

LA PRIMACÍA DE LA POLÍTICA DISTRIBUCIÓN FEDERAL DE RECURSOS Y REPRESENTACIÓN

LA REFORMA DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL SIGUE SIENDO UNA CUENTA PENDIENTE. EL PRINCIPAL ESCOLLO ES LA SOBRRERREPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LAS PROVINCIAS QUE SE BENEFICIAN DE LA SITUACIÓN ACTUAL. ¿ES POSIBLE MODIFICAR ESTE ESCENARIO? ¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS NECESARIOS?



por
**FRANCISCO
EGGERS**
*Profesor de
Finanzas Públicas
de la UNLP*

La Constitución nacional, refiriéndose a los recursos de coparticipación federal, establece que:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, 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”.

Sería de esperar, en base a este texto, que las provincias con menor grado de desarrollo y mayor pobreza reciban una mayor porción relativa de fondos nacionales (equidad vertical); mientras que si una provincia está en similar situación que otra debería recibir fondos –en relación con sus necesidades, cuya más clara indicación la da el tamaño de su población en general y la cantidad de habitantes que necesitan con mayor urgencia la asistencia estatal– en proporción similar (equidad horizontal). ¿Se verifica esto en la práctica?

Una distribución divorciada de las necesidades sociales

El cuadro 1 reproduce a continuación la distribución de fondos nacionales en 2011, junto con la distribución de la población (según Censo 2010) y algunos indicadores de situación social. El indicador sintético más usado es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); dado que el Indec no ha publicado aún el dato para el año 2010, utilizo aquí la distribución geográfica de personas viviendo en hogares NBI correspondiente al año 2001. Esta distribución sin duda tuvo cambios, pero es improbable que

hayan tenido un sentido y una magnitud tal como para invalidar el análisis.

Si comparamos, por ejemplo, a San Luis y La Pampa –dos provincias con indicadores sociales en general superiores al promedio nacional– con la provincia de Salta –cuyos indicadores denotan un nivel de pobreza superior al promedio– vemos que las dos primeras, sumadas, tienen 38% menos de población total y 74% menos de población NBI; pero reciben en conjunto 5% más de fondos nacionales. Otro ejemplo: la Patagonia en su conjunto (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén) tiene aproximadamente la misma población que la suma de Misiones y Corrientes, pero tiene poco más de la mitad de población NBI. A pesar de ello, recibe un 23% más de fondos nacionales.

En general, no se encuentra correlación significativa entre recursos nacionales por habitante e índice de población NBI. Tampoco se la encuentra cuando cruzamos los datos de distribución de recursos por habitante con los de proporción de analfabetismo o población sin cobertura de salud por provincia.

El caso de la Ciudad de Buenos Aires merece un párrafo aparte, ya que es, junto con provincias patagónicas, el distrito del país con mejores indicadores sociales, y es quien recibe menos recursos de recaudación nacional por habitante, lo que señalaría que, en su caso, hay una redistribución regional equitativa. Sin embargo, el gasto público del Gobierno de la Ciudad, por habitante, es cercano al promedio del país, lo cual es de destacar teniendo en cuenta que, si bien incluye también gastos municipales, la ciudad es el distrito que recibe más gastos nacionales por habitante, incluyendo el servicio de policía –prestado fundamentalmente por la Policía Federal–, tribunales, hospitales públicos y otros, y tiene la casi totalidad de la infraestructura de agua, cloacas, gas y electricidad construida con fondos nacionales, lo cual le ahorra importantes gastos al gobierno local. La explicación central de que el gasto público por habitante de la ciudad sea mayor al de varias provincias radica en gran medida en el hecho de que la recaudación de impuestos provinciales de la ciudad es casi la cuarta parte del total del país, a pesar de tener sólo el 7% de la población.

CUADRO 1. Distribución de fondos nacionales, población e indicadores sociales

	DISTRIBUCIÓN FONDOS NACIONALES (2011)	POBLACIÓN (2010)	NBI (2001)	ANALFABETISMO (2010)	POBLACIÓN SIN CASA O DEPTO (2010)*	POBLACIÓN SIN COBERTURA DE SALUD (2010)
Ciudad de Buenos Aires	1,9%	7,2%	3,3%	1,9%	6,1%	3,5%
Buenos Aires	19,4%	38,9%	34,1%	27,9%	36,2%	38,3%
Catamarca	2,6%	0,9%	1,1%	0,9%	0,6%	1,0%
Chaco	4,9%	2,6%	5,1%	7,3%	4,4%	4,2%
Chubut	1,6%	1,3%	1,0%	1,3%	0,8%	0,9%
Córdoba	8,7%	8,2%	6,2%	6,4%	2,4%	7,5%
Corrientes	3,8%	2,5%	4,2%	5,4%	5,0%	3,3%
Entre Ríos	4,8%	3,1%	3,2%	3,4%	2,4%	3,1%
Formosa	3,6%	1,3%	2,6%	2,7%	3,3%	2,1%
Jujuy	2,8%	1,7%	2,8%	2,7%	2,6%	2,1%
La Pampa	1,8%	0,8%	0,5%	0,8%	0,1%	0,7%
La Rioja	2,0%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%
Mendoza	4,1%	4,3%	3,8%	4,9%	2,5%	4,4%
Misiones	3,4%	2,7%	4,1%	5,6%	4,4%	3,3%
Neuquén	1,8%	1,4%	1,3%	1,6%	1,1%	1,3%
Río Negro	2,5%	1,6%	1,5%	2,0%	1,2%	1,5%
Salta	3,9%	3,0%	5,3%	4,7%	6,8%	4,0%
San Juan	3,3%	1,7%	1,7%	1,8%	3,0%	2,1%
San Luis	2,2%	1,1%	0,9%	1,0%	0,5%	1,2%
Santa Cruz	1,6%	0,7%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Santa Fe	8,9%	8,0%	6,9%	7,5%	4,8%	7,0%
Santiago del Estero	4,1%	2,2%	4,0%	4,3%	5,8%	3,4%
Tierra del Fuego	1,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,7%	0,2%
Tucumán	4,7%	3,6%	5,0%	4,5%	3,9%	3,7%

(*) Población que vive en rancho, casilla, pieza en inquilinato, hotel o pensión, locales o viviendas móviles.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Dir. Nac. de Coordinación Fiscal con las Provincias

En general, no se encuentra correlación significativa entre recursos nacionales por habitante e índice de población NBI. Tampoco se la encuentra cuando cruzamos los datos de distribución de recursos por habitante con los de proporción de analfabetismo o población sin cobertura de salud por provincia.

CUADRO 2. Distribución de fondos nacionales y representación política

	POBLACIÓN (2010)	FONDOS NACIONALES (MILL. \$, 2011)	FONDOS NACIONALES POR HABITANTE	DIPUTADOS NACIONALES	SENADORES NACIONALES	DIPUTADOS + SENADORES	LEGISLADORES NACIONALES POR HABITANTE
TOTAL DE PAÍS	40.117.096	134.132	3.344	257	72	329	8,2
Ciudad de Buenos Aires	2.890.151	2.600	900	25	3	28	9,7
Buenos Aires	15.625.084	26.016	1.665	70	3	73	4,7
Catamarca	367.828	3.554	9.662	5	3	8	21,7
Chaco	1.055.259	6.635	6.288	7	3	10	9,5
Chubut	509.108	2.210	4.342	5	3	8	15,7
Córdoba	3.308.876	11.725	3.544	18	3	21	6,3
Corrientes	992.595	5.078	5.116	7	3	10	10,1
Entre Ríos	1.235.994	6.457	5.224	9	3	12	9,7
Formosa	530.162	4.796	9.045	5	3	8	15,1
Jujuy	673.307	3.807	5.655	6	3	9	13,4
La Pampa	318.951	2.472	7.751	5	3	8	25,1
La Rioja	333.642	2.712	8.128	5	3	8	24,0
Mendoza	1.738.929	5.548	3.191	10	3	13	7,5
Misiones	1.101.593	4.556	4.136	7	3	10	9,1
Neuquén	551.266	2.415	4.380	5	3	8	14,5
Río Negro	638.645	3.362	5.264	5	3	8	12,5
Salta	1.214.441	5.224	4.302	7	3	10	8,2
San Juan	681.055	4.403	6.465	6	3	9	13,2
San Luis	432.310	3.013	6.971	5	3	8	18,5
Santa Cruz	273.964	2.166	7.908	5	3	8	29,2
Santa Fe	3.194.537	11.905	3.727	19	3	22	6,9
Santiago del Estero	874.006	5.488	6.279	7	3	10	11,4
Tierra del Fuego	127.205	1.663	13.075	5	3	8	62,9
Tucumán	1.448.188	6.325	4.368	9	3	12	8,3

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Cámara de Diputados de la Nación

El peso de la representación política provincial

Pero sí puede encontrarse una variable fuertemente relacionada con la distribución de fondos nacionales: el grado de representación en el Congreso nacional que tiene cada provincia, considerando ambas variables en relación con la población. Si ordenamos a las provincias (sin incluir a la Ciudad de Buenos Aires) por su relación entre legisladores nacionales y habitantes, por un lado, y por los fondos nacionales recibidos por los distintos regímenes de coparticipación por habitante, nos encontramos con que las ocho provincias con mayor representación relativa en el Congreso nacional están entre las 9

que más fondos nacionales por habitante reciben; y las 7 con menor cantidad de legisladores nacionales por habitante están entre las ocho que menos fondos nacionales reciben en relación con su población.

La reforma de la Constitución nacional en 1994 incorporó, además del párrafo citado al comienzo, una cláusula transitoria que establece que el nuevo régimen de coparticipación debería aprobarse antes de que finalice el año 1996; pero han pasado más de 15 años, y estas disposiciones no se llevaron a la práctica. Así, continúan vigentes, para la distribución de fondos nacionales coparticipables, la ley 23.548 y sus modificatorias, las que partieron de acuerdos políticos; es lógico entonces que en esa distribución la representación política juegue un papel fundamental. La defensa del estado de cosas existente, por parte de las jurisdicciones favorecidas, impide que se modifique dicho estado.

¿Por qué la desigual representación política?

¿Por qué el voto de un habitante de un distrito con menor población “vale” (en términos de su capacidad para elegir representantes nacionales) más que el voto de quien vive en una provincia más poblada? En parte es por nuestro arreglo constitucional y hace a nuestro federalismo político. La Constitución nacional establece que los senadores son representantes de las provincias, y que cada una de ellas elige una misma cantidad de senadores, independientemente de su población.

Pero en cuanto a la Cámara de Diputados, no debería ocurrir (pero ocurre) que la representación del pueblo de las distintas provincias sea desigual. La Constitución nacional establece, en su artículo 45:

“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”.

Si se mantuviera la proporción de un representante por cada 33.000 habitantes, debería haber 1.214 diputados nacionales. Parece lógico que se haya aumentado la base, de modo que el número de diputados sea menor. Lo que se puede interpretar como una alteración del mandato constitucional es el hecho de que la cantidad de habitantes que eligen cada diputado varíe de provincia en provincia, otorgando un desigual poder de elección a los ciudadanos del país dependiendo de en qué provincia voten.

La falta de proporcionalidad entre población y

La explicación central de que el gasto público por habitante de la Ciudad sea mayor al de varias provincias radica en gran medida en el hecho de que la recaudación de impuestos provinciales de la Ciudad es casi la cuarta parte del total del país, a pesar de tener sólo el 7% de la población.

diputados obedece a dos causas fundamentales: la primera es el establecimiento de un mínimo de diputados por jurisdicción, que nada tiene que ver con el esquema aprobado constitucionalmente. En la Constitución, los legisladores que representan a las provincias son los senadores, no los diputados; estos representan al pueblo y, como se desprende de la lectura del art. 45 de la CN, no se contempla el voto calificado, es decir que haya algún atributo por el cual el voto de algunas personas valga más que el voto de otras. Esto determina que las provincias de menor población estén sobrerrepresentadas. El caso más notorio es el de Tierra del Fuego: sus 127 mil habitantes (Censo 2010) eligen a 5 diputados, casi la misma cantidad que Salta (7 diputados), que tiene una población cinco veces mayor. No es de extrañar que sea una provincia fuertemente favorecida: no sólo es la que recibe más fondos coparticipables por

CUADRO 3. Diputados Nacionales por provincia: distribución vigente vs distribución constitucional

	DISTRIBUCIÓN S/ CONSTITUCIÓN		DISTRIBUCIÓN VIGENTE		SOBRE (+) O SUB (-) REPRESENTACIÓN (DIPUTADOS) ³
	1 DIP. C/33.000 HABITANTES	1 DIP. C/155.500 HABITANTES ¹	DIPUTADOS NACIONALES	HABITANTES / DIPUTADO ²	
TOTAL DE PAÍS	1214	257	257	156.098	0
Ciudad de Buenos Aires	88	19	25	115.606	6
Buenos Aires	473	100	70	223.215	-30
Catamarca	11	2	5	73.566	3
Chaco	32	7	7	150.751	0
Chubut	15	3	5	101.822	2
Córdoba	100	21	18	183.826	-3
Corrientes	30	6	7	141.799	1
Entre Ríos	37	8	9	137.333	1
Formosa	16	3	5	106.032	2
Jujuy	20	4	6	112.218	2
La Pampa	10	2	5	63.790	3
La Rioja	10	2	5	66.728	3
Mendoza	53	11	10	173.893	-1
Misiones	33	7	7	157.370	0
Neuquén	17	4	5	110.253	1
Río Negro	19	4	5	127.729	1
Salta	37	8	7	173.492	-1
San Juan	21	4	6	113.509	2
San Luis	13	3	5	86.462	2
Santa Cruz	8	2	5	54.793	3
Santa Fe	97	21	19	168.134	-2
Santiago del Estero	26	6	7	124.858	1
Tierra del Fuego	4	1	5	25.441	4
Tucumán	44	9	9	160.910	0

(1) Distribución aplicable en caso de conservar la proporcionalidad de diputados respecto a la población establecida por el artículo 45 de la CN, elevando la base como para mantener el número actual de diputados nacionales.
(2) Usando datos de población del Censo 2010 y distribución actual de diputados nacionales por jurisdicción.
(3) Diferencia entre Diputados actuales y diputados que correspondería de aplicar la representación proporcional a la población establecida en la Constitución, manteniendo la misma cantidad total de diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Cámara de Diputados de la Nación

habitante, también tiene un régimen de promoción industrial que equivale a un subsidio muy grande (en proporción a sus habitantes) financiado por el resto del país.

El segundo motivo para la pérdida de proporcionalidad entre diputados nacionales y habitantes es la falta de actualización de la representación en función de los cambios poblacionales. Esto, en algunos casos, ha llevado a compensar parcialmente los efectos de lo anterior, ya que las provincias patagónicas, muy beneficiadas con el establecimiento de un mínimo de diputados nacionales por jurisdicción, al mismo tiempo son las que mayor

tasa de crecimiento poblacional muestran; de continuar esta situación, en una década Neuquén y Río Negro ya no estarían sobrerrepresentadas.

No obstante, hay un caso notorio de sobrerrepresentación debido a la falta de actualización de la base para elegir diputados: es el de la Ciudad de Buenos Aires, que con el 7% de la población (proporción en constante disminución) elige a casi el 10% de los diputados.

En el marco del sistema federal, no se puede garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos, debido a que los niveles de eficiencia en el gasto y en la recaudación propia pueden variar de provincia en provincia, y lo mismo puede pasar con la presión tributaria provincial.

Las dificultades para modificar la distribución de recursos

Una distribución de fondos que se ajuste al texto constitucional, citado al comienzo de este texto, debería ajustarse a una fórmula basada en indicadores objetivos, que tenga en cuenta las necesidades de gasto provinciales y su capacidad de recaudación propia. Cada provincia debe poder contar con fondos suficientes –sumando los de recaudación propia y los que reciba como coparticipación de impuestos nacionales– que le permitan brindarles a sus habitantes un nivel de servicios públicos provinciales (educación primaria y secundaria, atención de salud, seguridad interior, infraestructura local, etc.) similar al que pueden ofrecer las restantes provincias. En el marco del sistema federal, no se puede garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos, debido a que los niveles de eficiencia en el gasto y en la recaudación propia pueden variar de provincia en provincia, y lo mismo puede pasar con la presión tributaria provincial: una provincia puede optar por recaudar más de sus habitantes y por ende tener un gasto mayor, y otra provincia puede optar por lo contrario. Pero lo importante es que la desigualdad en la prestación de servicios, de existir, dependa de las decisiones de cada provincia, y no provenga de un sistema arbitrario de distribución de recursos.

Lógicamente, todo cambio en el sistema de distribución tendrá a algunas provincias como ganadoras y a otras como perdedoras. Si se cumpliera con el mandato constitucional, ¿cuáles provincias serían ganadoras y cuáles perdedoras? Esto va a depender de la fórmula específica que se adopte. Pero intuitivamente, podríamos pensar que aquellas provincias cuyo gasto provincial, tanto considerado por habitante como por hogar NBI (lo primero daría idea de la necesidad de gasto para prestar servicios generales; lo segundo, la necesidad de gasto redistributivo), sea claramente inferior al promedio, serían “ganadoras” potenciales de una modificación del sistema de distribución que tienda hacia ese ideal constitucional. En esa situación están Salta, Corrientes, Misiones, Tucumán y Buenos Aires. Si el esquema fuera fuertemente redistributivo (lo cual implicaría tomar fuertemente en consideración los niveles de pobreza y de capacidad recaudatoria propia) se agregarían Santiago del Estero, Chaco, Jujuy y Formosa, provincias que, si bien tienen un gasto por habitante superior al promedio, esto estaría más

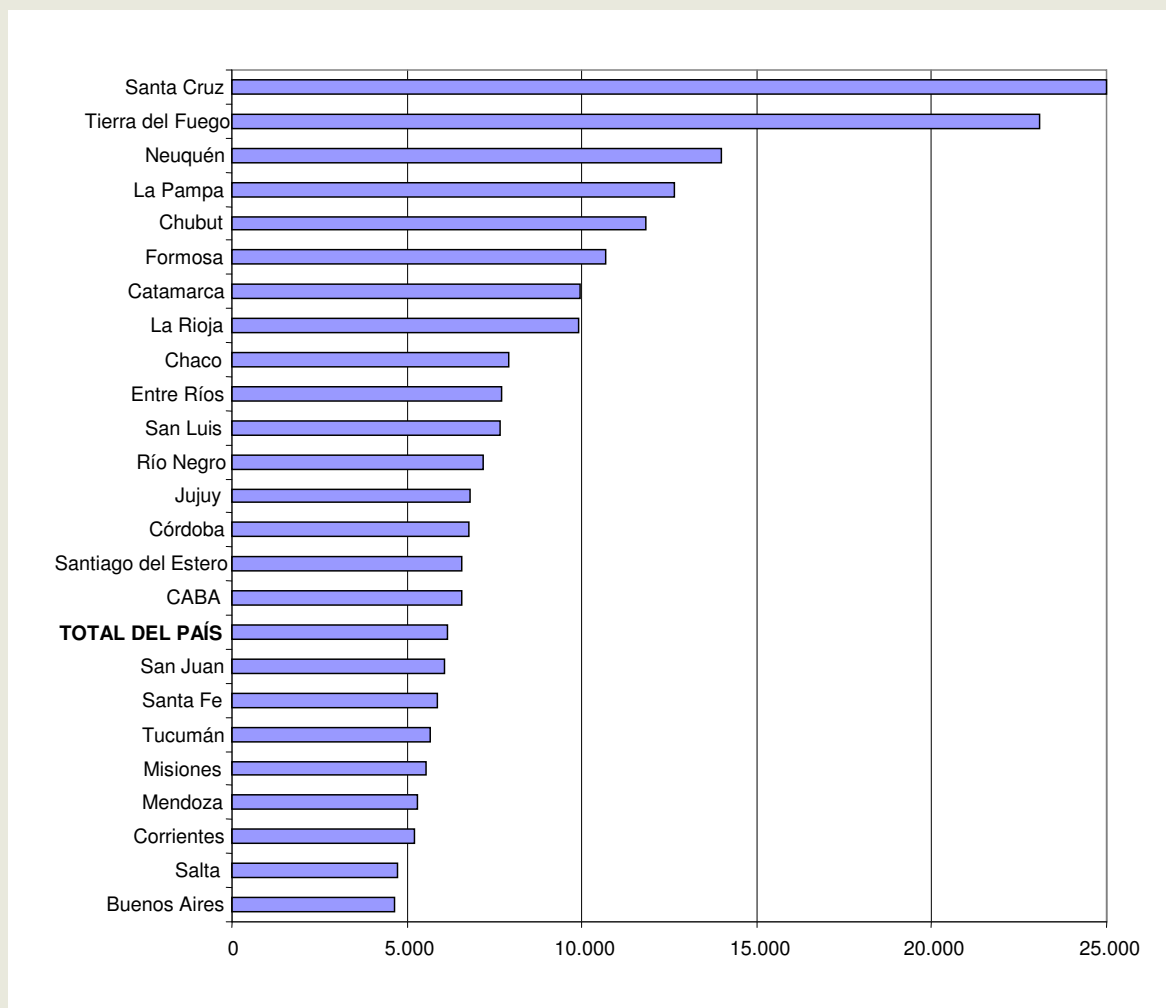
que justificado por la proporción de pobreza estructural que tienen.

Por su parte, podríamos identificar como provincias potencialmente “perdedoras” a aquellas cuyo gasto, tanto en proporción a la población total como a la población NBI, es fuertemente superior al promedio. En esa categoría –considerando los datos de gasto provincial para el año 2010– se encontrarían Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Pampa, Chubut y Neuquén. Todas ellas se caracterizan por recibir fondos nacionales por habitante superiores al promedio nacional, teniendo menor proporción de pobreza y mayor capacidad de recaudación

tributaria por habitante que el promedio de las restantes provincias.

Pero, más allá de lo que cada uno considere como “justo” o “constitucional”, la realidad es que es muy difícil que las provincias potencialmente “ganadoras” logren hacer aprobar una reforma del sistema sin que sea bloqueada por las provincias potencialmente “perdedoras”. La necesidad de la reforma está escrita en la Constitución nacional, pero este no es un tema en el cual el Poder Judicial se vaya a meter: si alguien pidiera hacer cumplir la Constitución, la respuesta sería: “Este es un problema político, no judicial”.

GRÁFICO 1. Gasto Público Provincial por habitante. Año 2011 (en \$)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e Indec

La necesidad de la reforma está escrita en la Constitución nacional, pero este no es un tema en el cual el Poder Judicial se vaya a meter: si alguien pidiera hacer cumplir la Constitución, la respuesta sería: "Este es un problema político, no judicial".

El gobierno nacional y la reforma de la distribución de recursos

Pero es de destacar que la misma reforma constitucional de 1994, que intentó –sin lograrlo– mejorar la equidad en la distribución de fondos nacionales, sí logró romper con el voto calificado para la elección de la máxima autoridad del país, el presidente de la Nación. Hasta esa reforma, el presidente era elegido en forma indirecta, a través de un Colegio Electoral cuya composición replicaba la del Congreso nacional. A partir de esa reforma, los ciudadanos eligen directamente al presidente, con lo cual se cumple una máxima democrática fundamental: un ciudadano, un voto, sin importar su raza, sexo, clase social ni lugar de residencia. El presidente (o la presidenta, caso actual) lo es de todos los argentinos por igual, sin que ninguno tenga un poder mayor que otro para su elección. Por eso, tiene mayores incentivos para lograr una equidad regional que el Congreso nacional, cuyas decisiones están sesgadas a favor de las provincias que tienen una representatividad más fuerte, en relación con sus habitantes, que las otras.

Y es de destacar también que el gobierno nacional posee herramientas fiscales que tienen mayor flexibilidad que la distribución de impuestos nacionales entre las provincias. Con datos del Presupuesto 2012, la distribución automática a provincias se estima en 165 mil millones de pesos;

pero el gasto primario del Sector Público Nacional se estima en 500 mil millones de pesos, de los cuales 42 mil millones serían transferencias a provincias y municipios. Este gasto, dentro de ciertos límites, puede ser direccionado por el Gobierno hacia una región o hacia otra, e implica un poder importante.

Para el futuro, si hubiera que apostar por algo, apostaría a que el *statu quo* se seguirá manteniendo, y la reforma del sistema seguirá bloqueada. Pero, si fuera a avanzar hacia el sendero indicado por la Constitución, seguramente se requerirá la decidida intervención del Poder Ejecutivo Nacional haciendo fuerza en esa dirección.