



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

¿Federalismo Fiscal o Finanzas Federales? Consecuencias del actual patrón de distribución primaria y de transferencias nacionales sobre la provisión subnacional de bienes y servicios

Ernesto Rezk, María Amelia Abraham

Ponencia presentada en 16º Seminario de Federalismo Fiscal realizado en 2013 en la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Buenos Aires. Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

**¿FEDERALISMO FISCAL O FINANZAS FEDERALES?
CONSECUENCIAS DEL ACTUAL PATRÓN DE DISTRIBUCION
PRIMARIA Y DE TRANSFERENCIAS NACIONALES SOBRE LA
PROVISIÓN SUBNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS**

Ernesto Rezk y Maria Amelia Abraham

1. INTRODUCCION

El marco fiscal interjurisdiccional argentino incluye, además de la coparticipación de recursos entre el gobierno nacional y las provincias (llamada distribución primaria), otro conjunto de transferencias impositivas sujetas a reglas (fondos con asignación específica) y transferencias discrecionales que en la última década adquirieron particular relevancia.

Este enfoque de federalismo fiscal presenta muchos rasgos comunes a una tradicional relación de agencia, en la que el gobierno central es el principal y las provincias los agentes y se aleja cada vez más de lo que Richard Bird denominó finanzas federales, en las que las distintas jurisdicciones gubernamentales acuerdan sus relaciones fiscales como pares en un marco jurídico, institucional y constitucional.

No es un dato menor la caída sostenida –en las últimas dos décadas– de la participación relativa de los tributos subnacionales propios y de los recursos coparticipados respecto del valor hipotético y potencial que fija la distribución primaria de la vigente Ley 23548, aún cuando ello se compensare parcialmente vía el incremento de la participación relativa de las transferencias discrecionales nacionales. Es por tanto interesante, en el contexto actual, estudiar el cambio gradual pero sostenido de la composición de la restricción presupuestaria gubernamental subnacional y las consecuencias sobre

los ingresos de los gobiernos provinciales, el nivel de 'responsabilidad'¹ y la provisión de bienes y servicios públicos que, por efecto de sucesivos traspasos, es hoy de casi exclusiva responsabilidad provincial en los principales campos.

Se plantea en consecuencia como objetivo del trabajo, analizar la posible existencia de un efecto desplazamiento² fiscal que actúa sobre la distribución primaria y la acción de conflictos y compromisos³ entre alternativas de financiación que afectan el patrón funcional de provisión subnacional de bienes y servicios, para lo que se recurrirá a un conjunto de variables económicas, fiscales y políticas aplicadas a un modelo econométrico de datos de panel, computado para las 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. Con este fin, la sección II desarrolla antecedentes constitucionales y legales vinculados a las relaciones fiscales Nación-Provincias; la sección III presenta hechos estilizados; la sección IV incluye el modelo de datos de panel utilizado y los resultados de sus estimaciones y la sección V concluye.

2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Si bien las leyes de coparticipación de impuestos entre Nación y provincias se remontan a la tercera década del siglo pasado, la primera referencia constitucional explícita aparece con la reforma de 1994 que dispuso, en su artículo 75, inc. 2º, que “...*una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá*

¹ El término es un neologismo introducido por E. Rezk en los artículos sobre Federalismo Fiscal, como traducción de la expresión inglesa 'accountability' y que hace referencia a la obligación que tienen los gobiernos de rendir cuentas por la forma en que usan los fondos que recaudan de los contribuyentes.

² Efecto Desplazamiento se utiliza como traducción literal de la expresión económica inglesa 'crowding-out'.

³ Conflictos y compromisos se utiliza en este contexto como traducción literal de la expresión económica inglesa 'trade-off'.

regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias...”

Pero si bien la reforma de 1994 dio rango constitucional al marco fiscal vigente entre ambos niveles de gobierno, se remarca que la misma introdujo una importante innovación vinculada a la sostenibilidad de las finanzas provinciales y a su posibilidad de proveer bienes y servicios públicos, ya que dispuso en el mismo artículo que “...no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso...”, criterio que –dicho sea de paso– no se respetara totalmente cuando se transfirieron en los 90’ los servicios educativos primarios y secundarios a las provincias. Se completa esta referencia constitucional con la disposición transitoria sexta (aún incumplida), de que el nuevo esquema debería ser establecido antes del 31 de diciembre de 1996.

Dado sin embargo que el mandato constitucional continúa incumplido, las relaciones fiscales interjurisdiccionales mantienen su legalidad vía la prórroga permanente del régimen ya obsoleto de las Leyes 23548 y 25570, que fijan el siguiente esquema de distribución primaria:

Tesoro Nacional	42,34%
-incluye 40.24% Tesoro Nacional, 1.70% CABA y 0.70% Tierra del Fuego	
Ministerio del Interior, Aportes del Tesoro Nacional	1,00%
Provincias⁴	56,66%

Por otro lado, y en forma muy sucinta, se señala que la distribución primaria mencionada precedentemente toma como base el monto conformado a partir de aplicar los porcentajes que se indican, sobre la recaudación nacional de los siguientes impuestos:

Impuesto a las Ganancias	64 %
-previa deducción de 580 millones de pesos	
Impuesto al Valor Agregado	89 %
Impuestos Internos	100 %
Impuesto sobre Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisa	100 %
Gravamen de Emergencia sobre Premios de determinados Sorteos y Concursos Deportivos	80,645 %

⁴ Se detrae, previamente, de la Masa Coparticipable Bruta, 45,8 millones de pesos mensuales para distribución entre las provincias y, desde la década del 90, 15% para afrontar la emergencia del sistema provisional producida por la aparición del Régimen de Capitalización Individual. En relación a éste último porcentaje, se señala que no obstante la abolición de dicho régimen en 2008, su monto no fue restituido a la masa coparticipable y algunas provincias –entre ellas Córdoba– han recurrido a la Corte Suprema por este punto.

Impuesto sobre Capitales de Cooperativas	50 %
Impuesto sobre Ganancia Mínima Presunta	100 %
Impuesto sobre Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria	30 %
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas	100 %

Aún cuando no incluidas en la Ley de Coparticipación vigente, las provincias reciben transferencias de libre disponibilidad originadas en la recaudación nacional de los siguientes impuestos, en la participación que en cada caso se estipula⁵:

Impuesto sobre los bienes personales	
Provincias (sin Capital Federal)	54,98 %
Provincias y Capital Federal	6,27 %
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)	30 %

Las provincias argentinas reciben además transferencias de no libre disponibilidad, o de asignación específica, cuyos exponentes más relevantes (por su importancia y magnitud) son las originadas en el Impuesto Nacional sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural y en la recaudación de los derechos de exportación sobre la soja. En el

⁵ Las transferencias no sufren en este caso la detracción del 15% destinada al pago de obligaciones provisionales nacionales ni de los 45,8 millones de pesos mensuales. La distribución secundaria se realiza en base a los coeficientes de la Ley 23548.

primer caso, la distribución primaria del 79% de la recaudación del mencionado impuesto es la siguiente⁶:

Tesoro Nacional	29 %
Provincias	29 %
Fondo Nacional de la Vivienda	42 %

En el caso del Fondo Federal Solidario de la Soja, creado en 2009, se distribuye entre las provincias el 30% de lo recaudado en concepto de derechos de exportación de este cereal, siendo los porcentajes de la distribución secundaria fijados ad-hoc por la reglamentación vigente. Las provincias deben explícitamente manifestar su intención de hacerse acreedoras a este Fondo y cumplir con los siguientes dos requisitos: a) transferir a sus municipios al menos el 30% de lo que reciban (o el porcentaje fijado en sus leyes de coparticipación provincial), b) garantizar que el Fondo no será utilizado para gastos corrientes ni por la provincia ni por los municipios.

Completan el esquema un importante conjunto de transferencias, generalmente discrecionales y de no libre disponibilidad, que las provincias reciben para aplicar a programas diversos de carácter social y de lucha contra la pobreza, de generación de empleo, de promoción regional y de pequeñas empresas, de promoción de la salud y la salubridad ambiental y de provisión de infraestructura que, como se mencionara precedentemente, alcanzaron en la última década, una participación no desdeñable en la financiación provincial.

Una evaluación crítica del esquema de financiación interjurisdiccional requiere reconocer que el enfoque de las Finanzas Federales, como se lo definiera en la Introducción, está presente en la Constitución Nacional de Argentina y que no solo reconoce amplias

⁶ El 21 % restante se destina a la Administración Nacional de Seguridad Social.

facultades tributarias y de gasto a las provincias sino que además promueve que éstas acuerden (en un marco de paridad política y mediante leyes convenio) mecanismos interjurisdiccionales para la distribución de recursos impositivos y la provisión de servicios públicos. Debe además señalarse que el enfoque se caracteriza por privilegiar la devolución, en lugar de la delegación de funciones, favoreciendo así un mayor grado de responsabilidad subnacional al propender a una profundización en el uso de sus propias bases tributarias por parte de provincias y municipalidades.

Sin embargo, el detalle precedente muestra que solo una parte de la financiación al sector subnacional se compone de transferencias automáticas de libre disponibilidad, que se introducen (como en el caso de los Impuestos a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente) tributos que no se coparticipan como el resto, que existe una parte importante de transferencias impositivas sujetas a reglas pero que incluyen fondos con asignación específica y que se acrecienta la participación de las transferencias discrecionales. Esta evolución del Federalismo Fiscal argentino presenta –como se anticipara– rasgos comunes a una Relación de Agencia, caracterizada por la concentración de la recaudación en manos del principal (gobierno nacional) y una delegación o desconcentración del gastos a los agentes (provincias y municipios), que se aleja bastante de lo que el economista canadiense Richard Bird (1995) denominó Finanzas Federales, más afín a la noción de Escuela de la Elección Pública en la que las distintas jurisdicciones acuerdan sus relaciones fiscales en un marco constitucional-institucional que las cuenta como pares.

3. CONSIDERACION DE LOS HECHOS ESTILIZADOS

La importancia alcanzada por los niveles subnacionales argentinos, en especial el provincial, en la provisión de bienes y servicios públicos queda claramente reflejada en los porcentajes de la Tabla 1, con información consolidada para el año 2011:

Tabla 1. Argentina: Gasto Público Consolidado. Año 2011 (en Porcentajes)

Gasto Público Nacional	53,30 ¹	48,00 ³	40,90 ⁴	36,45 ⁵
Gasto Público Provincial	38,20 ²	42,50 ³	47,20 ⁴	50,55 ⁵
Gasto Público Municipal	8,50	9,50	11,90	13,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación

Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda, MECON.

1. Neto de transferencias corrientes y de capital a las provincias y municipios
2. Neto de transferencias corrientes y de capital al nivel municipal
3. Neto de transferencias y de pago de intereses
4. Neto de transferencias y de prestaciones de seguridad social
5. Neto de transferencias, pago de intereses y prestaciones de seguridad social

Como se observa en primer lugar (columna 2 de la tabla), el porcentaje correspondiente al Gasto Público Nacional es superior al subnacional (provincial y municipal) cuando solo se eliminan las transferencias corrientes y de capital interniveles. Dicha preeminencia cesa (columnas 3 de la tabla) cuando se considera el impacto de las jurisdicciones en la prestación de los servicios públicos más característicos y no se toma en cuenta la incidencia del pago de intereses, ya que ahora la participación porcentual del nivel subnacional es ligeramente superior al del nivel nacional. Si se observa que en Argentina la Seguridad Social es prácticamente una responsabilidad nacional⁷, por ser el nivel que recibe la financiación y el que ejecuta el gasto, la columna 4 es la que refleja con más precisión la prestación de los bienes y servicios públicos a la población (seguridad, justicia, educación, salud, entre los principales) y muestra el claro liderazgo alcanzado por el nivel provincial y el

⁷ Un número importante de provincias mantienen Cajas para el pago de jubilaciones y pensiones a los empleados públicos provinciales y municipales (de su jurisdicción), por lo que su incidencia no es necesariamente menor en el gasto público provincial, como se muestra la Tabla 2.

crecimiento del nivel local de gobierno. Este rasgo se agudiza (columna 5) cuando se excluye el cómputo de los intereses en el cálculo del gasto por nivel de gobierno.

Los rasgos señalados precedentemente, a partir de los porcentajes de la Tabla 1, encuentran su correlato cuando se analizan los porcentajes de la Tabla 2 que sigue y que muestra la composición funcional del Gasto Público Provincial en el período 2008-2011. Como se observa, el 90% de dicho gasto está concentrado en tres funciones: Servicios Sociales, Administración Gubernamental y Servicios de Seguridad; la participación porcentual de los dos últimos no es en realidad casual, dado que el carácter federal del país coloca en manos de las provincias no solo la responsabilidad por financiar la administración general (Poder Ejecutivo) y el funcionamiento de los Poderes Legislativo y Judicial (servicio de Justicia), sino además organizar y sostener la fuerza que mantiene el orden público (las policías provinciales) y los establecimientos carcelarios.

El cambio fundamental se produce en la participación porcentual de los servicios sociales a partir de que el Gobierno Nacional les transfirió, en los 80's-90's⁸, la responsabilidad del servicio educativo inicial, primario y secundario el que –como lo muestra la Tabla 2– representa poco menos de un tercio del total de los gastos provinciales; a ello deben agregarse los servicios de salud, asistencia social, vivienda y agua potable, también transferidos, las prestaciones jubilatorias que aún varias provincias mantienen bajo su responsabilidad⁹; debe señalarse que estos últimos cinco ítems representan en conjunto una participación porcentual algo superior al 20% del total de gastos afrontado por los gobiernos provinciales, por lo que su incidencia no es menor.

⁸ El grueso de los servicios de educación primaria se transfirió a principios de los 80 y los de educación secundaria a comienzos de los noventa.

Tabla 2. Argentina: Clasificación Funcional del Gasto Público Provincial. Años 2008-2011 (en Porcentajes)

	2008	2009	2010	2011
Administr. Gubernamental	22,1%	21,6%	22,5%	22,1%
Servicios de seguridad	7,4%	7,5%	7,5%	7,9%
Servicios sociales	61,0%	61,7%	60,4%	60,7%
Salud	9,6%	10,1%	10,0%	10,2%
Promoción y asistencia social	4,2%	4,0%	4,1%	3,9%
Seguridad social	11,6%	11,9%	11,8%	11,9%
Educación y cultura	29,0%	29,3%	28,4%	28,8%
Ciencia y técnica	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Trabajo	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
Vivienda y urbanismo	3,5%	3,6%	3,7%	3,2%
Agua potable y alcantarillado	1,2%	1,2%	1,2%	1,4%
Otros servicios urbanos	1,4%	1,0%	0,7%	0,9%
Servicios económicos	7,9%	7,6%	8,1%	8,0%
Deuda pública	1,6%	1,7%	1,6%	1,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda, MECON.

En línea con los objetivos del presente trabajo, y previo a la estimación econométrica del modelo de panel, el próximo paso consistió en determinar –para cada una de las jurisdicciones provinciales y como promedio para el período 2008 - 2011– los porcentajes de gasto público clasificados por función, junto con los valores porcentuales de las siguientes cuatro variables: AUT1 (Recursos Tributarios Provinciales Propios/Recursos Tributarios Totales), AUT2 (Recursos Tributarios Provinciales Propios + Coparticipación/Recursos Tributarios Totales), DF (Transferencias Corrientes Nacionales/Total Ingresos Corrientes) y Gasto Provincial en Bienes de Capital.

El resultado del ejercicio, presentado en la Tabla 3 siguiente, permitió identificar posibles relaciones entre las diferentes categorías de gasto y las variables definidas en el párrafo precedente y extraer conclusiones preliminares sobre el efecto de los distintos niveles de 'responsabilidad' o responsabilidad fiscal (indicada en este caso por un mayor o menor acceso a recursos fiscales de la propia jurisdicción) y de las transferencias corrientes nacionales sobre el patrón de provisión de bienes y servicios públicos de la respectiva jurisdicción provincial.

Como se esperaba, el ejercicio resumido en la Tabla mostró resultados preliminares coincidentes con las hipótesis que sustentan este trabajo las que –como se verá en la próxima sección– serán corroborados por la estimación econométrica del modelo de panel. En este sentido, se enfatiza que la utilización de las dos primeras variables (Aut 1 y Aut 2) responden al fin de evaluar el esfuerzo fiscal que las provincias realizan sobre sus propias fuentes tributarias, por oposición a respaldarse en fondos provenientes de otra jurisdicción (caso de las transferencias corrientes), como también para tratar de inferir si el crecimiento de los últimos determina a su vez algún tipo de comportamiento provincial respecto de los primeros (concretamente si se evidencian efectos crowding out). Esta hipótesis recibe una confirmación parcial, aunque no del todo concluyente, a partir de las cifras de la tabla precedente ya que aquellas jurisdicciones que recibieron porcentajes más altos de transferencias corrientes en relación a sus ingresos corrientes (p.e. Misiones, Chaco, Jujuy o La Rioja) tienen a su vez porcentajes muy bajos de recaudación propia¹⁰. No se debe descartar sin embargo un efecto

¹⁰ La afirmación de resultados parcialmente concluyentes se funda en el hecho de que no todas las provincias con menos del 21% de recaudación propia tienen altos porcentajes de transferencias y, por el contrario, en San Cruz las transferencias representan el 15%, con recursos propios del orden del 30%, aunque en este último caso impactan fuertemente las regalías petroleras.

Tabla 3. Argentina: Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios Provinciales, las Transferencias Corrientes y el Gasto Provincial según Clasificaciones Funcional y por Objeto (Promedio 2008 – 2011)

Provincias	Aut 1	Aut 2	Tr. Corr	Adm Gen.	Seg.	Serv. Soc.	Serv. Econ	Gtos Cap.
C.de Buenos Aires	90	100	1	12	4	78	5	16
Buenos Aires	56	92	10	21	9	64	3	5
Neuquén	43	85	4	22	6	59	3	10
Córdoba	36	85	9	21	9	61	7	10
Chubut	35	82	2	20	6	59	14	27
Santa Fe	34	85	6	21	9	64	5	9
Mendoza	33	85	8	29	19	45	14	16
Santa Cruz	30	81	15	22	6	55	16	27
Tucumán	26	82	9	32	6	55	6	21
Río Negro	25	82	6	25	9	57	8	13
Tierra del Fuego	25	81	4	35	8	54	3	5
La Pampa	23	83	4	20	7	62	11	22
Entre Ríos	22	83	10	20	8	62	9	13
Misiones	21	80	13	18	5	54	22	26
San Luis	21	82	4	20	6	54	20	47
Salta	20	80	7	28	9	51	10	18
San Juan	16	82	5	26	5	52	16	26
Chaco	12	80	13	24	5	63	7	15
Corrientes	11	78	6	26	7	60	6	12
Jujuy	10	80	20	34	7	52	6	15
Catamarca	10	80	4	34	5	49	11	21
Sgo. del Estero	10	80	6	22	5	48	25	37
La Rioja	7	80	18	32	6	52	8	20
Formosa	6	80	6	21	5	61	11	27

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda, MECON.

Aut 1, Recursos Tributarios Provinciales Propios/Recursos Tributarios Totales.

Aut 2, Recursos Tributarios Provinciales Propios +Coparticipación/Recursos Tributarios Totales.

Tr. Corr., Transferencias Corrientes /Ingresos Corrientes.

Adm. Gen., Proporción del Gasto Provincial destinado a Administración General.

Seg., Proporción del Gasto Provincial destinado a Seguridad.

Serv. Soc, Proporción del Gasto Provincial destinado a Servicios Sociales.

Serv. Econ, Proporción del Gasto Provincial destinado a Servicios Económicos.

Gtos. Cap., Proporción del Gasto Provincial destinado a formación de capital físico.

desplazamiento más profundo sobre la utilización de bases tributarias propias ya que las cifras de la Tabla 3 muestran que, aún excluyendo las 4 provincias mencionadas y Santa Cruz, el promedio de la incidencia promedio de las transferencias corrientes respecto de los ingresos corrientes alcanzó a 6%.

Un rasgo importante a ser destacado es la evidencia preliminar de la correlación inversa existente entre autonomía financiera y participación del gasto provincial en Administración General; mientras que en las provincias con autonomía financiera mayor del 30% y menor participación de las transferencias corrientes en sus ingresos, dicha categoría funcional difícilmente supera el 20% del total de gastos, el porcentaje se eleva al 25%-35% en las jurisdicciones con menores recursos fiscales propios y mayor dependencia de las transferencias corrientes. Esta conclusión es sumamente importante si se considera que gran parte del ítem Administración General va a Salarios (o su contraparte el Empleo Público en muchos casos innecesario), ya que estaría avalando la existencia de menor 'responsabilidad' en aquellas jurisdicciones más dependientes tanto de los fondos de coparticipación como de las transferencias. Resulta sin embargo difícil de explicar el caso de Mendoza, con alta autonomía financiera e importante gasto en Administración General y el de Formosa¹¹, que representa la situación opuesta.

Una manera alternativa de evaluar el mismo tema es a través de la participación gasto provincial en Servicios Sociales, de forma tal que en aquellas provincias en las que los recursos fiscales propios están por encima del 30% del total de sus ingresos (caso de Capital Federal, Buenos Aires, Neuquén, Córdoba, Chubut y Santa Fe) la prestación de servicios sociales (básicamente Educación y Salud) tiene a su vez un piso del 60% del total de sus gastos¹², mientras que cuando los

¹¹ Ayuda, en el caso de Formosa, la baja participación de las transferencias corrientes.

¹² Nuevamente Mendoza es la excepción en este caso.

ingresos fiscales propios no superan el 21% (Misiones, San Luis, Salta, San Juan, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja) la participación de los servicios sociales es mucho más baja e inferior al 55%, salvo por los casos de Chaco, Corrientes y Formosa.

Dos casos merecen un comentario particular; en primer lugar la provincia de Tucumán, que no obstante poseer una base impositiva propia del orden del 26% tiene porcentajes relativamente altos tanto de servicios sociales (55%) como de administración gubernamental (32%), lo que sin embargo se explicaría por la tasa de desempleo provincial y una mediana incidencia en sus ingresos de las transferencias corrientes (entre 9% y 10%) que de alguna forma atenúa a la primera. La fuerte incidencia del gasto en Administración General en Tierra del Fuego (35%) puede en este caso estar reflejando un problema de escala ante la necesidad de proveer el mismo en una jurisdicción tan pequeña. Finalmente, el resto de las jurisdicciones (Santa Cruz, Río Negro, La Pampa, Misiones y San Luís), con una autonomía financiera de entre el 21% y el 30%), muestran valores para Administración General y provisión de Servicios Sociales que tienden a avalar la hipótesis planteada de 'responsabilidad'.

Como comentario final del análisis que sugieren los resultados de la Tabla 3, se señala que en todos los casos, los fondos de coparticipación de la ley 23548 y las regalías parecen haber jugado un rol de igualación en la restricción presupuestaria de los gobiernos provinciales ya que, sumados a los recursos propios, los fondos de libre disponibilidad alcanzan en general una participación del 80% de los ingresos provinciales.

4. ESTIMACION DE UN MODELO DE PANEL

Como ya fuera planteado en la Introducción, uno de los intereses de la investigación era analizar la provisión de bienes y servicios públicos por parte de las provincias, a partir de su desempeño fiscal.

Esto necesariamente conlleva analizar si ciertos patrones de financiación provincial son más favorables que otros para una mejor provisión de bienes, como sería el caso de una mayor autonomía financiera (recursos fiscales propios más coparticipación) versus una mayor dependencia respecto de transferencias discrecionales o de asignación específica.

Con este fin, se estimó un modelo de datos de panel bajo la variante de datos agrupados, para el período 2008-2011 y se utilizaron las series provinciales (en valores corrientes) de los ingresos corrientes y de capital provinciales y de gastos provinciales por función disponibles en la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, Secretaría de Hacienda (www.mecon.gov.ar). La evaluación empírica se completó con una segunda estimación, mediante el método de varianza robusta, destinada a descartar la posibilidad de heterocedasticidad, riesgo siempre presente cuando se usan unidades de sección transversal.

Se estimaron econométricamente variantes de las siguientes ecuaciones del modelo de datos de panel:

$$\blacksquare G_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i} A_{T_t} + \beta_{3i} DF_t + \beta_{4i} A_t + \mu_{it}$$

$$\blacksquare GC_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i} A_{T_t} + \beta_{3i} DF_t + \beta_{4i} A_t + \mu_{it}$$

con las siguientes variables endógenas:

- G_{it} representando las categorías funcionales del gasto público provincial.
- GC_{it} representando la proporción del gasto provincial en capital respecto del gasto público provincial total.

siendo β_{1i} la ordenada al origen.

y representando μ_{it} la perturbación aleatoria, sujeta a los clásicos supuestos de $E(\mu_{it}) \sim N(0, \sigma^2)$.

Las variables exógenas se definieron como:

AUT_t : representando el nivel de autonomía financiera del nivel provincial argentino, utilizándose a su vez las siguientes variantes:

- AUT_{1t} : Recursos Tributarios Provinciales Propios / Recursos Tributarios

Totales

- AUT_{2t} : Tributación Provincial Propia + Coparticipación/ Recursos Tributarios Totales

DF_t : representando la dependencia financiera provincial respecto de las transferencias nacionales y medida como:

- DF_{1t} : Transferencias Corrientes Nacionales / Ingresos Corrientes

Se incluyo asimismo la siguiente variable categórica:

AL_t : representando el grado de alineación del gobierno provincial con el gobierno nacional. Esta asumió el valor 1 cuando se supuso que el gobierno provincial estaba políticamente alineado con el gobierno central y 0 en el caso contrario.

Para la estimación del modelo de datos de panel, con efectos fijos, se recurrió a la modalidad conocida como de varianza robusta, ya que este método permite detectar la posibilidad de heterocedasticidad; esta última anomalía, que implica que la varianza no es constante y

mínima, es muy común en los modelos como el analizado en razón de la heterogeneidad de las unidades de sección transversal. Sin embargo, los resultados obtenidos descartaron el riesgo de heterocedasticidad y reforzaron los resultados previos (no presentados) obtenidos con el método de mínimos cuadrados generalizados. Las tablas siguientes resumen las principales estimaciones econométricas realizadas.

La Tabla 4.a siguiente muestra en primer lugar que las estimaciones de los coeficientes son significativamente diferentes de cero, para un nivel de significación del 5% y con signos de importante implicancia respecto del desempeño fiscal; en primer lugar, cuando los recursos tributarios propios aumentan con respecto al total de recursos (mayor autonomía financiera), tiende a disminuir el gasto asignado a Administración General y, viceversa, este último aumenta a mayor dependencia de la provincia respecto de las transferencias nacionales. Esta conclusión coincide con lo normalmente esperado; es decir, la mayor carga fiscal propia tiende a elevar el grado de 'responsabilidad' de los gobiernos provinciales y a disminuir este tipo de gasto (generalmente asociado al incremento del empleo público) en favor de otras categorías funcionales.

Tabla 4.a. Variable Dependiente: Administración General

	Coeficiente	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0,266	42,90	0,000
AUT1	- 0,150	- 14,25	0,001
DEF1	0,189	3,59	0,037
R ² = 0,28; Número de Observaciones: 96			
DW = 1,96			
F(2,3) = 252,04; Pr.> F=0,0005			

Si bien el ajuste general de la ecuación de regresión, representado por el valor de R^2 , es relativamente bajo, su valor de 0,28 es aceptable para este tipo de estimaciones y no invalida las conclusiones, aún cuando de una forma u otra está indicando la existencia de variables omitidas en el análisis y que ameritan ser investigadas e incluidas. Finalmente, el valor obtenido por la prueba de Durbin-Watson (muy próximo a 2) permite inferir que no existe autocorrelación o correlación serial entre los términos de error.

Los resultados que muestra la Tabla 4.b son similares a los del caso anterior, aunque algo más contundentes, ya que indican que al agregar la coparticipación a los recursos fiscales propios el nivel de 'responsabilidad' aumenta (ver coeficiente negativo de AUT2). Esto no debiera ser causa de sorpresa ya que la coparticipación es en esencia un recurso propio de las provincias, y además de libre disponibilidad, por lo que aumentan la autonomía financiera del nivel subnacional.

Tabla 4.b. Variable Dependiente: Administración General

	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0,639	17,16	0,000
AUT2	- 0,500	- 11,91	0,001
DEF1	0,215	4,23	0,024
$R^2 = 0,24$; Número de Observaciones: 96 DW = 1,97 $F(2,3) = 172,31$; Pr.> F=0,0008			

Las Tablas 5.a y 5.b muestran resultados que complementan perfectamente a los de las dos precedentes y que reafirman la secuencia autonomía financiera, incremento del grado de

‘responsabilidad’ y patrón de prestación de bienes y servicios públicos: la mayor autonomía financiera (producto de un mejor uso de las bases tributarias propias) deriva en mayor prestación de servicios públicos de carácter social los que, como ya se señalara en el análisis estadístico (ver Tabla 2), incluyen fundamentalmente el financiamiento de la Educación y la Salud, pero también el gasto destinado a Asistencia Social, Vivienda, Agua Potable, Salubridad y Sanidad.

Tabla 5.a. Variable Dependiente: Servicios Sociales

	Coeficiente	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0,506	60,91	0,000
AUT1	0,248	18,57	0,000
DEF1	- 0,009	- 0,12	0,909
R ² = 0,39; Número de Observaciones: 96			
DW = 1,98			
F(2,3) = 298,52; Pr.> F=0,0004			

Tabla 5.b. Variable Dependiente: Servicios Sociales

	Coeficiente	Estadístico t	Probabilidad
Constante	- 0,221	- 3,78	0,003
AUT2	0,957	14,30	0,001
DEF1	- 0,015	- 0,22	0,842
R ² = 0,40; Número de Observaciones: 96			
DW = 1,98			
F(2,3) = 153,10; Pr.> F=0,0010			

El hecho de que la variable DF1, representativa de las transferencias corrientes recibidas, no resultara significativamente diferente de cero en ninguna de las dos estimaciones econométricas confirma indirectamente que una mayor autonomía financiera no solamente refuerza la 'responsabilidad' sino también la gobernanza¹³ de los gobiernos provinciales; en el mencionado contexto de gobernanza, el resultado de las Tablas 5.a y 5.b debe entenderse en el sentido de que una mayor autonomía fiscal induce de alguna manera en los gobiernos una asignación más eficiente y equitativa de los recursos que detraen de los contribuyentes o, en otros términos, identificada con el patrón de gastos (en bienes y servicios públicos) al que sus comunidades aspiran.

Se reitera que la utilización del método de varianza robusta descartó (como cuando la utilizó la variable endógena Administración General) la posibilidad de heterocedasticidad. Por otro lado, que en el caso de Servicios Sociales, el ajuste general de las ecuaciones estimadas es bastante superior al encontrado con Administración General, ya que los valores de los R^2 trepan a 0,39 y 0,40 respectivamente.

Un punto que resulta interesante mencionar, cuando se considera la variable endógena Servicios Sociales, es que AUT es más expansiva cuando se incluyen todos los recursos fiscales de libre disponibilidad como impuestos propios, coparticipación y regalías (Tabla 5.b), ello podría estar vinculado a la ocurrencia del Efecto Flypaper del que se ocupó extensamente Porto (2002) en el ámbito nacional; dicho efecto explicaría una excesiva asignación de fondos para la provisión de servicios públicos, a partir de la mayor disponibilidad relativa de transferencias automáticas no condicionadas o fondos de coparticipación.

¹³ Este concepto, traducción de los autores del término inglés 'governance', hace referencia a la situación en la que un gobierno se alinea con las demandas e intereses y deseos de sus gobernados.

Asimismo, se señala que no se encontraron estimaciones de coeficientes estadísticamente relevantes, cuando se incluyó la variable Alineación Política y al estimar la ecuación para el Gasto de Capital Provincial, resultados respecto de los cuales se hará una referencia en las Conclusiones.

Finalmente, Seguridad no fue considerada en las regresiones precedentes, aún cuando es una de las funciones de gasto incluidas en la Tabla 3. Esta decisión se tomó a partir de que la evidencia estadística sugiere que su provisión está más directamente vinculada con la cantidad de habitantes de la respectiva jurisdicción y no con elementos tributarios¹⁴. En general, los porcentajes de la Tabla 3 indican que las provincias de menor tamaño poblacional utilizan entre el 5% y el 6% de sus recursos a este fin, las de población media entre el 7% y el 8% y las de mayor cantidad de habitantes el 9%¹⁵.

5. CONCLUSIONES

En la Argentina, la reforma constitucional de 1994 brindó los elementos político-institucionales necesarios y suficientes para que en

¹⁴ Existen numerosos trabajos argumentando que el delito se incrementa más que proporcionalmente, a partir de cierto escalón de población y, por ende, la necesidad de mayor gasto en seguridad. Hace referencia específica a ello el artículo “La delincuencia en España: Un análisis con datos oficiales” (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior).

¹⁵ Hay, sin embargo, un caso explicable y cuatro excepciones a la regla que resultan difíciles de explicar; el primero es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo 4% no refleja el hecho de que la Seguridad está todavía mayoritariamente a cargo de la Policía Federal (sufragada por el Gobierno Nacional). Las excepciones son, en primer lugar, Tierra del Fuego y Río Negro, con poca población y gasto en Seguridad del orden del 8% y 9% respectivamente; Tucumán es el caso opuesto, ya que con una población relativamente grande solo dedica a este fin el 6% de su gasto y finalmente Mendoza, cuyo 19% para este fin no se condice con jurisdicciones de similar cantidad de población.

un marco de Finanzas Federales se regulen las relaciones fiscales entre el nivel central de gobierno y las provincias

No obstante ello, el análisis de los hechos estilizados muestra que el desempeño y evolución de dichas relaciones, desde los 90 y particularmente en el corriente siglo, marca un retroceso del federalismo fiscal argentino en la dirección una relación 'principal-agente', no obstante el innegable creciente protagonismo de las provincias en la provisión de bienes y servicios públicos.

Cuatro hechos centrales avalan esta afirmación: a) el amesetamiento o tendencia a la disminución de la participación porcentual de los recursos tributarios propios de las provincias; b) la reducción efectiva de los fondos recibidos por las provincias en concepto de distribución primaria, tanto por la creación de impuestos que no se coparticipan o como por la de impuestos que lo hacen parcialmente; c) el crecimiento sostenido de la participación de las transferencias nacionales discrecionales en los presupuestos provinciales; d) la transferencia y delegación de servicios públicos a las provincias (en especial Educación y Salud) sin la total transferencia de recursos.

El análisis estadístico comparativo mostró que a mayor utilización de fuentes tributarias propias (cuando los recursos fiscales propios representaban 30% o más de los recursos tributarios totales) las provincias destinaban –en promedio– no más del 22% de sus fondos en gastos de administración general y por encima del 55% para servicios sociales (educación y salud, principalmente); en el caso de aquellas jurisdicciones que los recursos fiscales propios eran inferiores al 20% del total, los gastos en administración general alcanzaban hasta el 34% del total y los servicios sociales excepcionalmente superaban el 52% del total.

La estimación de un modelo econométrico de datos de panel avaló los resultados preliminares del análisis estadístico, en cuanto al impacto de la autonomía financiera sobre cierta categoría de gastos y brindó suficiente evidencia respecto del desempeño fiscal de las

provincias argentinas, sugiriendo una relación directa entre el nivel de autonomía financiera, el grado de 'responsabilidad' y de gobernanza en dicho nivel de gobierno y el patrón de gastos provinciales por categoría funcional.

En este sentido, las coeficientes de las variables Autonomía Financiera y Dependencia Financiera (en sus versiones más relevantes) resultaron significativamente diferentes de cero y tuvieron el signo esperado, tanto en la primera estimación como la en la realizada por el método de varianza robusta.

No resultaron significativos los coeficientes de la variable categórica Alineación Política del gobierno provincial lo que reflejó sin embargo, a juicio de los autores, la dificultad para identificar y asignar alineaciones políticas claras en el período considerado.

No se obtuvieron tampoco resultados satisfactorios, respecto a signos y/o significación estadística de los coeficientes, cuando se estimaron las ecuaciones correspondientes a Gastos en Servicios Económicos y a Gastos de Capital.

Ello puede reflejar, a juicio de los autores, varias situaciones: en primer lugar, el corto período considerado, que condicionó la cantidad de grados de libertad de las regresiones; asimismo, la escasa relevancia porcentual de los Servicios Económicos y de los Gastos de Capital propios en la mayoría de las provincias y, finalmente, el hecho de que aquellas jurisdicciones que realizaron gastos de capital de alguna magnitud recurrieron al endeudamiento y no a los recursos impositivos o a las transferencias nacionales.

REFERENCIAS

- Bird, R. (1995). "Fiscal Federalism and Federal Finances". *Anales de las 28 Jornadas de Finanzas Públicas*. Córdoba, Argentina.
- Gujarati, D. (2004). *Econometría*. McGraw-Hill Interamericana. México.

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, “*La delincuencia es España: Un análisis con datos oficiales*”, España.

Porto, A. (2002). *Microeconomía y Federalismo Fiscal*. Editorial de la Universidad de La Plata.

SOBRE LOS AUTORES

Maria Amelia Abraham. Cursa el último año de la Licenciatura en Economía y es adscripta al Instituto de Economía y Finanzas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba). Asistente de Investigación en proyectos de Economía del Sector Público.

Alejandro Bonvecchi. Licenciado en Sociología (UBA) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Essex). Profesor Ordinario en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella e Investigador Asistente del CONICET.

Marcelo Capello. Master en Economía (Georgetown University/ILADES). Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Presidente del IERAL de la Fundación Mediterránea.

Walter Cont. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y Doctor en Economía (UCLA). Economista Asociado de FIEL. Profesor Adjunto Ordinario, Universidad Nacional de La Plata. Profesor Adjunto Interino, Universidad de Buenos Aires. Profesor Invitado, Universidad de San Andrés.

Luciana Díaz Frers. Directora de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, UBA. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania. Master en Historia Económica de Países en Desarrollo, LSE, Reino Unido.

Alberto José Figueras. Licenciado en Economía y Licenciado en Administración. Cursos de Especialización en Mercado de Capitales (Río de Janeiro) y Evaluación de Proyectos (Santiago de Chile) y

Sociología (París). Doctor en Economía. Subdirector del IEF (Instituto de Economía de la Universidad Nacional de Córdoba). Miembro del Ciecs (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad) de Conicet.

Sebastián Freille. Doctor en Economía (University of Nottingham). Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.

Carlos Gervasoni. Master en Ciencia Política (Stanford University) y Doctor en Ciencia Política (University of Notre Dame). Profesor Investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

Mauricio A. Grotz. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Cuyo) y en Estadística (Universidad Nacional de Cuyo). Alumno de la Maestría/Doctorado en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Becario CONICET.

Antonio María Hernández. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (Universidad Nacional de Córdoba). Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y ex Convencional Constituyente de la Nación.

Pedro Juarros. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Candidato a Magister (Universidad de San Andrés).

Juan J. Llach. Licenciado en Sociología (Universidad Católica Argentina) y en Economía (Universidad de Buenos Aires). Director del Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía

(IAE-Universidad Austral). Miembro de las Academias Nacionales de Ciencias Económicas y de Educación.

Pedro Moncarz. Doctor en Economía (The University of Nottingham). Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Alberto Porto. Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata). Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Ernesto Rezk. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Córdoba). M.Phil (University of York). Profesor Titular y Director de Instituto de Economía y Finanzas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba).