos del Poder Legislativo³.

Por el otro, y con el objetivo de facilitar el trabajo del Congreso en su papel de responsable en la asignación del presupuesto, se recomienda la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso.

Luego de la redefinición del mapa político en las elecciones de junio de 2009, y ya con el “nuevo” Congreso en funciones, estamos frente a una coyuntura ideal para tomar este tipo de decisiones, constructivas en lo institucional. La oposición, cegada por una agenda que no es del todo propia, parece no identificar esta oportunidad.

Síntesis y conclusiones

Cada provincia tiene su dotación de recursos, su riqueza económica y cierta habilidad de gestión que determinan su capacidad para recaudar impuestos y otros ingre-

²Al respecto, ampliar en Díaz Frers (2008).

³Incluso estos límites son traspasados con el uso de Decretos de Necesidad y Urgencia.

sos. Pero esa no es, en general, la mayor fuente de ingresos de las provincias.

Hay otros dos caminos para el reparto de fondos públicos entre las provincias. Por un lado, está el sistema de coparticipación. Pero lamentablemente, estos recursos se distribuyen según coeficientes que quedaron congelados en 1988, contruidos a partir del promedio de lo que cada gobierno provincial logró negociar con el gobierno nacional entre 1985 y 1988, años de alta e hiperinflación y fuerte crisis fiscal. Si bien estos montos se remiten de forma automática a las provincias, es decir que no están sujetos a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo de turno, los coeficientes resultan altamente inequitativos.

El segundo camino es a través del presupuesto nacional. En CIPPEC estimamos que 23% del presupuesto puede asignarse geográficamente con cierto grado de discrecionalidad. La asignación de estas partidas es muy heterogénea, pero es frecuente la concreción de arbitrariedades manifiestas en la distribución, lo que -de todas formas- no es una práctica exclusiva de esta administración. Digamos que, sobre todo en años electorales, "dime de dónde es oriundo el Presidente y te diré dónde están pavimentando".

La teoría del federalismo y la Constitución Nacional brindan recomendaciones simples: **entre la Nación y las provincias, dividir según responsabilidades, y entre las provincias entre sí, igualar oportunidades.**

En la práctica, esta tesis hoy implicaría que la Nación ceda recursos (de los que viene concentrando en los últimos años) para que las provincias puedan afrontar los gastos en educación, salud, seguridad y justicia. Recursos que, en adelante, se deberían repartir entre las provincias con criterios medibles y sensatos. Idealmente con la idea de igualar capacidades fiscales, para lo cual se necesitan datos que la Argentina hoy no tiene, como por ejemplo una creíble aproximación de producto bruto por provincia. A falta de esto, existen datos de acceso a servicios de infraestructura y alguna información sobre situación económica y social de la población, un poco desactualizada pero aun así valiosa, que permitirían una indudable mejora, si fueran utilizados, para asignar mejor el presupuesto. Incluso, si los recursos se distribuyeran en función de la cantidad de habitantes o de acuerdo con el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) se lograría mejorar mucho la equidad en la distribución.

Bibliografía

Díaz Frers, Luciana: "No caer en la tentación: coparticipar el impuesto al cheque es la peor solución", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°72*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2010.

Díaz Frers, Luciana: "En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°58*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2008.

Díaz Frers, Luciana: "El debate sobre los superpoderes", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°29*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2006.

Fuentes de datos utilizadas

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), Oficina Nacional de Presupuesto.

Acerca de la autora

Luciana Díaz Frers: directora del Programa de Política Fiscal. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel (Alemania). Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Anteriormente se desempeñó como Economista Investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación. Ha dado clases en la Universidad de Buenos Aires, Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Misiones y la Universidad Torcuato Di Tella.

Si desea citar este documento: Díaz Frers, Luciana: "Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°75*, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este documento se realizó gracias al apoyo del Center for International Private Enterprise (CIPE).

