



Observatorio de Políticas Públicas



Cuerpo de Administradores
Gubernamentales
SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA

ESTUDIO DE CASO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES DESDE
LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD
EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

CAT. OPP/CAG/2008-09

NOVIEMBRE DE 2008



LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES DESDE
LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD
EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Equipo

AG Cristina DE ANTONI (Coordinadora)

AG Gustavo MARTINOVICH

AG Roxana RUBINS

AG Jorge KUKULAS

AG Patricia MORALES

AG Horacio CAO

AG Mariano FERNANDEZ LANDONI

AG Jorge MUÑOZ

AG Fernando DUARTE

AG Jorge CHIAPPE

AG Beatriz LOPEZ

AG Estela DEL PINO

Este documento fue producido por integrantes del Area Temática "Federalismo Fiscal" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mes de noviembre del año 2008.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/opp.html>

*AG Lic. V. Daniel Piemonte
Coordinador General del
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Ing. Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo del
Observatorio de Políticas Públicas*

Índice

	Pág.
Resumen Ejecutivo	4
Introducción	5
Capítulo 1: La Coparticipación Federal de Impuestos y la Provincia de Buenos Aires	8
1.1. Una breve reseña histórica de la evolución de la coparticipación en Argentina	8
1.2. La Provincia de Buenos Aires y las leyes de coparticipación	10
1.3. Los argumentos para el reclamo	11
Capítulo 2: Evolución de las finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2001-2006)	13
2.1. Evolución de variables financieras	13
2.2. Evolución de indicadores por habitante	19
Capítulo 3: Análisis comparativo de la evolución de las finanzas de la Provincia de Buenos Aires con otras jurisdicciones	22
3.1. Análisis de indicadores totales	22
3.2. Análisis de indicadores por habitante	26
Capítulo 4: Síntesis y conclusiones	31
Bibliografía y documentación utilizada	33

Resumen Ejecutivo

El tema de los ingresos por coparticipación de las provincias es, sin dudas, un asunto espinoso. ¿Cuál debería ser el principio rector de un régimen fiscal? ¿La correspondencia entre los ingresos y egresos? ¿La cuestión redistributiva para ayudar a paliar asimetrías? ¿Un tema para propender al desarrollo de zonas más desfavorecidas? ¿Es posible cumplir con todos estos principios a la vez?

El régimen de coparticipación actual es el que determina la Ley de Coparticipación Federal Nº 23.548, que rige desde 1988. A este régimen a lo largo de los años se le han adicionado y sobrepuesto sucesivas y múltiples modificaciones que han diversificado la variedad de impuestos coparticipables así como complejizado los mecanismos de distribución.

En este trabajo se aborda en particular la situación relativa de la provincia de Buenos Aires respecto del régimen de distribución de recursos entre la Nación y las provincias, a través de un recorrido por la historia de las sucesivas leyes de coparticipación y con énfasis en el sistema vigente. En este sentido se presenta un análisis de la evolución de las finanzas provinciales en el período de recuperación y crecimiento económico operado en nuestro país luego de la crisis de 2001.

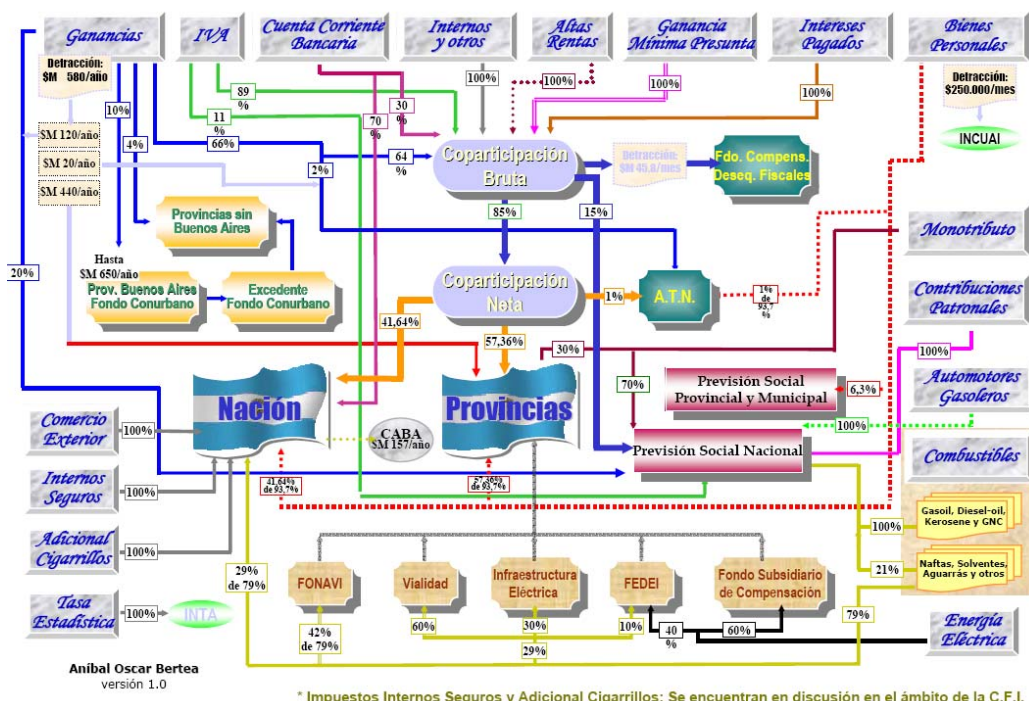
Este análisis pone de manifiesto la postergación y el trato desigual que recibió la provincia de Buenos Aires en estos últimos veinte años de vigencia del actual régimen de coparticipación federal y advierte sobre la necesidad de avanzar en una reforma.

Introducción

El tema de los ingresos por coparticipación de las provincias es, sin dudas, un asunto espinoso. ¿Cuál debería ser el principio rector de un régimen fiscal? ¿La correspondencia entre los ingresos y egresos? ¿La cuestión redistributiva para ayudar a paliar asimetrías? ¿Un tema para propender al desarrollo de zonas más desfavorecidas? ¿Es posible cumplir con todos estos principios a la vez?

El régimen de coparticipación actual es el que determina la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548, que rige desde 1988. A este régimen a lo largo de los años se le han adicionado y sobrepuesto sucesivas y múltiples modificaciones que han diversificado la variedad de impuestos coparticipables así como complejizado los mecanismos de distribución, hasta llegar al famoso “laberinto”, una excelente síntesis gráfica hecha por el Dr. Oscar Aníbal Berteau, de la Comisión Federal de Impuestos:

El “laberinto” de la Coparticipación Federal



Algunos impuestos son destinados a la coparticipación, pero otros, como las retenciones y aquellos aplicados al comercio exterior, no. Entre los impuestos que van a la coparticipación, algunos sufren algunas detracciones antes de conformar la masa coparticipable. Por ejemplo, al sistema de la seguridad social se destina el 20 por ciento del

impuesto a las ganancias, el 11 por ciento del impuesto al valor agregado y el 15 por ciento del impuesto a los combustibles, previo a conformar la masa de coparticipación.

Finalmente la distribución primaria determina la distribución de recursos coparticipables entre la Nación y las provincias. Luego, la distribución secundaria determina cómo se distribuye entre cada una de las provincias la masa de coparticipación que les corresponde por distribución primaria.

Por lo tanto, en la batalla por los recursos coparticipables entran en juego dos discusiones: los porcentajes de la distribución primaria (cuánto va para Nación y cuánto para el conjunto de las provincias) y los porcentajes de la distribución secundaria (cómo se distribuye hacia cada provincia la masa resultante de la distribución primaria). Más aun, antes de estas cuestiones, existe una discusión previa que tiene que ver con cuál es la masa que compone los recursos coparticipables.

El cambio del sistema de coparticipación vigente ha estado en la agenda política de manera ininterrumpida desde hace más de una década.

En la misma Constitución Nacional se estableció como fecha tope para la puesta en vigencia de un nuevo sistema la “finalización del año 1996” (cláusula transitoria sexta de la reforma de 1994). Pero este mandato aún sigue incumplido, tras 12 años del vencimiento del plazo previsto. No obstante en los últimos tiempos el tema ha resurgido en los medios periodísticos de la mano del ex presidente Néstor Kirchner y en particular relación con las asignaciones para la Provincia de Buenos Aires.

El presente trabajo, realizado en el marco del Observatorio de Políticas Públicas, Grupo de Federalismo Fiscal, del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, se propone analizar las finanzas públicas provinciales desde la salida de la convertibilidad, centrándose en el desempeño particular de la Provincia de Buenos Aires.

El recorte temporal elegido abarca el período 2001-2006, porque nos interesa analizar los comportamientos de las finanzas públicas provinciales en los años recientes de crecimiento económico, desde la profunda crisis operada en 2001. ¿Qué pasó desde la crisis en las cuentas provinciales? ¿Cómo evolucionaron las principales variables? ¿Los indicadores per capita?

En ese marco general, dirigimos el análisis a la provincia de Buenos Aires dado que presenta indicadores bastante diferenciados del resto. Siendo la que tiene casi la mitad de habitantes del país, recibe ingresos proporcionalmente inferiores al conjunto, y ha venido perdiendo participación en las últimas décadas. Enfocamos el estudio a describir estas diferencias y las analizamos desde la situación de marginalidad que presenta la provincia respecto de las asignaciones vigentes en términos de transferencias nacionales, en particular, de recursos coparticipables, que constituyen los componentes principales de esas transferencias.

A los fines de organizar la exposición, la hemos dividido en cuatro capítulos. El primero de ellos sitúa históricamente la evolución de la coparticipación federal y dentro de ella, a la provincia de Buenos Aires. El segundo reseña y analiza la evolución de las finanzas bonaerenses en el período 2001-2006. El tercero presenta y comenta la posición relativa de la provincia de Buenos Aires respecto del resto del país, fundado en diferentes variables. Por último, el cuarto capítulo contiene las conclusiones del trabajo.

Capítulo 1: La Coparticipación Federal de Impuestos y la Provincia de Buenos Aires

1.1.- Una breve reseña histórica de la evolución de la coparticipación en Argentina

La grave crisis económica mundial originada tras el denominado crack de 1929 produjo una retracción general de los flujos comerciales internacionales. En Argentina, cuyo régimen tributario estaba centrado fundamentalmente en los impuestos al comercio exterior, trajo como consecuencia la drástica reducción de los fondos disponibles para la Nación. Bajo dichas circunstancias se decidió unificar todos los impuestos internos y se estableció un régimen de distribución de los fondos recaudados. De esta manera, en 1935 se implementó en nuestro país el primer sistema de coparticipación federal de impuestos.

En ese momento, la distribución primaria establecía que la Nación se quedaba con el 82% de los recursos, y las provincias, con el 17,5% restante. Por entonces, la distribución secundaria, que define el reparto entre las provincias, se realizaba de la siguiente forma: un 30% se distribuía de acuerdo a la población, un 30% de acuerdo al gasto, un 30% de acuerdo a los recursos totales de la provincia (antes de la implementación del sistema), y un 10% por partes iguales entre todas las provincias.

Con posterioridad a aquellos primeros años, la parte correspondiente a las provincias en la distribución primaria fue aumentando progresivamente.

En 1946 pasó a corresponderles un 21%, y ya en 1951 el 48,8% de lo recaudado se destinaba a Nación, mientras que el 51,2% restante quedaba en manos de las provincias. En 1954, Nación contaba con el 68,8%, porcentaje que se vio reducido por la nueva ley de coparticipación, al 54% en 1958. En 1963, luego de otra reforma, se fijó el 58% para Nación y el 36% para provincias, quedando el 6% restante para Capital Federal. El porcentaje otorgado a los gobiernos provinciales siguió incrementándose hasta 1966, año en que llegó al 46%¹.

Como consecuencia de los distintos recortes efectuados por la dictadura del General Onganía, la cifra descendió hasta 39,2% en 1968. Pero en 1970, debido a la difícil situación financiera imperante, el gobierno nacional implementó una ayuda extra para los estados provinciales. Surgieron así los denominados ATN (Adelantos del Tesoro Nacional)².

¹ Fuente: AFIP

² Los ATN son fondos extraordinarios que las provincias deben gestionar ante el Ministerio del Interior y deben destinarse a paliar las consecuencias de situaciones o crisis imprevistas.

En 1973 se planteó la necesidad de introducir cambios sustantivos al régimen vigente a fin de poder brindar un tratamiento diferencial a cada provincia, apoyando especialmente a aquellas que tuvieran menos recursos.

En base a estas premisas, la Ley N° 20.221 definía una distribución primaria en partes iguales entre la Nación y las provincias (50% y 50%); mientras que la distribución secundaria se establecía de acuerdo a tres criterios:

- a.- 65% de acuerdo a la población;
- b.- 25% de acuerdo a la brecha en el desarrollo de las provincias; y
- c.- 10% de acuerdo a la dispersión poblacional.

El segundo criterio utilizado tendía a compensar a las provincias más atrasadas, cuya medida se calculaba de acuerdo a un índice que incorporaba la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. El tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto mayor fuese la dispersión poblacional, fundamentándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

Esta Ley estuvo vigente desde 1973 hasta fines de 1984. Desde ese momento hasta fines de 1988 nuestro país careció de un marco normativo que explícitamente regulara las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias.

En 1988 se sancionó la Ley N° 23.548 que, con modificaciones, define el sistema de coparticipación que rige en la actualidad³. Esta Ley establece una distribución primaria del 42,34% para la Nación y del 57,66%. La distribución secundaria se realiza a partir de entonces de acuerdo a tasas fijas por provincias (por ejemplo, 9% para Córdoba, 2% para La Rioja), sin que haya mediado un criterio más que las demandas contrapuestas de las gobernaciones provinciales para la elaboración de los criterios de distribución porcentual entre los estados subnacionales.

Durante la década de 1990 hubo múltiples pactos Nación-provincias que tuvieron cierta influencia en la asignación de recursos⁴.

Hacia fines de 2001, las características del endeudamiento de las provincias -en moneda extranjera, con altas tasas de interés y cortos plazos de repago-, habían generado un estado de situación insostenible para los estados provinciales por la magnitud de los déficit fiscales. Algunas jurisdicciones apelaron entonces a la emisión de cuasimonedas.

³ Esta Ley tenía carácter transitorio ya que su vigencia estaba limitada a tres años. Por el majestuoso imperio de las circunstancias, lo transitorio devino en permanente, y hasta el día de hoy, con algunas modificaciones, aquella vieja ley transitoria continúa vigente.

⁴ En 1992 se establecieron fondos pre-coparticipables, que permiten a la Nación quedarse con un 15% de la masa de recursos antes de la distribución primaria. Paralelamente, a las provincias se les garantizó un piso mínimo de recursos de la coparticipación, independiente de la recaudación. En 1993, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento elevó el piso mínimo y dispuso que el excedente de recursos tuviese una proporción destinada a la cancelación de deudas y el financiamiento de la reforma del Estado

Con esa estructura de endeudamiento, a principios de 2002, las provincias enfrentaron el fin de la convertibilidad.

En este contexto de crisis aguda, el 27 de febrero de 2002 la Nación y las provincias suscribieron el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, el que básicamente sentó las bases sobre las que posteriormente se instrumentó el Canje de Deuda Provincial cuyo régimen se estableció mediante el Decreto N° 1579/2002, el que con sucesivas modificaciones, continúa vigente hasta el momento.

Estos procesos de reestructuración de deudas provinciales les han permitido a las jurisdicciones, por un lado, regularizar sus obligaciones, y por otra parte, mejorar el perfil de vencimientos de las mismas. Simultáneamente, el Estado Nacional –en lugar del sector privado- se convertía en el principal acreedor de las provincias.

En el siguiente apartado describiremos la situación particular de la provincia de Buenos Aires a lo largo de la historia de la coparticipación de impuestos en nuestro país.

1.2.- La Provincia de Buenos Aires y las leyes de coparticipación

Hasta 1934 el nivel de ingresos, y consiguientemente de gastos de las provincias, estaba en directa relación con su desarrollo relativo, en tanto eran las propias jurisdicciones las que recaudaban los impuestos en sus territorios. Así, a principios del siglo XX los recursos per cápita de la provincia de Buenos Aires eran superiores en un 50% a los del promedio país y casi siete veces superiores a los de las provincias rezagadas (Porto, 1998: 86).

Con la implantación del sistema de coparticipación, bajo leyes que ponderaban mayormente criterios devolutivos –según el origen de la recaudación-, la provincia de Buenos Aires reflejaba valores del coeficiente de coparticipación secundaria bastante superiores al 30%⁵. No obstante, gradualmente estas leyes fueron incorporando indicadores que respondían a criterios de redistribución de los recursos, aunque recién en 1973 con la Ley N° 20.221 estos objetivos de compensación de desigualdades regionales se hicieron explícitos. Con esta ley, la Nación y las provincias se distribuían en partes iguales la masa de coparticipación, y Buenos Aires pasó a participar con el 28% de la distribución secundaria.

⁵ Según FIEL, 1993, el promedio en el período 1947/1948 fue de 36,1, mientras que el promedio para 1957/1958 fue de 34,5.

Durante el gobierno militar de facto (1976-1983) se redujo fuertemente la participación del conjunto de las provincias en la distribución primaria de la Coparticipación⁶.

Como la aún vigente Ley de Coparticipación -la Ley N° 20.221- caducó a fines de 1984, el país careció de una norma específica que regulara las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias durante el período 1985-1987. En este breve lapso la provincia de Buenos Aires nuevamente redujo su participación porcentual en la masa de recursos coparticipados.

A fines de 1987 Antonio Cafiero, por el justicialismo renovador, es electo gobernador de Buenos Aires en reemplazo del Dr. Alejandro Armendáriz de la UCR, y como era de esperar, inicia negociaciones con el por entonces presidente Raúl Alfonsín a fin de aprobar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que le permitiera a la provincia recomponer parte de su alicaída situación fiscal.

Así, en enero de 1988, se logra la sanción de la Ley 23.548. Esta ley determinó que del total de recursos nacionales recaudados, el 42% sería retenido por el gobierno nacional y el 58% iría a las provincias.⁷ De esta manera la provincia de Buenos Aires recuperaba alguno de los puntos de coparticipación cedidos durante el gobierno de Armendáriz. No obstante hasta el día de hoy, situándose próxima al 22%, permanece a distancia de los porcentajes históricos que la provincia reclama hace ya unos 20 años.

En efecto, aunque el gobierno del Dr. Antonio Cafiero recuperó algunos de los puntos perdidos y el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde logró obtener el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense, hasta el momento nunca se pudo recomponer el porcentual “histórico” que la provincia de Buenos Aires supo percibir en concepto de ingresos coparticipables.

La cuestión no es menor para la provincia, en tanto los 6 puntos porcentuales perdidos representan entre 5.000 y 5.500 millones anuales de ingresos por coparticipación.

Pero, ¿con qué argumentos una provincia considerada rica como la de Buenos Aires reclama la restitución de su porcentaje histórico de participación en la transferencia de recursos coparticipables?

1.3.- Los argumentos para el reclamo

El inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional, establece que los criterios a aplicar en la distribución de recursos “...serán *equitativos y solidarios* y *darán prioridad al*

⁶ En 1982 la participación de las provincias alcanza al 32% del total de los recursos coparticipables. Esta reducción afectó a la provincia de Buenos Aires.

⁷ 57 por ciento de manera automática y uno por ciento como ATN

logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Intentando operacionalizar estos objetivos, el régimen de coparticipación debería procurar:

- Una distribución de los recursos proporcional a la población, pero también que refleje el aporte de esa población a la masa de recursos totales.
- Una canasta equivalente de “bienes públicos”, tales como salud, educación, vivienda, en las diferentes regiones del país.

Como vimos, la provincia de Buenos Aires participa con un 22% sobre la masa coparticipable de las provincias. ¿Cómo se posiciona la provincia frente a indicadores vinculados a los criterios determinados en la Constitución Nacional?

Comparando la participación en la distribución de la masa coparticipable con el porcentaje de población sobre el total del país, la provincia de Buenos Aires concentra el 38,1%.⁸

Considerando un criterio devolutivo (esto es, devolver lo que aportó cada jurisdicción a la masa de coparticipación), la participación del producto bruto geográfico de la provincia de Buenos Aires en el PBI es del 35%.⁹

Respecto de la necesidad de provisión de bienes y servicios públicos, como la educación, la provincia de Buenos Aires concentra el 40,5 % de la matrícula primaria y secundaria del país.¹⁰

Respecto de indicadores de condiciones de vida, la provincia cuenta con el 34% de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹¹

Estas son algunas de las razones en las que se sustenta la posición bonaerense. Sin embargo, tal como ha venido sucediendo, estos argumentos no alcanzan para sentar en la mesa de negociación a todos los actores involucrados por el régimen de coparticipación federal, básicamente, la Nación y las provincias.

⁸ INDEC. Censo 2001.

⁹ Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires e INDEC.

¹⁰ INDEC. Censo 2001.

¹¹ INDEC. Sobre datos del Censo 2001.

Capítulo 2: Evolución de las finanzas de la provincia de Buenos Aires (2001-2006)

En esta parte del trabajo intentaremos analizar la evolución de las finanzas de la provincia de Buenos Aires en el período 2001-2006. Se han empleado los datos publicados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias, y para deflacionar los datos se ha empleado el índice de precios combinados. También se han elaborado indicadores per cápita, para lo cual se utilizaron las estimaciones de crecimiento poblacional preparadas por la Dirección Provincial de Estadística y el INDEC.

2.1.- Evolución de variables financieras

2.1.1.- Resultado Financiero

Como se muestra en el cuadro N° 1, la provincia de Buenos Aires tuvo déficit financiero en cinco años de los seis analizados. Sólo en el año 2004 sus cuentas exhibieron superávit, lo que significó un incremento del endeudamiento provincial. El déficit fue muy importante en el año 2001 (más de un 38 % de sus ingresos totales y más del 27 % de sus gastos, ver Cuadro N° 2) y decreció en los dos años posteriores. El gasto real total del período analizado es, en todos los años, inferior al del año 2001, pero el crecimiento de los ingresos no fue suficiente para financiar el déficit.

Cuadro N° 1: Provincia de Buenos Aires: Ingresos, gastos y resultado financiero (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Totales	14.701.592,9	10.720.636,2	12.209.322,9	15.616.932,5	17.468.148,7	19.079.133,9
Gastos Totales	20.379.892,9	12.305.386,8	12.395.117,4	15.058.419,0	17.689.545,9	19.852.745,9
Resultado financiero	-5.678.300,0	-1.584.750,6	-185.794,5	558.513,0	-221.397,1	-773.612,0

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Cuadro N° 2: Provincia de Buenos Aires: Porcentaje del déficit sobre los ingresos y gastos totales (2001-2006).

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit/ Ing. Tot.	-38,62	-14,78	-1,52	3,58	-1,27	-4,05
Déficit/ Gtos. Tot.	-27,86	-12,88	-1,50	3,71	-1,25	-3,90

Fuente: Elaboración propia

El cuadro N° 3 nos permite apreciar la evolución relativa de las variables respecto del año 2001 y se observa que, en el período, mientras los ingresos totales crecieron un 30 %

en términos reales, los gastos cayeron un 3 %. La caída del gasto real en el período es tan importante que no llegan a alcanzarse los valores alicaidos del año 2001.

Cuadro Nº 3: Provincia de Buenos Aires: Ingresos y gastos totales (2001-2006), Base: 2001 = 100

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Totales	100,00	72,92	83,05	106,23	118,82	129,78
Gastos Totales	100,00	60,38	60,82	73,89	86,80	97,41

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro Nº 4 permite observar las tasas de crecimiento interanual de ingresos y gastos y se aprecia, en primer lugar, la fuerte caída de los gastos en términos reales en el año 2002 (mayor aún que la merma en los ingresos) y, posteriormente, el crecimiento homogéneo de ambas variables.

Cuadro Nº 4: Provincia de Buenos Aires: Tasa de crecimiento de ingresos y gastos totales respecto del año anterior

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Totales	---	-27,08	13,89	27,91	11,85	21,26
Gastos Totales	---	-39,62	0,73	21,49	17,47	12,22

Fuente: Elaboración propia

El problema para la provincia es que el déficit del año 2001 era de tal magnitud que impedía cualquier posibilidad de financiamiento interno e implicaba un endeudamiento insostenible en el mediano plazo. Los siguientes cuadros muestran la evolución del stock de deuda de la provincia en el período y la correlación entre el resultado financiero y el incremento en la deuda total.

Cuadro Nº 5: Provincia de Buenos Aires: Stock de deuda al final de cada año (en millones de pesos corrientes)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Deuda	10.911	26.812	27.359	29.208	29.738	33.384

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias y Braceli, Orlando, op. cit.

Cuadro Nº 6: Provincia de Buenos Aires: Variación de la deuda y resultado financiero al final de cada año (en millones de pesos corrientes)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Variación de la deuda respecto del año anterior	---	15.987	547	1.849	590	3.646
Resultado financiero	-5.678	-1.584	-185	558	-221	-773

Fuente: Elaboración propia

2.1.2.- Composición del gasto

Los cuadros siguientes nos presentan la discriminación del gasto y se observa, en primer lugar, la brusca caída de los gastos de capital en 2002 y su posterior recuperación en términos absolutos y relativos desde ese año. Como se ve, los gastos corrientes representan, en promedio, casi el 95 % de los gastos totales, lo que condiciona las posibilidades de reducción. Una consecuencia esperada es que en los períodos de ajuste, los gastos de capital caen más drásticamente que los corrientes, debido a la inflexibilidad descendente de éstos, pero este ajuste no es suficiente para cubrir las necesidades fiscales.

Cuadro Nº 7: Provincia de Buenos Aires Evolución de los gastos corrientes y de capital (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos corrientes	19.412.211,4	11.987.665,8	11.749.212,1	13.737.963,5	16.425.276,3	18.326.368,7
Gastos de capital	967.681,4	317.720,9	645.905,2	1.320.456,0	1.264.269,6	1.526.376,3
Total	20.379.892,9	12.305.386,8	12.395.117,4	15.058.419,5	17.689.545,9	19.852.745,07

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Cuadro Nº 8: Provincia de Buenos Aires Evolución porcentual de la composición del gasto total (2001-2006).

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos corrientes	95,25	97,42	94,79	91,23	92,85	92,31
Gastos de capital	4,75	2,58	5,21	8,77	7,15	7,69
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

2.1.3.- Composición de los gastos corrientes

Los siguientes cuadros muestran la composición y el comportamiento de los gastos corrientes de la provincia en el período y se observa:

- Más del 50 % de los gastos corresponde a gastos en personal,
- Alrededor de un 30 % se explica por el rubro "Transferencias corrientes";
- Estos son los conceptos más inflexibles del presupuesto;
- Todos los rubros de gastos corrientes registraron reducciones reales en el período;
- Ninguna partida significativa superó en términos reales los valores alcanzados en el año base;
- Por ello, las posibilidades de contracción del gasto resultan limitadas;
- Los ajustes pudieron efectuarse a través de la reducción de los salarios reales, que recién en 2006 se recuperaron a los niveles previos a la crisis.

Cuadro Nº 9: Provincia de Buenos Aires. Composición de los gastos corrientes (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personal	10.662.321	6.578.967	5.864.757	6.888.347	8.828.200	10.182.493,0
Bienes de consumo	511.899	386.257	454.277	511.780	374.269	414.143,9
Servicios	1.736.444	895.233	1.011.134	1.146.837	1.468.879	1.341.058,7
Rentas de la Propiedad	1.084.559	544.947	531.129	432.710	450.065	627.248,6
Transferencias Corrientes	5.416.987	3.582.259	3.887.912	4.758.288	5.303.860	5.761.424,5

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Cuadro Nº 10: Provincia de Buenos Aires. Composición de los gastos corrientes (2001-2006), Base: 2001 = 100

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personal	100,0	61,7	55,0	64,6	82,8	95,5
Bienes de consumo	100,0	75,5	88,8	100,0	84,5	77,2
Servicios	100,0	51,6	58,2	66,0	84,6	77,2
Rentas de la Propiedad	100,0	66,1	71,8	87,8	97,9	106,4
Transferencias Corrientes	100,0	61,7	55,0	64,6	82,8	95,5

Fuente: Elaboración propia

Cuadro Nº 11: Provincia de Buenos Aires. Evolución de la composición de los gastos corrientes (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personal	54,9	54,9	49,9	50,1	53,7	55,6
Bienes de consumo	2,6	3,2	3,9	3,7	2,3	2,3
Servicios	8,9	7,5	8,6	8,3	8,9	7,3
Rentas de la Propiedad	5,6	4,5	4,5	3,1	2,7	3,4
Transferencias Corrientes	27,9	29,9	33,1	34,6	32,3	31,4

Fuente: Elaboración propia

2.1.4.- Composición de los gastos de capital

Un rubro altamente afectado por los ajustes fueron los gastos de capital, como se verá en los cuadros siguientes:

Cuadro Nº 12: Provincia de Buenos Aires. Composición de los gastos de capital (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión real directa	365.300,9	100.980,9	226.357,0	734.306,0	667.079,5	960.818,0
Transferencias de capital	196.912,2	137.130,5	299.304,1	316.587,0	393.526,1	328.817,2
Inversión financiera	405.468,2	79.609,4	120.244,1	269.563,0	203.663,9	236.741,1

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Cuadro Nº 13: Provincia de Buenos Aires. Evolución de la composición de los gastos de capital (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión real directa	37,8	31,8	35,0	55,6	52,8	62,9
Transferencias de capital	20,3	43,2	46,3	24,0	31,1	21,5
Inversión financiera	41,9	25,1	18,6	20,4	16,1	15,5

Fuente: Elaboración propia

Cuadro Nº 14: Provincia de Buenos Aires. Gastos de capital (2001-2006), Evolución respecto del año anterior

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión real directa	---	-72,4	124,2	224,4	-9,2	59,9
Transferencias de capital	---	-30,4	118,3	5,8	24,3	-7,2
Inversión financiera	---	-80,4	51,0	124,2	-24,4	29,1

Fuente: Elaboración propia

La inversión real directa fue, sin duda, la variable más afectada por el ajuste, con su merma más pronunciada en 2002, donde los niveles alcanzados ni siquiera cubren la reposición del stock de capital existente, con el consecuente deterioro de la infraestructura básica y la menor cantidad de servicios provistos a la población.

2.1.5.- Evolución de los ingresos

Como lo muestran los siguientes cuadros, los ingresos corrientes fueron la principal fuente tributaria en el período, ya que representaron casi el 98 % de los ingresos promedio de la provincia.

Cuadro Nº 15: Provincia de Buenos Aires: Ingresos totales (2001-2006), en miles de pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos corrientes	14.535.418,54	10.619.212,54	12.015.412,63	15.124.704,79	16.775.781,96	18.289.242,3
Ingresos de capital	166.174,36	101.423,68	193.910,29	492.227,75	692.366,81	789.891,6
Total	14.701.592,9	10.720.636,2	12.209.322,9	15.616.932,5	17.468.148,7	19.079.133,9

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

El análisis de la evolución de los ingresos nos permite ver que el incremento de los ingresos de capital fue superior al de los corrientes, explicado este hecho por las mayores transferencias de capital.

Cuadro Nº 16: Provincia de Buenos Aires: Evolución de los ingresos respecto del año anterior

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos corrientes	---	-26,9	13,1	25,9	10,9	9,0
Ingresos de capital	---	-39,0	91,2	153,8	40,7	14,0
Total	---	-27,1	13,9	27,9	11,9	9,2

Fuente: Elaboración propia

2.1.6.- Composición de los ingresos tributarios

Cuadro Nº 17: Provincia de Buenos Aires: Composición de los ingresos tributarios según su origen. En pesos constantes de 2004

Ingresos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
De origen provincial	6.684.938,7	5.203.585,6	6.015.695,0	7.211.603,0	7.889.412,3	8.769.230,8
De origen nacional	6.618.504,8	4.578.906,7	4.768.652,3	6.010.481,1	6.617.575,7	7.163.310,2
Total	13.305.444,5	9.784.494,3	10.786.350,3	13.224.088,1	14.508.993	15.934.547

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Como se observa, en todos los períodos, la provincia financió sus gastos con mayor proporción de recursos propios que los de origen nacional. Esta proporción se acentuó en los años de la crisis, pese al aumento de la recaudación del gobierno nacional (es de hacer notar que este incremento se originó en la percepción de impuestos al comercio exterior que son no coparticipables).

Cuadro Nº 18: Provincia de Buenos Aires: Evolución de la composición de los ingresos.

Ingresos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
De origen provincial	50,3	53,2	55,8	54,5	54,4	55,0
De origen nacional	49,7	46,8	44,2	45,5	45,6	45,0

Fuente: Elaboración propia

El siguiente cuadro ratifica lo anterior y muestra cómo los recursos de origen nacional cayeron en mayor proporción que los de origen provincial (un 30 % contra un 22% en 2002) y se recuperaron más lentamente (recién alcanzaron los valores de 2001 en el año 2005).

Cuadro Nº 19 : Provincia de Buenos Aires: Ingresos de origen provincial y nacional (2001-2006),
Base: 2001 = 100

Ingresos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
De origen provincial	100,0	77,8	90,0	107,9	118,0	131,2
De origen nacional	100,0	69,2	72,1	90,8	100,0	108,2

Fuente: Elaboración propia

2.2.- Análisis de indicadores por habitante

En esta parte se describirá la evolución de variables de ingresos y gastos por habitante para la Provincia de Buenos Aires en el período 2001 – 2006.

2.2.1.- Gastos totales por habitante

El total de gastos por habitante, que era de 1.438 pesos en el año 2001, cayó un 40% hasta su mínimo en 2003 (\$ 860,14) y, a partir de allí comenzó a incrementarse en términos reales y recuperar niveles de comienzos de siglo.

Cuadro Nº 20: Provincia de Buenos Aires. Evolución del gasto total por habitante. En pesos constantes de 2004

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos Totales	1.438,53	861,10	860,14	1.036,30	1.207,12	1.342,85
Gastos Corrientes	1.370,23	838,87	815,32	945,42	1.120,84	1.239,61
Gastos de Capital	68,30	22,23	44,82	90,87	86,27	114,62

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC.

Respecto de la composición del gasto total, entre 2001 y 2006 los gastos corrientes disminuyeron un 10% mientras que los gastos de capital aumentaron casi un 70%. No obstante, la participación de las erogaciones de capital en el total de erogaciones se mantiene por debajo del 10%.

2.2.2.- Gastos corrientes por habitante

Los gastos corrientes por habitante acompañaron el desempeño de los gastos totales: entre 2001 y 2003 cayeron un 39% y a partir de ese año crecieron en términos reales, para alcanzar en 2006 el 90% del nivel de gasto de 2001.

Cuadro Nº 21: Provincia de Buenos Aires. Evolución del gasto corriente por habitante. En pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Gastos Corrientes	1.370,23	838,87	815,32	945,42	1.120,84	1.239,61
Personal	752,61	460,38	406,98	474,05	602,43	764,65

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC.

El gasto en personal también en líneas generales sigue esta evolución, aunque levemente más acentuada: la caída operada entre 2001 y 2003 es del 46% (frente al 40% de los gastos totales per cápita) y en 2006 supera ligeramente los valores de 2001.

2.2.3.- Gastos de capital por habitante

Los gastos de capital, comparados con el carácter más inflexible de los gastos corrientes, muestran una variación mucho más profunda, tanto en la disminución del gasto hasta su mínimo en el año 2002 (\$ 22,2 por hab.) como en su recuperación posterior. No obstante, dado el nivel del gasto en el período, su incidencia prácticamente no es significativa en los gastos totales.

Cuadro Nº 22: Provincia de Buenos Aires. Evolución del gasto de capital por habitante. En pesos constantes de 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Gastos de capital	68,30	22,23	44,82	90,87	86,27	114,62
Inversión real directa	25,79	7,07	15,71	50,53	45,52	64,99

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC.

En términos per cápita la caída es alarmante, comparada con los niveles medios de la década del 90, de alrededor de 330 pesos por habitante.

Si analizamos la evolución de la inversión real directa (maquinarias y equipos y construcciones, esencialmente), esta cayó casi un 75 % entre 2001 y 2002 –año en que se hace prácticamente cero- cuando ya había caído a valores que eran casi un 20 % de los de la década de los 90. En todo el período se mantuvo en cifras menores a los pesos100 per

cápita, que no alcanzan siquiera a reponer el desgaste natural del capital, lo que explica el deterioro de la infraestructura de la provincia.

2.2.4. Evolución de los ingresos corrientes por habitante

Respecto del año 2001, en términos reales los ingresos corrientes totales por habitante cayeron casi un 30% en 2002, y a partir de entonces fueron incrementándose hasta ubicarse un 34% por encima de los valores del inicio del período.

Cuadro Nº 23: Provincia de Buenos Aires. Evolución de los ingresos corrientes por habitante. En pesos constantes del año 2004.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Ingresos Corrientes	1026,00	743,11	833,79	1040,86	1144,76	1373,42
De origen nacional	486,31	338,04	350,70	469,65	581,19	650,72
De origen provincial	539,69	402,07	483,09	571,21	563,57	722,70

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC.

En términos per cápita, más del 50% de los ingresos corrientes provienen de recaudación propia de la provincia. El crecimiento de los recursos de origen provincial en el período ha sido del orden del 34%, similar al incremento de los recursos totales.

Capítulo 3: Análisis comparado de la evolución de las finanzas de la Provincia de Buenos Aires con otras jurisdicciones

En esta parte del trabajo, analizaremos distintas variables para observar la posición relativa de la provincia de Buenos Aires respecto de las demás jurisdicciones.

3.1.- Análisis de indicadores totales

Los siguientes cuadros muestran el resultado financiero (gastos totales menos ingresos totales), la relación déficit/ingresos totales, la evolución de los gastos de capital y de la recaudación propia de las veinticuatro jurisdicciones y permiten observar que:

- La provincia de Buenos Aires es una de las únicas tres (las otras son San Luis y Santa Cruz), con resultado financiero promedio 2002-2006 negativo;
- Es también la que tiene mayor proporción entre déficit e ingreso total promedio en el período.
- Es una de las siete en las que crece menos el gasto de capital, lo que muestra el deterioro de su stock productivo y de infraestructura.
- Se encuentra también en el grupo de aquellas que incrementaron la recaudación de los recursos propios por encima de la media en el período.

Cuadro N° 24: Ranking de jurisdicciones según resultado financiero (en miles de pesos constantes de 2004)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2002- 2006
Santa Fe	-459.654	95.884	375.915	949.708	546.664	183.774	430.389
CABA	-459.152	-134.938	424.341	804.091	319.527	-507.267	181.151
S. del Estero	-63.214	139.341	286.577	281.890	153.789	-120.375	148.245
Mendoza	-392.647	-22.403	61.145	168.855	172.999	228.592	121.837
San Juan	-291.212	-161.167	54.600	299.771	197.393	166.490	111.418
Chubut	-35.453	186.821	93.854	94.480	-34.384	196.075	107.369
Salta	291.386	25.263	93.792	122.927	88.647	175.495	101.225
Neuquén	-201.174	261.977	4.323	127.575	48.937	57.509	100.064
La Pampa	-248.003	106.176	30.319	40.122	154.036	114.047	88.940
Catamarca	-99.328	-30.224	69.087	246.031	73.179	25.502	76.715
Chaco	-429.509	-80.153	-37.892	189.148	113.759	177.535	72.480
T. del Fuego	-43.664	29.377	28.932	90.062	31.921	42.021	44.463
La Rioja	-113.092	35.431	60.043	73.427	-27.615	65.894	41.436
Corrientes	-119.111	-32.559	62.613	97.060	-39.000	99.386	37.500
Río Negro	-200.159	-6.365	37.134	37.996	2.233	23.176	18.835
Tucumán	-337.479	-146.318	81.121	88.549	71.891	-33.945	12.260

Formosa	-293.943	-64.297	3.147	4.185	38.666	64.131	9.166
Entre Ríos	-506.011	-204.329	-45.488	80.534	148.448	59.079	7.649
Misiones	-235.484	-56.615	-18.667	33.044	30.812	49.520	7.619
Córdoba	-1.303.174	-388.126	130.892	233.357	50.250	6.586	6.592
Jujuy	-326.261	-76.712	-12.312	51.321	38.854	27.367	5.704
San Luis	-245.519	-37.416	60.471	36.403	-84.224	9.263	-3.101
Santa Cruz	-133.667	54.419	-69.394	4.521	-12.795	-34.185	-11.487
Buenos Aires	-5.678.300	-1.584.751	-185.795	558.513	-221.397	-858.858	-458.457

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Cuadro Nº 25: Ranking de jurisdicciones según la relación Déficit / Ingresos totales promedio (2002-2006)

*Deficit / Ingresos totales Promedio (ordenado porcentual) = (Gasto total - ingreso total) Ingreso total *100*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2002/2006
Buenos Aires	38,62	14,78	1,52	-3,58	1,27	4,05	3,61
Entre Rios	24,66	16,44	3,14	-4,01	-6,27	-2,31	1,40
Cordoba	31,84	13,64	-3,93	-5,47	-1,01	-0,25	0,60
Jujuy	31,08	10,71	1,51	-4,67	-3,04	-1,93	0,52
Formosa	27,31	9,20	-0,38	-0,38	-2,91	-4,37	0,23
Misiones	17,43	6,19	1,74	-2,32	-1,89	-2,68	0,21
Tucuman	18,30	11,72	-5,70	-4,24	-3,03	1,29	0,01
Rio Negro	16,92	0,75	-3,99	-3,19	-0,14	-1,41	-1,59
Corrientes	8,86	4,03	-6,71	-7,64	2,52	-6,00	-2,76
Chaco	26,47	7,17	2,99	-11,06	-5,42	-7,88	-2,84
Santa Cruz	10,23	-8,03	-0,31	-4,68	-0,38	-1,22	-2,92
C.A.B.A	8,43	3,81	-10,02	-15,59	-5,58	8,06	-3,86
Mendoza	16,88	1,32	-3,14	-7,00	-6,31	-6,88	-4,40
La Rioja	11,10	-4,88	-8,15	-8,16	2,63	-5,58	-4,83
Neuquen	10,44	-14,50	-0,22	-5,75	-1,96	-2,22	-4,93
Tierra del Fuego	5,64	-5,52	-5,11	-12,33	-3,59	-4,15	-6,14
San Juan	24,30	22,85	-6,52	-26,53	-13,23	-9,79	-6,64
Salta	-14,73	-2,64	-8,44	-8,48	-4,81	-9,04	-6,68
San Luis	13,66	-3,01	-15,02	-10,58	0,74	-7,36	-7,05
Catamarca	10,69	5,04	-9,67	-23,97	-6,59	-1,91	-7,42
Chubut	3,37	-17,83	-8,25	-6,46	2,11	-9,06	-7,90
La Pampa	26,44	-13,73	-3,89	-4,65	-13,19	-9,63	-9,02
Santa Fe	11,02	-3,02	-10,36	-20,93	-10,90	-3,36	-9,71
Santiago del Estero	4,98	-12,76	-25,73	-19,66	-9,20	6,58	-12,16

Nota: los valores positivos corresponden a jurisdicciones deficitarias y los valores negativos a jurisdicciones superavitarias.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias.

Cuadro Nº 26: Ranking de jurisdicciones según la evolución del gasto de capital (2001-2006).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Crecimiento 2001-2006
La Pampa	390.581,9	37.976,1	193.139,9	211.758,1	246.173,7	254.279,3	-34,9
Tierra del Fuego	149.414,0	60.002,0	61.300,2	46.104,5	63.439,6	101.561,6	-32,0
San Luis	451.449,6	208.299,3	178.294,5	331.129,7	445.535,8	457.489,8	1,3
Entre Ríos	259.472,7	43.945,6	111.313,2	234.472,9	291.962,6	327.925,2	26,4
Chaco	238.776,1	183.914,9	179.179,6	270.189,6	450.303,9	353.513,7	48,1
Córdoba	514.148,9	50.232,8	145.576,3	379.320,3	633.590,7	762.632,7	48,3
Buenos Aires	967.681,5	317.720,9	645.905,3	1.320.456,0	1.264.269,7	1.526.376,3	57,7
Corrientes	171.218,6	88.113,0	77.931,8	210.363,6	384.185,8	270.363,9	57,9
Mendoza	268.693,4	90.801,2	160.262,8	180.735,7	332.869,0	559.793,6	108,3
La Rioja	107.434,9	83.012,8	51.618,2	125.357,7	269.832,9	228.850,6	113,0
Salta	185.734,5	68.107,6	121.729,0	259.387,7	354.210,3	400.042,2	115,4
C.A.B.A	483.740,4	317.720,9	410.038,6	572.000,0	873.254,8	1.119.436,1	131,4
Neuquén	201.853,7	31.391,4	369.319,2	399.504,4	536.167,0	477.475,9	136,5
Rio Negro	93.544,6	28.886,3	67.923,2	174.912,4	194.317,9	228.572,4	144,3
San Juan	194.204,1	244.620,5	66.243,8	107.004,0	318.137,9	500.025,0	157,5
Tucumán	226.784,6	60.002,5	220.368,3	561.024,0	521.528,0	593.736,3	161,8
Jujuy	79.487,2	118.101,0	47.297,0	134.361,9	187.016,4	234.437,7	194,9
Catamarca	115.922,2	256.769,7	93.492,1	158.162,1	266.022,2	342.382,5	195,4
Formosa	102.688,4	23.396,5	81.423,9	223.293,0	351.324,2	331.313,0	222,6
Misiones	160.728,1	251.607,5	196.962,0	376.431,1	482.466,2	565.284,3	251,7
Santiago del Estero	143.116,4	180.276,0	76.187,6	207.096,7	423.269,1	606.595,8	323,8
Santa Cruz	223.304,1	101.805,1	599.398,7	586.904,1	726.432,5	976.621,9	337,4
Chubut	138.759,1	72.658,0	270.806,3	409.934,9	531.446,0	624.283,6	349,9
Santa Fe	229.524,3	140.396,6	244.138,0	365.814,3	686.160,9	1.058.431,0	361,1

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias

Cuadro Nº 27: Ranking de jurisdicciones según la evolución de los ingresos totales (2001-2006).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Crecimiento 2001-2006
Salta	1.978.287,5	958.228,3	1.111.200,1	1.449.788,6	1.692.597,1	1.941.939,5	-1,8
San Luis	1.087.617,1	772.507,1	824.971,5	910.937,5	1.035.631,2	1.103.609,0	1,5
C.A.B.A	5.448.474,3	3.544.067,0	4.232.846,0	5.158.597,9	5.728.278,5	6.294.972,8	15,5
La Rioja	1.018.521,4	726.171,8	736.706,4	899.446,4	1.048.715,7	1.181.000,1	16,0
Corrientes	1.344.837,2	808.133,6	933.480,5	1.269.945,7	1.546.122,8	1.679.891,5	24,9
La Pampa	937.847,0	773.376,4	779.951,8	863.346,8	1.168.224,1	1.184.512,4	26,3
Entre Ríos	2.052.242,2	1.242.702,9	1.446.661,5	2.008.153,7	2.367.632,9	2.608.797,0	27,1
Buenos Aires	14.701.592,9	10.720.636,2	12.209.322,9	15.616.932,5	17.468.148,8	19.079.133,9	29,8
Tierra del Fuego	774.526,7	531.931,2	566.020,8	730.186,3	816.481,7	1.013.113,8	30,8
Santa Fe	4.170.698,4	3.169.895,7	3.629.296,6	4.537.590,8	5.015.783,0	5.474.038,0	31,2

Neuquén	1.927.460,5	1.807.203,3	1.924.345,1	2.217.294,2	2.496.590,6	2.589.302,9	34,3
Córdoba	4.093.428,1	2.844.944,4	3.328.727,9	4.263.891,4	4.985.999,1	5.520.368,5	34,9
Jujuy	1.049.871,5	716.216,4	815.737,3	1.100.083,3	1.278.465,3	1.420.970,8	35,3
Misiones	1.351.151,0	914.210,8	1.073.656,6	1.425.750,4	1.633.619,4	1.848.092,4	36,8
Formosa	1.076.500,0	698.852,6	825.818,2	1.100.121,3	1.328.611,1	1.487.326,8	38,2
Chaco	1.622.773,9	1.117.183,6	1.266.971,4	1.710.259,2	2.100.256,4	2.252.852,2	38,8
Río Negro	1.182.860,8	844.578,5	931.815,4	1.192.359,0	1.429.828,1	1.644.599,8	39,0
San Juan	1.198.479,8	705.402,9	837.662,0	1.130.004,1	1.369.618,5	1.701.063,4	41,9
Tucumán	1.844.616,8	1.248.693,1	1.423.785,6	2.087.136,3	2.374.993,8	2.627.439,5	42,4
Mendoza	2.326.003,6	1.691.130,1	1.947.578,7	2.411.248,8	2.742.608,1	3.323.364,0	42,9
Catamarca	928.807,6	599.561,8	714.759,1	1.026.227,8	1.109.844,9	1.336.266,6	43,9
Santiago del Estero	1.270.216,6	1.092.320,4	1.113.668,6	1.433.691,4	1.670.966,1	1.830.241,1	44,1
Santa Cruz	1.307.089,1	1.095.515,9	1.356.646,1	1.520.015,9	1.707.811,3	2.180.855,0	66,8
Chubut	1.053.260,9	1.047.606,6	1.137.796,9	1.463.468,6	1.633.024,4	2.039.772,4	93,7

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias

Cuadro Nº 28: Ranking de jurisdicciones según el incremento de la recaudación de ingresos propios (2001-2006).

Jurisdicción	Crecimiento 2001-2006
Chubut	194,1
Catamarca	146,8
Formosa	68,6
T.del Fuego	64,9
Santa Cruz	64,8
Río Negro	64,5
Misiones	53,7
Mendoza	48,8
Neuquén	42,9
Buenos Aires	39,7
San Juan	37,2
Salta	34,5
Tucumán	29,0
La Pampa	25,9
Corrientes	25,1
La Rioja	22,9
Entre Ríos	17,5
Chaco	15,9
Córdoba	15,1
Santa Fe	14,7
Jujuy	14,1
CABA	6,9
Santiago del Estero	-2,5
San Luis	-43,3

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias

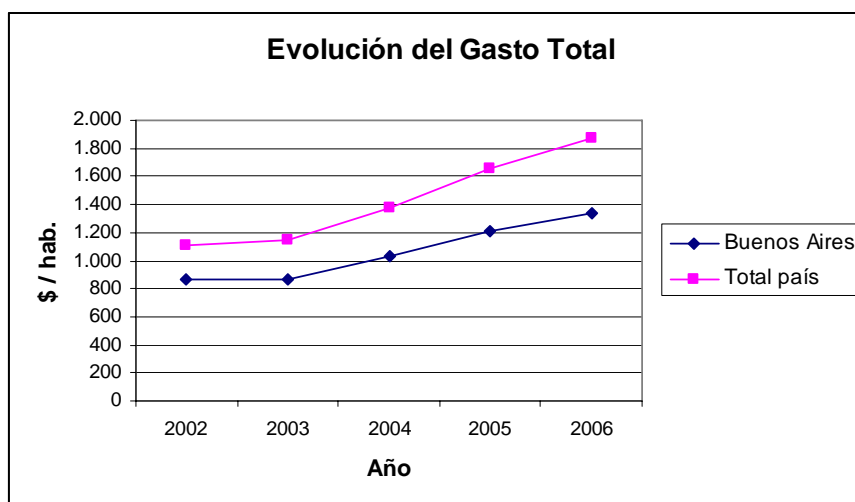
3.2.- Análisis de indicadores por habitante

En este apartado se analizará, para distintos indicadores de ingresos y gastos por habitante, el posicionamiento relativo de la Provincia de Buenos Aires con relación al resto de las provincias y el total país. Para este análisis se toma el período 2002 – 2006 para dar cuenta de los comportamientos de las variables en la salida de la crisis y la recuperación económica.

3.2.1.- Gasto total por habitante

A nivel país, el gasto total por habitante en 2006 había crecido un 68,5 % respecto del valor erogado para el año 2002, pasando de 1.110 a 1.870 \$. En la provincia de Buenos Aires el aumento de los niveles de gasto fue del 55,8% (de 861 a 1.342 \$/hab.) Es decir, un habitante de la provincia de Buenos Aires que en el año 2002 recibía - en bienes y servicios del estado - 480 pesos menos que un habitante promedio del país, en el año 2006, medido en valores constantes y luego de 4 años de recuperación de la economía, pasó a recibir 760 pesos menos. El aumento de esta brecha se aprecia en el Gráfico 1.

Gráfico Nº 1



Si se toma como indicador el gasto total promedio para el período 2002/2006 por habitante, y se ordenan las jurisdicciones de acuerdo con este valor, Buenos Aires resulta la provincia de menor gasto por habitante, con un monto equivalente a menos del 75% del promedio país. Otras 7 jurisdicciones se encuentran por debajo del promedio, entre ellas las más pobladas (excepto Ciudad de Buenos Aires, 10% por encima). También es para señalar que las provincias más australes cuadriplan y quintuplican el gasto total promedio por habitante.

Cuadro Nº 29: Ranking de jurisdicciones según gasto total promedio per cápita

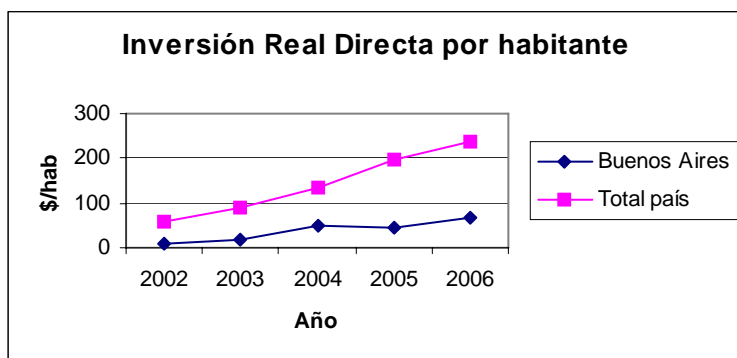
Jurisdicción	Promedio 2002/2006
Buenos Aires	1.061,50
Salta	1.159,27
Corrientes	1.242,06
Santa Fe	1.244,16
Córdoba	1.292,43
Misiones	1.346,26
Tucumán	1.375,52
Mendoza	1.383,88
Total País	1.432,24
Santiago Del Estero	1.532,57
San Juan	1.577,18
Chaco	1.586,96
Entre Ríos	1.592,82
Ciudad de Buenos Aires	1.595,78
Jujuy	1.641,35
Río Negro	2.033,46
Formosa	2.104,24
San Luis	2.156,62
Catamarca	2.442,13
La Pampa	2.714,61
La Rioja	2.778,20
Chubut	3.073,24
Neuquén	4.094,53
Tierra del Fuego	6.097,43
Santa Cruz	7.260,49

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC

3.2.2.- Inversión real directa por habitante

En el período 2002-2006 el consolidado de las 24 jurisdicciones cuadruplicó la inversión real directa por habitante (pasó de \$ 57 a \$ 238). En el mismo período, la provincia de Buenos Aires apenas llegó a superar la inversión consolidada para el año 2002, alcanzando en 2006 los 65 pesos por habitante (Gráfico 2).

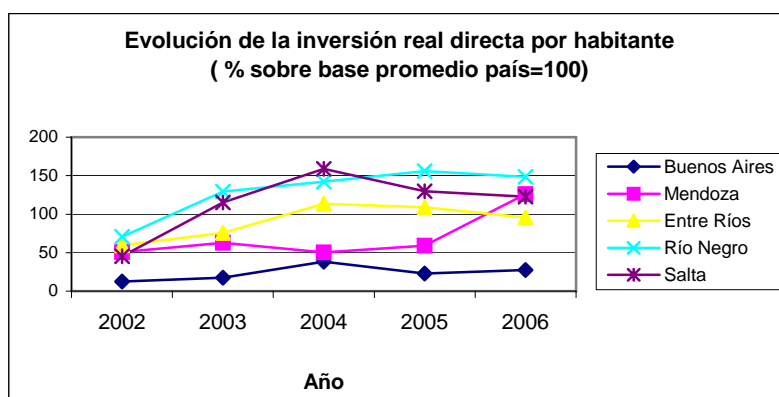
Gráfico 2



El gráfico también muestra cómo, en el período de recuperación económica, la inversión real directa a nivel país ha mantenido un aumento sostenido, mientras que en la Provincia de Buenos Aires, luego de un primer período de crecimiento refleja un estancamiento en niveles por demás bajos.

Si se contrasta la evolución de este indicador para Buenos Aires con otras jurisdicciones, puede observarse que año a año la inversión per cápita de esta provincia es la más baja. En el Gráfico 3 se han seleccionado las provincias de menor inversión en cada región geográfica: Buenos Aires en el Centro, Mendoza en Cuyo, Río Negro en la Patagonia, Salta en el NOA y Entre Ríos en el NEA.

Gráfico 3



Esto se refleja también en el promedio anual de la inversión real directa por habitante en el período 2002 – 2006. En la siguiente tabla se han ordenado en forma creciente las provincias según este valor:

Cuadro Nº 30: Ranking de jurisdicciones según inversión real directa promedio per cápita

<i>Jurisdicción</i>	<i>Promedio 2002/2006</i>
Buenos Aires	36,76
Cordoba	92,88
Mendoza	113,78
Santa Fe	128,61
Entre Rios	139,30
Tucuman	142,82
Total Pais	143,01
Ciudad De Buenos Aires	152,17
Jujuy	165,80
San Juan	169,17
Corrientes	173,57
Salta	177,83
Rio Negro	201,17
Chaco	237,38

Santiago del Estero	295,59
Formosa	301,42
La Rioja	314,97
Misiones	315,36
Catamarca	363,80
Neuquen	455,92
Chubut	501,05
San Luis	504,83
Tierra del Fuego	551,07
La Pampa	591,48
Santa Cruz	1.929,11

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC

Buenos Aires es la provincia de menor inversión por habitante, 4 veces menor que el promedio de las 24 jurisdicciones consolidadas, 2,5 veces menor que Córdoba (la provincia que se posiciona en el segundo lugar) y 53 veces menos que Santa Cruz, la provincia de mayor inversión per cápita.

3.2.3.- Composición de los ingresos corrientes por habitante

Desde el punto de vista de los ingresos corrientes por habitante, también las cifras de la provincia de Buenos Aires muestran una situación desfavorable respecto del conjunto del país, tal como se observa en el Cuadro N° 31:

Cuadro N° 31: Evolución de los ingresos corrientes por habitante (pesos constantes de 2004)

Jurisdicción	2002	2003	2004	2005	2006
Buenos Aires	743,11	833,79	1.040,86	1.144,76	1.373,42
Total país	1.035,85	1.170,22	1.459,11	1.632,48	1.824,89
% Buenos Aires s/ Total país	71,74	71,25	71,34	70,12	75,26

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC

En la mayor parte del período los ingresos corrientes por habitante no superan el 72% del promedio nacional.

Esta situación es aún más crítica cuando se analiza la composición de los ingresos según su origen. En la siguiente tabla se han ordenado las provincias según un orden de ingresos corrientes totales crecientes en el período 2002/2006. Buenos Aires aparece, nuevamente, en la primera posición, con un 28% por debajo de los ingresos para el consolidado de las 24 jurisdicciones.

Cuadro N° 32: Ranking de provincias según la relación ingresos de origen provincial y nacional

	Promedio 2002/2006 (pesos/hab)			Relación ingresos provinciales /nacionales
	Ingresos totales	de origen nacional	de origen provincial	
Buenos Aires	1.027,19	478,06	549,13	1,15
Corrientes	1.218,26	1065,83	152,43	0,14
Salta	1.227,59	944,68	282,91	0,30
Tucumán	1.235,29	926,29	309,00	0,33
Córdoba	1.248,74	811,86	436,88	0,54
Misiones	1.267,85	1009,61	258,24	0,26
Santa Fe	1.348,76	864,82	483,94	0,56
Mendoza	1.392,41	703,76	688,64	0,98
Total país	1.424,51	804,45	620,06	0,77
Jujuy	1.541,59	1369,68	171,92	0,13
Entre Ríos	1.543,79	1135,89	407,90	0,36
Chaco	1.551,71	1359,03	192,68	0,14
CABA	1.641,82	201,16	1440,66	7,16
Santiago del Estero	1.648,49	1449,58	198,91	0,14
San Juan	1.649,01	1373,02	275,99	0,20
Río Negro	2.029,06	1231,92	797,14	0,65
Formosa	2.042,75	1910,18	132,57	0,07
San Luis	2.254,92	1658,55	596,37	0,36
Catamarca	2.508,70	2008,88	499,81	0,25
La Pampa	2.736,36	1884,72	851,64	0,45
La Rioja	2.758,50	2507,73	250,77	0,10
Chubut	3.151,35	1121,45	2029,90	1,81
Neuquén	4.243,69	1065,34	3178,36	2,98
T.del Fuego	6.268,18	3302,88	2965,30	0,90
Santa Cruz	6.978,01	2966,52	4011,48	1,35

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias e INDEC

Además, se han remarcado en la tabla aquellas jurisdicciones cuya recaudación propia resultó mayor que lo recibido de la Nación, esto es, principalmente fondos de coparticipación. Estas son: Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, y Buenos Aires. Si dejamos de lado el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, las otras 3 provincias forman parte de la elite beneficiada por los ingresos extraordinarios de las regalías petrolíferas y gasíferas. Es entre ellas que se ubica Buenos Aires con una proporción de recursos propios mayor que el aporte de Nación. A diferencia de ellas, más que un mejor desempeño recaudatorio se pone de relieve la marginación de la provincia respecto de los fondos coparticipables.

Capítulo 4: Síntesis y conclusiones

La Constitución reformada en 1994, por medio de la disposición transitoria sexta, establece que “...*Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996*”.

El artículo 75 inc. 2 establece que una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones, directas e indirectas, los cuales deben garantizar la automaticidad de la remisión de los fondos.

Se establece que deberá tener como Cámara de origen el Senado, con requisitos de mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara del Congreso y posteriormente será aprobada por las provincias.

Hasta la fecha, catorce años después de la sanción de la Constitución reformada, no se han podido lograr los consensos para poner en marcha los exhaustivos mecanismos que llevarían a un nuevo acuerdo.

En el informe periódico brindado por el Señor Jefe de Gabinete de Ministros ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en el mes de octubre de 2008 se confirmó la intención del PEN de plantear la modificación del régimen de coparticipación federal de impuestos para el año 2009.

Previo a este anuncio, el ex presidente y actual presidente del Partido Justicialista, Dr. Néstor C. Kirchner, hizo referencia ante diversos medios periodísticos de la necesidad de reformar la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos a los efectos de que la provincia de Buenos Aires recupere los 6 puntos porcentuales que perdiera en la discusión que se diera en los 80 sobre este tema.

El análisis realizado en este trabajo sobre los valores alarmantes que arrojan para la provincia de Buenos Aires distintos indicadores económicos, tomados en un período de recuperación y crecimiento de la economía argentina, con situaciones coyunturales como precios internacionales excepcionales para granos y carnes, principales productos en la economía bonaerense, no parecen más que confirmar la situación de inequidad en que ha quedado relegada esta provincia.

Si tenemos en cuenta la coparticipación per cápita que reciben otras provincias y las carencias de bienes y servicios públicos que Buenos Aires padece, es indudable que los fondos derivados resultan insuficientes a fin de garantizar la posibilidad de acceso de los bonaerenses a bienes y servicios públicos en cantidad y calidad similar a los que gozan los habitantes de otras provincias y regiones del país.

Incluso provincias con similar desarrollo relativo al de la Provincia de Buenos Aires, como Córdoba o Santa Fe, reciben el doble de ingresos per cápita por coparticipación y, el promedio de las restantes provincias del país, hasta cuatro veces más.

El escenario actual y el de mediano plazo presenta elementos favorables y desfavorables para la apertura de una nueva etapa de discusión de las relaciones fiscales federales que le permita a la provincia de Buenos Aires aspirar a recuperar parte de su porcentaje histórico de participación en la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos.

A nivel del conjunto de las provincias, a diferencia de la holgura financiera ocurrida en los primeros años de la poscrisis, en los últimos ejercicios se viene registrando un debilitamiento de la tendencia superavitaria de los fiscos provinciales en virtud de lo cual algunas provincias han comenzado a revelar -o están por registrar- nuevamente déficit en sus cuentas.

De consolidarse esta tendencia se reforzarán los incentivos de las provincias¹² para retomar la discusión acerca de la redefinición de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias en el corto o mediano plazo.

Sin embargo, dicha discusión podría llegar a posponerse una vez más si por las actuales circunstancias de la economía mundial el Estado Nacional se ve seriamente limitado en su capacidad de ceder parte de su participación en momentos en los que la recaudación puede verse seriamente resentida. La debacle económica global repercutirá negativamente tanto en el nivel de actividad de la economía de nuestro país como en los precios internacionales de los commodities. Ambos ítems están íntimamente relacionados con dos de los pilares centrales del actual modelo económico: el superávit fiscal y el superávit comercial.

Dado que la solidez de las cuentas públicas es un elemento central para la estabilización económica del país, en un contexto como el actual, de fuerte incertidumbre económica y volatilidad financiera, es de esperar entonces que la posición del Gobierno Nacional ante una eventual reapertura de la discusión acerca de la Coparticipación sea más bien austera y no dispuesta a sacrificar parte de sus ingresos a favor de una distribución distinta a la actual.

De este modo, será difícil avanzar en este debate sin el aval unánime de las provincias, muchas de las cuales se han mostrado en el pasado recelosas ante intentos anteriores de cambio en las reglas de reparto de recursos coparticipables.

¹² Especialmente de las que se encuentran en una situación fiscal más comprometida, por ejemplo, Buenos Aires.

Bibliografía y documentación utilizada

Braceli, Orlando: *Informe económico sobre la situación de la provincia de Buenos Aires*, Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Marzo de 2008.

Censo Nacional de población y vivienda 2001, INDEC.

Dirección Provincial de Estadística. *Proyecciones de la población de la provincia de buenos aires por partidos*. Período 2001-2007.

Índices de precios al consumidor, serie 1994-2006, INDEC

Leyes de presupuesto de la Administración Pública Nacional 1995-2006, Ministerio de Economía.

Observatorio de Políticas Públicas (2005) *¿Qué es el Federalismo Fiscal?* Observatorio de Políticas Públicas, Área temática Federalismo Fiscal - Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Porto, Alberto (1998) *Nacimiento, evolución, crisis y necesidad de un replanteo de la Coparticipación Federal de Impuestos* en Revista Aportes Nº 11 – Ed. Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

FIEL – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993) *Hacia una nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina* – Buenos Aires