

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Algunos Hechos Estilizados sobre la Economía Política
del Federalismo Fiscal**

Carlos Gervasoni

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella

20º Seminario de Federalismo Fiscal
Universidad Nacional de La Plata, 21 de Junio de 2017

Panel: “La Economía política de las reformas en gasto, recursos, transferencias y
coparticipación.”

La Economía Política del Federalismo Fiscal: Algunos Hechos Estilizados I

- Hay dos tipos de provincias en Argentina: Productivas y Rentísticas.
- En las productivas (PBA, CBA, MZA, SF) el estado provincial se financia vía impuestos propios y vía transferencias federales que son de magnitud similar o inferior a lo que la AFIP recauda en sus territorios en impuestos coparticipables. Hay un sector privado significativo que produce para el mercado interno y la exportación. Son provincias demográfica y económicamente grandes.
- En las rentísticas (CAT, CHA, FSA, JUJ, LR, SC, SE), el estado provincial se financia esencialmente vía transferencias federales muy superiores a lo que la AFIP recauda en sus territorios. A veces también vía rentas de recursos naturales. Hay un sector privado débil que produce para el estado provincial o exporta recursos naturales. Son demográfica y económicamente pequeñas.
- (Algunas provincias son “intermedias”: Entre Ríos, Rio Negro, San Luis, Salta, Tucumán).

La Economía Política del Federalismo Fiscal: Algunos Hechos Estilizados II

- Las provincias productivas son perjudicadas en el reparto federal (especialmente la PBA), pero sus economías son modernas, diversificadas y dinámicas.
- Las provincias rentísticas reciben fuertes subsidios del resto del país vía transferencias, pero sus economías son tradicionales (agricultura, minería, sector público), poco diversificadas y poco dinámicas (fuera de las grandes inversiones en petróleo y minería).
- Contrariamente a lo esperado, no hay convergencia. A veces por diseño (como cuando el FF subsidia a provincias ricas como TF o SC) o por consecuencias perversas de las transferencias (como cuando las rentas del FF producen la “maldición” del estatismo, el empleo público de productividad cero, la enfermedad holandesa, los gobernadores *rent-seekers*, etc.).

La Economía Política del Federalismo Fiscal: Algunos Hechos Estilizados III

- En las provincias productivas hay intensa competencia política, electorados volátiles e independientes, y pocos incentivos para invertir esfuerzos en obtener transferencias discrecionales. Son “políticamente caras” (legislativamente subrepresentadas y con delegaciones legislativas menos disciplinadas a los gobernadores).
- En las provincias rentísticas los oficialismos son virtualmente invencibles, y cuando son reemplazados por alguna coyuntura especial (Catamarca 2011) o intervención federal (SE 2004), tienden a ser reemplazados por oficialismos igualmente hegemónicos (Juárez → Zamora, seguidos de sus respectivas esposas). Son “políticamente baratas”.
- Las provincias rentísticas tienen por diseño más senadores y gobernadores que las productivas (y representantes en el CFI y otros consejos), no muchos menos diputados, y un control desproporcionado de la presidencia desde 1983.

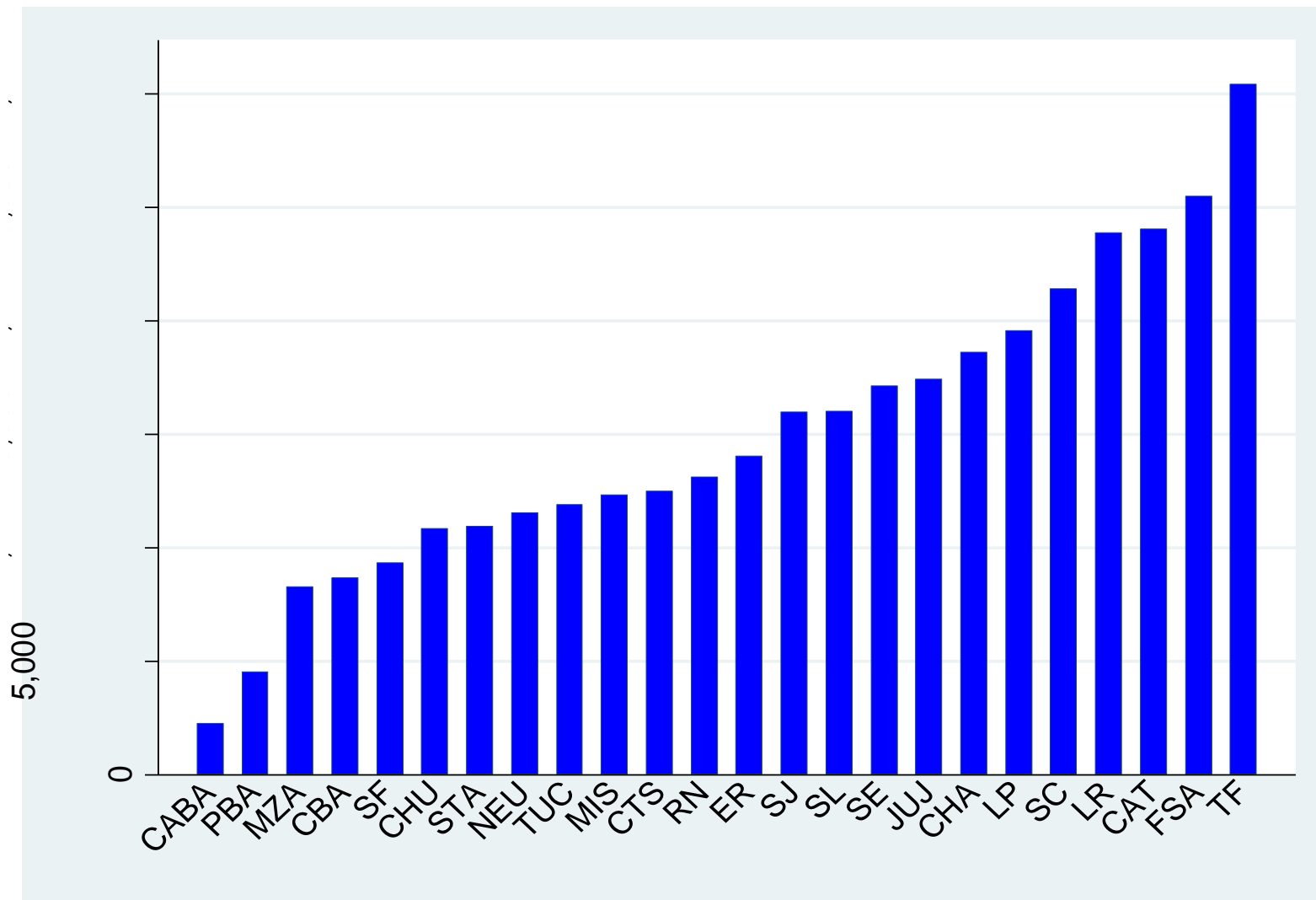
La Economía Política del Federalismo Fiscal: Algunos Hechos Estilizados IV

- En las provincias rentísticas hay una robusta alianza entre oficialismos provinciales, gobiernos nacionales, y electorados que entienden la lógica del rentismo y el bajo mantenimiento. Se nota en la forma en que gobernantes y ciudadanos hablan de “los recursos de la nación” y “lo que llega desde Buenos Aires”.
- En las provincias productivas los electorados y los gobiernos a menudo se enfrentan con el oficialismo nacional y hasta lo desafían políticamente (PBA, CBA, SF, CABA durante el kirchnerismo).
- Paradójicamente dada nuestra historia, la poderosísima provincia de Buenos Aires que se impuso a la Confederación Argentina en Pavón, es hoy (como en 1880) la gran derrotada política y fiscal del sistema federal argentino.
- La nueva configuración política del país, que ha quebrado la alianza nación-provincias rentísticas vs. Buenos Aires, abre una ventana de oportunidad para la reforma, pero más por vía judicial que legislativa.

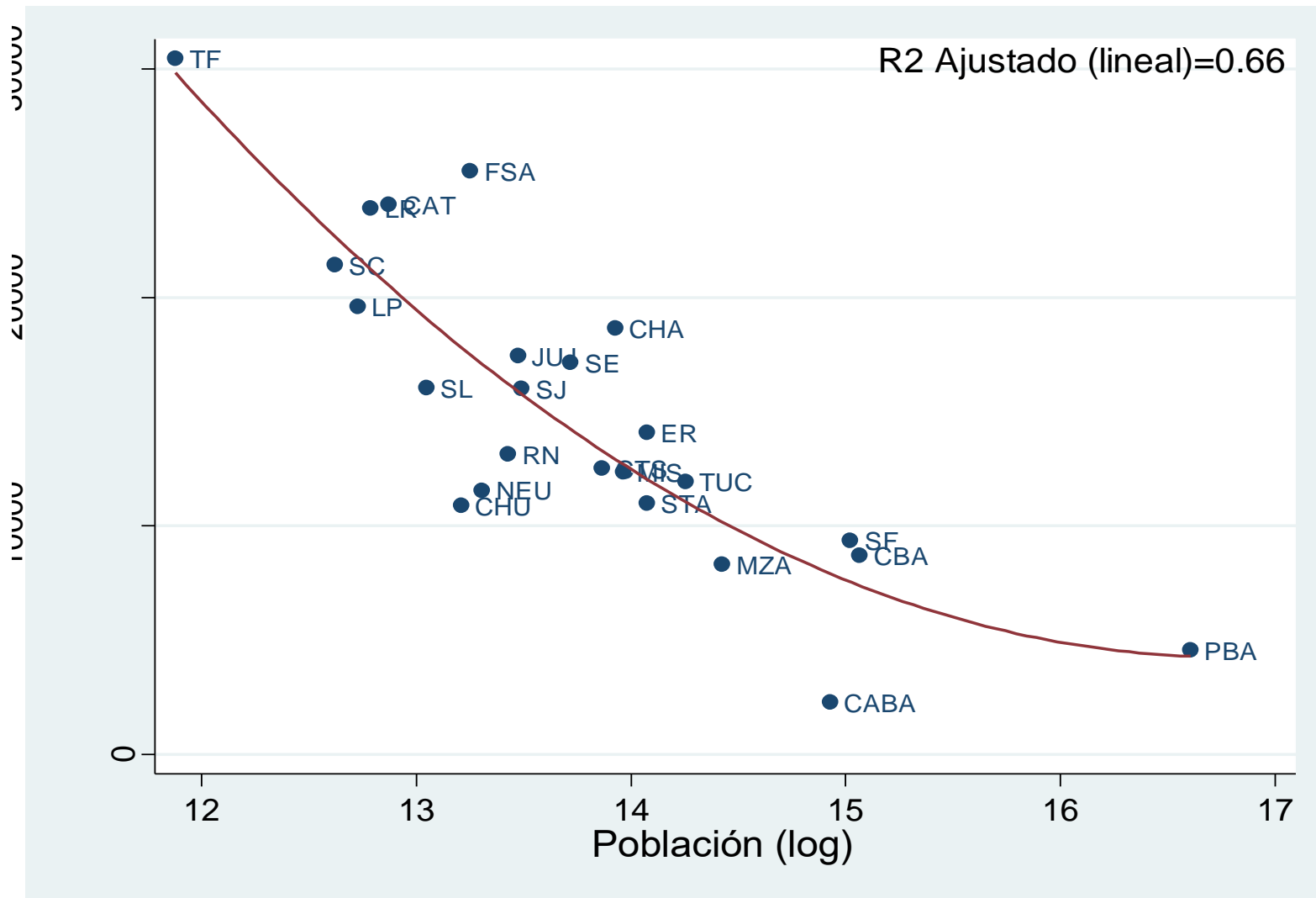
La Relación Fiscal Nación-Provincias: Un Sistema que no Aguanta más Inequidades

- No existen otras federaciones en las que una unidad subnacional reciba transferencias fiscales por habitante 7 veces mayores que las de otras. Tan aguda asimetría podría justificarse en la necesidad de ayudar a las más pobres. Quizás la peor inequidad del sistema reside, justamente, en que las beneficiadas no son las más pobres sino en buena medida las más ricas.
- Las cosas empeoran cuando se consideran los ingresos por regalías de recursos naturales. Estos ingresos se asignan enteramente a las provincias productoras + las provincias con mayores reservas de petróleo y gas tienden a ser también las más beneficiadas por las transferencias federales: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut y Neuquén. No sorprende que el ingreso p/c sea tanto más alto en la Patagonia que en el Norte.
- Inequidades similares asociadas a los regímenes de promoción industrial, que han llevado empleos y producción a lugares como San Luis y Tierra del Fuego a expensas de otras provincias y del bolsillo de los consumidores.
- Todo esto es agravado por la posibilidad que tienen los presidentes de asignar una parte de los recursos en forma discrecional.

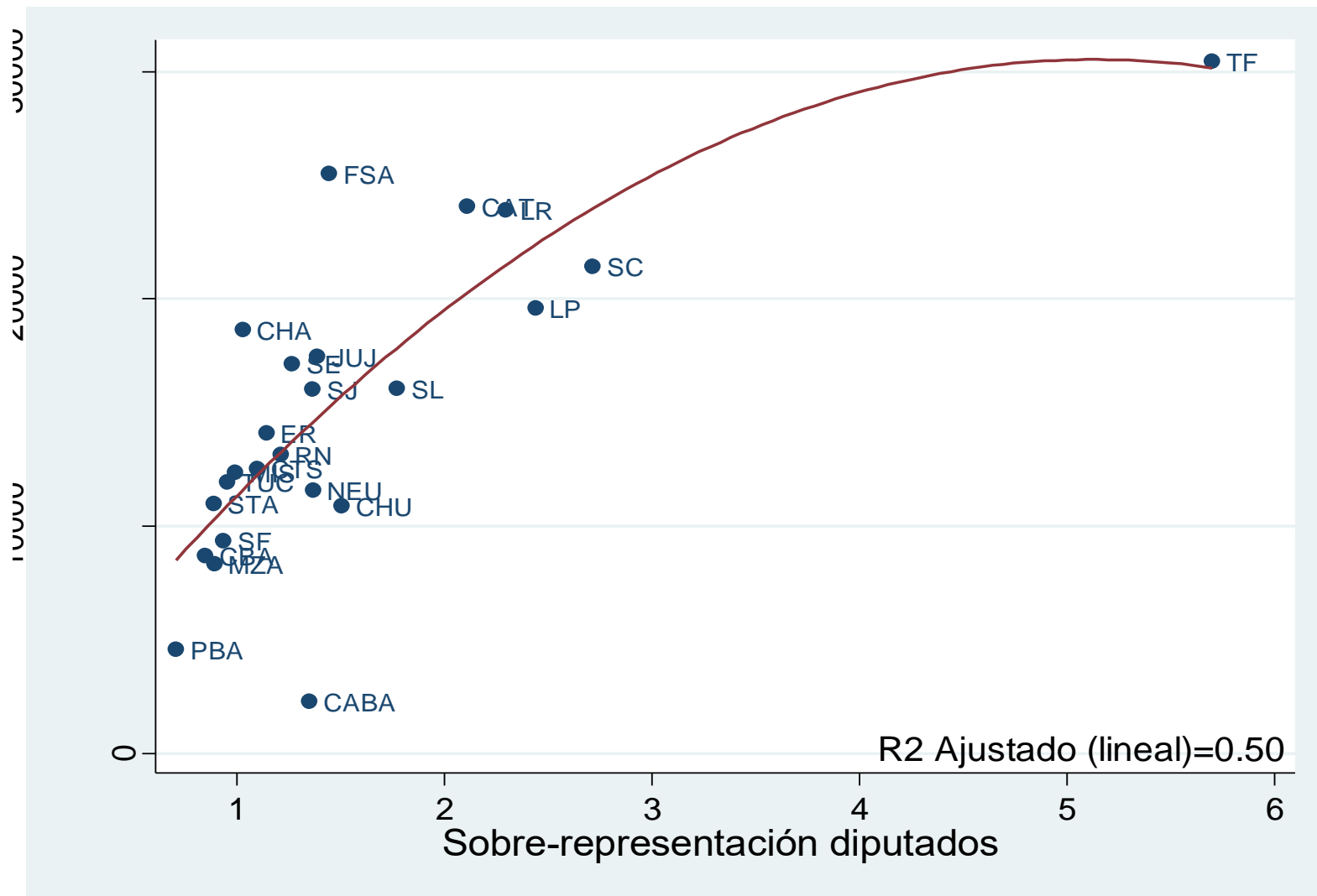
Transferencias Federales Totales p/c por Provincia (2012-14)



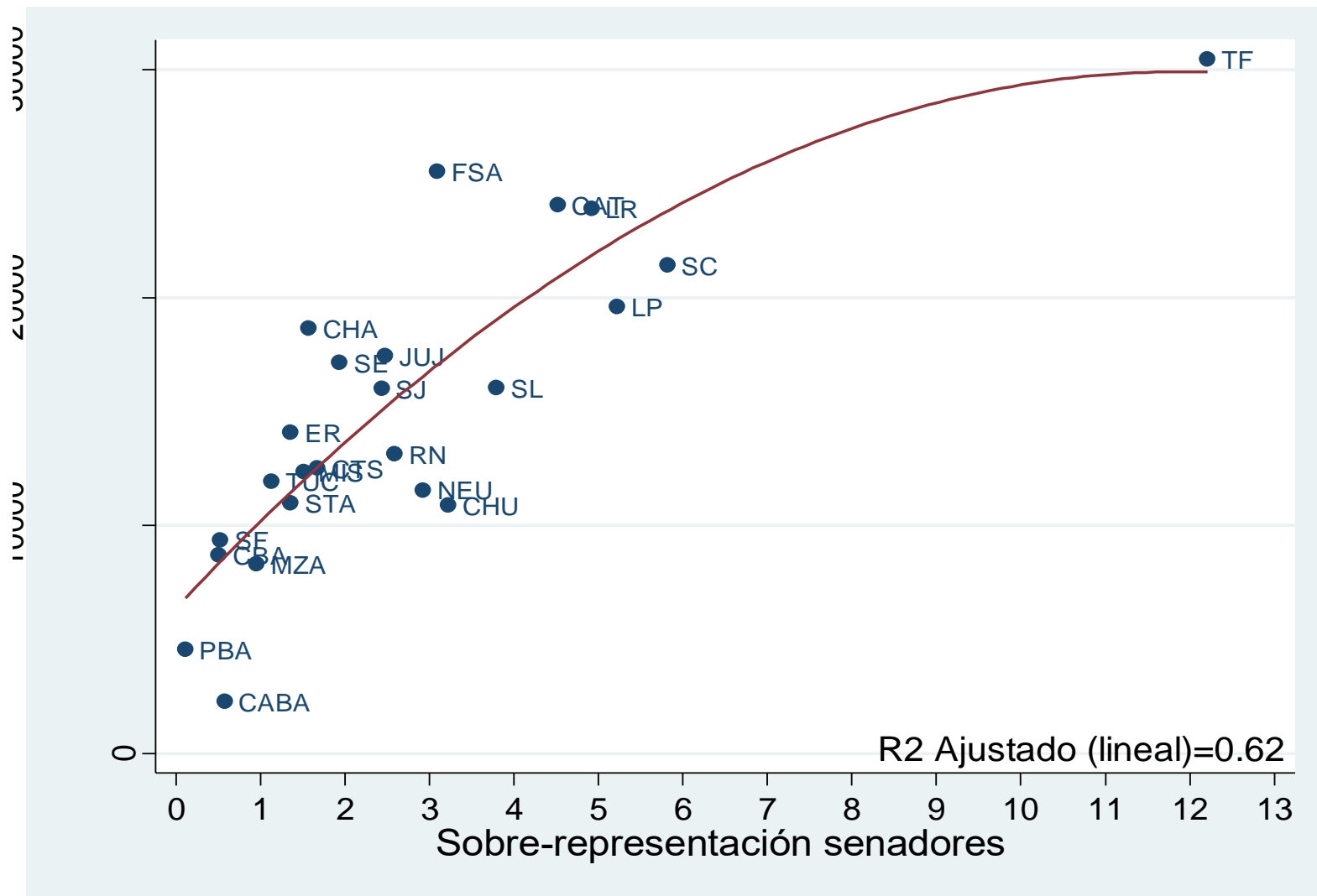
Transferencias Federales Totales p/c según Población



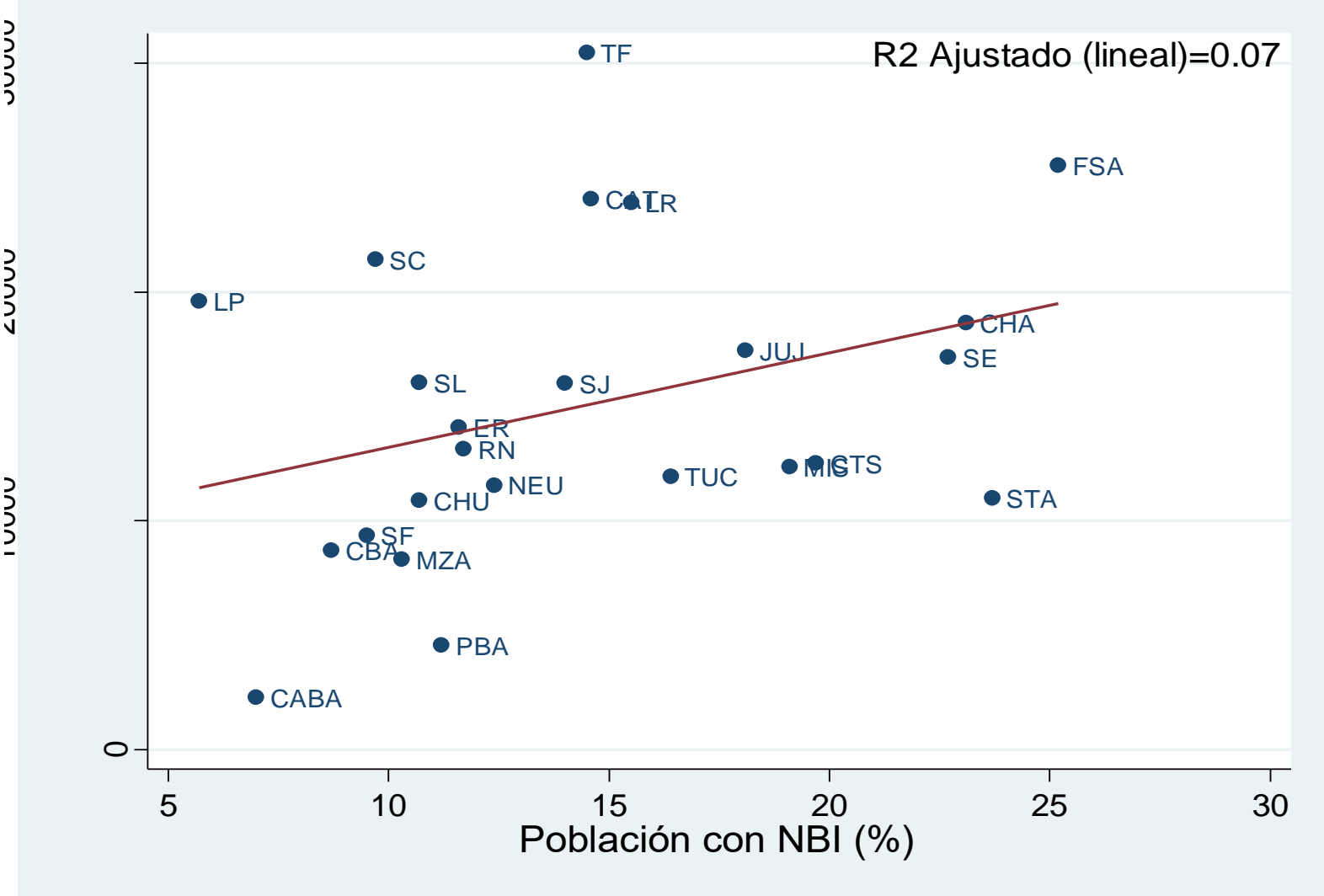
Transferencias Federales Totales p/c y Sobre-representación (Dip.)



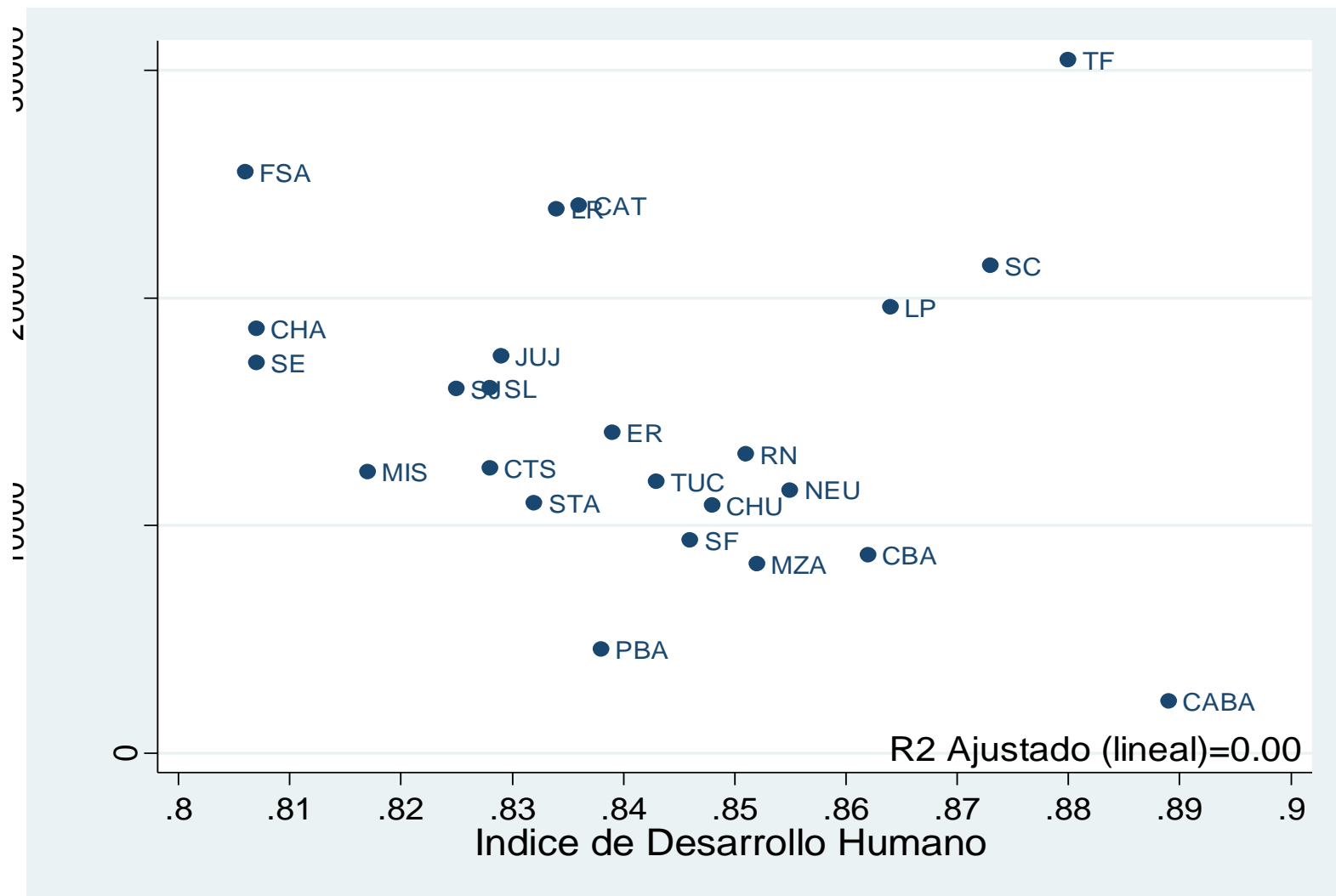
Transferencias Federales Totales p/c y Sobre-representación (Sen.)



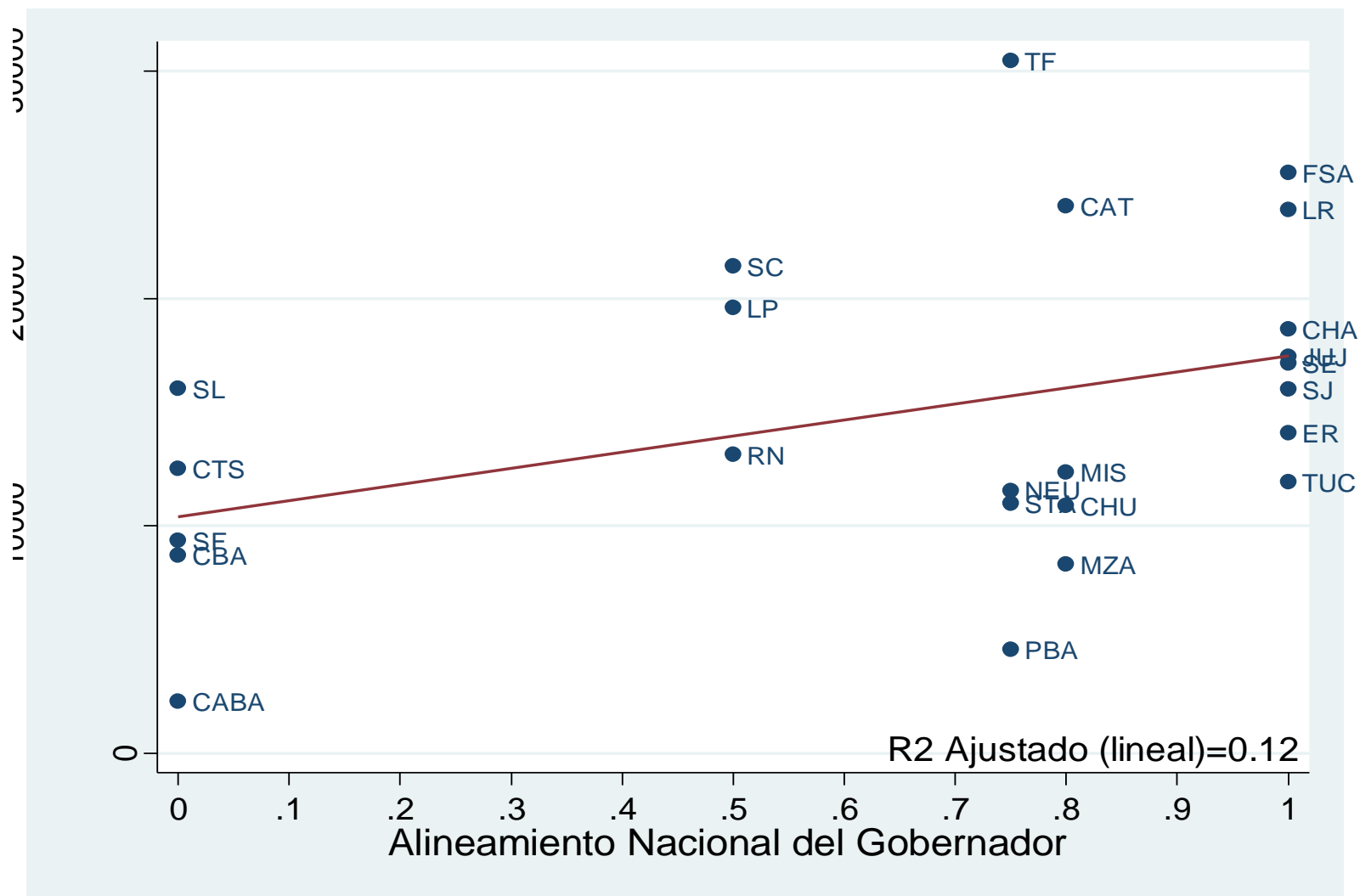
Transferencias Federales Totales p/c y NBI



Transferencias Federales Totales p/c e IDH



Transferencias Federales Totales p/c y Alineamiento Gobernador



Modelos Multivariados

	Modelo 1	Modelo 2	
IDH	-136,692***		
	(33,526)		
NBI		336**	
		(140)	
Población (log)	-2,477***	-3,115***	
	(836)	(970)	
Sobrerep. Diputados	4,324***	2,811***	
	(908)	(930)	
Alineamiento gobernador	1,298	2,280	
	(1,682)	(2,013)	
	156,498***	47,147***	
	(27,052)	(15,140)	
R2 Ajustado	0.86	0.79	
N	24	24	

Conclusión

- 1) Diferencias extremadamente elevadas en la distribución secundaria no justificadas por ningún criterio normativo claro. No sabemos por qué TF, que tiene promoción industrial y regalías (y el segundo mayor IDH del país) recibe casi el triple de transferencias que la mucho más pobre Salta.
- 2) En ausencia de criterios objetivos de reparto, se puede hacer un análisis estadístico de los criterios distributivos *de facto*: Los mejores predictores del reparto interprovincial son la población (normativamente problemático), la sobre-representación legislativa (indefendible), el nivel de desarrollo (normativamente deseable) y, con menos evidencia, el alineamiento del gobierno provincial con el nacional (indefendible).
- 3) La Constitución (art. 75 inc. 2) pide al congreso legislar sobre la cuestión, asegurando que la distribución secundaria contemple “criterios objetivos de reparto”, que sea “equitativa, solidaria”, y que dé “prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Si en 22 años los legisladores no han cumplido el mandato constitucional, quizás deba la CSJ intervenir diciendo lo obvio: que el actual régimen de FF es alevosamente inconstitucional.