

2009

Documentos de Trabajo

Año 2009/Nº 2

FEDERALISMO FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. BASES PARA UN FONDO DE CONVERGENCIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

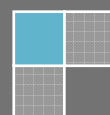
Roberto Dib Ashur
Daniel Sánchez
Gastón Carrazán
Pablo Pagani

El presente trabajo fue presentado en las VIII Jornadas Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas del Sector Público, organizadas por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas y por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Entre Ríos, en Paraná, del 27 al 29 de Mayo de 2009. Este trabajo fue distinguido con el Primer Premio de dichas Jornadas.

Instituto de Investigaciones Económicas

FCEJyS - UNSa

25/11/2013



FEDERALISMO FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

BASES PARA UN FONDO DE CONVERGENCIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

**Tema: Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Propuestas
Alternativas al Estado Actual**

**VIII Jornadas Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas
del Sector Público.**

Paraná, Entre Ríos.

27, 28 y 29 de Mayo de 2009.

Autores:

CPN. Roberto Dib Ashur

Lic. Daniel Sánchez Fernández

Lic. Gastón Carrazán Mena

Lic. Pablo Pagani

Índice de Contenidos

| | |
|---|----|
| Introducción | 5 |
| Capítulo 1: El Federalismo Fiscal | 6 |
| Propósitos Económicos de un Régimen Federal de Impuestos | 7 |
| La Coparticipación Federal de Impuestos. Historia y Evolución | 9 |
| El 1º Régimen de Coparticipación Federal: La Ley 12.147 | 10 |
| Las Deficiencias del 1º Régimen y la Reforma de 1973 | 11 |
| La Reforma de 1980: Reorientación de Recursos al Est. Nac. | 13 |
| El Fin del Régimen de la Ley 20.221: El Régimen Transitorio | 13 |
| La Coparticipación Federal en la Actualidad: Ley 23.548 | 13 |
| Capítulo 2: Convergencia Económica entre las Provincias Argentinas | 18 |
| Criterio de Evolución en el Tiempo | 19 |
| Criterio de Convergencia Absoluta | 22 |

| | |
|---|-----------|
| Beta Convergencia | 22 |
| Sigma Convergencia | 27 |
| Capítulo 3: Bases para un Fondo de Convergencia en la Rep. Argentina | 28 |
| El Fondo de Convergencia y la Responsabilidad Fiscal | 31 |
| El Fondo de Convergencia Nacional. Propuestas Alternativas | 32 |
| Alternativa 1: Enfoque de Convergencia en Crecimiento | 32 |
| Criterio de Elegibilidad | 32 |
| Criterio de Distribución | 33 |
| Factores de Distribución y Ajuste | 34 |
| Población | 34 |
| Desempleo | 34 |
| Superficie | 35 |
| Dispersión de la Población | 35 |
| Distancia Relativa al Puerto | 36 |
| Ajuste según Inversa PBGpc | 36 |
| Distribución del Fondo | 38 |

| | |
|---|----|
| Alternativa 2: Enfoque de Convergencia en Niveles de Pobreza | 39 |
| Criterio de Elegibilidad | 39 |
| Criterio de Distribución | 40 |
| Distribución del Fondo | 41 |
| Alternativa 3: Enfoque Integral | 41 |
| Criterio de Elegibilidad | 41 |
| Criterio de Distribución | 42 |
| Distribución del Fondo | 43 |
| Impacto del Fondo de Convergencia en las Provincias | 44 |
| Conclusiones | 45 |
| Bibliografía | 46 |

Introducción

En este trabajo se presenta una propuesta para un Fondo de Convergencia para la República Argentina.

En primer lugar se examina la historia y estructura de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos con particular énfasis en la influencia de este régimen hacia las disparidades entre las economías provinciales.

Luego se testea la hipótesis de convergencia de las provincias en el contexto de la Ley de Coparticipación Federal -pues, en el génesis de su creación, la pauta principal era la solidaridad con prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio- hecho que se demostró no solo nulo, sino que por el contrario, se observa una divergencia sostenida en el período analizado.

Por último se presentan las bases de lo que sería este fondo, a partir del estudio de casos internacionales aplicables de manera alternativa al régimen de coparticipación en el país, persiguiendo lo que se podría convertir en la herramienta necesaria para impulsar una tendencia de crecimiento equitativa entre los territorios nacionales en base a la realidad económica de cada Provincia.

Palabras claves: Federalismo, Convergencia regional, Política gubernamental de desarrollo Regional, Crecimiento Regional.

Clasificación JEL: R11, H77, 018, R58.

Capítulo I

El Federalismo Fiscal

Los Gobierno Federales y la Necesidad del Federalismo Fiscal

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal. Un país federal implica que los distintos estados que lo componen se asocien delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, conservando a su vez su autonomía y algunas competencias exclusivas.

Más allá de la cuestión política, uno de los puntos en los cuales resulta más claro el grado de federalismo de un país, es en la administración de los recursos y gastos derivados de la gestión y provisión de bienes públicos, y es aquí donde se dan las mayores pujas entre los distintos niveles del estado.

Estas diferencias se acentúan aún más si coexisten dentro del mismo territorio, estados densamente poblados y desarrollados, con otros con menor población y desarrollo relativo, cuyas diferencias no responden tanto a cuestiones de dotación de factores sino a otras relacionadas con la configuración que la estructura económica del país fue tomando a lo largo de su conformación.

En referencia a esto, Horacio Cao ⁽¹⁾ afirma que las provincias argentinas pueden agruparse según factores políticos, económicos, demográficos y sociales en tres grandes bloques:

- **Provincias del Área Central:** (Centro-Este del País). Alto peso relativo en términos de producto y población, mayor desarrollo de las relaciones sociales y comerciales con indicadores socioeconómicos relativamente mejores.

¹ Cao, H. "Una Nueva Perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos". www.ag.org.ar. Pp 8.

- **Provincias del Área Periférica:** (Provincias del NOA, NEA y Cuyo). Menor nivel de ingresos per cápita y mayores índices de deterioro social. Desarrollo económico y social dependiente de los sistemas de subsidio y de las economías regionales.
- **Provincias del Área Despoblada:** (Provincias de la Patagonia). Baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy altos.

Entonces, el problema no resulta solamente lograr una definición adecuada de las funciones y atribuciones en cuanto a recursos y gastos en la provisión de bienes y servicios públicos, sino además lograr equiparar de manera sustentable, las disparidades mencionadas entre provincias. En Argentina, la solución propuesta a estos problemas resultó el Régimen de Coparticipación Federal.

Pero antes de avanzar sobre este último punto, resulta necesario centrar el análisis sobre los factores que hacen necesaria la existencia de un régimen de coparticipación y los objetivos a los que dicho régimen debería apuntar.

Los propósitos económicos de un régimen federal de impuestos.

Según Mariano Tommasi ⁽²⁾, el federalismo fiscal debe resolver la asignación de las responsabilidades de gasto y los derechos sobre los ingresos, el diseño de las transferencias gubernamentales, y las consecuencias macroeconómicas del comportamiento fiscal a nivel provincial.

En este mismo sentido, para Alberto Porto ⁽³⁾, la necesidad de un régimen federal de impuestos se deriva tanto de los desequilibrios verticales que surgen de las distintas asignaciones de recursos y gastos entre los distintos niveles de un gobierno federal, como

² Tommasi, M. "Notes on Fiscal Federalism", Universidad de San Andrés, Mimeo. Buenos Aires, Octubre 2001.

³ Porto, A. "Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos". Universidad Nacional de la Plata. Documento de Trabajo N° 17. Octubre 1999.

así también de los desequilibrios territoriales existentes entre las regiones. Porto afirma también, que las diferencias entre regiones ricas y pobres, aún cuando estas tengan las mismas funciones y fuentes tributarias, harán que los resultados fiscales sean diferentes entre ellas, y consecuentemente, lo sean también los niveles de provisión de bienes públicos.

El mismo Porto realiza una simulación para el caso Argentino ⁽⁴⁾. Si se considera el PBG de cada provincia, y se aplica una alícuota provincial uniforme del 1% sobre este, la recaudación por habitante sería \$ 210,2 en Tierra del Fuego y \$ 26 en Santiago del Estero. A su vez, si un contribuyente hipotético contara con un ingreso de \$10.000, pagaría en cada provincia \$100 de impuesto. El desequilibrio resulta claro: mientras el contribuyente recibiría bienes públicos por \$ 210 en Tierra del Fuego, estos serían de sólo \$ 26 en Santiago del Estero, aún cuando pague el mismo monto de impuestos en ambas provincias.

Por otra parte, además de los desequilibrios como consecuencia de contar con diferentes bases imponibles, se debe tener en cuenta también que el menor desarrollo relativo presenta para las provincias pobres mayores necesidades fiscales respecto a las ricas, esto es, necesitan proveer mayores cantidades de bienes públicos por habitante, dada la baja provisión de bienes privados.

En ausencia de un régimen federal de impuestos que considere estos factores y reduzca las asimetrías, las consecuencias no recaerán sólo sobre las provincias pobres sino también sobre las ricas, dado que por ejemplo, deberán hacer frente a incrementos en su población a causa de las migraciones internas inducidas por los desequilibrios fiscales y las diferencias en el grado de desarrollo.

⁴ Los cálculos se realizan simulando la recaudación fiscal con una alícuota del 1% sobre el PBG provincial en pesos de 1993.

La Coparticipación Federal de Impuestos. Breve Historia y Evolución

Argentina es históricamente y constitucionalmente una república federal. Fueron las provincias quienes crearon la nación adoptando en 1853 su primera constitución, estableciendo para ambos gobiernos, atribuciones y derechos, tanto por el lado de los recursos como del gasto.

Siguiendo a Nuñez Miñana ⁽⁵⁾, es posible establecer tres periodos en las relaciones financieras intergubernamentales en Argentina:

- a) **1853 – 1890, Separación de Hecho de Fuentes Tributarias:** Se caracterizó por la separación de hecho de las fuentes tributarias, siguiendo lo establecido en la Constitución Nacional de 1853. El esquema de distribución de los poderes era el siguiente:
 - a. Facultad Exclusiva de la Nación: Impuestos Indirectos
 - b. Facultades Concurrentes de la Nación y las Provincias:
 - i. Sin Condicionantes para la Nación: Impuestos Indirectos
 - ii. Con Condiciones para la Nación: Impuestos Directos
- b) **1891 – 1935, Concurrencia de Hecho:** La crisis financiera y política de 1890 marcan un cambio en la distribución efectiva de los poderes tributarios entre la nación y las provincias, y la necesidad de implantar nuevos impuestos al consumo bajo la forma de impuestos internos ante la baja de los ingresos por derechos aduaneros que financiaban al gobierno nacional.
- c) **1935 en adelante, Coparticipación Impositiva:** La crisis internacional de 1929 asestó nuevamente un golpe importante sobre las finanzas del estado nacional al

⁵ Nuñez Miñana, H. "Finanzas Públicas". Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Ediciones Macchi, Marzo 1998. Pp 326-327

reducir considerablemente el comercio internacional y consecuentemente la recaudación. Esto llevó a la creación de nuevos impuestos, el impuesto a las transacciones y el impuesto a los réditos. Ante el nuevo esquema impositivo, (impuestos internos + impuesto a las transacciones + impuesto a los réditos), el gobierno nacional se vio en la necesidad de reordenar los sistemas tributarios, por lo que procedió a unificar los impuesto internos evitando la doble imposición nación-provincias, y a implantar el primer Régimen de Coparticipación Federal.

El Primer Régimen de Coparticipación Federal: La Ley 12.147

Con la creación de los nuevos impuestos, mas el ordenamiento de los impuestos internos existentes, el Congreso Nacional estableció también la distribución primaria y secundaria del producido de estos tributos, en base al siguiente esquema:

| Esquema Distributivo Ley 12.147/35 | | | |
|---|---------------|--|------|
| Distribución Primaria | | Distribución Secundaria | |
| Nación | 82,5 % | | |
| Provincias | 17,5 % | Criterios de Distribución Secundaria | |
| | | Población | 30 % |
| | | Gastos Provinciales | 30 % |
| | | Recursos Percibidos el Año Anterior | 30 % |
| | | Rec. del Imp. a Distribuir en cada Provincia | 10 % |

En este esquema distributivo, la nación mantiene para sí la mayor proporción de los ingresos por los nuevos impuestos, aunque en ese momento también debía hacerse cargo de la mayoría de las erogaciones. Por otra parte, el 70 % de la distribución secundaria se basa en criterios regresivos (gastos provinciales, recursos provinciales y recaudación del impuesto a distribuir según provincia), es decir, que favorecen a las

provincias con mayor desarrollo relativo, mientras que el 30% restante, se corresponde con un criterio proporcional, (población).

Este régimen de Coparticipación Federal estuvo vigente, (sufriendo modificaciones según se implementaban nuevos tributos y se realizaban nuevos acuerdos distributivos), hasta 1973, año en que fue puesta en vigencia la ley 20.221.

Las Deficiencias del Primer Régimen y la Reforma de 1973.

La permanencia del régimen de la ley 12.147 y sus modificatorias (Ley 14.788, Ley 14.390, Ley 14.060), generaron una dependencia financiera muy importante de los gobiernos provinciales, agravados por el mayor peso a los prorratores regresivos que dieron las leyes sucesivas a la ya regresiva ley original. Nuñez Miñana ⁽⁶⁾ presenta el siguiente esquema que grafica esta situación:

| Peso Relativo de los Coeficientes de la Distribución Secundaria entre Provincias | | | | |
|---|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Carácter del Coeficiente | Fundamento del Coeficiente | Ley 14.060/55 | Ley 14.390/58 | Ley 14.788/59 |
| Redistributivos | Total | 25 % | 2 % | 0 % |
| | Partes Iguales | 25 % | 0 % | 0 % |
| | Inversamente Proporcionales | 0 % | 2 % | 0 % |
| Proporcionales | Población del Territorio | 25 % | 78 % | 0 % |
| Regresivos | Total | 50 % | 20 % | 100 % |
| | Recursos Provinciales | 25 % | 0 % | 0 % |
| | Gastos Provinciales | 25 % | 0 % | 0 % |
| | Producción Gravada | 0 % | 20 % | 0 % |
| | Patrimonio Soc. de Capital | 0 % | 0 % | 100 % |

⁶ Nuñez Miñana, H. Op Cit. Pp 330.

En la tabla anterior, resulta evidente la regresividad del sistema de distribución. Mientras que en la Ley 14.060 el 50 % se distribuía según coeficientes regresivos, con la Ley 14.788 el 100 % de los mismos se basaba en este tipo de criterios.

Como consecuencia de esto, la reforma de 1973 contó entre sus objetivos a la necesidad de apoyar a las provincias con menores recursos y de esta manera, promover la igualdad de provisión de bienes públicos y oportunidades para los habitantes de las provincias.

Desde la puesta en vigencia de la Ley 20.221, el 1º de Enero de 1973, el esquema de distribución primaria y secundaria fue el siguiente:

| Esquema Distributivo Ley 20.221/73 | | | |
|---|--------|---|------|
| Distribución Primaria | | Distribución Secundaria | |
| Nación | 48,5 % | El Gobierno Nacional cede de su parte: 1,8 % para la Ciudad de Buenos Aires 0,2 % a la Provincia de Tierra del Fuego | |
| Provincias | 48,5 % | Criterios de Distribución Secundaria | |
| | | Población | 65 % |
| | | Brecha de Desarrollo | 25 % |
| | | Dispersión Demográfica | 10 % |
| Fondo de Desarrollo Regional | 3 % | Tiene como destino financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o interprovincial, según criterio del gobierno nacional | |

La estructura de distribución representada en el cuadro anterior, evidencia un giro hacia el federalismo, por cuanto distribuye en partes iguales el producido de los impuestos, y también busca la equiparación de los grados de desarrollo económico entre provincias ricas y pobres.

La Reforma de 1980: Reorientación de Recursos al Estado Nacional.

En 1980, la Ley 20.221 fue modificada nuevamente, en este caso, por la Ley 22.293. El cambio fundamental estuvo dado por la desafectación de los aportes patronales jubilatorios y los fondos del FONAVI de la masa coparticipable, y la ampliación de la base imponible y el aumento de la alícuota del IVA. La desafectación de los fondos implicó que una parte creciente de las recaudaciones brutas fuera detraída antes de la distribución primaria y secundaria, perjudicando a las provincias y beneficiando al Estado Nacional.

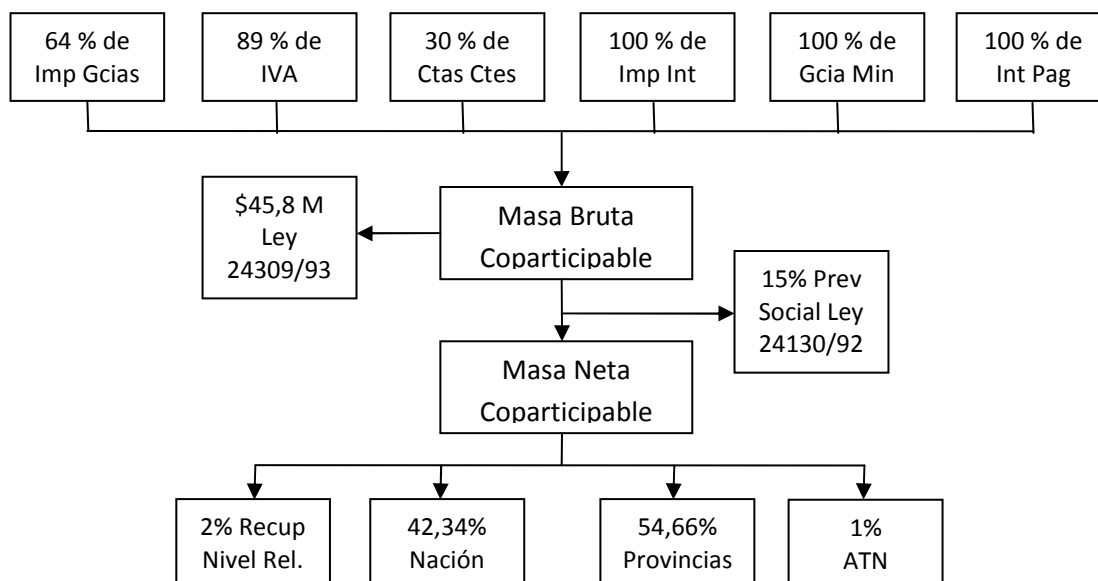
El Fin del Régimen de la Ley 20.221: El Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias.

El régimen impuesto por la Ley 20.221 estuvo vigente hasta el 31 de Diciembre de 1984. A partir de ese momento, y hasta el 31 de Diciembre de 1987, estuvieron en vigencia una serie de acuerdos transitorios, producto de las interacciones y pujas políticas de la época, que reemplazaron al régimen caduco. Esto significó un retroceso histórico, dado que a partir de ese momento y hasta la actualidad, el régimen perdió tanto los objetivos que se había planteado en la Reforma del 73 como así también la transparencia y objetividad en la fijación de los coeficientes de distribución.

La Coparticipación en la Actualidad. La Ley 23.548

El 1 de Enero de 1988, se sancionó la Ley 23.548 que estableció el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias, el cual estableció nuevos porcentajes tanto para la distribución primaria como para la secundaria. Ésta última, se regirá por los coeficientes establecidos en los artículos 3º y 4º, para los cuales no existe en la ley ningún fundamento ni explicación de los criterios de asignación.

La distribución se realiza a partir de la Masa Neta Coparticipable, la que se obtiene según muestra el siguiente esquema:



El nuevo esquema distributivo es el siguiente:

| Esquema Distributivo Ley 23.548/88 | | | |
|------------------------------------|---------|-------------------------|---------|
| Distribución Primaria | | Distribución Secundaria | |
| Nación | 42,34 % | | |
| Provincias | 54,66 % | Buenos Aires | 19,93 % |
| | | Catamarca | 2,86 % |
| | | Córdoba | 9,22 % |
| | | CABA | 1,40 % |
| | | Corrientes | 3,86 % |
| | | Chaco | 5,18 % |
| | | Chubut | 1,38 % |
| | | Entre Ríos | 5,07 % |
| | | Formosa | 3,78 % |
| | | Jujuy | 2,95 % |
| | | La Pampa | 1,95 % |
| | | La Rioja | 2,15 % |
| | | Mendoza | 4,23 % |
| | | Misiones | 3,43 % |
| | | Neuquén | 1,54 % |
| | | Rio Negro | 2,62 % |
| | | Salta | 3,98 % |
| San Juan | 3,51 % | | |

| | | | |
|--------------------------------------|-----|--|----------|
| | | San Luis | 2,37 % |
| | | Santa Cruz | 1,38 % |
| | | Santa Fe | 9,38 % |
| | | Santiago del Estero | 4,29 % |
| | | Tucumán | 4,94 % |
| | | Tierra del Fuego | 0,70 % |
| Fondo Recupero Nivel Relativo | 2 % | Buenos Aires | 1,5701 % |
| | | Chubut | 0,1433 % |
| | | Neuquén | 0,1433 % |
| | | Santa Cruz | 0,1433 % |
| Aportes del Tesoro Nacional | 1 % | Fondos bajo el Manejo Discrecional del Gobierno Nacional | |

En principio, la vigencia de esta ley fue hasta el 31 de diciembre de 1989, pero se prorrogaría automáticamente en caso de no existir otro régimen que la reemplazara, lo que efectivamente ocurrió.

Además, si se tiene en cuenta lo dispuesto por la Constitución Nacional luego de ser reformada en el año 1994, en su Disposición Transitoria Sexta, un nuevo régimen debería haber sido establecido antes del final de 1996, por lo que al año 2008, los años de incumplimiento y desactualización del régimen suman doce.

Sobre la dificultad de lograr acuerdos sobre un nuevo régimen, según Gasparini y Porto (⁷), el problema radica en que se trata de un juego de suma cero, es decir que para que una provincia reciba más, otras deberán recibir menos, con lo cual resulta prácticamente imposible alcanzar un equilibrio que sea la mejor opción para cada una y todas en conjunto

⁷ Gasparini, L; Porto, A. "Un Juego sobre la Coparticipación Federal de Impuestos". Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo N° 74, Abril 2008.

La Constitución Nacional, en el Inciso 2 del artículo 75 establece también que “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”. En el capítulo siguiente se mostrará empíricamente que esto evidentemente no sucedió y hoy es posible observar la misma intensidad en los desequilibrios horizontales, que la que se presentaba con los regímenes anteriores.

Además de los desequilibrios horizontales mencionados, entre los problemas del Régimen de Coparticipación Actual se destacan:

- **Desbalances Verticales:** Estos se derivan de la centralización de los recursos y la descentralización de las erogaciones, sobre todo las destinadas a la provisión de bienes y servicios públicos básicos. Como muestra Piffano ⁽⁸⁾, en 1997 las provincias concentraban el 63% del gasto consolidado, (excluyendo la seguridad social), destinando el 77% de éste a servicios gubernamentales. Por otra parte, resulta importante destacar que en cuanto a infraestructura económica y social, los gastos representan el 10,6 % de los gastos provinciales y sólo el 4,7 % en los gastos nacionales. Además, como destaca Porto ⁽⁹⁾, mientras las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe financian el 49%, 39% y 37% de sus gastos con recursos propios respectivamente; Catamarca, Formosa y La Rioja, solo financian alrededor de 7% de los mismos.

⁸ Piffano, H. “La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino”. Foro de Instituciones Fiscales. Buenos Aires, 1998. Pp 16.

⁹ Porto, A. “Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina”. Documento de Federalismo Fiscal N° 12. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. Septiembre 2004.

- **Complejidad del Sistema:** Con el paso del tiempo y de diferentes circunstancias en la vida económica nacional, el sistema ha ganado en complejidad. Los Pactos Fiscales, detrajeron fondos de la masa coparticipable, y se incrementó la cantidad de Fondos Específicos.
- **Prociclicidad:** Entre los objetivos de la política fiscal, se encuentra el de suavizar los ciclos económicos. En este sentido, el Régimen de Coparticipación Actual, al estar basado en impuestos altamente correlacionados con el nivel de actividad, hace que la masa coparticipable tenga la misma característica. Según Díaz Frers ⁽¹⁰⁾, la ausencia de un mecanismo anticíclico o, al menos, de algún sistema que premie la conducta fiscal prudente, impulsa a las provincias a gastar más en los años de “vacas gordas” para luego tener que ajustarse en los años de “vacas flacas”. Esta conducta no sólo genera una exacerbación del ciclo económico sino que es particularmente negativa para el gasto social, que sufre los recortes en las recesiones, justo cuando es más las crecientes necesidades de los más pobres. Si bien esto se intentó con la sanción de la Ley 25.917 del Régimen de Responsabilidad Fiscal, hasta la actualidad no parecen haberse logrado buenos resultados.

Como se mostrara en los párrafos anteriores, el régimen de federalismo fiscal argentino devino con el correr de los años en un sistema complejo, sin reglas claras de distribución secundaria, y que, como se demostrará en el capítulo siguiente, no solo no eliminó las asimetrías horizontales, sino que en muchos casos contribuyó a profundizar las ya existentes.

¹⁰ Díaz Frers, L. “En Deuda con la Coparticipación: El Régimen de Coparticipación, Problemas y Soluciones”. Recomendación N° 58, CIPPEC.

Capítulo II

Convergencia Económica entre las Provincias Argentinas

Una vez trazada la evolución histórica del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina, resulta conveniente avanzar ahora sobre el problema de la Convergencia Económica entre las provincias argentinas. En éste capítulo, se analizarán una serie de indicadores que permitirán comprobar la existencia o no de convergencia económica interprovincial.

El período bajo estudio es el que abarca los años 1970-2007. Los datos utilizados parten de las siguientes fuentes:

- **PBG en miles de pesos de 1986.** Las fuentes consultadas para construir la serie empalmada fueron: 1970-1992 CFI; 1993-1997 SAREP; 1993-2007 estimaciones en base a INDEC y DPE.
- **Población:** Censos poblacionales de 1970, 1980, 1991 y 2001, más la estimación poblacional de INDEC para 2008. Los años intercensales se calculan a partir del promedio geométrico de crecimiento entre censos.

Según los criterios expuestos, se trata de testear la hipótesis de convergencia de los PBG per cápita de las provincias argentinas hacia el PBI per cápita nación, en el contexto de la ley de coparticipación federal; pues, como se dijo anteriormente, uno de sus fundamentos es el de tender a la convergencia de las provincias o achicar las brechas de ingresos.

Los criterios que se consideran para la existencia o no de convergencia son los siguientes:

- **Evolución en el Tiempo de los PBGs Per Cápita**
- **Convergencia Absoluta**
 - **Beta Convergencia**
 - **Sigma Convergencia**

Criterio de Evolución en el Tiempo

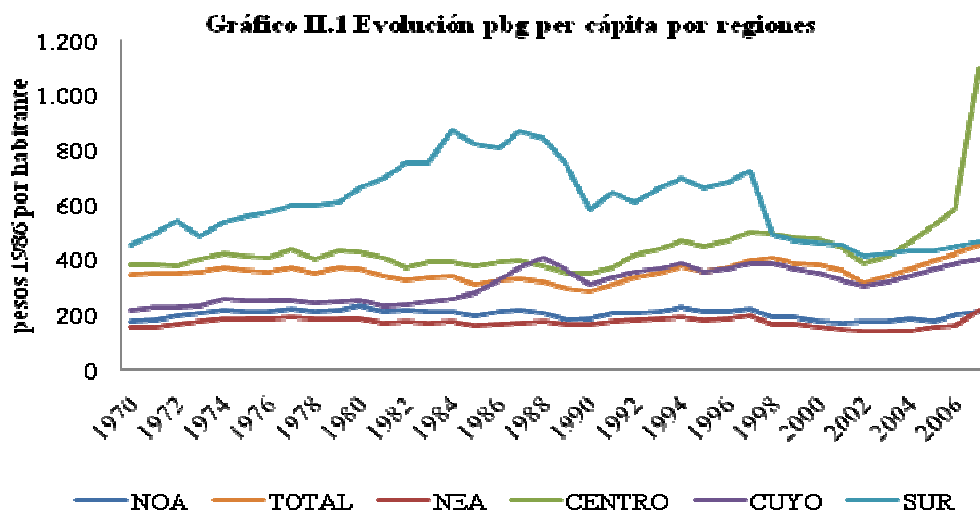
Este criterio es el planteado por Quah ⁽¹¹⁾, haciendo referencia a que el único elemento de interés en la convergencia es si las economías, en su performance, se mueven más cerca unas de otras al transcurrir el tiempo.

Esto se estudiará a partir de la simple inspección de la evolución de los PBGs per cápita provinciales, por regiones, contra el PBI total o nacional per cápita.

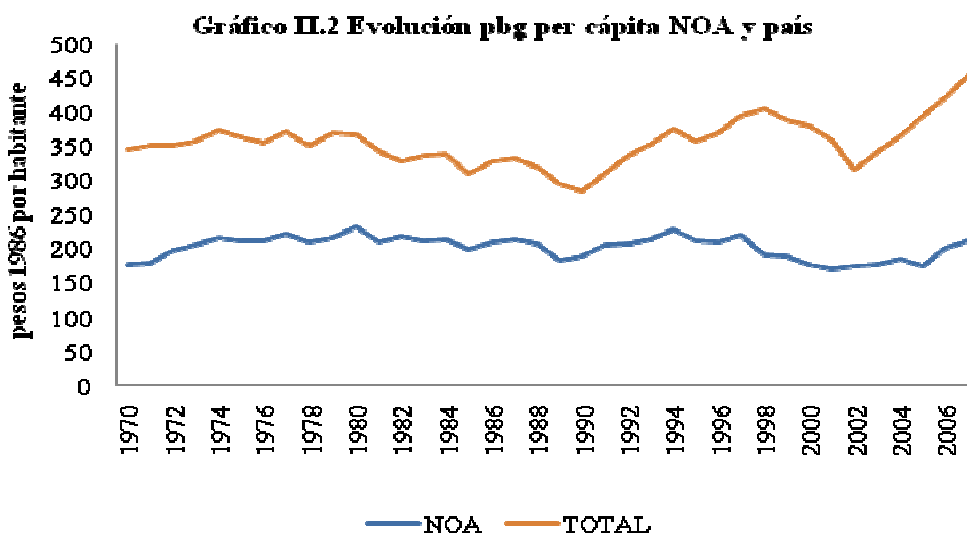
A continuación se presentan para las distintas regiones su performance en el tiempo, a lo que se agregan algunas consideraciones.

En el Gráfico II.1, aún cuando en un movimiento caótico, no se observa tendencia hacia el achicamiento de las brechas por regiones y la total. Más aún, durante largos períodos de tiempo, (por ejemplo 1970-1984 y 1990-2004) las participaciones relativas de las regiones se mantuvieron constantes. Dicho de otra manera, las distancias entre regiones se mantuvieron existiendo e la última etapa de la serie un cambio de posiciones pero una tendencia a la explosión de las series.

¹¹ Sala i Martin, X. "Apuntes de Crecimiento Económico". Ed. Antoni Bosch. Barcelona, 1994. Sala i Martin, X. Op Cit. Pp 133.



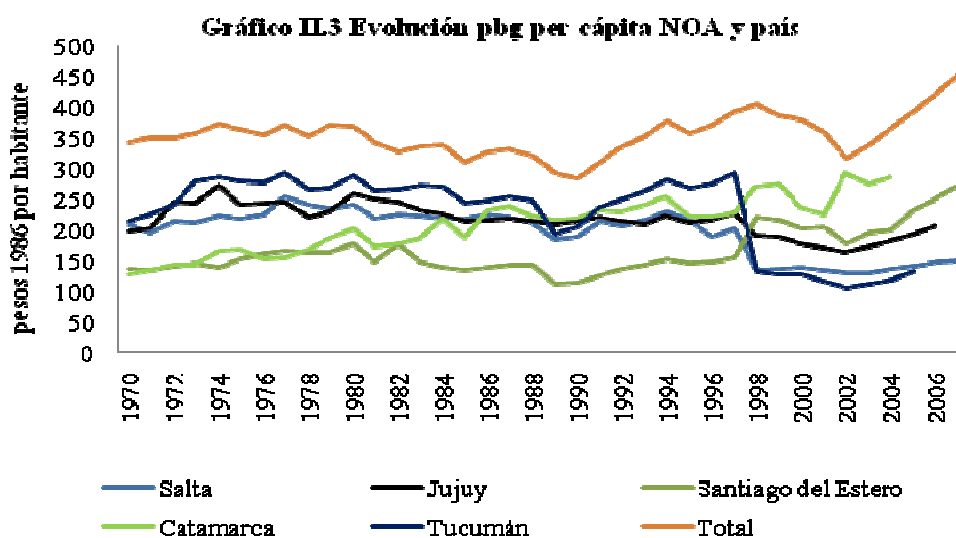
El Gráfico II.2 aísla del anterior la región NOA y el promedio del país, con fines comparativos



En este gráfico resulta posible diferenciar más claramente dos etapas. Desde 1970 a 1990, aproximadamente, en donde al parecer las series de PBGpc se acercan, aún cuando debe decirse que el *gap* entre ellos, si disminuye, lo hace muy poco. (Las series fueron tratadas por inflación).

A partir de 1970, la serie TOTAL país comienza a ser más brusca en sus movimientos y “explota” al separarse del NOA. En esta última etapa, la simple inspección, mostrará la no existencia de convergencia (o, si se quiere, de evidencia de un movimiento divergente).

Se completa el análisis gráfico con la apertura de la serie NOA para sus provincias, comparadas con la serie TOTAL país.



El gráfico II.3, aún cuando congestionado, muestra la evolución de las provincias. Véase que la distancia de la media nacional fue salvada en las etapas mencionadas anteriormente, pero en detrimento de las participaciones relativas dentro del grupo NOA. En éste gráfico, entonces, puede verse cuales fueron esos movimientos, destacándose la performance de Catamarca (tendencia de crecimiento exponencial).

En síntesis, el análisis gráfico a partir de la evolución de los PBG per cápita, busca evidencia casi intuitiva, o de simple inspección, para justificar el análisis que se realiza a posteriori. Por esto, a simple vista es posible afirmar que no existe convergencia.

A continuación, esta afirmación es testada econométricamente.

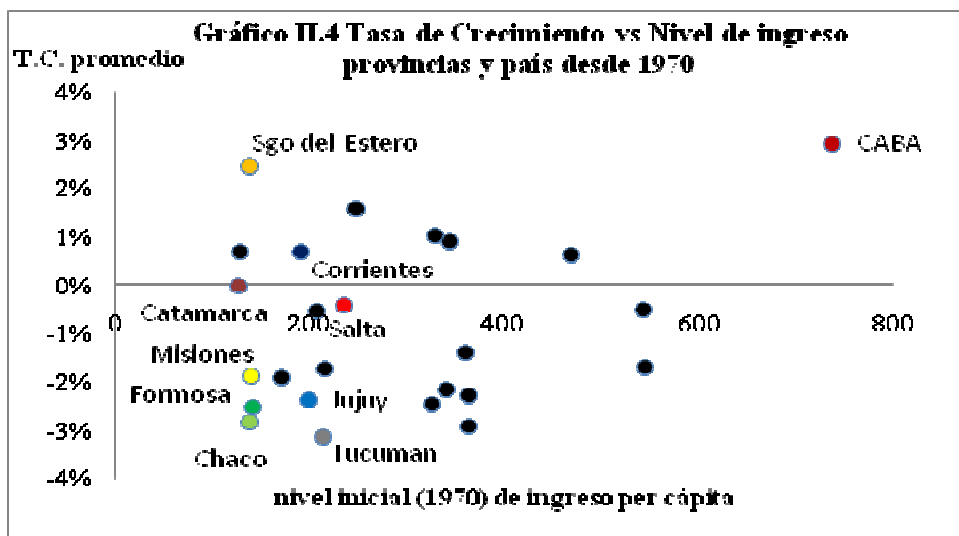
Criterio de Convergencia Absoluta

El objetivo de este apartado versa en la prueba de la hipótesis acerca de la existencia o no de convergencia, por lo que solamente se recurrirá a la aplicación empírica de algunos desarrollos y no a un análisis teórico acerca de la teoría de convergencia.

Así, a partir de Sala i Martin ⁽¹²⁾, se expondrán las consideraciones de Beta-convergencia y Sigma convergencia en el período estudiado.

Beta Convergencia ⁽¹³⁾

En regla práctica, existirá beta convergencia al presentarse una relación inversa entre la tasa promedio de crecimiento del ingreso per cápita y el nivel inicial de ingreso per cápita o bien el logaritmo del ingreso inicial del período.



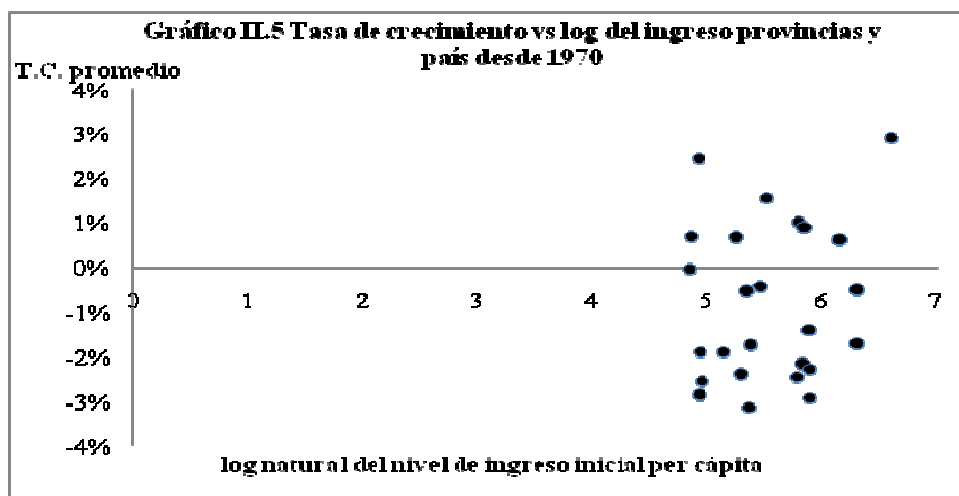
¹² Sala i Martin, X. Op Cit. Pp 133.

¹³ “Se dice que entre diversos países ha habido beta-convergencia si se observa que los países pobres han crecido más que los países ricos. Mejor dicho, si se puede demostrar que el hecho de tener una renta menor que la media de los demás países está asociada a unas tasas de crecimiento más altas. La expresión "beta" se refiere a un parámetro que serviría para medir la velocidad de esa convergencia. Cuanto mayor sea beta, mayor será la velocidad de convergencia” X. Sala i Martin.

Del Gráfico II.4 se observa la inexistencia de tendencia alguna; cuando para Beta convergencia se debería esperar una tendencia negativa. La correlación existente es del orden de 0.24, claramente insignificante desde el punto de vista estadístico.

Dicho de otro modo, lo que se observa es que, las provincias con niveles de ingresos más bajos crecen menos en relación a las de niveles de ingreso más alto, que crecen más. No es de expertos darse cuenta que ésta receta sólo brindará mayores distancias entre las series estudiadas, o bien el sostenimiento de los *gaps* a lo largo del tiempo.

El mismo gráfico expuesto como tasa de crecimiento promedio versus logaritmo natural del nivel de ingreso per cápita inicial (1970), enseña la misma relación –es decir, rechazo de la hipótesis de beta convergencia- de una manera más suavizada. Más aún, la correlación es inferior, llegando al orden de 0.15



Aquí, se observa una contradicción a la convergencia, pues el parámetro Beta tendría signo positivo.

Esto se formaliza a continuación. Siendo:

$i = 1, \dots, 23$ provincias, país;

$t = 1970, \dots, 2007$. Datos anuales

$Y_{i,t}$ = nivel de ingreso real, tomando como proxy el PBG de cada provincia, en miles de pesos de 1986

$N_{i,t}$ = población para cada provincia

$y_{i,t}$ = Y per cápita

Luego, la regresión corrida utilizando OLS pero con datos de panel, se ajusta al siguiente esquema:

$$\log(y_{i,t}) = \alpha + (1 - \beta)\log(y_{i,t-1}) + u_{i,t}$$

Siendo $u_{i,t}$, i.i.d. (independiente e idénticamente distribuidos) con media cero y varianza constante.

Lo que se lee como que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la economía provincial i entre el año $t-1$ y el año t , es una función negativa del nivel de ingreso en $t-1$.

Los resultados de la regresión arrojan lo siguiente:

| Tabla II.1 Resultados de la Estimación | | | |
|--|----------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Fixed Effects (within) Regression | | | |
| R-Square: Within = 0,27 Between = 0,997 Overall = 0,9749 | Nº of Observations 125 | | |
| Test de Signif Conjunta F(1,99) = 36,62 Prob>F = 0,00 Corr (u,l,Xb) = 0,9827 | Nº of Groups 25 | | |
| pbg per capita i,t | Coef. | t - stat | [95% Conf. Interval] |
| pbg per capita i,t-1 | 0,48 | 6.05 | 0.328 a 0.648 |
| constante | 2,90 | 6.42 | 2.006 a 3.800 |
| sigma_u | 0,252 | | |
| sigma_e | 0,070 | | |
| rho | 0.927 | | |
| Fraction variance due to u_i | | | |
| F test that all u_i = 0 | F(24, 99) = 2,20 | Prob > F = 0,0036 | |

El valor del coeficiente de la variable “PBG per cápita $i,t-1$ ” debe leerse a partir de la ecuación 1, y entenderse de la siguiente manera:

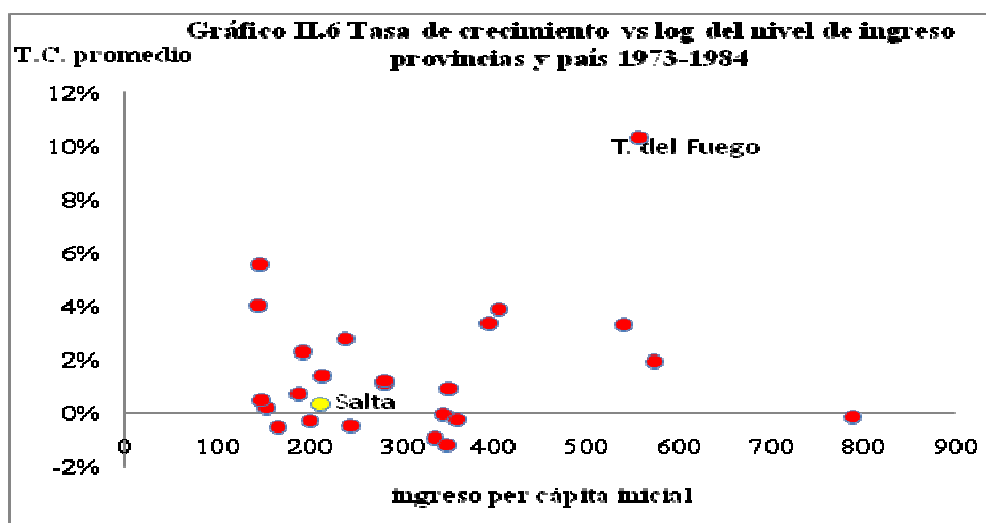
$$(1 - \beta) = 0,48 \text{ y } \beta = 0,52$$

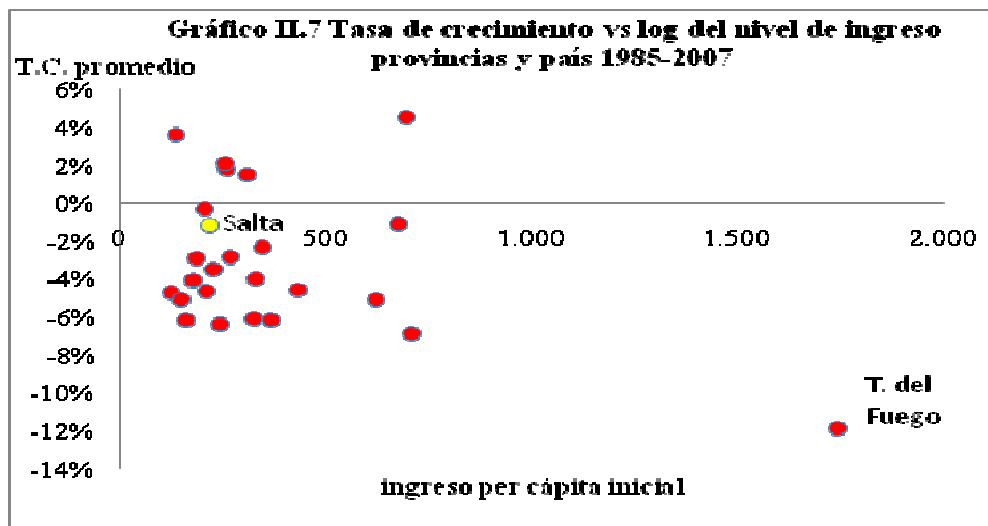
Luego, tal como podía preverse a partir de la nube de puntos, el signo del coeficiente significativo estadísticamente, es el contrario al esperado.

Por ello, resulta posible rechazar la hipótesis de beta convergencia, diciendo que las provincias en su Pbg per cápita, (ó log de pbg per cápita), no convergen.

La Ley de Coparticipación Federal, a lo largo del período estudiado, fue sometida a cambios y reformulaciones, pasando de un esquema de distribución secundaria con coeficientes redistributivos, (1973-1982), a esquemas de coeficientes totalmente arbitrarios, (1984 en adelante). En este sentido, y con la idea de analizar qué ocurrió con la convergencia en los dos periodos mencionados, se procedió a analizar la existencia o no de convergencia en esos dos periodos por separado.

Según los criterios de beta convergencia, los Gráficos II.6 y II.7 muestran estos cambios.





A excepción de los *outliers*, (correspondiente a Tierra del fuego, en ambos casos), que perturba la nube de puntos; se puede observar que la hipótesis de beta se cumpliría en el Gráfico 6, pero no así en el Gráfico 7. Este análisis es reforzado con algunas estadísticas descriptivas que se muestran en la Tabla II.2.

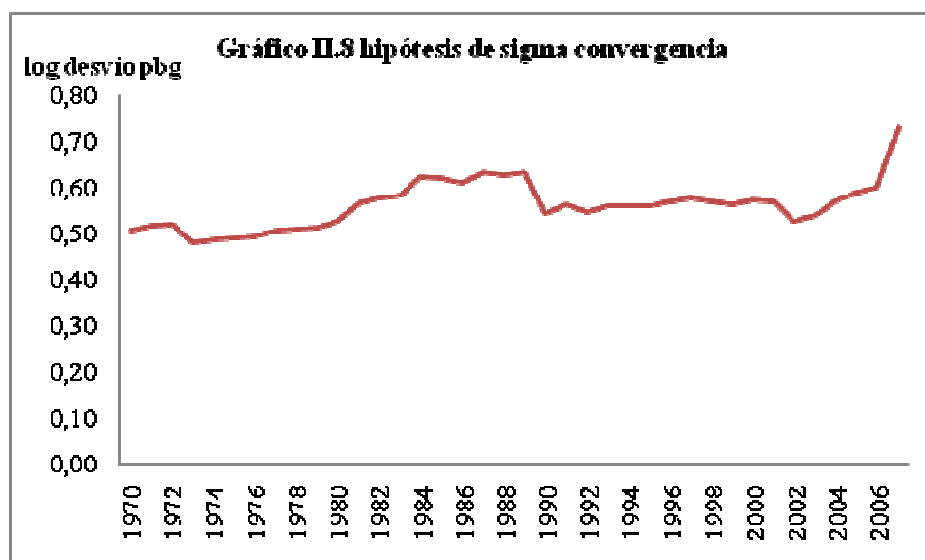
| Tabla II.2 Tasa de crecimiento por provincias en dos períodos | | | | |
|--|------------|----------------|------------|----------------|
| | PBGpc 1973 | T.C. 1973-1984 | PBGpc 1985 | T.C. 1985-2007 |
| Tucumán | 282 | 1,21% | 244 | -6,39% |
| Salta | 212 | 0,31% | 218 | -1,15% |
| Santiago | 148 | 0,49% | 135 | 3,59% |
| Catamarca | 144 | 4,04% | 187 | -2,93% |
| Jujuy | 245 | -0,50% | 213 | -4,64% |

Como puede verse en la Tabla II.2, en la que se encuentran detalladas las provincias con los niveles de ingreso per cápita iniciales más bajo de todo el grupo, en el primer período se observan tasas de crecimiento positivas, mientras que en el segundo son negativas, aún cuando siguen siendo las provincias con bajos niveles de ingreso.

Sigma Convergencia ⁽¹⁴⁾

En regla práctica, existirá sigma convergencia si la dispersión del ingreso real per cápita entre grupos de economías (provincias) tiende a reducirse en el tiempo.

Entonces, si las diferencias entre provincias disminuyeran –es decir, existe convergencia- la línea del Gráfico II.8 debiera tener pendiente negativa, denotando esa disminución en el tiempo. Es decir, esto se leería como que, en promedio, a medida que pasa el tiempo, las distancias entre el ingreso per cápita entre provincias disminuirían, achicando la brecha. Pero esto claramente no ocurre en este estudio.



Entonces, de los análisis realizados en este capítulo se demuestra claramente que en el periodo analizado no existió convergencia entre los Pbg per cápita de las provincias argentinas. No obstante esto, la existencia de un régimen federal de impuestos cuya distribución secundaria se basaba en criterios redistributivos, parece haber generado en el periodo 1970-1984 una tendencia más clara hacia la igualación de los Pbg per cápita entre provincias. Surge entonces claramente la necesidad de establecer regímenes de

¹⁴ Existe sigma-convergencia si la dispersión y las desigualdades entre países baja con el tiempo. Para que haya sigma-convergencia es necesario que haya beta-convergencia, es decir, para que haya convergencia del tipo que sea, es necesario que los pobres tiendan a crecer más que los ricos. X. Sala i Martin.

distribución de recursos que prevean este tipo de mecanismos de distribución, tema que se abordará en el capítulo siguiente.

Capítulo 3

Bases para un Fondo de Convergencia en la República Argentina

Una vez comprobada la no existencia de un proceso de convergencia económica entre las provincias argentinas, en este capítulo se analizará la creación de un Fondo de Convergencia Nacional, complementario del actual Régimen de Coparticipación Federal, que permita a los estados nacionales contar con fondos adicionales que potencien el crecimiento económico y permitan entrar en un proceso de convergencia de largo plazo.

Para el papel de las políticas públicas, suelen considerarse hechos probados los siguientes ⁽¹⁵⁾: la influencia positiva del sector público en el crecimiento y la convergencia a través de las políticas de oferta, (capital humano, infraestructuras); y la menor desigualdad en renta disponible de las regiones, lograda mediante la distribución territorial de ingresos y gastos públicos que reflejan los saldos de las balanzas fiscales regionales y la convergencia en renta disponible regional.

Esta hipótesis de convergencia implica que las provincias con menores niveles de PBG per cápita tiendan a crecer en forma más rápida que aquellas con mayores niveles, lo que implica que con el paso del tiempo los niveles de PBG per cápita tiendan a igualarse. Por lo tanto, el fondo pretende compensar en mayor medida a aquellas provincias cuyos hogares registran una menor capacidad para generar ingresos que le permitan financiar la adquisición de bienes y servicios públicos y privados.

¹⁵ Goerlich, M; Mas, M y Perez, F. "Concentración, convergencia y desigualdad regional en España", Universitat de València e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas

Puesto que la convergencia en PBG per cápita puede lograrse tanto mediante el crecimiento del numerador, (el producto regional per cápita), como por la caída del denominador, (la población), no parece deseable una convergencia basada en el despoblamiento de los territorios. Desde esta perspectiva parece razonable dar énfasis a los objetivos desde la convergencia al crecimiento económico, por lo que se debe propugnar una política de fondos estructurales que dé especial énfasis a la combinación de objetivos: convergencia en Producto per cápita acompañada por cohesión social y territorial. Cohesión territorial que se consigue frenando las tendencias a la concentración, por un lado, y mejorando el reparto interno de la renta, por el otro.

Ahora bien, es un hecho que a nivel de aplicación práctica podría ocurrir que dicho fondo no genere efectos redistributivos, ya que éstos dependerán también de la regionalización de la inversión pública y de la selección y destino de los proyectos a financiar, entre otros hechos. En una palabra, si la regionalización de recursos públicos de inversión no se realiza de acuerdo a las necesidades de cada región, es difícil que el Fondo de Convergencia, a su vez, pueda tener efectos distributivos. Y es que el Fondo, dentro de los recursos financieros de las Provincias, será una de las pocas fuentes de ingresos destinada a nuevas inversiones que deban hacer frente a la *corrección de los desequilibrios interterritoriales*, junto al resto de la inversión pública estatal.

La distribución de los recursos

Si se quiere conseguir la materialización del principio constitucional de la solidaridad, resulta conveniente elegir aquellos indicadores que de forma más precisa proporcionen información sobre diferencias relativas determinables a nivel nacional.

Se podrían utilizar como variables representativas un conjunto de indicadores de rezagos socioeconómicos, como es el caso del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

(NBI), el Índice del Desarrollo Humano (IDH), algún otro indicador relativo de pobreza, o inclusive el Coeficiente de Gini. Sin embargo, la mayor dificultad asociada a estos indicadores es que no representan estrictamente a las necesidades fiscales relativas de las distintas instancias provinciales para un objetivo de convergencia económica. Para ser realmente representativos de esas necesidades fiscales relativas, los indicadores a utilizar deberían expresar las diferencias de costos en la provisión de los servicios públicos en esas instancias territoriales, entre otros elementos. ⁽¹⁶⁾

Muchos países desarrollados y en desarrollo han venido instrumentando mecanismos fiscales orientados a reducir esos desequilibrios en la capacidad económica de sus jurisdicciones para proveerles a sus comunidades, cuando menos, un nivel mínimo de servicios públicos y/o una base de recursos financieros que suavicen las diferencias socioeconómicas entre los integrantes de un mismo nivel de gobierno.

En la experiencia internacional con la excepción de Australia y en menor medida el Reino Unido, la mayoría de las naciones utilizan exclusivamente la dimensión de la capacidad fiscal como mecanismo de compensación interterritorial, aun ante el reconocimiento de todas sus imperfecciones. Los requerimientos de información y soporte institucional para su procesamiento son tan complejos y desarrollados, que inclusive la federación canadiense se ha negado por años a incorporar esta importante dimensión en su también sofisticado sistema de transferencias «ecualizadoras». ⁽¹⁷⁾

Otros países como España han incorporado a su mecanismo de compensación interterritorial variables mucho más genéricas que pretenden representar necesidades relativas, (población, dispersión poblacional, desempleo, etc.), y/o particularidades, (insularidad, saldo migratorio, etc.), de la nación ibérica.

¹⁶ Ter-Minassian, T. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington, 1997.

¹⁷ Ehtisham, A y Craig, J. "Intergovernmental Transfers", en Ter-Minassina, T; Fiscal Federalism, Op. Cit. 1997.

Para determinar criterios básicos de distribución, a continuación se presentan los criterios seguidos por el Fondo de Compensación Interterritorial vigente en España, los cuales, a su vez, están muy influidos por el Fondo Común Italiano ⁽¹⁸⁾, y mantiene los lineamientos de la Unión Europea.

Estos criterios son:

- a) la inversa de la renta por habitante;
- b) la tasa de población emigrada de los diez últimos años;
- c) el porcentaje de desempleo sobre la población activa;
- d) la superficie territorial;
- e) el hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular;
- f) otros criterios que se estimen procedentes.

El Fondo de Convergencia y la Responsabilidad Fiscal

El fin último del Fondo es lograr la equiparación de las condiciones de vida de las personas independientemente de en qué provincia residan. Es por esto que se debe hacer un llamado de atención sobre la necesidad de que esta nueva institución fiscal se acompañe de mecanismos adecuados de coordinación intergubernamental y de rendición de cuentas, que reduzcan la posibilidad de la utilización ineficiente de los fondos o en alternativas que no contribuyan al crecimiento económico.

En Argentina, la Ley 25.917 instituyó en el año 2004, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, a través del cual se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, encargado de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una

¹⁸ Conocido como "La Cassa del Mezzogiorno", un organismo público creado por el gobierno italiano en 1953 enfocado a la industria, para financiar las iniciativas encaminadas al desarrollo económico del sur de Italia, con el fin de reducir la brecha con las regiones septentrionales.

mayor transparencia a la gestión pública. Éste debería ser por naturaleza el órgano de fiscalización y control del Fondo.

El Fondo de Convergencia Nacional: Propuestas Alternativas

A continuación, se presentan tres diferentes alternativas de aplicación de un Fondo de Convergencia para la Argentina: Primero se trabaja con un enfoque similar al Fondo de Compensación Interterritorial aplicado en España, con antecedentes del Fondo Común Italiano y el Fondo de Cohesión de la Unión Europea, todos estos enfocados en el crecimiento . Luego se propone un Fondo determinado por el NBI y distribuido en función de los niveles de pobreza. Por último se propone combinar ambos conceptos en un Fondo Mixto.

ALTERNATIVA 1: Enfoque de Convergencia en Crecimiento

Criterio de Elegibilidad: Se determinaron las provincias que poseían, en 2005 ⁽¹⁹⁾, un PBG per cápita menor al 75% del promedio nacional ⁽²⁰⁾.

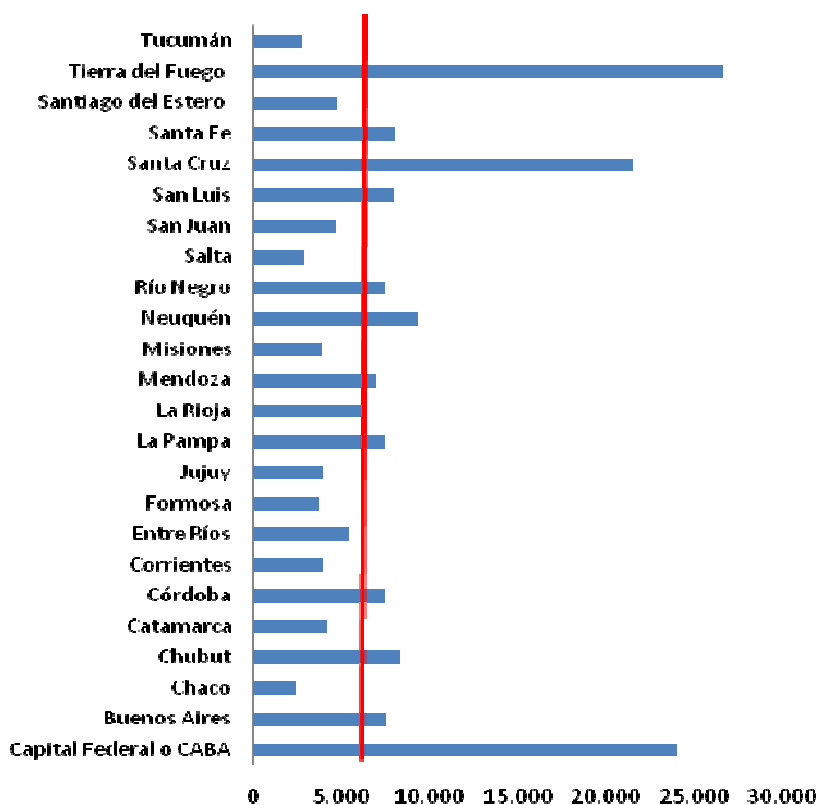
Según esto, y como puede observarse en el Gráfico III.1, las provincias elegibles en primera instancia para el fondo son las siguientes:

- Salta
- Jujuy
- Tucumán
- Catamarca
- Santiago del Estero
- Formosa
- Chaco
- Entre Ríos
- Corrientes
- Misiones
- San Juan

¹⁹ Último año con la información completa

²⁰ Línea roja en la Ilustración 1.

Gráfico III.1. PBI per Capita por Provincia y Promedio Nacional



Criterio de Distribución: Se aplicaron los criterios de población, desempleo, superficie, dispersión de la población y distancia al puerto de Buenos Aires, de acuerdo a la siguiente estructura:

1. 82% en función de la población.
2. 4% en función de la tasa de desempleo
3. 4% en función de la superficie.
4. 7% en función de la dispersión de la población
5. 3% en función de la distancia de la Capital Provincial con el puerto de Buenos Aires.

Una vez realizada la distribución según estos criterios, el total obtenido fue ajustado por la fórmula de inversa de la renta ⁽²¹⁾.

²¹ En Argentina lo análogo a la inversa de la renta es la inversa del producto geográfico per cápita.

Factores de Distribución y Ajuste

1- **Población:** Se distribuye de manera directamente proporcional a la población relativa de cada provincia con relación a la del conjunto de las provincias beneficiarias del fondo.

$$F_p = \frac{\text{Poblacion Provincia } i}{\text{Población total provincias beneficiarias}}$$

| Provincia | Población | Factor Población |
|-------------------|------------------|------------------|
| Salta | 1.161.484 | 0,1180 |
| Jujuy | 643.771 | 0,0654 |
| Santiago | 830.546 | 0,0844 |
| Chaco | 1.024.934 | 0,1041 |
| Entre Ríos | 1.212.972 | 0,1232 |
| Corrientes | 977.248 | 0,0993 |
| Formosa | 516.349 | 0,0525 |
| Misiones | 1.028.267 | 0,1045 |
| San Juan | 662.165 | 0,0673 |
| Catamarca | 364.351 | 0,0370 |
| Tucumán | 1.421.824 | 0,1444 |
| Total | 9.843.911 | 1,0000 |

2- **Desempleo:** La asignación proporcional al desempleo se atribuye obteniendo el cociente entre el número de desempleados y el número de activos propios de cada provincia, ponderado por la relación entre el número de activos de cada provincia y el número total de activos de las provincias beneficiarias del fondo.

| Prov | Desemp | Empleados | Desempleo Relativo | Factor Desempleo |
|-------------------|--------|------------------|--------------------|------------------|
| Salta | 29.000 | 215.000 | 0,0185 | 0,2028 |
| Jujuy | 10.000 | 124.000 | 0,0064 | 0,0699 |
| Santiago | 9.000 | 139.000 | 0,0057 | 0,0629 |
| Chaco | 6.000 | 130.000 | 0,0038 | 0,0420 |
| E. Ríos | 9.000 | 101.000 | 0,0057 | 0,0629 |
| Corrientes | 10.000 | 124.000 | 0,0064 | 0,0699 |
| Formosa | 3.000 | 73.000 | 0,0019 | 0,0210 |
| Misiones | 5.000 | 102.000 | 0,0032 | 0,0350 |
| San Juan | 14.000 | 165.000 | 0,0089 | 0,0979 |
| Catamarca | 9.000 | 71.000 | 0,0057 | 0,0629 |
| Tucumán | 39.000 | 324.000 | 0,0249 | 0,2727 |
| Total | | 1.568.000 | 0,0912 | 1,0000 |

$$F_D = \frac{\text{Desempleados}}{\text{PEA}} \times \frac{\text{PEA}}{\text{PEA Total de Provincias Beneficiarias}}$$

3- **Superficie:** Se distribuye de manera directamente proporcional a la superficie de cada territorio con la superficie total de las provincias beneficiarias del fondo.

$$F_S = \frac{\text{superficie}}{\text{superficie total prov. beneficiarias}}$$

| Provincias | Superficie | Fact Superf |
|-------------------|----------------|---------------|
| Salta | 155.488 | 0,1675 |
| Jujuy | 53.219 | 0,0573 |
| Santiago | 136.351 | 0,1469 |
| Chaco | 99.633 | 0,1073 |
| Entre Ríos | 78.781 | 0,0849 |
| Corrientes | 88.199 | 0,0950 |
| Formosa | 72.066 | 0,0776 |
| Misiones | 29.801 | 0,0321 |
| San Juan | 89.651 | 0,0966 |
| Catamarca | 102.602 | 0,1105 |
| Tucumán | 22.524 | 0,0243 |
| Total | 928.315 | 1,0000 |

4- **Dispersión de la Población:** Se determina un factor de dispersión de la población el cual también es directamente proporcional. La metodología consiste en determinar la relación que existe entre la superficie de cada provincia con los habitantes, ponderada por la superficie de estas provincias con la superficie total de las provincias beneficiarias del fondo.

$$F_D = \frac{\text{superficie provincia } i}{\text{población provincia } i} \times \frac{\text{superficie provincia } i}{\text{superficie total provincias benef}}$$

| Provincias | Km / Hab | Factor Dispersión |
|-------------------|---------------|-------------------|
| Salta | 0,0224 | 0,1697 |
| Jujuy | 0,0047 | 0,0359 |
| Santiago | 0,0241 | 0,1825 |
| Chaco | 0,0104 | 0,0790 |
| Entre Ríos | 0,0055 | 0,0417 |
| Corrientes | 0,0086 | 0,0649 |
| Formosa | 0,0108 | 0,0820 |
| Misiones | 0,0009 | 0,0070 |
| San Juan | 0,0131 | 0,0989 |
| Catamarca | 0,0311 | 0,2355 |
| Tucumán | 0,0004 | 0,0029 |
| Total | 0,1321 | 1,0000 |

5- **Distancia Relativa al Puerto de Bs. As:** Se calcula en base a la distancia entre la capital de cada provincia al puerto de Buenos Aires respecto a la distancia total al puerto de Buenos Aires de las provincias beneficiarias del fondo.

$$F_{DD} = \frac{\text{distancia capital provincia } i \text{ al puerto de Bs As.}}{\text{suma de distancias prov. beneficiarias al puerto de Bs As.}}$$

| Tabla III.5. Fact de Dist por Distancia | | | |
|--|---------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Provincia | Distancia a Bs. As. (km) | Relación | Factor Distancia |
| Salta | 1625 | 0,2323 | 0,1255 |
| Jujuy | 1660 | 0,2373 | 0,1282 |
| Santiago | 1150 | 0,1644 | 0,0888 |
| Chaco | 1020 | 0,1458 | 0,0788 |
| Entre Ríos | 495 | 0,0708 | 0,0382 |
| Corrientes | 1030 | 0,1472 | 0,0796 |
| Formosa | 1190 | 0,1701 | 0,0919 |
| Misiones | 1060 | 0,1515 | 0,0819 |
| San Juan | 1255 | 0,1794 | 0,0969 |
| Catamarca | 1150 | 0,1644 | 0,0888 |
| Tucumán | 1310 | 0,1873 | 0,1012 |
| Total | 6995 | 1,8506 | 1 |

6- **Ajuste según la Inversa del PBG per cápita:** Con el objetivo de incorporar un coeficiente redistributivo, al total obtenido según los criterios anteriores se le aplica un factor de corrección según la inversa del Producto per cápita, buscando asignarle una proporción menor de los fondos a las provincias que poseen relativamente un mayor producto per cápita entre las beneficiarias del fondo. Este factor se calcula según la siguiente fórmula:

$$T_i = F \cdot ni \left[1 - \frac{R_i}{R} \right]$$

Siendo:

F = Importe Total del Fondo de Convergencia.

ni = Población Relativa de la Provincia *i* en Relación con la Población Total de las Provincias Beneficiarias del Fondo.

Ri = PBG per cápita de la Provincia *i*.

R = PBG per cápita Promedio de las Provincias Beneficiarias

Con todos los factores explicitados anteriormente, se realiza a continuación una simulación para determinar la distribución teórica del fondo entre las provincias beneficiarias. Para esto, se supone un monto total de recursos del 2% del total de recursos recibidos en concepto de coparticipación por las provincias en el año 2008, es decir, \$ 3.000.000.000, aproximadamente.

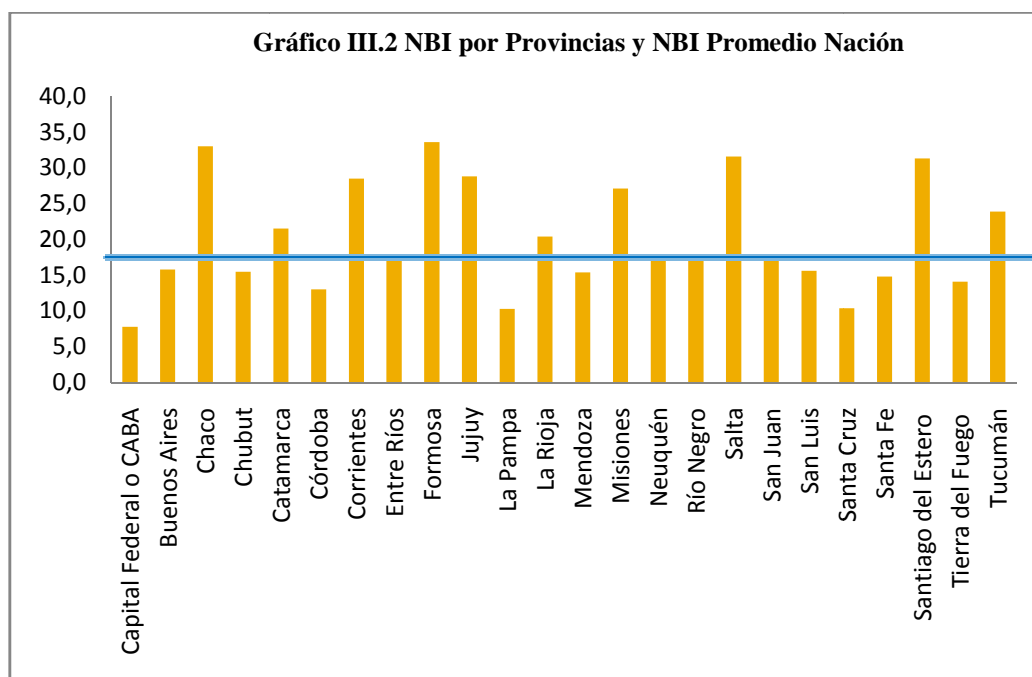
DISTRIBUCIÓN DEL FONDO CORRESPONDIENTE A UN 2% DE LA COPARTICIPACIÓN 2008.**(\$3.000 MILLONES)**

| Tabla III.6. Distribución del Fondo según Convergencia en PBGpc | | | | | | | | |
|--|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|
| Provincia | Población | Desempleo | Superficie | km2/hab | Distancia | Total 1 | Redist según Inversa PBGpc | Fondo total |
| Salta | 290.255.639 | 24.335.664 | 20.099.384 | 35.633.428 | 11.297.798 | 381.621.914 | 83.037.634 | 464.659.548 |
| Jujuy | 160.878.809 | 8.391.608 | 6.879.432 | 7.531.459 | 11.541.136 | 195.222.444 | -11.005.852 | 184.216.592 |
| Santiago | 207.554.008 | 7.552.448 | 17.625.612 | 38.320.401 | 7.995.365 | 279.047.834 | -68.924.566 | 210.123.268 |
| Chaco | 256.131.701 | 5.034.965 | 12.879.206 | 16.580.117 | 7.091.541 | 297.717.531 | 117.081.709 | 414.799.239 |
| Entre Ríos | 303.122.525 | 7.552.448 | 10.183.742 | 8.759.298 | 3.441.483 | 333.059.495 | -159.028.024 | 174.031.471 |
| Corrientes | 244.214.938 | 8.391.608 | 11.401.173 | 13.626.980 | 7.161.066 | 284.795.765 | -15.408.429 | 269.387.336 |
| Formosa | 129.036.040 | 2.517.483 | 9.315.717 | 17.218.461 | 8.273.465 | 166.361.165 | 4.486.161 | 170.847.326 |
| Misiones | 256.964.564 | 4.195.804 | 3.852.270 | 1.478.540 | 7.369.641 | 273.860.818 | -10.213.465 | 263.647.353 |
| San Juan | 165.475.375 | 11.748.252 | 11.588.868 | 20.778.846 | 8.725.377 | 218.316.718 | -47.112.242 | 171.204.475 |
| Catamarca | 91.051.618 | 7.552.448 | 13.262.998 | 49.461.639 | 7.995.365 | 169.324.068 | -13.417.141 | 155.906.927 |
| Tucumán | 355.314.782 | 32.727.273 | 2.911.598 | 610.833 | 9.107.764 | 400.672.248 | 120.504.215 | 521.176.464 |
| TOTAL | 2.460.000.000 | 120.000.000 | 120.000.000 | 210.000.000 | 90.000.000 | 3.000.000.000 | 0 | 3.000.000.000 |

ALTERNATIVA 2: Enfoque de Convergencia en Niveles de Pobreza

La idea de plantear esta alternativa deriva de la no existencia de una correlación directa perfecta entre crecimiento y desarrollo, lo que implica que el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para que exista desarrollo. Por esto, lograr que los niveles de PBG per cápita converjan, no siempre asegura que los habitantes de ambas provincias logren similares niveles de desarrollo. Atento a esto, se plantea a continuación un esquema de distribución del Fondo de Convergencia basado en el Índice NBI y los niveles de pobreza, tal como se muestra a continuación.

Criterio de Elegibilidad: Para participar del Fondo se determinaron las provincias que poseían, en 2001 ⁽²²⁾, un Índice de Necesidades Básicas (NBI) superiores a la media Nacional.



Como muestra el Gráfico III.2, las provincias beneficiarias serían las siguientes:

²² Ultimo año con la información.

- Salta
- Jujuy
- Tucumán
- Catamarca
- Santiago del Estero
- Formosa
- Chaco
- La Rioja
- Corrientes
- Misiones

Criterio de Distribución: La metodología de reparto es la de determinar la relación entre los pobres de cada provincia con el total de su población, ponderado con la relación de la población pobre de cada provincia con el total de pobres de todas las provincias beneficiarias del Fondo.

$$F_{pob} = \frac{pob\ pobre\ provincia\ i}{pob\ total\ provincia\ i} \times \frac{pob\ pobre\ provincia\ i}{pob\ pobre\ total\ prov\ benef}$$

| Tabla III.7. Fact. de Distribución según Nivel de Pobreza | | | | | |
|--|------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Provincias | Población | Población Pobre | % Pobres en la Provincia | Relación Ponderada | Factor Pobreza |
| Salta | 1.159.648 | 572.866 | 0,49 | 0,066 | 0,127 |
| Jujuy | 649.913 | 355.827 | 0,55 | 0,045 | 0,087 |
| Santiago | 838.817 | 410.181 | 0,49 | 0,047 | 0,090 |
| Chaco | 1.022.601 | 586.973 | 0,57 | 0,079 | 0,151 |
| Corrientes | 977.248 | 537.486 | 0,55 | 0,069 | 0,132 |
| Formosa | 516.349 | 270.309 | 0,52 | 0,033 | 0,063 |
| Misiones | 1.028.267 | 564.518 | 0,55 | 0,072 | 0,139 |
| Catamarca | 364.351 | 186.183 | 0,51 | 0,022 | 0,043 |
| Tucumán | 1.415.094 | 684.906 | 0,48 | 0,077 | 0,149 |
| La Rioja | 318.230 | 116.313 | 0,37 | 0,010 | 0,019 |
| TOTAL | 8.290.519 | 4.285.564 | | 0,521 | 1,000 |

Como se hiciera en el apartado anterior, los montos recibidos por cada provincia con este criterio distributivo para un fondo estimativo de \$ 3000 millones son los que se muestran en la tabla siguiente.

DISTRIBUCIÓN DEL FONDO CORRESPONDIENTE AL 2% DE LA COPARTICIPACIÓN
 (\$ 3000 millones)

| Tabla III.8 Dist. del Fondo según Convergencia en Niveles de Pobreza | |
|---|-------------------------------|
| Provincias | Distribución del Fondo |
| Salta | 380.455.266 |
| Jujuy | 261.907.059 |
| Santiago | 269.654.903 |
| Chaco | 452.953.556 |
| Corrientes | 397.423.723 |
| Formosa | 190.239.436 |
| Misiones | 416.652.582 |
| Catamarca | 127.904.440 |
| Tucumán | 445.655.949 |
| La Rioja | 57.153.086 |
| TOTAL | 3.000.000.000 |

ALTERNATIVA 3: Enfoque Integral

Una vez planteados ambos esquemas, el de convergencia en PBGpc y el de convergencia en niveles de pobreza, se optó por simular que ocurriría si el esquema propuesto fuese mixto. De esta manera, el nuevo esquema de distribución del fondo combina los criterios de elegibilidad y distribución de las dos alternativas presentadas anteriormente, como se muestra a continuación.

Criterio de Elegibilidad: Se seleccionaron solo a las provincias que calificaban en ambas alternativas, entonces, además de aplicársele los factores de distribución con enfoque de crecimiento, se añadió el factor pobreza, con la intención de tender hacia un fondo de desarrollo.

Las provincias elegibles para este esquema son las siguientes:

- Salta
- Jujuy
- Tucumán
- Catamarca
- Santiago del Estero
- Formosa
- Chaco
- Misiones
- Corrientes

Criterios de Distribución:

1. 80% en función de la población.
2. 4% en función de la tasa de desempleo
3. 4% en función de la superficie.
4. 5% en función de la dispersión de la población
5. 3% en función de la distancia de la Capital Provincial con el puerto de Bs. As.
6. 4% en función del índice de pobreza
7. El total obtenido es corregido por la inversa del producto per cápita.

DISTRIBUCIÓN CORRESPONDIENTE AL 2% DE LA COPARTICIPACIÓN

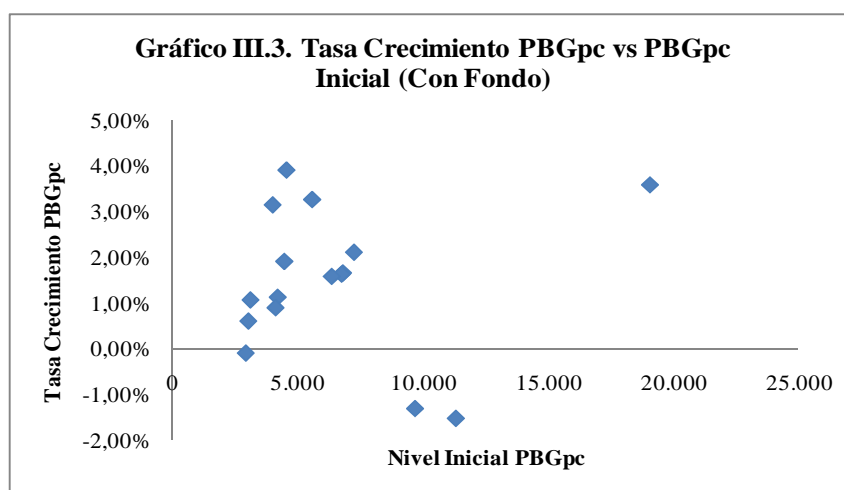
(\$ 3000 millones)

| Tabla III.9. Distribución del Fondo según Criterio Mixto de Distribución | | | | | | | | | |
|--|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|----------------------|
| Provincia | Población | Desempleo | Superficie | Dispersión | Distancia | Pobreza | Distribución Primaria | Inversa Producto per cápita | Fondo Total |
| Salta | 349.810.585 | 29.000.000 | 24.554.517 | 29.618.526 | 13.063.868 | 15.513.764 | 461.561.260 | 71.533.218 | 533.094.478 |
| Jujuy | 193.888.086 | 10.000.000 | 8.404.294 | 6.260.153 | 13.345.243 | 10.679.742 | 242.577.519 | - 37.337.011 | 205.240.508 |
| Santiago | 250.140.150 | 9.000.000 | 21.532.420 | 31.851.940 | 9.245.199 | 10.995.675 | 332.765.384 | -122.043.188 | 210.722.196 |
| Chaco | 308.685.064 | 6.000.000 | 15.733.949 | 13.781.403 | 8.200.089 | 18.470.015 | 370.870.519 | 122.257.351 | 493.127.870 |
| Corrientes | 294.323.206 | 10.000.000 | 13.928.302 | 11.326.754 | 8.280.482 | 16.205.684 | 354.064.428 | - 54.924.936 | 299.139.492 |
| Formosa | 155.511.785 | 3.000.000 | 11.380.594 | 14.311.995 | 9.566.771 | 7.757.363 | 201.528.508 | -11.974.929 | 189.553.579 |
| Misiones | 309.688.813 | 5.000.000 | 4.706.146 | 1.228.963 | 8.521.661 | 16.989.776 | 346.135.359 | - 49.693.853 | 296.441.506 |
| Catamarca | 109.733.682 | 9.000.000 | 16.202.810 | 41.112.543 | 9.245.199 | 5.215.539 | 190.509.772 | - 30.834.737 | 159.675.035 |
| Tucumán | 428.218.628 | 39.000.000 | 3.556.969 | 507.724 | 10.531.487 | 18.172.442 | 499.987.251 | 113.018.086 | 613.005.337 |
| TOTAL | 2.400.000.000 | 120.000.000 | 120.000.000 | 150.000.000 | 90.000.000 | 120.000.000 | 3.000.000.000 | 0 | 3.000.000.000 |

El Impacto del Fondo de Convergencia en las Economías Provinciales

A esta altura ya fueron planteadas las tres alternativas de distribución del Fondo, siendo el Enfoque Mixto, el que redistribuye de mejor manera los fondos hacia las provincias con menor desarrollo relativo. Para concluir con el análisis, resulta conveniente realizar un ejercicio muy simple sobre el posible impacto del fondo en la convergencia entre las provincias.

El ejercicio consiste en tomar el monto que cada provincia recibiría, y agregárselo al PBG de cada año a partir de 1993 y hasta 2007, bajo la hipótesis, (muy restrictiva pero útil a los fines de este trabajo), de que no existen efectos multiplicadores. Los resultados de este ejercicio se muestran en el Gráfico III.3.



Como muestra este gráfico, después de aplicar el fondo cada año, las provincias con niveles más bajos de PBGpc son las que alcanzan mayores tasas de crecimiento promedio, por lo que la convergencia se ve claramente favorecida con el fondo de convergencia. Si bien este ejercicio puede resultar muy simplista, la estimación de los verdaderos efectos del Fondo no se encuentra dentro de los objetivos de este trabajo, y sin dudas constituye un tema central para investigaciones posteriores.

Consideraciones Finales y Conclusiones

A lo largo de las últimas décadas, la profundización de las disparidades económicas ha sido constante. A pesar de las reestructuraciones en el Régimen de Coparticipación, los desequilibrios interprovinciales se han mantenido, y de hecho, como se ha demostrado aquí, se han ampliado. Esta realidad obliga a cuestionar el mecanismo aplicado y plantear estrategias alternativas complementarias a lo realizado hasta ahora.

Una de estas estrategias complementarias, es el Fondo de Convergencia. Sus bases han sido propuestas, y su objetivo es el de apoyar a las provincias más rezagadas del país con la dotación de recursos, destinados a disminuir las disparidades económicas reinantes. En este trabajo se puede apreciar el claro impacto que tendrían estos recursos en las provincias beneficiarias. La Constitución Nacional establece que el reparto de los recursos nacionales 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. El Fondo de Convergencia podría ser una herramienta que impulse un desarrollo equitativo entre las provincias y que otorgue las mismas oportunidades a los ciudadanos del país, independientemente de su lugar de residencia.

La ejecución de esta política, como se observa en experiencias revisadas a nivel internacional, requiere la incorporación de diferentes dimensiones a la hora de su diseño. Partir de reconocer que existen diferencias en el grado de desarrollo económico, social e institucional entre las distintas regiones del país, debe ser el paso inicial para el establecimiento de políticas estratégicas que realmente persigan un crecimiento más armonioso entre los diferentes territorios nacionales.

La continuación del modelo aplicado hasta ahora profundizaría las inmensas asimetrías en los niveles de vida de los ciudadanos del país.

Bibliografía

- Cao, H. *“Una Nueva Perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos”*. www.ag.org.ar. Pp 8.
- Díaz Frers, L. *“En Deuda con la Coparticipación: El Régimen de Coparticipación, Problemas y Soluciones”*. Recomendación N° 58, CIPPEC.
- Ehtisham, A; Craig, J. *“Intergovernmental Transfers”*, en Ter-Minassina, T; Fiscal Federalism, Op. Cit. 1997.
- Gasparini, L; Porto, A. *“Un Juego sobre la Coparticipación Federal de Impuestos”*. Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo N° 74. Abril de 2008.
- Goerlich, M; Mas, M y Pérez, F. *“Concentración, convergencia y desigualdad regional en España”*. Universitat de València e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Nuñez Miñana, H. *“Finanzas Públicas”*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Ediciones Macchi. Marzo 1998. Pp 326-327.
- Piffano, H. *“La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino”*. Foro de Instituciones Fiscales. Buenos Aires, 1998. Pp 16.
- Porto, A. *“Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos”*. Universidad Nacional de la Plata. Documento de Trabajo N° 17. Octubre de 1999.
- Porto, A. *“Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina”*. Documento de Federalismo Fiscal N° 12. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. Septiembre 2004.
- Sala i Martin, X. *“Apuntes de Crecimiento Económico”*. Ed. Antoni Bosch. Barcelona, 1994.
- Ter-Minassian, T. *“Fiscal Federalism in Theory and Practice”*. International Monetary Fund. Washington, 1997.
- Tommasi, M. *“Notes on Fiscal Federalism”*. Universidad de San Andrés, Mimeo. Buenos Aires, Octubre 2001.