

**43ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
Córdoba. 22 al 24 septiembre 2010.**

**Deformaciones del federalismo fiscal argentino y corrupción política.
Un análisis exploratorio.**

ROQUE RUARTE BAZÁN.

Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Chilecito.

Calle Los Teros 443. Villa Allende. Córdoba.

Teléfonos: 03543-438861; 0351-153541354.

roruarte@yahoo.com.ar

SEBASTIÁN FREILLE.

Universidad Nacional de Córdoba.

sebastian.freille@gmail.com

JULIO ROSALES.

Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Chilecito.

rosju77@yahoo.com.ar

ALBERTO RIBA

Universidad Nacional de Chilecito.

albertoriba@yahoo.com.ar

Palabras claves: federalismo, corrupción, coparticipación.

Clasificación JEL: H71, H 72, H 73 y H 77.

Introducción.

Recordemos que por federalismo se entiende la forma de Estado donde coexiste un poder central con poderes regionales y, por ende, es natural que exista en potencia un conflicto entre ambos tipos o polos de poder, aun en el caso que se hayan definido con precisión las funciones que corresponde a uno. El conflicto puede y suele volverse activo por una inequitativa distribución de los recursos públicos entre ambos niveles en relación a los servicios prestados por cada uno.

Pero esta no es la única mirada que debería tenerse en cuenta para medir el mal desempeño de un sistema federal de gobierno. Aquí nos hemos de ocupar más específicamente de dos distorsiones que tienen lugar dentro del federalismo fiscal argentino y que no son incompatibles.

Una es la asimetría en la distribución geográfica de los ingresos públicos. En todo sistema fiscal, ya sea federal o unitario, es inevitable y puede resultar apropiado que exista una redistribución geográfica dirigida a corregir inherentes asimetrías económicas regionales o que coadyuve a una mejor distribución geográfica del ingreso personal. Pero la cuestión a tomar en cuenta, no es la mera existencia de una asimetría de este tipo en Argentina, sino que resulte muy desproporcionada, injustificada y permanente, lo que alteraría los principios federales sin conseguir efectos redistributivos en el ingreso. Por el contrario, vendría a generar un primer círculo vicioso.

La otra deformación fiscal del federalismo proviene de la existencia de un sistema de previsión social muy interdependiente que absorbe o aporta recursos propios desde o hacia arcas gubernamentales, según las circunstancias, con lo que se produce una confusión no sólo patrimonial sino conceptual sobre la naturaleza de los tributos federales en Argentina. Esta confusión y los importantes fondos destinados a la Seguridad Social, vienen a alterar la relación entre Provincias y la Nación prevista en el federalismo originario. Nuestra indagación sobre fuentes y archivos oficiales prevé demostrar que las contribuciones y aportes previsionales han operado como impuestos en la mayor parte del período iniciado en 1944, cuando se produce una absorción fáctica del entonces existente sistema actuarial de jubilaciones por parte del gobierno nacional, y que llega hasta el presente.

Nuestra tesis es que la persistencia de estas distorsiones obedece a la existencia de corrupciones políticas. Una, derivada de una connivencia permanente entre funcionarios de los gobiernos provinciales beneficiados en el reparto regional y sus pares nacionales, junto a la corrupción administrativa interna. Otra, debida a la desviación fraudulenta de vieja data de fondos de jubilaciones. Por estos motivos es que también hemos de dirigir esfuerzos para presentar un modelo teórico y otro con base empírica sobre la relación entre el federalismo y la corrupción.

Dicho esto en términos exploratorios ya que esta es una exposición sobre los avances de un Proyecto de Investigación actualmente en curso en la Universidad Nacional de Córdoba, previsto a desarrollar en el bienio 2010 - 2011.

Por esto es que en esta primera entrega, en miras a analizar las distorsiones que reconocemos en el funcionamiento del sistema federal argentino, primero damos nuestra perspectiva del federalismo actual; luego describimos la deformación territorial y usamos como pauta de medida los Saldos Fiscales Geográficos, calculados con cifras propias; enseguida encaramos la deformación originada en la interferencia del sistema de la seguridad social y proponemos una manera de dimensionarla y en simultáneo mostramos una recopilación *ad-hoc* de citas periodísticas y normas jurídicas que comprueban la pertinencia de los burócratas en su consecución. Posteriormente hacemos una breve referencia a la relación entre corrupción y descentralización y damos un cuadro general de la correlación entre las variables que estamos usando y un modelo lineal que proponemos como primera explicación para finalizar con una síntesis de conclusiones preliminares.

Federalismo argentino actual.

En función de lo planteado y por ser instrumental a los fines de este trabajo, preferimos concebir al federalismo argentino como un sistema político compuesto por los gobiernos de la Nación, los de las 23 provincias y él de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires (CABA). El enfoque sistémico para definir el federalismo argentino también ha sido aceptado por otros autores con diverso alcance, como Pedro J. Frías (1977).

Como todo sistema, se define y mantiene unido por las relaciones entre sus elementos, las que son objeto de nuestro análisis y ocurren entre el Estado Nacional y cada uno de los ordenes subnacionales y de éstos entre sí; sin perjuicio de la existencia de conflictos que toda relación contiene en potencia, como arriba dijimos.

Con esta concepción de federalismo damos cabida a la CABA y no ignoramos las interrelaciones subnacionales y habría, entonces, *dos dimensiones* de la cuestión federal o del sistema imperante; la referida a dos tipos de relaciones:

1. Vertical: Estado Nacional – Provincias/CABA en conjunto y
2. Horizontal: Nación, Provincias y CABA, entre sí o bilaterales.

Concepto de territorio.

Facilitamos la comprensión de la cuestión federal cuando introducimos nuestro concepto de *territorio*: poder en y sobre quienes residen en un espacio, delimitándolo. Así, comprende no sólo el espacio físico -al que se suele restringir su significado- sino también el poder, lo que involucra tanto los residentes como el o los plexos normativos que allí rigen, dando lugar en este caso plural a la conformación de varios territorios que comparten el mismo asiento físico y también con frecuencia los residentes.

En nuestro caso se trata de poderes fiscales que, ejercidos en el mismo asiento geográfico, dan lugar dos tipos de territorios fiscales: el nacional y los provinciales.

Al nacional, lo dividimos en 24 particiones funcionales que denominamos *distritos*, por la connotación que esta palabra tiene. Con ello queremos dejar muy claro que son asentamientos distintos a las provincias.

Por todo lo dicho, estamos aceptando que la concepción de federalismo como un sistema estructurado sólo entre el Estado Nacional o la Nación por un lado y las provincias por otro, no alcanza para describir el régimen de distribución de poderes entre el gobierno central y los subnacionales, en la Argentina actual. En principio, ello obedece al hecho que rige una recaudación y distribución centralizada de tributos concurrentes, mecanismo inherente a una forma unitaria de gobierno, vía el Régimen de Coparticipación Federal en conjunción con los Pactos Fiscales firmados por los gobiernos provinciales y el nacional, mediante los cuales estos deponen potestades fiscales a favor del tercer gran actor fiscal del sistema: las Instituciones de Seguridad Social. Este Sistema de Coparticipación es un mecanismo por el cual las Provincias delegan en la Nación, la recaudación de impuestos para las que son competentes, los que les son devueltos según criterios de desequilibrio fiscal vertical con arreglo a

parámetros provinciales preestablecidos; llamándose coparticipación primaria a la proporción en que se reparte la recaudación neta entre las Provincias en conjunto y la Nación, y coparticipación secundaria a la distribución de la fracción provincial entre las Provincias. El Sistema ha sufrido fuertes detracciones hacia la Seguridad Social, a partir de la firma del primer Pacto Fiscal de 1992, al que siguieron otros.

De esta manera ha resultado un sistema federal que no concuerda con las recomendaciones de la Economía ni de la Política. Con respecto a la Economía, porque ésta prescribe que en una federación la función de distribución regional del ingreso público debiera estar en manos sólo del gobierno nacional y con la Política porque se ha dado lugar a poderes provinciales fictos, desvirtuando la esencia del federalismo en cuanto el poder local debe ser autónomo y tener competencia sólo sobre su ámbito geográfico y sus propios ciudadanos.

Decimos esto último porque hoy las provincias están dando mandato implícito a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para recaudar impuestos propios (concurrentes) a residentes fuera de sus fronteras jurisdiccionales algo que no corresponde a lo federal, ni a lo confederal ni a lo unitario. Es *sui generis*. Se ha suscitado un conflicto legal en el vértice del ordenamiento jurídico ya que la coparticipación tiene jerarquía constitucional desde 1994. Mismo tipo de consideraciones cabe hacer cuando se ha insuflado poder impropio a la Seguridad Social, que debiera ser autónoma.

Deformación territorial.

Como anticipamos, surgiría cuando la asimetría geográfica en la asignación redistributiva de los ingresos públicos destinada a corregir inherentes asimetrías económicas regionales se torna desproporcionada, injustificada y permanente, ya que vulneraría el principio federal de la autonomía y sustentabilidad de los poderes jurisdiccionales. Entendemos autonomía tanto de la Nación con respecto a las provincias y de estas en relación a aquella, como de las provincias entre sí. Asumimos que es sólo sobre la jurisdicción nacional que recae la responsabilidad de corregir desigualdades regionales en la distribución de los ingresos públicos entre provincias en la medida que tienda a elevar su sostenibilidad, pero que la ayuda no debiera ser desproporcionada de manera permanente, so pena de generar un círculo vicioso de subvenciones que no moderen los desequilibrios económicos sino que los incentiven.

Para medir la asimetría usamos la variable que definimos y calculamos a continuación:

Saldos Fiscales Geográficos (SFG).

Los definimos como una estimación de los flujos fiscales netos que ocurren por regiones a través de los mecanismos que opera un gobierno central y los calculamos sustrayendo las salidas de las entradas monetarias anuales, desde y hacia cada uno de los distritos. Nos permite discernir una región de distritos dadores de otra de receptores de fondos que se transfieren de una a otra, con el significado que son sus residentes quienes dan o reciben, según sea el signo del saldo; lo que vendría concordar con uno de los principios del federalismo en cuanto a que sea un gobierno de ciudadanos. Con este giro conceptual, sería erróneo pensar que los gobiernos sean dadores o receptores, como suele plantearse.

En este esquema SFG trasuntamos un mayor realismo porque evitamos la distorsión que causa la neutralización o redistribución del déficit o superávit fiscal, propia de otro similar denominado Balanza Fiscal Regional (BFR) en España y Residuo Fiscal Neto (RFN) en nuestro país, que en trabajos previos también hemos calculado (Roque Ruarte Bazán, 2008).

Innovamos en cuanto realizamos una separación en tres SFG parciales: *de coparticipación secundaria y afines, nacional y previsional*, que reflejan respectivamente los flujos fiscales geográficos de la coparticipación secundaria de la ley 23548 a los que sumamos como afines una treintena de tributos o detracciones adicionales recibidas por las Provincias; los del gobierno nacional y los de las instituciones de la seguridad social. En el primero juegan los dos tipos de potestades tributarias, y como la nacional actúa de mero agente recaudador y remitir, podremos hablar indistintamente de distrito o provincia, cuando nos refiramos a la coparticipación secundaria y afines.

En adición, definimos y proponemos el índice Razón de Retorno Fiscal Geográfica () como la proporción de lo que retorna en forma de gasto, transferencias y prestaciones de la seguridad social nacional, por cada peso extraído como recaudación respectiva atribuida a los residentes de cada distrito. Aunque la distinción con los SFG sea aritmética, ya que estos se calculan como una diferencia entre entradas y salidas y los RRFG son el cociente, estos últimos nos exoneran de realizar ajustes inflacionarios.

Aspectos metodológicos del cálculo de los SFG.

Para determinar los flujos netos, se suelen usar dos criterios de valoración de las salidas y entradas de cada distrito. Uno, llamado del beneficio: trasciende el lugar de recaudación y de gasto, porque tiene en cuenta la traslación de la carga hacia los contribuyentes que finalmente la soportan y la distribución de los beneficios sobre

quienes efectivamente recaen. El otro, llamado del gasto o del flujo monetario: considera la localización de los perceptores directos del gasto, con prescindencia del carácter público, mixto o privado del bien. Coincide con el criterio anterior cuando no se referencia bienes públicos puros, que son aquellos que sirven a varios consumidores y de cuyo consumo nadie puede ser excluido. En nuestro caso, la elección de uno de los enfoques incide sólo en los saldos de la Administración Central y en la posición que va a ocupar el distrito Capital, por la concentración de oficinas centrales en su geografía, cuyo gasto se le imputa en 100% por el criterio del gasto. Para analizar efectos redistributivos, en Finanzas Públicas se sostiene la Teoría de la Incidencia que implica aplicar el criterio del beneficio, pero pensamos que aquí podría ser criticable en cuanto no toma en cuenta la dinámica económica, en particular, el conocido efecto multiplicador de la variación del gasto público sobre el ingreso y por ende sobre los tributos.

La selección de Indicadores de imputación geográfica de tributos y gastos depende de la disponibilidad de información y de decisiones de cada investigador. Como para los impuestos principales referidos a pequeños contribuyentes, podemos conocer su origen distrital vía AFIP, copiamos esta información. Los datos así recabados tienen naturalmente una mayor certeza que los imputados por coeficientes y, además, el hecho que los pagos provengan de pequeños contribuyentes, permite suponer que el soporte de la carga está distribuido localmente. Los tributos y aportes identificados como de Grandes Contribuyentes (quienes tienen asignado por ley domicilio fiscal único a la Capital Federal) y demás impuestos, los imputamos usando distintos coeficientes en función del tipo de tributo [RUARTE BAZÁN, Roque (2009) p. 7].

En cuanto a gastos, a los bienes públicos puros los asignamos geográficamente por coeficiente de población, cuando aplicamos el criterio del beneficio. Los gastos por los demás bienes públicos no puros, en su mayor parte están clasificados por la Contaduría General de la Nación (CGN), según el destino distrital de las erogaciones, lo que nos permite imputarlos geográficamente de forma directa.

En cuanto al tipo de registro usado, optamos por *Base caja*, exclusivamente, tanto para recursos como para gastos.

En la siguiente Tabla 1, ofrecemos un cálculo de estos saldos para los años 2001 al 2007, extraído de Ruarte Bazán, R (2009), por lo que disponemos de información propia para cada uno de los años de este período, la que vamos a usar abajo. En la Tabla 2, mostramos la Razón de Retorno Geográfica para el año 2007. En la Tabla 3 especificamos SFG para ese mismo año.

Las asimetrías geográficas por distrito que se leen directamente de estas tablas y se mantienen por cualquiera de los dos criterios -aunque mostremos sólo resultados

por el enfoque del gasto-. En términos del promedio período 2001-2007, se delimita una zona central dadora con los distritos portuario y de la pampa húmeda: CAP, BAS, SFE y CBA, a los que hay sumar parte de la Patagonia (CHU, NEU). Continúan en una situación aproximada a la neutralidad: parte de Cuyo (MZA y SLU) y el resto de la Patagonia (SCZ, RNG y TFU) y la pampa seca (LPA). Las regiones del Noroeste, Nordeste y Litoral son receptoras netas de fondos fiscales, a las que hay que agregar el resto de Cuyo (SJU). En general, similares conclusiones hasta las ahora formuladas para los valores absolutos de SFG, pudimos extraer de los valores SFG per cápita que calculamos pero que no estamos mostrando pero que hacen ver una mayor dependencia fiscal de los distritos receptores.

El panorama tampoco se ve alterado sustancialmente cuando leemos la Razón o Tasa de Retorno Geográfica, cuyo valor de equilibrio es 1. Éste resultaría el ideal para el caso de los saldos de coparticipación secundaria, cualquiera sea la coparticipación primaria. Vale destacar el caso de FOR que ocupa siempre la última posición en ambos criterios y en todos los tipos de flujos, llegando a recibir en Coparticipación Secundaria 14 veces de lo que allí se recauda en el 2007, según Tabla 2; por contrapartida, él de los habitantes de CAP que sólo reciben 6 centavos por peso aportado con destino a la coparticipación y afines. También cabe señalar los altos valores de SES, por ser provincia antigua.

Tabla Nº 1. SFG. Criterio del Gasto								
Promedio Período 2001 – 2007. \$ millones corrientes (*)								
	Gral.		Copar 2 y Af.		A. Central		Prev	
B. Aires	BAS	-6097	CAP	-8693	BAS	-4278	SFE	-1193
Capital	CAP	-5431	BAS	-1852	SFE	-3064	CBA	-1043
S. Fe	SFE	-4728	SFE	-383	CBA	-2283	MZA	-371
Córdoba	CBA	-3620	CBA	-227	CHU	-402	NEU	-335
Chubut	CHU	-667	Dadores	-11155	NEU	-248	CHU	-332
Neuquén	NEU	-489	CHU	4	MZA	-229	SCR	-283
Mendoza	MZA	-293	NEU	98	SLU	-117	SLU	-199
S. Cruz	SCR	-223	SCR	115	RNG	-55	MIS	-167
S. Luis	SLU	-33	TFU	280	SCR	-53	BAS	-164
Dadores		-21581	SLU	286	ERI	-16	RNG	-122
La Pampa	LAP	175	LAP	288	LAP	-8	TFU	-120
R. Negro	RNG	208	MZA	325	Dadores	-10754	LAP	-101
T. del F.	TFU	368	RNG	385	CAT	27	ERI	-88
E. Ríos	ERI	683	LRJ	437	TFU	209	Dadores	-4518
Misiones	MIS	746	MIS	608	SJU	247	TUC	0
Catamarca	CAT	818	CAT	641	MIS	305	CRR	2
La Rioja	LRJ	834	JUJ	687	SAL	324	SJU	3
S. Juan	SJU	952	SJU	703	LRJ	350	SAL	13
Salta	SAL	1142	ERI	801	JUJ	391	FOR	34
Jujuy	JUJ	1145	SAL	805	TUC	405	LRJ	48
Tucumán	TUC	1259	CRR	838	CRR	459	JUJ	64
Corrientes	CRR	1298	TUC	848	CHA	497	CHA	93
Formosa	FOR	1470	FOR	923	FOR	500	CAT	150
S. del E.	SES	1680	SES	1002	SES	500	SES	160
Chaco	CHA	1717	CHA	1082	CAP	3032	CAP	372
Receptores		14495		-11155		7246		940
PAIS		-7086	PAIS	0	PAIS	-3508	PAIS	-3578

(*) El promedio es en \$ nominales, por lo que estamos despreciando el efecto inflacionario o suponiendo que afecta a todos los distritos de manera similar.

Coparticipación secundaria y afines. Cuando aplicamos el criterio del gasto o flujo monetario, vemos que los distritos dadores de la coparticipación secundaria 2007 transfieren a los receptores una suma de \$ 22.400 millones, según Tabla 3, la que es costeada básicamente por el distrito Capital por \$18.400 millones que representa el 82% de los fondos trasegados, seguido por BAS (10%), SFE (5,6%) y CBA (2,2%). En una zona neutral ubicaríamos a los patagónicos CHU y NEU, continuados por receptores débiles del resto de la Patagonia y parte de Cuyo (SLU y MZA).

Tabla Nº 2. Razón de Retorno Geográfica.								Tabla Nº 3. SFG. Criterio del Gasto (*)							
2007. Criterio del Gasto.								Año 2007. \$ millones corrientes							
Gral.		Copar2 y Af.		A. Central		Prev		Gral.		Copar 2 y Af.		A. Central		Prev.	
SFE	0,53	CAP	0,06	SFE	0,33	TFU	0,17	SFE	-11.237	CAP	-18.411	BAS	-9.028	SFE	-2.525
CBA	0,61	SFE	0,80	CBA	0,43	NEU	0,23	BAS	-9.908	BAS	-2.240	SFE	-7.460	CBA	-2.168
CHU	0,67	BAS	0,82	NEU	0,54	SCR	0,26	CBA	-7.587	SFE	-1.251	CBA	-4.913	MZA	-999
NEU	0,67	CBA	0,90	CHU	0,56	CHU	0,26	CAP	-7.544	CBA	-506	CHU	-855	CHU	-706
CAP	0,85	CHU	1,17	SLU	0,64	SLU	0,46	CHU	-1.427	TD	-22.408	NEU	-669	NEU	-696
BAS	0,86	NEU	1,25	BAS	0,66	SFE	0,47	NEU	-1.167	CHU	135	MZA	-583	SCR	-398
MZA	0,90	MZA	1,41	CAT	0,72	CBA	0,51	MZA	-925	NEU	198	SLU	-392	SLU	-392
SLU	0,92	SLU	1,66	MZA	0,77	MZA	0,53	SLU	-294	SCR	477	CAT	-258	RNG	-385
LAP	1,25	SCR	2,08	TFU	0,84	LAP	0,54	T.Dador	40.090	SLU	490	ERI	-135	MIS	-303
RNG	1,32	LAP	2,21	ERI	0,92	RNG	0,57	TFU	144	TFU	496	TFU	-79	TFU	-273
ERI	1,36	ERI	2,41	LAP	0,98	MIS	0,58	LAP	372	LAP	561	RNG	-13	ERI	-272
SCR	1,40	RNG	2,42	RNG	0,99	ERI	0,73	RNG	406	MZA	657	LAP	-12	SJU	-191
TFU	1,50	MIS	2,77	CAP	1,26	SJU	0,75	SCR	1.028	RNG	803	TD	-24.398	LAP	-177
MIS	1,56	TUC	3,00	MIS	1,32	SAL	0,83	ERI	1.135	LRJ	884	MIS	333	SAL	-141
TUC	1,80	TFU	3,48	SJU	1,41	TUC	0,89	MIS	1.218	MIS	1.188	SJU	362	TUC	-141
SAL	2,14	SAL	4,12	SAL	1,47	JUJ	0,98	CAT	1.274	CAT	1.250	SAL	521	JUJ	-12
SJU	2,17	SJU	4,36	TUC	1,53	CRR	0,98	LRJ	1.513	JUJ	1.349	JUJ	605	CRR	-9
LRJ	2,79	LRJ	4,79	SCR	1,86	LRJ	1,05	SJU	1.550	SJU	1.380	LRJ	611	TD	-9.790
CRR	2,85	CRR	5,37	CHA	2,02	CHA	1,09	JUJ	1.942	ERI	1.542	CHA	722	LRJ	18
CHA	2,95	CHA	5,73	CRR	2,19	BAS	1,11	SAL	1.990	SAL	1.610	CRR	722	CHA	39
CAT	3,18	CAT	7,13	JUJ	2,36	CAP	1,22	TUC	2.305	CRR	1.677	TUC	730	FOR	67
JUJ	3,59	JUJ	7,45	LRJ	2,52	SES	1,30	CRR	2.390	TUC	1.716	SES	815	SES	143
SES	4,53	SES	9,29	SES	3,01	FOR	1,44	FOR	2.730	FOR	1.802	FOR	861	CAT	282
FOR	6,71	FOR	13,65	FOR	5,04	CAT	1,67	SES	2.942	SES	1.985	SCR	949	BAS	1.360
								CHA	2.969	CHA	2.207	CAP	6.492	CAP	4.374
								T.Recep	25.907	TR	-22.408	TR	13.723	TR	6.282
								PAIS	-14.183	PAIS	0	PAIS	-10.675	PAIS	-3.508

Los más beneficiados por el reparto 2007 de la coparticipación secundaria y afines han sido los distritos del Noroeste (NOA), Nordeste (NEA) y SJU, encabezados por CHA, SES y FOR (con cifras cercanas a los \$ 2.000 millones c/u), recibiendo todo el conjunto un plus de \$18.600 millones por encima de lo que aportan a los fondos coparticipables. El comportamiento también por criterio del gasto, con respecto al año 2006 (aquí no mostrado en tabla) no ha cambiado sustancialmente, excepto que en este año los distritos de SFE y CBA se veían receptores débiles y CHU como dador.

Administración central. En cuanto a los saldos 2007 de la Administración Central, observamos un superávit o saldo PAIS de \$ 10.700 millones y una transferencia de \$ 24.400 millones por parte de los dadores. Aquí destaca claramente el corrimiento del distrito CAP como el principal y más muy fuerte receptor: \$ 6.492 millones, usando

también el criterio del gasto. Sin embargo, la magnitud de este saldo está lejos de equilibrar la posición dadora en coparticipación arriba indicada. Los demás distritos receptores se ubican también en el NOA, NEA y SJU, pero perciben una cifra muy inferior (7.231) a la que reciben en razón de la coparticipación (18.600). Los principales dadores son los distritos de la pampa húmeda: BAS (9.000), SFE (7.500) y CBA (4.900) a los que se agregan la mayoría de la Patagonia, parte de Cuyo (MZA y SLU) y uno norteño: CAT.

Previsional. Las cifras de los flujos previsionales netos (2007) son de menor magnitud pero se mantiene un superávit (3.508), aunque disminuido en relación al año 2006 (6.339). Destaca el carácter receptor de los metropolitanos de CAP (4.374) y BAS (1.360), especialmente por el brusco cambio de su ubicación con respecto al año 2006, donde revestían como dadores, habiendo sido CAP el principal de estos (-1.742). Pensamos que es atribuible a los aumentos otorgados en las Jubilaciones y Pensiones y a la incidencia de nuevos beneficiarios y a que en la Capital Federal el empleo informal es menor que en el resto del país. Los distritos no se encuadran fácilmente como dadores o receptores en regiones geográficas definidas, debido quizás a la influencia de variables tales como la forma de la pirámide de edad poblacional, la proporción del empleo público, la ocurrencia de transferencias de Cajas de Jubilación provinciales al ámbito nacional, etc. Sin embargo, sigue destacándose el fuerte tinte dador de SFE (-2.500) y de CBA (-2.200), seguidos por MZA y CHU.

El carácter deformante de todas estas asimetrías aquí descriptas se comprueba preliminarmente por su permanencia en el tiempo y no estarían justificadas por carecer de efectos deseables sobre otras variables económicas plausibles y disponibles al momento, lo que discernimos abajo con mayor detalle en gráficos econométricos.

Deformación de seguridad social.

Desde 1904 hasta 1944 en Argentina la seguridad social recaía en asociaciones gremiales como un *sistema actuarial* autónomo de prestaciones individuales que no interfería con la fiscalidad y, por consiguiente, con el federalismo.

Este sistema fue derogado en 1944 por el Gobierno Nacional, instaurándose desde entonces el llamado *sistema de reparto* que generalizó las jubilaciones mediante un fondo común con la creación de Cajas por rama de actividad. La idea que lo soportaba, originada en la Alemania de posguerra, radica en que las generaciones de jóvenes actuales financiarían las jubilaciones de los ancianos con la expectativa que lo mismo ocurriera cuando llegaran a la edad madura o inactividad laboral. Técnicamente se respetó el registro individual de los aportes mediante estampillas que

el empleador pegaba en una libreta que permitiría al empleado obtener su jubilación, al completarla. En teoría, este sistema también se presentó originalmente como autónomo del fisco ya que los aportes de patronos y empleados alcanzaban para atender el pago de las jubilaciones. Sin embargo, estos fondos comunes comenzaron a ser usados y apropiados indirecta o directamente por los sucesivos gobiernos casi desde su misma creación. Es decir, el fisco absorbió recursos no propios para atender sus gastos especialmente corrientes, con lo cual se liquidó la autonomía entre el sistema fiscal y el de la seguridad social. Este comportamiento del gobierno nacional también fue seguido por algunos gobiernos provinciales y se manifestó usualmente mediante la fachada de la emisión de títulos públicos de muy bajo rendimiento real o declarados en *default*, vendidos a las instituciones de la seguridad social, pero también llegó a producirse la apropiación lisa y llana, el desconocimiento de deudas con jubilados o la reducción de sus haberes.

Más recientemente (1994), junto con la creación del *sistema de capitalización* (AFJP) y ante lo que en realidad era un desfinanciamiento pronunciado del sistema de reparto, motivado en los comportamientos dichos arriba, se produce un reflujo de fondos del sistema fiscal hacia él de la seguridad social, mediante pactos fiscales entre las Provincias y la Nación que establecieron detracciones de tributos que les son propios a ambas jurisdicciones, hacia el pago de jubilaciones. Así, por ejemplo, hoy observamos que de la recaudación del IVA como tributo más importante, al menos el 26% (15 % de la coparticipación bruta + 11 % específico) se destina a financiar el sistema de la seguridad social. Dicho esto en términos teóricos, ya el gobierno simultáneamente volvió a la práctica de absorber recursos previsionales mediante la compra obligada y siempre reconducida de títulos públicos, hasta 2008 por parte de las ya liquidadas AFJP y ahora por el ANSES.

En definitiva, ya sea porque los aportes previsionales operaron como *impuestos al trabajo* o porque buena parte de la recaudación tributaria se gira a las instituciones de la seguridad social, éstas hoy aparecen como el tercer gran actor fiscal¹, algo que no estaba en el pensamiento de los maestros del federalismo como Hamilton o nuestro Alberdi, quienes sólo concibieron dos tipos de actores: un gobierno

¹ Decimos tercer actor fiscal porque no asimilamos la recaudación pertinente a ingresos propios de la Administración Central, como suele hacerse. Ello, en el caso de las contribuciones y de los aportes porque siempre tuvieron como finalidad específica sufragar las prestaciones de seguridad social, y en el caso de detracciones de tributos con ese destino, debido a que su realización no puede ser decidida unilateralmente por la Nación, sino que exige el consentimiento de las provincias mediante pactos fiscales firmados por todos los gobernadores y el acuerdo de las legislaturas provinciales, tal como ocurrió desde el primer pacto de 1992.

central y otros regionales en coexistencia, lo que hasta la actualidad aún se sigue sosteniendo y comúnmente aceptando como definición de federalismo fiscal.

Entonces, nuestro enfoque tiende a incorporar al Sistema de la Seguridad Social como autónomo, aunque ello pueda ser cuestionado en términos de la teoría de elección pública en el sentido que no existiría el supuesto clásico del burócrata benevolente y los funcionarios de la administración central tenderían a manejar esos fondos sin esa consideración y en provecho propio, pensamos que con el criterio de desechar ese supuesto habría que admitir que las deformaciones son algo correcto y este mismo artículo no tendría razón para escribirse.

Para medir esta deformación del federalismo original, presentamos el siguiente cuadro de proporciones de la recaudación del Estado Argentino y luego una recopilación de información periodística y legal sobre el comportamiento de los gobiernos en relación a la seguridad social, dado el estado actual de la investigación.

Además de estas evidencias, debe tenerse presente el hecho que hubo provincias (la mayoría) que transfirieron sus cajas de previsión hacia el sistema unificado, mientras que otras las continúan administrando, lo que genera una distorsión entre provincias, cuya estimación en términos de fondos fiscales haremos en otra entrega.

Cuadro N° 1.

<p><u>Recaudación fiscal argentina.</u> (Promedio (%) período 2001-2006) Provincias: 40 %. Administración Central: 35 %. Instituciones de la Seguridad Social Nacionales: 25 %. DGR's (Provincias +CABA): 16%. AFIP: 84%</p>
<p><u>Distribución de los fondos coparticipados y afines:</u> (Promedio (%) período 2001-2006) 50% para las Provincias, 28% para la II. SS., 22% para la A. Central.</p> <p>Nuestro análisis de la serie anual de datos, nos permite afirmar que son cifras estables durante el período en una tolerancia de 3 puntos porcentuales. Los tributos afines representan aproximadamente un 50% de los coparticipados por ley 23548.</p>
<p>Fuentes: Dirección Coordinación Fiscal con las Provincias, AFIP, CGN.</p>

Como se lee, en la sección superior del cuadro hemos incorporado la recaudación provincial por ser connatural a la existencia del régimen federal.

En la parte inferior, vemos que la proporción provincial cobra mayor importancia en los impuestos coparticipados (50%). Estos se aumentan por las transferencias hacia las provincias debidas a tributos afines coparticipados por fuera

de la ley 23548 y simultáneamente se disminuyen por la detracción de fondos tributarios hacia la previsión social, lo que afecta no sólo a las Provincias sino también a la Nación (dado que asumimos su separación o autonomía de la administración central); así no tiene sentido pretender que aquí opere porcentualmente la consabida proporción 58 % (Pcias) - 42% (Nación) de la ley 23548, como se suele reclamar por parte de las provincias ². Sin embargo, cobra sentido aplicarlo al neto coparticipable, tal como lo sigue registrando estrictamente la Contaduría General de la Nación.

Con arreglo a ello, la recaudación con destino a la seguridad social representa una cuarta de la fiscalidad argentina en el período tomado como referencia (hoy es mayor por la incorporación de los aportantes que lo hacían a las AFJP) y asciende al 28% en los impuestos coparticipados y afines.

² Esta ley es de fecha anterior a las remisiones que hacia las provincias la Nación fue incorporando como transferencias por fuera de ella, y también es previa a la firma de los pactos por los que tanto provincias como Nación autorizaron a girar parte de su recaudación propia a la SS. SS

Recopilación Nº 1

Información periodística y legal sobre apropiación de fondos de seguridad social, obtenida preliminarmente.

Presidente: PERON, JUAN DOMINGO. Periodo: 1946 - 1951. Ministro: RAMON CEREJO.



Decreto 8.314/47 - 27 de Marzo de 1947. CONSIDERANDO: Que están prácticamente agotadas las existencias de valores del 4% de interés de propiedad del Tesoro Nacional, destinados a atender los aportes a las 1947.

Art.4º - Las "Obligaciones de Previsión Social 4% 1947", Serie 5º, serán vendidas o entregadas en concepto de aportes del Estado, exclusivamente a las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y al Instituto de Ayuda Financiera para pagos de Retiros y Pensiones Militares, por su valor por más intereses corridos. El Estado tomará las disposiciones accesorias para que dichos organismos puedan percibir, en efectivo y a la par más intereses corridos, el importe de dichos valores que necesiten realizar.

Presidente: PERON, JUAN DOMINGO. Periodo: 1951 - 1955. Ministro: PEDRO BONANNI.

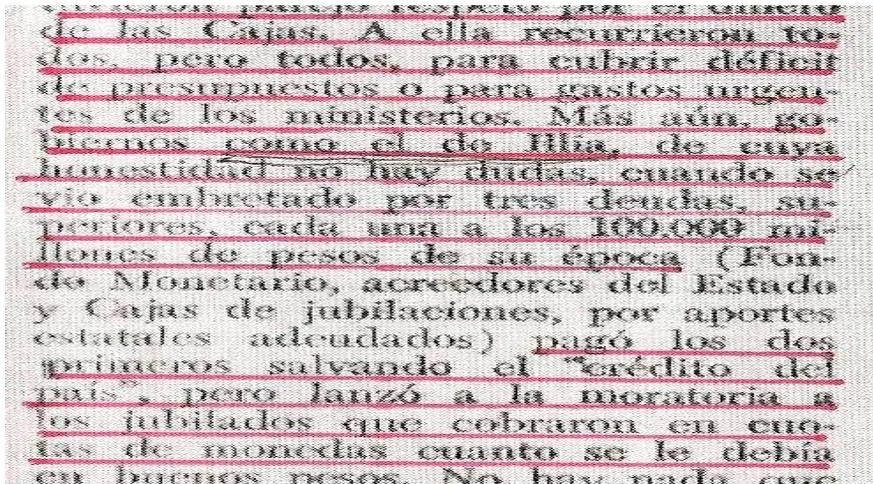


Presidente: ARAMBURU, PEDRO. Periodo: 1955 - 1958. Ministro: EUGENIO BLANCO.

Emisión de Títulos "Obligaciones de Previsión Social 5 o/o y 4 o/o 1956"

DECRETO Nº 8.095 — Bs. As., 30/12/55. VISTO lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Nº 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (Edición 1943) y las autorizaciones conferidas por las leyes de Presupuesto General de la Nación para los años 1955/56 y anteriores, y CONSIDERANDO: Que el 31 de diciembre de 1955 finalizó la colocación de emisión hasta el 31 de agosto inclusive. Su amortización operará anualmente mediante sorteo o compra a la par. El primer servicio de amortización vencerá el 1º de marzo de 1957. En cada operación se retirará como mínimo la cantidad fijada en la correspondiente tabla matemática. El fondo amortizante podrá ser aumentado en cualquier momento. Los servicios de renta Art. 5º — El Banco Central de la República Argentina procederá a extender certificados representativos de los títulos cuya omisión se dispone por el presente decreto, en la medida y por los importes que en cada oportunidad el Gobierno Nacional determine realizar aportes, o las Cajas Nacionales de Previsión e Instituciones citadas resuelvan realizar adquisiciones.

Presidente: ILLIA, ARTURO HUMBERTO. Periodo: 1963-1966. Ministro EUGENIO BLANCO
DIARIO MAYORÍA



de las Cajas. A ella recurrieron todos, pero todos, para cubrir déficit de presupuestos o para gastos urgentes de los ministerios. Más aún, gobiernos como el de Illia, de cuya honestidad no hay dudas, cuando se vio embrotado por tres deudas, superiores, cada una a los 100.000 millones de pesos de su época (Fondo Monetario, acreedores del Estado y Cajas de jubilaciones, por aportes estatales adeudados) pagó los dos primeros salvando el "crédito del país", pero lanzó a la moratoria a los jubilados que cobraron en cuotas de monedas cuanto se le debía en buenos pesos. No hay nada que

Presidente: ONGANIA, JUAN CARLOS. Periodo: 1966 – 1970. Ministro: ADALBERT KRIEGER VASENA (1967-69)

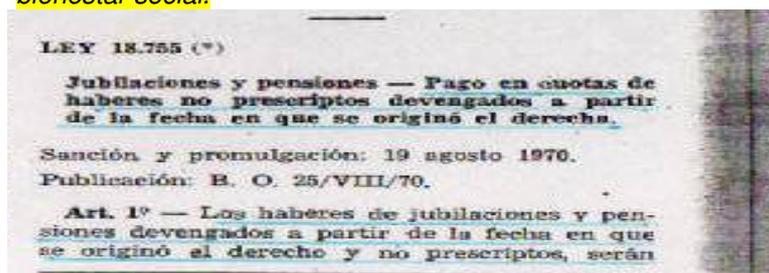
Constitucionalidad de las escalas de reducción jubilatoria. (La Nación, 1968)

..... de impugnar la constitucionalidad de las normas legales y reglamentarias que establecen las escalas de reducción jubilatorias, influenciados posiblemente por la decisión de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en el caso "Ibáñez Froncham". En el aludido antecedente el Tribunal declaró confiscatoria toda escala de reducción que importara una merma superior al 33% del sueldo del cargo tomado en cuenta para fijar el haber jubilatorio. No es este el lugar donde podamos debatir con la amplitud.....

Presidente: LEVINGSTON, ROBERTO. Periodo: 1970 – 1971. Ministro: ALDO FERRER.
Ley 18.820

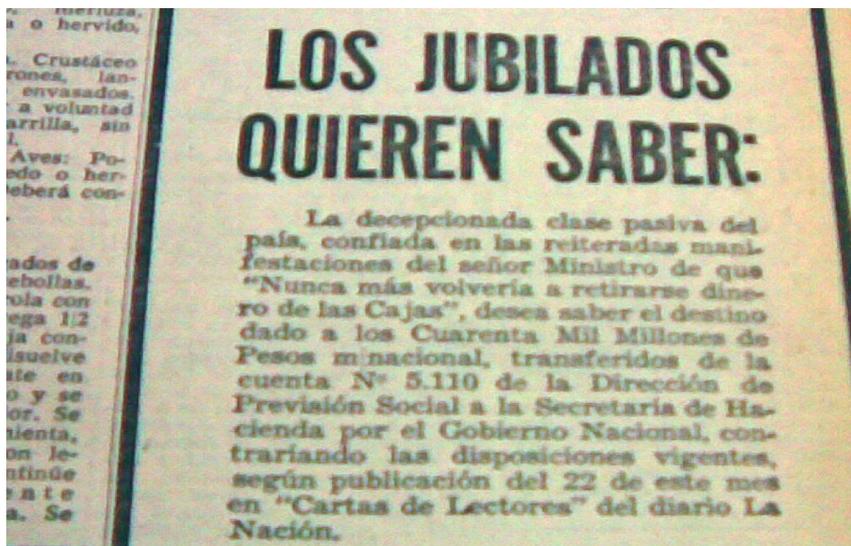
El Art. 8: instituye la aplicación de los ingresos de la Dirección Nacional de Previsión social destinada a:

d) Los excedentes serán invertidos u afectados con las formas y las modalidades que disponga el comité financiero, atendiendo siempre a fines que consulten la política nacional de bienestar social.



LEY 18.755 (*)
Jubilaciones y pensiones — Pago en cuotas de haberes no prescriptos devengados a partir de la fecha en que se originó el derecho.
Sanción y promulgación: 19 agosto 1970.
Publicación: B. O. 25/VIII/70.
Art. 1º — Los haberes de jubilaciones y pensiones devengados a partir de la fecha en que se originó el derecho y no prescriptos, serán

Presidente: LANUSSE, ALEJANDRO. Periodo: 1971 – 1973. Ministro: CAYETANO LICCIARDO



, el Gobierno de la Dirección Nacional de Previsión Social a la Secretaría del Estado de Hacienda en el mes de Abril del año último, la transferencia (sin restitución) alcanzo a la suma 2.670 millones de pesos moneda Nacional, en Mayo a 11.000 millones, en Junio a 9.000 millones y en Julio a 17.000 millones. Aproximadamente 40.000 millones. Esta desviación del dinero recaudado con una finalidad específica es decir, con fines exclusivamente previsionales tiene (no puede existir al respecto dos opiniones distintas) todas las características de un acto que no solo compadece con los solemnes compromisos hechos públicos por el Gobierno en punto a la cuestión en debate "nunca mas (se enfatizo) volverá a retirarse dinero de las cajas"

Presidente: CARLOS SAUL MENEM. Periodo: 1989 – 1995. Ministro: DOMINGO CAVALLO LEY 24.241

CRITERIO GENERAL. INVERSIONES PERMITIDAS

ARTÍCULO 74- El activo del fondo de jubilaciones y pensiones se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por esta ley y las normas reglamentarias. Las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán invertir el activo del fondo administrado en:

a) **Operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA o el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, ya sean títulos públicos, Letras del Tesoro o préstamos, hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del total del activo del fondo "**

Presidente: DE LA RUA, FERNANDO. Periodo: 1999 – 2001. Ministro de economía: DOMINGO CAVALLO (2001).

ARTÍCULO 74- El activo del fondo de jubilaciones y pensiones se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por esta ley y las normas reglamentarias. Las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán invertir el activo del fondo administrado en:

a) **(Texto según art. 11 Decreto 1387/2001) Operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA o el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, ya sean títulos públicos, Letras del Tesoro o préstamos, hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del total del activo del fondo. Podrá aumentarse al CIEN POR CIENTO (100%) en la medida que el excedente cuente con recursos afectados específicamente a su cumplimiento o con garantías reales u otorgadas por organismos o entidades internacionales de los que la Nación sea parte".**

Presidente: ADOLFO RODRIGUEZ SAA, Periodo: 2001. Ministro: RODOLFO FRIGRERI. DUHALDE, EDUARDO. Periodo: 2002 – 2003 Ministros: JORGE REMES LENICOV (2002), ROBERTO LAVAGNA (2002-2003)
Presidente: KIRCHNER, NESTOR. Periodo: 2003 – 2007. Ministro: ROBERTO LAVAGNA (2003-2005)

La NACIÓN 12 de abril de 2004, INFOBAE 23-09-03, MACRO

Bonistas y afiliados a las AFJP, los más perjudicados tras el default

*La Asociación de Ahorristas de la República Argentina (AARA) realizó un estudio comparativo sobre el resultado de las inversiones luego de la **pesificación y el default** declarado a fines de 2001..... demuestran que los bonistas que compraron sus títulos al 80% y los afiliados a las AFJP se encuentran entre los inversores más perjudicados por los resultados financieros de los últimos dos años: perdieron un 69 y un 63%, respectivamente.*

La Argentina ofreció quita de 75% a los acreedores

El ministro de Economía y el secretario de Finanzas explicaron cómo se reestructurarán los bonos en default que suman u\$s 94.302 M..... La capacidad de pago de la deuda contempla que la mitad de lo recaudado por las AFJP será invertido en títulos del Gobierno durante los próximos quince años, según los lineamientos básicos de reestructuración anunciados ayer en Dubai por el ministro Roberto Lavagna.

El 75% (21.5 mil millones) de lo canjeado se colocó entre tenedores locales de bonos: 11 mil millones en AFJP,

Presidente: CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER. Ministro CARLOS FERNANDEZ LEY 26.425.

ARTICULO 1º - Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, **elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto**, en las condiciones de la presente ley.

ARTICULO 7º - Transfíranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6º de la presente ley.

Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07.

Corrupción: naturaleza, tipos y consecuencias.

En este trabajo, nos limitamos al tipo de corrupción que surge como resultado de ocupar y usufructuar un cargo público. En este sentido, la definición más usada de corrupción pública es aquella que la caracteriza como “el mal uso de cargo público para obtener un beneficio privado” (World Bank). Existen varias clasificaciones de corrupción pública pero hay dos que en general son las más utilizadas. En primer lugar, podemos mencionar la distinción entre corrupción burocrática y corrupción política. La burocrática suele ser caracterizada como aquella que deriva de un uso y/o desvío ilegal de recursos por parte de aquellos funcionarios que son responsables de la implementación de las políticas³. Es también conocida como corrupción en pequeña escala (*petty corruption*). La corrupción política suele ser caracterizada como aquella que deriva de un actuar ilegal generalmente al nivel de aquellas personas encargadas de la formulación y el diseño de las políticas. Es también conocida como corrupción en gran escala (*grand scale corruption*).

Sin perjuicio de esta definición, otra distinción muy importante es aquella que caracteriza a la corrupción pública según los incentivos que genera para las diferentes partes involucradas. En este sentido, es útil distinguir entre corrupción colusiva y corrupción extorsiva. La corrupción colusiva es aquella en la cual ambas partes se benefician con el acto ilegítimo. Un ejemplo de esto es la concesión de una licencia para registrar una empresa a cambio de un pago *menor* a la tarifa oficial establecida de modo que el empresario se favorece al pagar una cantidad menor y el agente se beneficia ya que recibe este pago *sin registrar* la transacción (es decir, oculta la ocurrencia del acto). La corrupción extorsiva, en cambio, es aquella en la que el funcionario, exige un pago *mayor* al de la tarifa oficial establecida a cambio del otorgamiento de la licencia para registrar una empresa. En este caso, el funcionario registra la transacción y se beneficia porque recibe un pago adicional pero la contraparte se perjudica porque debe pagar un monto mayor al estipulado para que le fuera otorgada esta licencia. Puede notarse que en el caso de la corrupción extorsiva existe un fuerte incentivo de una parte (la empresa) a denunciar al funcionario mientras que en el caso de corrupción colusiva este incentivo es muy débil o inexistente. Suele argumentarse en consecuencia que el primer tipo de corrupción es

³ En términos del Código Penal Argentino, este tipo de corrupción pudiera asimilarse a los delitos contra la administración pública, tipificados en el Título 11, capítulos 6 al 11 bis: **cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales y enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados.**

mucho más difícil de detectar y controlar por el tipo de incentivos económicos que generan entre las partes.

Descentralización y corrupción.

La reciente literatura sobre el federalismo incluye explícitamente consideraciones de tipo político en el análisis. Más específicamente, varios autores han propuesto que los beneficios tradicionalmente asociados a la descentralización de funciones gubernamentales en un régimen federal pueden ser contrarrestados por una serie de efectos negativos que están fundamentalmente ligados a problemas de agencia política. Por ejemplo, Bardhan (2002) argumenta que muchos de estos problemas son especialmente relevantes en países en desarrollo donde las estructuras institucionales y mecanismos políticos son deficientes. En este sentido, esta reciente literatura advierte sobre las posibles consecuencias no deseadas de una mayor descentralización en todos los países y particularmente en aquellos con una estructura federal. Entre estos efectos, los más relevantes son la existencia y persistencia de corrupción burocrática, el sobredimensionamiento y excesivo endeudamiento de las administraciones subnacionales y una marcada disociación entre las preferencias de los ciudadanos y los intereses de políticos y burócratas.

Uno de los temas que más ha atraído el interés académico es el de los efectos de la descentralización sobre el nivel e incidencia de corrupción burocrática. Freille, Haque y Kneller (2008) utilizan un modelo de crecimiento dinámico para explorar los efectos de regímenes alternativos (centralización vs descentralización) sobre la incidencia de corrupción y la acumulación de capital. Concluyen que descentralizar es la política óptima en condiciones de baja incidencia de corrupción pero resulta el peor escenario si los niveles de corrupción existentes son altos. Estas condiciones, notan los autores, están frecuentemente presentes en países en desarrollo.

No ha habido un desarrollo importante en el análisis específico de la situación argentina en el tema, pero autores como Artana y Moskovits (1999), Porto (2003) y el Centro de Estudios Patagónicos (2009), abordan distintos aspectos que en conjunto estarían sugiriendo el cumplimiento de hipótesis similares a las mencionadas.

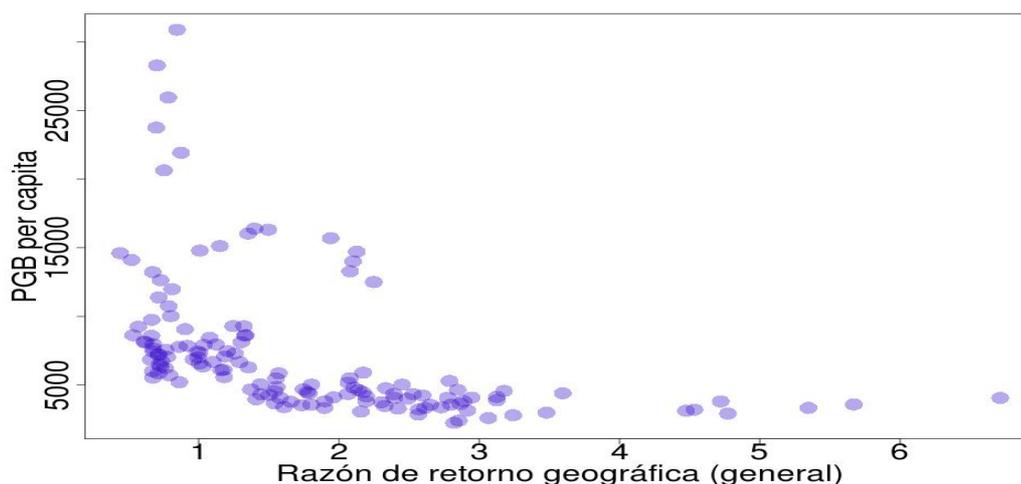
Análisis econométrico simple.

La tabla siguiente presenta las estadísticas de resumen de nuestras variables principales. Para la mayoría de las variables contamos con información para el período 2001-2007 con excepción de para la variable *pgbpc* (Producto Bruto Geográfico per capita) que está disponible para 2002-2007 y algunas observaciones faltantes para las variables de pobreza.

Variable	n	media	min	max	s
rrcopar	168	3.0	0.0	13.7	2.2
rrprevi	168	0.9	0.2	2.5	0.5
rrnac	168	1.6	0.3	5.3	1.1
rrgral	168	1.8	0.4	6.7	1.1
coparpc	168	675.0	-6542.9	8944.7	1474.8
previpc	168	-201.2	-2299.7	1445.7	481.4
nacpc	168	177.2	-3350.8	4356.3	955.3
gralpc	168	1038.4	-6688.4	17531.1	2439.3
pobl	168	1593373.5	101247.0	14917940.0	2848291.0
pgbpc	144	7236.1	2234.6	30886.0	5081.8
povhog	164	26.1	1.3	65.7	15.7
povper	164	33.6	1.3	74.9	18.4

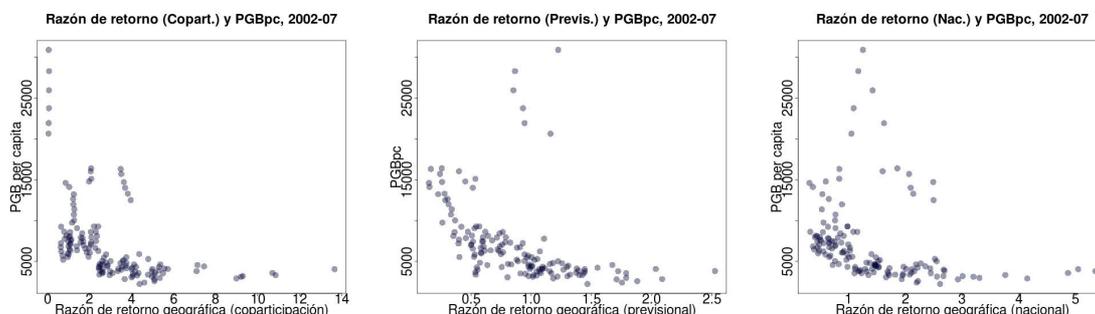
El gráfico siguiente presenta la correlación entre la Razón de Retorno Geográfico correspondiente a los SFG generales y los PGB geográficos para el período 2002-07. Puede observarse una relación negativa entre ambas variables lo cual en principio sugiere que aquellos distritos que reciben (en forma de gasto) un mayor monto por peso extraído (como recaudación) al sistema tienden a tener asociados menores niveles de producto per capita. El coeficiente de correlación de **Pearson** es significativo e igual a -0.457. Si bien la mayoría de las observaciones están concentradas en el extremo inferior izquierdo, existen algunos distritos que se encuentran en los extremos de esta relación; tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un altísimo PGB per capita y baja tasa de retorno geográfica y el caso opuesto de Formosa cuya tasa de retorno geográfica es más de un 50% más alta que la provincia que le sigue (Santiago del Estero).

Razón de retorno geográfica (General) y PGBpc, 2002-2007



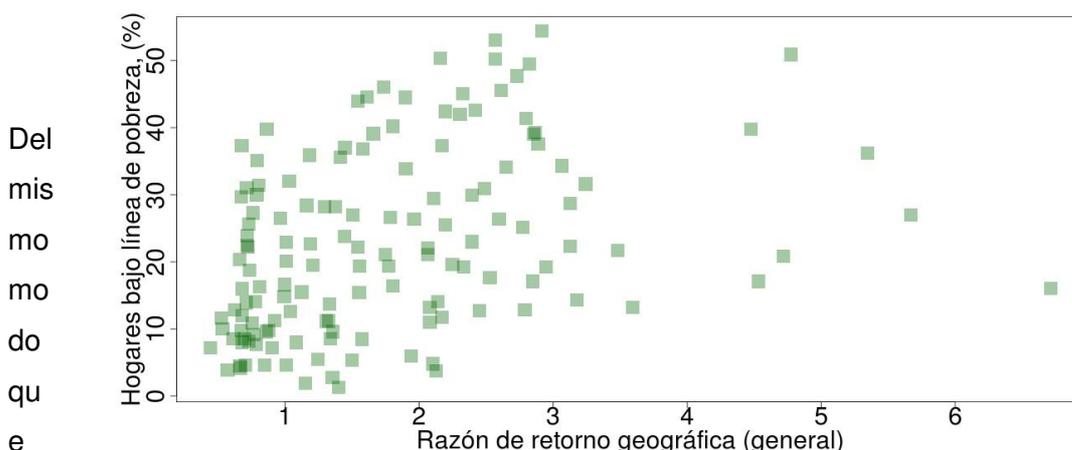
Esta relación negativa también se verifica en el caso de las tasas de retorno correspondientes a los SFG parciales, es decir, de coparticipación, previsional y nacional. Esto puede verse en el siguiente gráfico que presenta la nube de puntos

para cada una de estas razones de retorno y el PGB per capita, con la misma referencia acerca de los distritos que se encuentran en los extremos de esta relación.



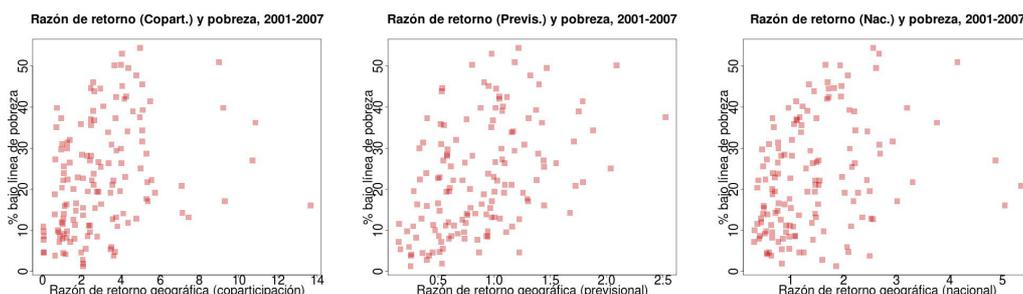
Adicionalmente, nos interesa explorar la relación existente entre las disparidades causadas por el sistema de arreglos fiscales interjurisdiccionales y los niveles de pobreza en las distintas provincias. En principio, y en función de los gráficos anteriores y dado que las diferencias en los niveles de PGB per capita se manifiestan en el largo plazo en diferencias en los niveles de pobreza, uno debería esperar una asociación positiva entre estas dos variables; es decir, esperaríamos que aquellos distritos cuyos cocientes de retorno sean más altos tengan asociados mayores niveles de pobreza. El gráfico siguiente respalda esta argumentación, aunque la relación no aparece tan clara como la de los otros gráficos anteriores (de hecho el coeficiente de correlación es más bajo, en este caso positivo e igual a 0.36).

Razón de retorno geográfica (general) y pobreza, 2001-07



mos para el caso de RRFG y PGB, planteamos las nubes de puntos para RRFG y el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza para cada uno de las componentes

parciales. El resultado se muestra en el gráfico siguiente y nuevamente vemos como hay cierta evidencia de una relación positiva entre ambas variables. Al igual que en el caso anterior, no parece haber un comportamiento diferente cuando se utilizan las razones de retorno parciales o la agregada (general). De tal modo, podemos en lo sucesivo trabajar solamente con una de ellas. Por su naturaleza y mayor alcance, trabajaremos con la general.



A pesar de que varios estudios han utilizado al nivel de PGB per capita como una variable *proxy* de los niveles de pobreza, existen motivos para creer que la relación no siempre es ajustada y apropiada (Stiglitz, Sen and Fittousi (2009)). Por este motivo, planteamos un simple modelo econométrico que, lejos de pretender capturar la relación precisa entre las variables, sirve como una aproximación econométrica inicial al problema que queremos estudiar. En particular, queremos estimar el siguiente modelo:

$$POV_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 TR_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + u_{i,t}$$

donde la variable dependiente POV es el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, la variable de interés, RR, es la razón de retorno geográfico general y X es el nivel de PGB per capita⁴. Realizamos esta estimación preliminar utilizando modelos alternativos de estimación de datos de panel, como son los modelos de efectos fijos y

⁴ Idealmente, deberían incluirse aquí otras variables socioeconómicas, demográficas y culturales que puedan tener un efecto sobre el nivel de hogares que están bajo la línea de pobreza. Sin embargo, dado que los niveles de PGB per capita son el principal predictor de los niveles de pobreza (medidos aquí con el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza), nuestro modelo intenta capturar la relación entre las balanzas fiscales (medidas a través de la razón de retorno) y los niveles de pobreza controlando por las diferencias entre los niveles de PGB per capita.

de efectos aleatorios⁵. La siguiente tabla presenta los resultados de estas estimaciones:

Variable dependiente: Porcentaje de hogares bajo línea de pobreza				
Modelo	pooled	FE	RE	Between
Constante	31.84 (2.71)		38.01 (3.73)	26.69 (3.52)
RR	1.13 (0.89)	-10.24*** (2.69)	-0.63 (1.22)	2.61* (1.16)
PGBPC	-0.01*** (0.00)	-0.05*** (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00*** (0.00)
F-stat	45.83 (0.00)	45.13 (0.00)	29.31 (0.00)	24.93 (0.00)
N. obs	141	141	141	24

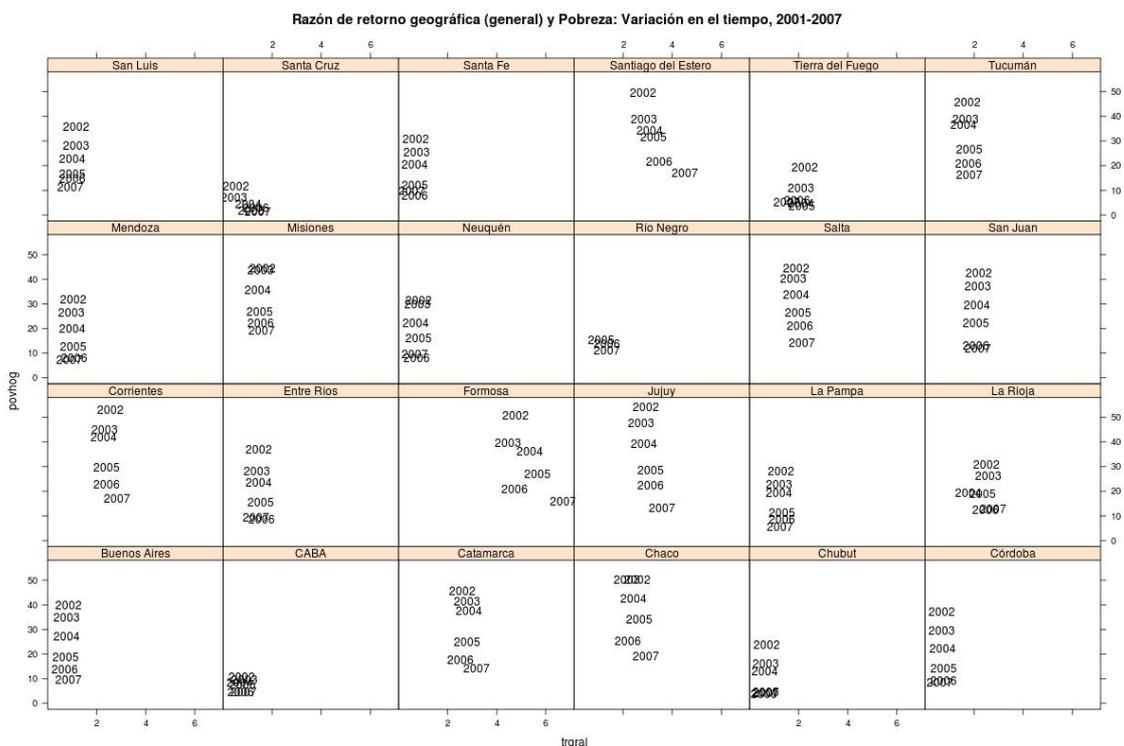
Nota: *** Significancia al 1%, ** Significancia al 5%, * Significancia al 10%

El primer modelo, que consiste en tomar las observaciones sin considerar su estructura de panel, presenta el signo correcto del coeficiente de RR pero no es significativo; en este caso, sólo la variable PGBpc es significativa y con el signo correcto. El modelo de efectos fijos produce un coeficiente fuertemente negativo y significativo, lo cual es sorprendente considerando las relaciones entre las variables anteriormente explicitadas en los gráficos y los argumentos teóricos que sostienen una asociación negativa entre saldos fiscales regionales y crecimiento y niveles de pobreza. Este resultado posiblemente se deba a que mientras que existe una importante variabilidad entre diferentes unidades (provincias) casi no existe variación alguna hacia adentro de cada unidad en el tiempo; esto es, las razones de retornos geográficas permanecen relativamente estables para todos los distritos, excepto Formosa y Santa Cruz (ver gráficos siguientes que reflejan la variabilidad inter- e intra-unidades). Esto hace que el método de efectos fijos con el estimador *within* que precisamente toma desvíos en relación a la media de cada grupo, no sea un método adecuado para estimar la relación entre las razones de retorno geográficas y los niveles de pobreza. Es por ello que en la última columna de la tabla reproducimos los resultados de la estimación del modelo por efectos fijos pero utilizando el método *between*. Este modelo, que utiliza medias grupales para la estimación de modo de eliminar la variación temporal para cada unidad, tiene la limitación de que se

⁵ En este punto, es importante notar que el modelo de efectos fijos resulta ser el más apropiado para capturar los efectos de variables no observadas que estén correlacionadas con las variables independientes y/o dependientes. El modelo de efectos fijos de alguna manera minimizar el riesgo de sesgo de variable omitida. Esto será cierto siempre y cuando las variables no observadas sean relativamente estables e invariantes en el tiempo, lo cual podemos suponer en relación a ciertas variables demográficas y culturales, particularmente considerando el período muestral relativamente corto.

condensan todas las observaciones temporales en una media para cada grupo lo cual reduce el número de observaciones totales al número de unidades de análisis. Con estas consideraciones en mente, y teniendo en cuenta el reducido número de observaciones, observamos de la tabla que tasa de retorno geográfico, tiene signo positivo (mayor tasa de retorno asociada a mayor porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza). El coeficiente para la variable de interés es significativo al 10% al tiempo que la variable que controla por los niveles de ingreso per capita sigue siendo significativa y negativa, aunque disminuye en magnitud. Esto es ciertamente debido a la relativamente alta correlación entre la variable de tasa de retorno geográfica y el PGB per capita.

Esta evidencia preliminar sugiere la existencia de una relación significativa entre las tasas de retorno geográficas y los niveles de pobreza; es decir, aquellas regiones que son receptoras netas de fondos en el sistema de coparticipación tienden a tener niveles de pobreza mayores. Este resultado es relevante por cuanto en nuestro modelo esta correlación es significativa después de controlar además por las diferencias existentes en los niveles de ingreso per capita de los diferentes distritos.



Mapa N° 1

Año 2007

Mapa N° 2

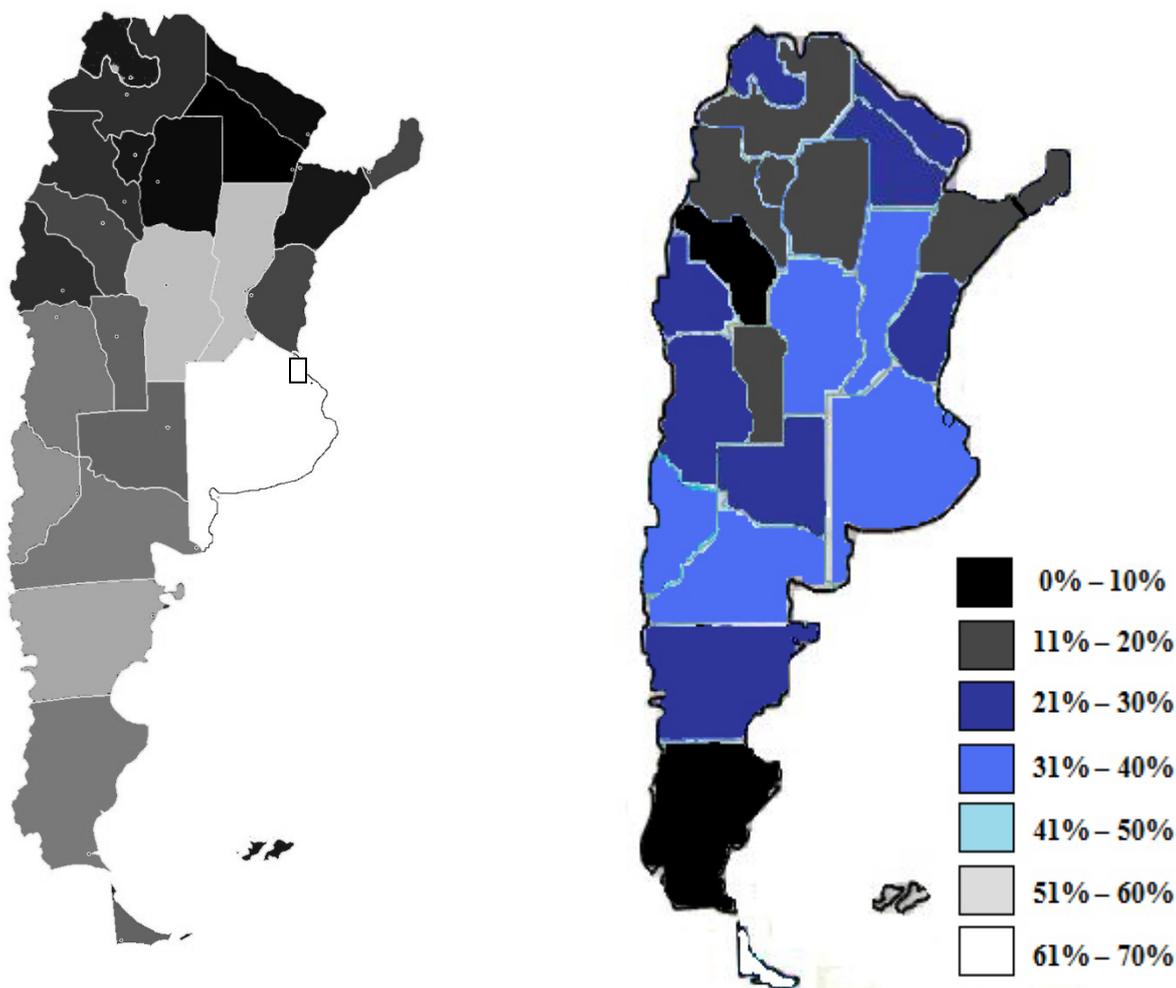
**Saldos Fiscales Geográficos
Coparticipación secundaria**

*La intensidad de gris es proporcional a
los valores, en orden ascendente.*

Transparencia Presupuestaria

(Centro de Estudios Patagónicos)

ρ (Coeficiente de correlación de Spearman) = 0,50



Conclusiones preliminares.

En principio, hemos podido comprobar preliminarmente que las asimetrías territoriales se convierten en deformaciones de federalismo fiscal por: (1) su permanencia, dado que se mantienen durante el período de nuestros datos a los que hay agregar las calculadas con similar estructura por otros autores en fechas anteriores que cubren la década de los años 90 (Por ejemplo: Artana y Moskovits para el año 1997); (2) su carencia de los efectos positivos en alcanzar objetivos de política, tal como una mejora en la redistribución regional del ingreso per cápita o en niveles de pobreza. Esto, sin perjuicio que confirmemos ello de manera más firme y extendida, cuando avancemos en el desarrollo de la investigación.

Hemos descripto la existencia de la deformación federal representada por su interferencia con el sistema de seguridad social, en razón de su pérdida de autonomía, en términos cualitativos e históricos, usando una recopilación *ad hoc*. También dimensionamos el tamaño de esta interferencia en el sistema federal de recaudación argentino, en alrededor de un 30% al 2006. Más adelante prevemos aportar otra información de tipo cuantitativo en relación a los efectos previsiblemente negativos de esta irrupción, como el deterioro producido en el haber real relativo de los jubilados.

Con respecto al abordaje de la variable corrupción política, nos hemos limitado a probar con el uso de datos de uno de los índices disponibles –el de transparencia presupuestaria- pero pudimos observar que es necesario ampliar la experiencia con la incorporación de otros índices o parámetros estructurales próximos, como serían la deformación de la representatividad política, la calidad de la gestión pública, etc.

Referencias.

- Artana, D., Moskovits, C. (1999) *Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución Regional y Personal del Ingreso*. Buenos Aires, FIEL.
- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90(2):135–139.
- Freille, S.; Haque, M.; Kneller, R. (2008) *Federalism, Decentralization and Corruption*. Unpublished manuscript, April
- Fundación Centro de Estudios Patagónicos (2009, junio). *Índice de Transparencia Presupuestaria Pública*. Río Negro. Argentina. Recuperado el 5 de julio de 2009 de <http://www.estudiospatagonicos.org.ar/index.php>
- Frías P. J. (1977). El Federalismo como Sistema. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, tomo V. p. 113 - 124.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. (5ta. Edición). Madrid. McGraw-Hill/Interamericana de España S. A.
- Porto, A. (2003). *La reducción de las disparidades fiscales regionales como objetivo de las políticas públicas*. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- Ruarte Bazán, R. (2008) *Salvos fiscales regionales del fisco nacional en el federalismo argentino*. Edición en CD. 41ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. 27 p.
- Ruarte Bazán, R. (2009) *Hacia una interpretación del federalismo argentino actual*. Edición en CD. 42ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. 27 p.



Deformaciones del federalismo fiscal argentino y corrupción política. Un análisis exploratorio by Ruarte Bazan, Roque is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).