

REDISTRIBUCION TERRITORIAL A TRAVES DE LAS
FINANZAS PUBLICAS:
El caso de los partidos del Gran Buenos Aires *

HORACIO NUÑEZ MIÑANA y ALBERTO PORTO **

I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo consiste en presentar resultados empíricos de una tentativa de medición de los mecanismos de finanzas públicas a través de los cuales los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran el Gran Buenos Aires (en adelante, 'Partidos del Gran Buenos Aires') pueden recibir o entregar subsidios implícitos al resto de la Provincia y al resto del país ¹.

La utilidad de este tipo de estudios proviene de la importancia crucial de los mecanismos de finanzas públicas (asignación territorial de las erogaciones públicas, especialmente de las inversiones, e inci-

* Trabajo presentado en la XVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (La Plata, 1982). Actuó como comentarista el Dr. Walter Schulthess.

** Profesores del Departamento de Economía y miembros del Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

1 Este trabajo presenta resultados obtenidos en un estudio dirigido por los autores /1/, Volúmenes I a VIII.

dencia espacial de los tributos) como los instrumentos de política territorial tal vez más importantes, dadas las dificultades de apelar a otros instrumentos alternativos de política económica (política monetaria, cambiaria, arancelaria, salarial, etc.) debido a las características propias del espacio intranacional (especialmente el grado de apertura respecto a flujos monetarios, factores productivos y población y la ausencia de barreras y de mecanismos administrativos de control)².

I.1 Enfoque general

Se utiliza un enfoque positivo, que permite: (a) identificar cualitativamente los posibles mecanismos y (b) cuantificar aquellos para los cuales la información disponible lo permite, centrándose en la determinación de los posibles órdenes de magnitud. Si bien no es objetivo del trabajo un enfoque normativo (que debe descansar en juicios de valores respecto a la conveniencia, dirección y magnitud de la redistribución territorial deseada), los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos pueden servir como fundamento para la instrumentación de una política deliberada en la materia.

La importancia del tema se visualiza sintéticamente cuando se tiene en cuenta que la población del área bajo estudio (los Partidos del Gran Buenos Aires) alcanzaba en 1980 a 6,8 millones de habitantes y representaba el 63,2 % de la población de la Provincia de Buenos Aires y el 24,5 % de la población de la República Argentina. En conjunción con la Capital Federal, el área bajo estudio configura el Gran Buenos Aires (población: 9,8 millones) que alberga el 35,0 % de la población del país y que en 1980 se había ubicado en el octavo lugar entre las aglomeraciones urbanas del mundo, después del Gran Tokio (20 millones), Nueva York (18 millones), Ciudad de México (14 millones), San Pablo (13 millones), Shangai (12 millones), Londres (11 mi-

llones) y Los Angeles (11 millones). Dentro del Gran Buenos Aires, los Partidos del Gran Buenos Aires representan el 70,0 % de su población. En términos dinámicos, la importancia de Partidos del Gran Buenos Aires surge al tener en cuenta que su población pasó de 1,7 millones en 1947 a 6,8 millones en 1980, en tanto en igual período la población de la Capital Federal se mantuvo en términos prácticamente estacionarios al nivel de aproximadamente tres millones de habitantes ³.

1.2 Resultados disponibles anteriores al presente trabajo.

Desde hace tiempo, se plantea la presunta existencia de subsidios implícitos en beneficio de la Capital Federal y en detrimento del resto del país. El único estudio completo disponible /3/ permitió establecer que la Capital Federal tenía una menor participación porcentual en los gastos públicos consolidados (para el ejercicio fiscal 1957/58) que su contribución porcentual a través de los ingresos públicos consolidados (para el ejercicio fiscal 1950), ocurriendo lo contrario tanto para la provincia de Buenos Aires como para el resto de Provincias en su conjunto; ello permitía inferir una redistribución territorial en perjuicio de la Capital Federal y en beneficio del resto del país ⁴.

El argumento mencionado precedentemente se ha extendido últimamente a la presunta existencia de subsidios implícitos recibidos por el Gran Buenos Aires (Capital Federal más Partidos del Gran Buenos Aires) en detrimento del resto del país. El estudio más completo realizado recientemente /4/ utilizando una metodología diferente (se define como subsidio la diferencia entre los flujos recibidos del Gobierno Nacional por una jurisdicción territorial a través de los regímenes de coparticipación, de los aportes del Tesoro Nacional y de los gastos públicos realizados por el Gobierno Nacional en dicha área, y los que debería recibir según cierto patrón de equidad, definido como el normado por la Ley-Convenio No. 20.221 de coparticipación).

3 Cifras de los Censos Nacionales de Población.

4 Para un resumen más amplio de los resultados obtenidos en /3/, véase /1/, Volumen I, pp. 14-31.

pación federal de impuesto nacionales), establece para 1977 (datos presupuestarios) la existencia de un subsidio implícito recibido por la Capital Federal a expensas del resto del país (incluyendo provincia de Buenos Aires)⁵; dicho trabajo concluye:

“Por razones de información estadística, el análisis se ha realizado para la Capital Federal cuando el ámbito territorial más adecuado hubiese sido todo el Gran Buenos Aires que aprovecha (al menos en un alto porcentaje) los servicios que la Nación presta en la Capital Federal. Por consiguiente, la conclusión básica de este trabajo se aplica a toda el área metropolitana en contraposición al resto del país, tanto como a la Capital Federal en particular”. (/4/, p. 30)⁶.

I.3 Definiciones operativas utilizadas

Se trata de determinar los *subsidios* (o transferencias) territoriales recibidos o entregados por un área determinada (en este caso, el conjunto de partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran el Gran Buenos Aires) a través del funcionamiento implícito o explícito de las finanzas públicas en los distintos niveles de gobierno y en su conjunto consolidado.

Por *subsidio* (positivo o negativo) se entenderá la diferencia entre los *beneficios* para el área derivado de los gastos públicos, y los *costos* de los recursos requeridos al área para financiarlos.

La asignación territorial de los *beneficios* del gasto público se ha efectuado alternativamente, según la información disponible en cada caso, según los criterios: (a) lugar de realización de los gastos, medido por los insumos (personal ocupado, edificios utilizados, localización de las obras públicas, etc.) o (b) asignación territorial del consumo del bien público (medido o presunto).

La asignación territorial de los *costos* (sociales) implicados por la recaudación fiscal se ha efectuado, también según la información disponible, de acuerdo a los criterios: (a) el lugar del impacto inicial, o (b) lugar de la incidencia final.

En el caso de la existencia de déficit (o superávit) fiscal, así

5 Para más detalles véase /1/, Volumen I, pp. 38-46.

6 Otros trabajos de alguna manera relacionados con el tema son /5/, /6/ y /7/.

como en lo que respecta al uso (neto) del crédito, su impacto o incidencia territorial se infiere a través del efecto espacial de la expansión de los recursos tributarios que serían requeridos para sustituirlos.

Cada uno de estos conceptos han sido cuantificados para cada uno de los niveles de gobierno:

- (a) para el nivel de gobierno *municipal*: se han analizado los gastos públicos y los recursos fiscales de cada municipio y del conjunto de municipios del área, así como los demás municipios de la Provincia de Buenos Aires (esto último debido a la existencia de coparticipación impositiva y de otros aportes del gobierno provincial a los municipios, que puede implicar un mecanismo de subsidio territorial);
- (b) para el nivel de gobierno *provincial*: se han asignado territorialmente los gastos y recursos del gobierno de la Provincia de Buenos Aires entre el área y el resto de la provincia;
- (c) para el nivel de gobierno *nacional*: se han asignado territorialmente los gastos y recursos del gobierno nacional, primero entre la provincia de Buenos Aires y el resto del país y en una segunda etapa dentro de la provincia de Buenos Aires entre el área y el resto de la provincia.

Finalmente se ha efectuado una consolidación de los resultados para el sector público argentino (los tres niveles de gobierno), mediante la eliminación de las transferencias financieras entre niveles de gobierno.

El estudio cuantitativo se ha referido a un mismo año para todos los niveles de gobierno, a fin de contar con un perfil homogéneo. Por razones de disponibilidad de información, se ha seleccionado el año 1978 como el más reciente para el cual ha sido posible disponer de datos de ejecución efectiva de presupuestos; se estima que, contando con el perfil para dicho año, será posible una actualización del mismo una vez que se disponga de información completa para años posteriores, así como una comparación con los perfiles correspondientes a otros períodos para poder detectar eventuales variaciones en los patrones territoriales encontrados ⁷.

7 Para mayores precisiones sobre la metodología y fuentes estadísticas utilizadas, ver los diferentes volúmenes de /1/.

II. ASIGNACION TERRITORIAL DE LAS EROGACIONES Y DE LOS RECURSOS CONSOLIDADOS, Y MEDICION DE LOS SUBSIDIOS TERRITORIALES NETOS

Para obtener la medición de los subsidios recibidos o entregados por un área territorial determinada, es necesario calcular por un lado la asignación territorial de las erogaciones públicas de todos los niveles de gobierno, y por el otro la participación de cada jurisdicción en los recursos recaudados por todos los niveles de gobierno. En lo que sigue, se ha excluido las empresas públicas debido a las características propias de la medición de los subsidios territoriales en el caso de dichos organismos ⁸; asimismo, se excluyen las erogaciones y los recursos de los sistemas de seguridad social, ya que si bien los mismos pueden cuantificarse ⁹ no resultan en principio relevantes desde el punto de vista de una política deliberada de redistribución territorial.

Los resultados obtenidos se pueden sintetizar en el Cuadro I. La primera columna muestra la forma de obtener la consolidación de los tres niveles de gobierno, a través de la eliminación de las transacciones financieras internas al sector público:

- a) los aportes del Gobierno Nacional a las provincias (363,7 miles de millones de pesos), que aparecen como erogaciones del Gobierno Nacional y como recursos de los Gobiernos Provinciales (incluyendo la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires);
- b) la coparticipación federal a las Provincias (2.181,8 miles de millones de pesos), que están registradas como deducción de los recursos brutos del Gobierno Nacional y como componente de los recursos provinciales, y
- c) los aportes (coparticipación y otros aportes) de los Gobiernos Provinciales a los Municipios de Provincias (418,7 mi-

8 El impacto territorial de la operación de las empresas públicas (nacionales y provinciales) se estudió en /1/, Volumen VII. Se excluyeron las empresas públicas del sector público debido a la heterogeneidad de conceptos entre aquéllas y el resto del sector público (Gobierno General) a efectos de la medición de subsidios territoriales.

9 Cfr. /1/, Volúmenes III y V.

CUADRO I
 CONSOLIDACION DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO (1978)
 (En miles de millones de pesos)

	República Argentina	Capital Federal	Provincia Bs. As.	Partidos Gran Bs.As.	Resto Provinc. Bs. As.	Otras Provincias
GOBIERNO NACIONAL						
I. Gastos Totales	8.040,4	3.826,3	1.301,3	642,3	859,0	2.912,8
1. Aportes a Provinc.	363,7	--	--	--	--	363,7
2. Gastos Específicos	7.676,7	3.826,3	1.301,3	642,3	659,0	2.549,1
II. Recursos:						
a. Brutos Propios (nacional)	8.193,0	1.920,2	2.951,3	1.494,8	1.456,5	3.325,1
b. Copartic. a provincias	2.181,8	515,2	754,4	367,4	387,0	912,2
c. Neto	6.011,2	--	--	--	--	--
III. Déficit Gobierno Nac. (I-II.c)	- 2.029,2					
GOBIERNOS PROVINCIALES (incl. MCBA)						
I. Gastos Específicos (neto de Copartic. Municipal)	4.714,5	612,6	1.076,0	394,6	681,4	3.025,9
II. Recursos:						
a. Brutos	4.973,8	612,6	1.379,8	--	--	2.981,4
a.1. De Jurisdic. Nac.	2.545,5	84,7	584,5	--	--	1.876,3
- Copartic. Federal	2.181,8	84,7	584,5	--	--	1.512,6
- Otros aportes nac.	363,7	--	--	--	--	863,7
a.2. Propios (Provinciales)	2.428,3	527,9	795,3	423,9	371,4	1.105,1
b. Particip. y Aportes a Municipalidades	418,7	--	168,3	--	--	250,4
c. Neto	4.555,1	612,6	1.211,5	--	--	2.731,0
III. Déficit Gobiernos Prov. (I-II.c)	- 159,4	0	+ 135,5	--	--	- 294,9
GOBIERNOS MUNICIPALES (DE PROVINCIAS)						
I. Gastos específicos	1.151,3	--	504,3	244,2	260,1	647,0
II. Recursos	1.051,8	--	404,8	201,7	203,1	647,0
1. De jurisdic. Provincial	418,7	--	168,3	83,0	85,3	250,4
2. Propios (Municipales)	633,1	--	236,5	118,7	117,8	396,6
III. Déficit Gobiernos Munic. (I-II)	- 99,5	--	- 99,5	- 42,5	- 57,0	0
A. Gastos Específicos (consolidado)	13.542,5	4.438,9	2.881,6	1.281,1	1.600,5	6.222,0
Gobierno Nacional (I.2.)	7.676,7	3.826,3	1.301,3	642,3	659,0	2.549,1
Gobiernos Provinciales (I)	4.714,5	612,6	1.076,0	394,6	681,4	3.025,9
Gobiernos Municipales (I)	1.151,3	--	504,3	244,2	260,1	647,0
B. Recursos brutos propios (consolidado)	11.254,4	2.448,1	3.983,1	2.037,4	1.945,7	4.823,2
Gobierno Nacional (II.a.)	8.193,0	1.920,2	2.951,3	1.494,8	1.456,5	3.321,5
Gobiernos Provinciales (II.a.2.)	2.428,3	527,9	795,3	423,9	371,4	1.105,1
Gobiernos Municipales (II.2.)	633,1	--	236,5	118,7	117,8	
C. Erogaciones-Recursos(A-8)	+ 2.288,1	+ 1.990,8	- 1.101,5	- 756,3	- 345,2	+ 1.398,8

les de millones de pesos), que figuran como erogaciones de los Gobiernos Provinciales y como recursos de los Municipios ¹⁰.

Como consecuencia de la eliminación de estas transacciones, los gastos consolidados (ver fila A, al pie del Cuadro) se obtienen por la suma de las erogaciones específicas de cada nivel sin tener en cuenta las transferencias efectuadas a otros niveles y los recursos brutos propios consolidados (fila B) por la adición de las recaudaciones totales obtenidas por cada nivel antes de la distribución de recursos coparticipados a otros niveles de gobierno.

La diferencia entre erogaciones y recursos corrientes (fila C) es indicativa del déficit fiscal y del uso (neto) del crédito en 1978 del consolidado de los tres niveles de gobierno; esta diferencia puede asignarse entre nivel de gobierno según lo mostrado en la fila III de cada uno de ellos ¹¹.

Las erogaciones consolidadas totales* (13,5 billones de pesos para el año 1978) se explican por erogaciones nacionales de 7,7 billones, erogaciones provinciales por 4,7 billones y erogaciones municipales por 1,1 billones. Por otro lado, del total de recursos consolidados (11,3 billones), 8,2 billones provienen de recaudaciones brutas del Gobierno Nacional; 2,4 billones de recaudaciones propias brutas de los Gobiernos Provinciales y 0,6 billones de recaudaciones propias de los Municipios. La discrepancia para cada nivel entre erogaciones y recursos brutos no necesariamente significa déficit (o superávit), ya que hay que tomar en cuenta los aportes entregados a y/o recibidos de otros niveles de gobierno, que en el proceso de consolidación han quedado cancelados. Finalmente, el desequilibrio consolidado alcanza a 2,3 billones (2,0 billones del Gobierno Nacional; 0,2 billones del

10 Nótese la asimetría en el tratamiento de las coparticipaciones: la coparticipación nacional aparece como deducción de los recursos nacionales, mientras que la coparticipación provincial se registra como un componente de las erogaciones provinciales. Aunque esta asimetría no es justificable metodológicamente, se la ha seguido para no modificar la presentación habitual de las cifras contables.

11 Por "déficit" se entiende aquí la diferencia entre erogaciones y recursos; nótese que (excepto el caso de Municipios) las erogaciones se han tomado netas de erogaciones por servicio de la deuda pública (intereses y amortizaciones) y que de los recursos se han considerado solo los corrientes; por lo tanto, este "déficit" incluye el resultado (neto) del uso del crédito público.

conjunto de Provincias y 0,1 billones del conjunto de Municipios).

Las columnas siguientes del Cuadro I (columnas 2 a 6) presentan la desagregación territorial. En el lado de las erogaciones, responden a los resultados obtenidos respecto a la distribución territorial de las mismas, para cada uno de los niveles de gobierno. En el caso de las recaudaciones brutas, se ha tomado la hipótesis de incidencia final de las mismas; vale decir, expresan la contribución económica de cada zona ¹².

El resultado final (última fila del cuadro) es el siguiente:

Exceso de erogaciones sobre recaudaciones
(en billones de \$)

<i>REPUBLICA ARGENTINA</i>	+ 2,288
<i>Capital Federal</i>	+ 1,991
<i>Provincia de Buenos Aires</i>	- 1,102
- Partidos del Gran Buenos Aires	- 0,756
- Resto de partidos provinciales	- 0,345
<i>Otras Provincias</i>	+ 1,399

Sin embargo, para los fines de este trabajo conviene arribar a una estimación de subsidios entregados o recibidos por las distintas jurisdicciones territoriales de tal forma que la suma total de los mismos se cancele a nivel nacional, a fin de reflejar acabadamente el concepto de "redistribución territorial". Ello obliga a completar el cálculo, a través de una estimación de la distribución territorial de la incidencia del "déficit" consolidado.

Para este último fin, se ha construido el Cuadro II. Se ha supuesto la incidencia territorial del aumento (o la reducción) de recaudaciones en cada uno de los niveles de gobierno de forma que elimine el déficit (o superávit) que arroje cada gobierno. Así, se supone un aumento de la recaudación bruta del Gobierno Nacional de 2,0 billones de pesos para eliminar el déficit de dicho nivel de gobierno; para calcular la inci-

12 Para una interpretación rigurosa de los resultados, deben tenerse en cuenta las definiciones operativas que debieron adoptarse en cada nivel de gobierno en función de la disponibilidad de información (ver /1/, Volúmenes II, III y V).

CUADRO II

ESTIMACION DE LOS SUBSIDIOS NETOS (1978)
(En miles de millones de pesos)

	República Argentina	Capital Federal	Provincia Bs.As.	Partidos Gran Bs. As.	Resto Prov. Bs.As.	Otras Prov.
A - DEFICIT (CONSOLIDADO)	+ 2.288,1	+ 1.990,8	1.110,15	- 756,3	- 345,2	+ 1.398,2
1- Déficit del Gobierno Nac. Recaudación Bruta Go- bierno Nac. (incidencia)	- 2.029,2	-	-	-	-	-
Ajuste (1)	8.193,0	1.920,2	2.951,3	1.494,8	1.456,5	3.321,5
2- Déficit de los Gobiernos Provinciales (Y MCBA) Recursos Espec. Prov. Bs.As. (incidencia)	- 2.029,2	- 475,5	- 731,0	- 370,3	- 360,7	- 822,7
Ajuste (2)	- 159,4	0	+ 135,5	-	-	- 294,9
3- Déficit de los Gobiernos Municipales	-	-	795,3	423,9	371,4	-
Ajuste (3)	- 159,4	0	+ 135,5	+ 72,2	+ 63,3	- 294,9
Ajuste (3)	- 99,5	-	- 99,5	- 63,8	- 45,7	- 0
B - REDISTRIBUCION (A - (1) (2) - (3))	- 99,5	-	- 99,5	- 53,8	- 45,7	0
Desagregación de los ajustes	0	+ 1.515,3	- 1796,5	- 1.108,2	- 688,3	+ 231,2
Ajuste (1)	2.029,2	475,5	731,0	370,3	360,7	822,7
Financiación Gob.Nac. Específico	1.665,5	390,3	599,9	303,9	296,0	675,3
Financiac. Aportes Gob. Nac. a Provincias	363,7	85,2	131,1	65,4	64,7	147,4
Ajuste (2)	-	-	- 135,5	- 72,2	- 63,3	-
Financ. Gobiernos Prov. Específicos	-	-	- 303,8	- 161,9	- 141,9	-
Financ. Aportes y Co- participación Gob. Municipales	-	-	168,3	89,7	78,6	-
- Aportes	-	-	109,4	58,3	51,1	-
- Coparticipación	-	-	58,9	31,4	27,5	-

dencia territorial de dicho aumento se adopta el resultado ya alcanzado para medir la incidencia territorial de las recaudaciones brutas efectivas del Gobierno Nacional (8,2 billones); por lo tanto, este aumento ulterior de los recursos brutos nacionales significarían una contribución equivalente a 0,370 billones por los residentes de Partidos del Gran Buenos Aires; 0,361 billones del resto de la Provincia de Buenos Aires; 0,476 billones de Capital Federal y 0,823 billones del Resto de Provincias (excluyendo Buenos Aires). En el caso del nivel de gobiernos provinciales, la situación es asimétrica: la Provincia de Buenos Aires arroja un superávit de 0,136 billones de pesos (debido a la exclusión de empresas públicas provinciales, que son fuertemente deficitarias, el Sector Gobierno General de la Provincia arroja ese superávit en 1978), en tanto el Resto de Provincias (de acuerdo a la estimación realizada) registrarían un déficit conjunto equivalente a 0,295 billones; por lo tanto, para el ajuste final se supone una disminución de los recursos de la Provincia de Buenos Aires de 0,136 billones de pesos (cuya incidencia territorial entre Partidos del Gran Buenos Aires y Resto de la Provincia se supone similar a la incidencia efectiva de los recursos propios provinciales brutos) y un aumento de los recursos de Otras Provincias por 0,295 billones. En el caso de los Gobiernos Municipales, el aumento de recursos propios necesarios para eliminar los déficits tienen una incidencia territorial circunscripta al propio partido, por lo cual este ajuste no introduce ningún problema adicional.

Realizados estos ajustes ¹³, se llega al siguiente resultado final

- 13 La última parte del Cuadro II presenta una desagregación de los ajustes que resulta indispensable para el cálculo de la Sección III del trabajo, que intenta cuantificar la importancia relativa de cada uno de los mecanismos de redistribución dentro del resultado total. La desagregación del ajuste número 1 se efectúa suponiendo que el aumento de recaudación nacional (bruta de coparticipación a gobiernos locales) necesario para eliminar el "déficit" (2.029,2 m.m.) es requerido para financiar la totalidad de Aportes del Gobierno Nacional a Provincias (363,7 m.m. según el Cuadro I) y que la diferencia (1.665,5 m.m.) puede atribuirse a la necesidad de financiar los gastos específicos (neto de aportes a gobiernos locales) del Gobierno Nacional. La desagregación del ajuste número 2 supone que la *reducción* (debido al superávit explicado en el texto) de las recaudaciones corrientes del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (- 135,5 m.m.) puede desdoblarse en el financiamiento de aportes (109,4 m.m.) y coparticipación (58,9 m.m.) a los Municipios de la Provincia, y a la compensación del saldo (- 303,8 m.m.) como financiación de los gastos provinciales específicos (netos de transferencias a los Municipios); este método supone que tanto la totalidad de aportes y coparticipación recibidos por los Municipios, como la financiación (marginal) de las erogaciones provinciales específicas se obtienen de las recaudaciones provinciales propias (sin incluir los recursos de jurisdicción nacional).

(renglón B del Cuadro II):

Subsidios recibidos (+) o entregados (-)

	En miles de millones de pesos	En millones de dólares (de 1978)
Partidos del Gran Buenos Aires	- 1.108,2	- 1.360
Resto de la Provincia de Bs. As.	- 688,3 *	- 844
<i>Total Provincia de Buenos Aires</i>	- 1.796,5	- 2.204
<i>Capital Federal</i>	+ 1.515,3	+ 1.895
<i>Resto de Provincias y Territorio Nacional de Tierra del Fuego</i>	+ 281,2	+ 345
REPUBLICA ARGENTINA	0,0	0

Los partidos del Gran Buenos Aires subsidiaban al resto del país, a través de las finanzas públicas, en un monto en 1978 del orden de los 1.108 miles de millones de pesos (equivalente a 1.360 millones de dólares de dicho año). Este subsidio se operaba debido a que la región aportaba recursos equivalentes a 2.389 miles de millones de pesos (2.930 millones de dólares) en tanto recibía beneficios por gastos de los tres niveles de gobierno por solamente 1.281 miles de millones (1.570 millones de dólares).

El resto de la provincia de Buenos Aires también subsidiaba el resto del país, aunque por un monto (neto) menor que los Partidos del Gran Buenos Aires: 688 miles de millones de pesos (844 millones de dó-

lares de 1978). Obsérvese que Partidos del Gran Buenos Aires soportaba una mayor carga (\$ 2.389 m.M. comparado con \$ 2.289 m.M. para el resto de la Provincia) en tanto recibía solo el 80 % de los gastos públicos consolidados (\$ 1.281 m.m. comparado con \$ 1.600 m.m. para el resto de partidos).

El resto de jurisdicciones territoriales analizadas recibían subsidios provenientes de la provincia de Buenos Aires: Capital Federal por un monto de 1.515 miles de millones de pesos, (equivalentes a 1.859 millones de dólares) y el resto de Provincias por 281 mil millones de pesos (345 millones de dólares).

Las discrepancias en los niveles del gasto público por habitante (ver Cuadro III) son notables entre las diferentes jurisdicciones territoriales, alcanzando un nivel mínimo en Partidos del Gran Buenos Aires¹⁴. Aun excluyendo de la comparación el caso de la Capital Federal, que presenta los niveles más elevados, puede observarse la diferencia de oportunidades de los residentes en distintas áreas respecto a bienes públicos recibidos:

14 Para una interpretación rigurosa de estos resultados, debe tenerse en cuenta que no ha sido posible cuantificar los posibles efectos de derrame (*spillover*) causados por bienes públicos provistos por un nivel de gobierno en un área determinada y que favorecen a residentes en otra área (vgr. gasto de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o del Gobierno Nacional en la Capital Federal que beneficia a residentes de Partidos del Gran Buenos Aires). Sin embargo, la mayor parte de estos efectos se han tomado en cuenta en la definición de la asignación territorial de los "bienes indivisibles" del Gobierno Nacional, que -por dificultades de información- terminaron siendo asignados territorialmente en forma predominante según población (Ver /1/, Volumen V). Téngase además en cuenta, como circunstancia compensadora, que tampoco se midieron los posibles efectos de derrame territorial por el lado de la incidencia de tributos de gobiernos locales (vgr. la incidencia de recaudaciones de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires sobre residentes de Partidos del Gran Buenos Aires).

(en miles de \$ por habitante)			
	Partidos del Gran Buenos Aires	Resto de la Pro- vincia de Buenos Aires	Otras Provincias
<i>EROGACIONES TOTALES</i>	197	413	456
I. <i>Gobierno Nacional</i>	99	170	187
I.1 <i>Bienes Indivisibles</i>	42	44	37
I.2 <i>Bienes divisibles</i>	57	126	150
I.2.1 Desarrollo de la economía	22	55	97
I.2.2 Otros divisibles	34	71	53
II. <i>Gobiernos Provinciales</i>	61	176	222*
III. <i>Gobiernos Municipales</i>	37	67	47*

* Estimado.

Debe tenerse en cuenta que las erogaciones correspondientes a los llamados "bienes indivisibles" del Gobierno Nacional (Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional, Prefectura Marítima y Administración General excepto "Apoyo a Gobiernos Locales") fueron asignados en su mayor parte -a falta de otra información- en proporción a la población, por lo que las cifras de gasto per cápita para los mismos tienden a ser uniformes entre jurisdicciones territoriales ¹⁵. Excluyendo estas erogaciones "indivisibles" del Gobierno Nacional, el resto de erogaciones del sector público consolidado alcanza su mínimo en Partidos del Gran Buenos Aires (\$ 155 mil por habitante), comparado con el promedio del resto de Partidos de la Provincia de Buenos Aires (\$ 369 mil por habitante) y con el promedio de las demás Provincias (\$ 419 mil por habitante). En otros términos, Partidos del Gran Buenos Aires recibe prestaciones de bienes públicos ("divisibles") del orden del 42 % del recibido por los residentes del resto de la Provincia de Buenos Aires, y del orden del 37% del obtenido por el conjunto de Provincias excluyendo la de Buenos Aires.

15 Para una diferenciación entre "bienes divisibles" y "bienes indivisibles", cfr. (5).

CUADRO III

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO: REDISTRIBUCION TERRITORIAL NETA, 1978

(En miles de millones de pesos)

	Rep. Arg.	Cap. Fed.	P.B.A	Partidos G.B.A.	Resto P.B.A.	Otras Prov.
I. EROGACIONES CONSO-						
LIDADAS	13.542,5	4.438,9	2.881,6	1.281,1	1.600,5	6.222,0
I.1. GOBIERNO NACIONAL	7.676,7	3.826,3	1.301,3	642,3	659,0	2.549,1
I.1.1. Indivisibles	1.984,0	1.032,4	442,9	272,9	170,0	508,7
I.1.2. Divisibles	5.692,7	2.793,9	858,4	369,4	489,0	2.040,4
I.1.2.1. Desarrollo de la Econ.	2.780,1	1.103,3	358,9	145,3	213,6	1.317,9
I.1.2.2. Otros divisibles	2.912,6	1.690,6	499,5	224,1	275,4	722,5
I.2. Gobiernos Provinciales (inc. MCBA)	4.714,5	612,6	1.076,0	394,6	681,4	3.025,9
I.3. Gobiernos Municipales (de Provincia)	1.151,3	-	504,3	244,2	260,1	547,0
II. RECURSOS BRUTOS						
(ajustados) ¹	13.542,5	2.923,6	4.678,1	2.389,3	2.288,8	5.940,8
II.1. Gobierno Nacional	10.222,2	2.395,7	3.682,3	1.865,1	1.817,2	4.144,2
II.2. Gobiernos Provinciales (incluido MCBA)	2.587,7	527,9	659,8	351,7	308,1	1.400,0
II.3. Gobiernos Municipales (de Provincias)	732,6	-	336,0	172,5	163,5	396,6
III. SUBSIDIOS NETO ² (I - II)						
-En miles de millones de \$	0	+ 1.515,3	- 1.796,5	- 1.108,2	- 688,3	+ 281,2
	0	+ 1.859,0	- 2.204,0	- 1.360,0	- 844,0	+ 345,0

1 Ver apéndice al Volumen VIII.

2 (+) recibido; (-) entregado.

CUADRO III (Continuación)

PER-CAPITA
(En miles de \$ por habitante)

	Rep. Arg.	Cap. Fed.	P.B.A.	Partidos G. B.A.	Resto P.B.A.	Otras Prov.
I. EROGACIONES CONSOL.	502,3	1.519,7	277,3	196,6	413,1	455,8
I.1. Gobierno Nacional	284,7	1.310,0	125,3	98,6	170,1	186,7
I.1.1. Indivisibles	73,6	353,5	42,6	41,9	43,9	37,3
I.1.2. Divisibles	211,1	956,5	82,7	56,7	126,2	149,4
I.1.2.1. Desarrollo de la Econ.	103,1	377,7	34,6	22,3	55,1	96,5
I.1.2.2. Otros divisibles	108,0	578,8	48,1	34,4	71,1	52,9
I.2. Gobiernos Provinciales (Incl. MCBA)	174,9	209,7	103,5	60,5	175,9	221,7
I.3. Gobiernos Municipales (de Provincia)	42,7	-	48,5	37,5	67,1	47,4
II. RECURSOS BRUTOS (ajus.)	502,3	1.000,9	450,2	366,6	590,8	435,2
II.1. Gobierno Nacional	379,1	820,2	354,4	286,1	469,1	303,6
II.2. Gobiernos Provinciales (Incl. MCBA)	96,0	180,7	63,5	54,0	79,5	102,6
II.3. Gobiernos Municipales (de Provincia)	27,2	-	32,3	26,5	42,2	29,0
III. SUBSIDIO NETO (I-II)						
- En miles de \$ por habit.	0	518,8	172,9	- 170,0	177,7	20,6
- En U\$S por habitante	0	636,0	212,0	209,0	217,0	25,3

III. EFECTOS CUANTITATIVOS DE CADA UNO DE LOS MECANISMOS DE REDISTRIBUCION TERRITORIAL SOBRE EL MONTO NETO DE SUBSIDIOS.

Una vez obtenido, en la Sección anterior, el saldo neto de subsidio entregado o recibido por cada jurisdicción territorial, interesa profundizar el análisis, a efectos de poder explicar a qué mecanismo de redistribución territorial se debe dicho resultado y en qué proporción. Ello resultará particularmente útil para fines de decisión política, ya que permitirá identificar la dirección y el orden de magnitud de la redistribución territorial operada por cada uno de los mecanismos, y por lo tanto orientará respecto a las modificaciones instrumentales necesarias para arribar al resultado deseado.

Antes de entrar en tema, conviene señalar que no ha sido posible encontrar en la literatura consultada, ningún antecedente respecto al cálculo cuyos resultados se explicarán en la presente sección; la metodología debió ser desarrollada especialmente para su aplicación a este problema, por lo cual se tratará de presentar la misma en forma algo detallada, aun a riesgo de reiterar conceptos.

Se comenzará con la explicación de cada uno de los seis mecanismos en que se ha descompuesto el análisis, para cerrar con un comentario final de conjunto (punto III.8).

III.1 Erogaciones específicas del Gobierno Nacional

El primer mecanismo de redistribución territorial puede identificarse con la discrepancia entre el lugar de realización de las erogaciones específicas del Gobierno Nacional y el lugar que contribuye a financiar dichas erogaciones específicas (ver Cuadro IV). La asignación territorial de las erogaciones específicas del Gobierno Nacional (renglón A) es idéntica a la reseñada en la sección precedente; es la asignación territorial de las recaudaciones para financiar dichas erogaciones específicas del Gobierno Nacional la que exige mayor análisis: se ha supuesto que la incidencia mencionada es similar (proporcionalmente) a la de las recaudaciones (netas) del Gobierno Nacional; los datos para esta última se han presentado también en la sección precedente. La diferencia entre

CUADRO IV

EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS EROGACIONES
ESPECIFICAS DEL GOBIERNO NACIONAL

(1978)

(En miles de millones de pesos)

	República Argentina	Capital Federal	Provincia Bs.As.	Partidos G.B.A.	Resto Prov. Bs.As.	Otras Prov.
A. EROGACIONES ESPECIFICAS	7.676,7	3.826,3	1.301,3	642,3	659,0	2.549,1
B. RECAUDACIONES (Incidencias)	6.011,2	1.405,0	2.196,9	1.127,4	1.069,4	2.409,3
C. AUMENTO RECAUDACION (B + C)	1.665,5	390,3	599,9	303,9	296,0	675,3
REDISTRIBUCION (A-B-C)	0	+2.031,0	-1.495,5	-789,0	-705,5	-535,5
I. INDIVISIBLES	0	+568,4	-279,9	-97,0	-182,9	-288,5
A...Erogaciones Especificas	1.984,0	1.032,4	442,9	272,9	170,0	508,7
B + C Recaudaciones Totales	1.984,0	464,0	722,8	369,9	352,9	797,2
II. DIVISIBLES	0	+1.462,6	-1.215,6	-692,0	-523,6	-247,0
A. Erogaciones Especificas	5.692,7	2.793,9	858,4	369,4	489,0	2.040,4
B + C Recaudaciones Totales	5.692,7	1.331,3	2.074,0	1.061,4	1.012,6	2.287,4
II.a. DESARROLLO DE LA ECONOMIA	0	+453,2	-654,0	-373,1	-280,9	+208,8
A. Erogaciones Especificas	2.780,1	1.103,3	358,9	145,3	213,6	1.317,9
B + C Recaudaciones Totales	2.780,1	650,1	1.012,9	518,4	494,5	1.117,1
II.b. RESTO DIVISIBLES	0	+1.009,4	-561,8	-318,9	-242,7	-447,8
A. Erogaciones Especificas	2.912,6	1.690,6	499,5	224,1	275,4	722,5
B + C Recaudaciones Totales	2.912,6	681,2	1.061,1	543,0	518,1	1.170,3

Fuente: /1/, Volumen V.

las erogaciones específicas (7,7 billones de pesos) y las recaudaciones netas (6,0 billones) arroja una diferencia que debe compensarse, a fin de llegar a un monto de redistribución nula a nivel del conjunto del país; para ello se supone un aumento requerido de recaudación de 1,7 billones, cuya incidencia territorial se supone similar a la del conjunto de recaudaciones (netas) del Gobierno Nacional. Por lo tanto este primer mecanismo de redistribución arroja subsidios aportados por Partidos del Gran Buenos Aires (-0,789 billones) y por Resto de la Provincia de Buenos Aires (-0,707 billones) y recibidos por Capital Federal (+ 2,031 billones) y por Otras Provincias (-0,536 billones).

Para profundizar el análisis, se procede a una apertura de las erogaciones específicas del Gobierno Nacional. Por un lado, las de tipo "indivisible": Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional, Prefectura Marítima y Administración General (excluyendo aportes a gobiernos locales). Por el otro lado, las demás erogaciones, "divisibles", de las cuales puede resultar de interés (por razones de política distinguir las relacionadas con la finalidad "Desarrollo de la Economía". Un resultado importante para Partidos del Gran Buenos Aires es que el gran grueso de subsidios aportados al resto del país a través de las erogaciones específicas del Gobierno Nacional, se concentran en las erogaciones de tipo "divisible", y por lo tanto más sujeta a decisiones de política territorial; dentro de ellas son importantes las vinculadas específicamente con "Desarrollo de la Economía".

III.2 Regímenes de coparticipación federal.

La redistribución territorial a través de los regímenes de coparticipación federal operan a través de la diferencia entre los montos recibidos por una jurisdicción territorial y lo que contribuyen sus residentes a través de la incidencia de las recaudaciones.

En el Cuadro V se presentan los respectivos cálculos. Dado que la participación provincial por PRODE y Casinos es de tipo estrictamente devolutivo, la misma implica un efecto territorial nulo; por lo tanto los comentarios se referirán a los regímenes de coparticipación impositiva (Ley 20.221) y de coparticipación vial. ¹⁶.

16 Para un análisis detallado de dichos regímenes: (1), Volumen VI.

La incidencia territorial de la recaudación de cada uno de los sistemas de coparticipación se obtuvo a través de la metodología desarrollada y cuantificada en /1/, Volumen V (recaudación bruta del Gobierno Nacional, por tributos). La asignación de la percepción por los Gobiernos locales no ofrece problemas excepto dentro de la provincia de Buenos Aires, donde es necesario utilizar alguna hipótesis de distribución de los montos percibidos por el Gobierno Provincial. Si bien toda hipótesis introduce algún elemento de subjetividad, para el presente cálculo se adoptó la que parecería más objetiva: aplicar a la distribución dentro de la Provincia de Buenos Aires, los mismos prorrateadores por los cuales la Provincia recibe dentro del conjunto de Gobiernos Provinciales. En el caso de la Ley 20.221, como la Provincia de Buenos Aires recibe únicamente según el prorrateador población, se distribuyó entre Partidos del Gran Buenos Aires y Resto de la Provincia también en proporción a la población; en el caso de la coparticipación vial, se utilizaron los mismos prorrateadores (30 % por partes iguales, 20 % por población, 30 % por superficie y 20 % por consumo de nafta y gas oil) que los del régimen nacional, arrojando un 37,4 % para Partidos del Gran Buenos Aires y 62,6 % para Resto de la Provincia.

El resultado final arroja un subsidio negativo de 25,2 miles de millones (10,4 por Ley 20.221 y 14,8 por coparticipación vial) para Partidos del Gran Buenos Aires.

III.3 Aportes nacionales a Provincias

Este mecanismo de redistribución opera por la diferencia entre los montos recibidos por aportes nacionales a Provincias (si es que recibe alguno) y la contribución realizada a través de la incidencia de la recaudación requerida para hacer frente a dichos aportes nacionales (ver Cuadro VI). Esta última incidencia se ha supuesto similar a la de las recaudaciones brutas del Gobierno Nacional.

El resultado indica un subsidio negativo para Partidos del Gran Buenos Aires ya que contribuye con 66,4 mil millones de pesos en tanto no recibe ningún aporte.

CUADRO V

EPECTO REDISTRIBUTIVO DE LOS REGIMENES DE
COPARTICIPACION FEDERAL
(1978)

(En miles de millones de pesos)

	República Argentina	Capital Federal	Prov. Bs.As.	Partidos G.B.A.	Resto Prov. Bs.As.	Prov. Prov.
1. COPARTICIPACION LEY 20.221						
Incidencia recaudación	1.962,5	478,9	669,2	323,0	345,4	814,4
Percepción por Gobiernos						
Locales	1.962,5	69,9	511,1	313,4*	197,7*	1.381,5
Redistribución	0	- 409,0	- 158,1	- 10,4	- 147,7	* 567,1
2. COPARTICIPACION VIAL						
Incidencia recaudación	189,3	29,4	74,4	38,2	36,2	85,5
Percepción por Gobiernos						
Locales	189,3	7,9	62,6	23,4**	39,2	118,8
Redistribución	0	- 21,5	11,8	14,8	+ 3,0	-
3. PRODE Y CASINOS						
Incidencia recaudación	30,0	6,9	10,8	5,4	5,4	12,3
Percepción por Gobiernos						
Locales	30,0	6,9	10,8	5,4	5,4	12,3
Redistribución	0	0	0	0	0	0
TOTAL REGIMENES COPART.						
Incidencia recaudación	2.181,8	515,2	754,4	367,4	387,0	912,2
Percepción por Gobiernos						
Locales	2.181,8	84,7	584,5	342,2	242,3	1.512,6
Redistribución Total	0	- 430,5	- 169,9	- 25,2	- 144,7	* 600,4
* y **: Ver hipótesis explicadas en el texto.						

III.4 Gastos específicos del Gobierno Provincial

En tanto los tres mecanismos precedentemente explicados operan en el ámbito de decisión nacional, los tres que se analizan a continuación responden al área de decisión estrictamente provincial.

La redistribución territorial a través de los gastos específicos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, opera mediante la diferencia entre las erogaciones realizadas en cada zona (Partidos del Gran Buenos Aires y Resto de partidos de la provincia) comparadas con la incidencia territorial de los recursos requeridos para financiar dichas erogaciones. (Ver Cuadro VII).

Del total de erogaciones provinciales se excluyen los aportes a Municipios (por los regímenes de coparticipación y por otros aportes) a fin de arribar a las erogaciones específicas del Gobierno Provincial, cuya asignación territorial fuera calculada (/1/, Volumen III) trabajando con dos hipótesis alternativas; aquí se adoptó un promedio simple de ambas. En cuanto a los recursos (brutos) provinciales, es menester considerar por separado los recursos propios (de jurisdicción nacional. Para la incidencia territorial de recursos propios se utilizó el resultado obtenido en /1/ Volumen III; para la de los recursos de jurisdicción nacional) se adoptó la distribución territorial (entre Partidos del Gran Buenos Aires y Resto de la Provincia de Buenos Aires) calculada utilizando el método explicado en el punto III.2. Dado que el total de recursos (de jurisdicción nacional y de jurisdicción provincial) excedía en 1978 al total de erogaciones específicas provinciales, a fin de obtener una cancelación a nivel provincial de los subsidios territoriales, debió suponerse una reducción de los recursos específicos provinciales, cuya incidencia territorial se supuso similar a la del total de dichos recursos. El resultado final arroja un subsidio entregado por Partidos del Gran Buenos Aires al resto de la provincia por un monto de 210 mil millones de pesos.

III.5 Coparticipaciones provinciales a Municipios

Este mecanismo opera por la diferencia entre la percepción de los montos de coparticipación recibidos por los Municipios de Partidos del Gran Buenos Aires en concepto de los distintos regímenes, en comparación a la incidencia territorial de las recaudaciones que alimentan dichos

CUADRO VI

EFFECTO REDISTRIBUTIVO DE LOS
 APORTES NACIONALES A PROVINCIAS
 (1978)

(En miles de millones de pesos)

	República Argentina	Capital Federal	Prov. Bs.As.	Partidos Gran Bs. As.	Resto Prov. Bs. As.	Otras Prov.
1. Percepción por Gobiernos Locales	363,7	--	--	--	--	363,7
2. Incidencia	363,7	85,2	131,1	66,4	64,7	147,4
Redistribución	0	- 85,2	- 131,1	- 66,4	- 64,7	+ 216,3

CUADRO VII

EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LAS EROGACIONES PROVINCIALES
(1978)

(En miles de millones de pesos)

	República Argentina	Capital Federal	Prov. Bs.As.	Partidos G.B.A.	Resto Prov. Bs.As.	Otras Prov.
I. TOTAL EROGACIONES	--	--	1.244,3	--	--	--
1. Aportes a Municipios	--	--	168,3	--	--	--
1.1. Participaciones Impositivas	--	--	109,4	--	--	--
1.2. Otros aportes	--	--	58,9	--	--	--
2. Erogaciones específicas Provinciales	--	--	1.076,0	394,6*	681,4*	--
II. TOTAL RECURSOS	--	--	1.076,0	604,2	471,8	--
1. Jurisdicción Nacional	--	--	584,5	342,2	242,3	--
a. Coparticipación Fed.	--	--	511,1	313,4	197,7	--
b. Coparticipación Vial	--	--	62,6	23,4	39,2	--
c. Prode y Casino	--	--	10,8	5,4	5,4	--
d. Aportes no reintegrab.	--	--	--	--	--	--
2. Recursos Específicos Provinciales	--	--	795,3	423,9**	371,4**	--
3. Variación recursos Esp. Provinciales (para equilibrar)	--	--	-303,8	-161,9	-141,9	--
III. REDISTRIBUCION (I.2 - II)	--	--	0	-209,6	209,6	--
<p>* Promedio simple de H.I. e H.II (Cap. II.2, p. 32) en /1/, Volumen III.</p> <p>** Capítulo II.2 en /1/, Volumen III.</p>						

regímenes. (ver Cuadro VIII).

La asignación territorial de los importes efectivamente percibidos por los Gobiernos Municipales se obtuvo aplicando la información elaborada en /1/, Volumen II; la incidencia territorial de la recaudación se supuso proporcional a la de los recursos provinciales. La redistribución a través de los regímenes de coparticipación provinciales a los Municipios significó un subsidio entregado por Partidos del Gran Buenos Aires al resto de la Provincia, de un monto de 0,6 miles de millones de pesos.

III.6 Otros aportes provinciales a Municipios

La redistribución territorial explicada por este mecanismo proviene de la diferencia entre los aportes provinciales (excluido regímenes de coparticipación) recibidos y la incidencia territorial de las recaudaciones requeridas para efectuarlos (ver Cuadro IX). La distribución territorial de la percepción efectiva de los otros aportes provinciales se obtuvo mediante los datos presentados en /1/, Volumen II, en tanto la incidencia de los recursos provinciales destinados al pago de estos aportes, se supuso proporcional a la de los recursos provinciales (/1/, Volumen III). Este mecanismo de redistribución territorial significó en 1978 un subsidio de 17,4 miles de millones de pesos entregados por Partidos del Gran Buenos Aires al resto de la Provincia.

III.7 Erogaciones específicas municipales

En el Cuadro X se vuelca el efecto redistributivo territorial de las erogaciones y recursos específicos municipales. Las erogaciones municipales y los recursos propios se asignan territorialmente en forma directa, según información elaborada en /1/, Volumen II, en tanto la distribución territorial de los recursos municipales de jurisdicción provincial (tanto por coparticipaciones como por otros aportes) se calcula de acuerdo a lo explicado más arriba en los puntos III.5 y III.6 respectivamente. El aumento de recursos municipales necesarios para eliminar el déficit, se asigna territorialmente en forma directa a cada grupo de municipios. Por definición (dada la eliminación de externalidades territoriales por la vía de las erogaciones municipales y/o de los recursos municipales) el efecto redistributivo territorial del nivel de gobierno municipal propiamente dicho es nulo. Pese a ello, es útil completar el análisis de los seis mecanismos de redistribución explicados anteriormente, con este último Cuadro X ya que puede comprobarse que la conciliación de los siete cuadros de la presente sección arroja el mismo resultado neto (en cuanto a subsidios) que los obtenidos por la sección anterior (II); ello permite verificar la validez del método desarrollado.

CUADRO VIII

EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS COPARTICIPACIONES

PROVINCIALES A MUNICIPIOS

(1978)

(En miles de millones de pesos)

	Provincia Buenos Aires	Partidos Gran Bs. As.	Resto Provincia Bs. As.
- Percepción por Gobiernos Municipales	109,4	57,7	51,7
- Incidencia recaudación (provincia)	109,4	58,3	51,1
<u>Redistribución</u>	0	- 0,6	+ 0,6

CUADRO IX

EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE OTROS APORTES

PROVINCIALES A MUNICIPIOS (1978)

(En miles de millones de pesos)

	Provincia Buenos Aires	Partidos Gran Bs. As.	Resto Provin. Bs. As.
Percepción por Gobiernos Municipales	58,9	14,0	44,9
Incidencia recaudación (provincia)	58,9	31,4	27,5
<u>Redistribución</u>	0	- 17,4	17,4

CUADRO X
EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS EROGACIONES MUNICIPALES

(1978)

(En miles de millones de pesos)

	Provincia Bs. As.	Partidos Gran Bs. As.	Resto Provincia Bs. As.
<u>GASTOS ESPECIFICOS</u>	504,3	244,2	260,1
RECURSOS:	404,8	190,4	214,4
- Propios	236,5	118,7	117,8
- Coparticipación Gobiernos Provinciales	109,4	57,7	51,7
- Otros aportes Gobiernos Provinciales	58,9	14,0	44,9
<u>Variación recursos necesarios</u>	99,5	53,8	45,7
<u>TOTAL RECURSOS</u>	504,3	244,2	260,1
<u>Redistribución</u>	0	0	0

III.8 Comparación entre los efectos de cada mecanismo de redistribución territorial

A manera de síntesis de los resultados obtenidos a lo largo de los puntos precedentes de esta sección, se presenta el Cuadro XI, que permite comparar los signos de las transferencias territoriales explicadas por cada mecanismo y las órdenes de magnitud de cada uno de ellos. Para la zona más relevante a los fines de este trabajo, puede observarse que cada uno de los seis mecanismos implica la entrega de subsidios por parte de Partidos del Gran Buenos Aires, con diferentes órdenes de magnitud para cada uno de los mecanismos:

Subsidios entregados por Partidos del Gran Buenos Aires
(en miles de millones de pesos)

TOTAL	1.108,2
A. Mecanismos del ámbito de decisión nacional	880,6
I. <i>Erogaciones específicas del Gobierno Nacional</i>	789,0
1.1 Erogaciones indivisibles	97,0
1.2 Esarrollo de la economía	373,1
1.3 Otras erogaciones divisibles	318,9
II. <i>Coparticipación Federal</i>	25,2
III. <i>Aportes del Tesoro Nacional a Provincias</i>	66,4
B. Mecanismos del ámbito de decisión provincial	227,6
IV. <i>Erogaciones específicas del Gobierno Provincial</i>	209,6
V. <i>Coparticipación provincial a Municipios</i>	0,6
VI. <i>Otros Aportes del Gobierno Provincial a Municipios</i>	17,4

Partidos del Gran Buenos Aires entrega subsidios a través de cada uno de los mecanismos de redistribución territorial cuantificados. Del saldo total de \$ 1.108 m.m., un 79 % (\$ 881 m.m.) pueden atribuirse a mecanismos del ámbito de decisión de la Provincia de Buenos Aires.

Los subsidios negativos para Partidos del Gran Buenos Aires por mecanismos del ámbito nacional, se operan a través de:

- a) las erogaciones específicas del Gobierno Nacional, inferiores a las contribuciones realizadas por los residentes del área, en \$ 789 m.m.;
- b) el efecto provocado por los regímenes de coparticipación federal (impositiva y vial), al otorgar al área menores fondos que los recaudados en la misma: \$ 25 m.m.; y
- c) el efecto de los aportes del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales, por diferencia entre la incidencia de las recaudaciones para financiarlas y los montos efectivamente recibidos de aportes: \$ 66 m.m.

Debe hacerse notar (ver Cuadro XI) que el efecto de subsidio (negativo) para Partidos del Gran Buenos Aires como consecuencia de la operación de los gastos específicos del Gobierno Nacional y la incidencia de su financiamiento, se concentra fundamentalmente en los gastos "divisibles" (\$ 692 m.m.) comparado con los gastos "indivisibles" (\$ 97 m.m.); los subsidios a través de las erogaciones en "Desarrollo de la Economía" son los preponderantes (\$ 373 m.m.) comparados con el resto de erogaciones divisibles (\$ 319 m.m.).

Respecto a los mecanismos del ámbito provincial, puede observarse que todos ellos operan en detrimento de Partidos del Gran Buenos Aires y en favor del resto de partidos de la Provincia de Buenos Aires.

- a) las erogaciones específicas del Gobierno Nacional son inferiores en \$ 210 m.m. a las contribuciones realizadas por el área para el financiamiento de dichas erogaciones;
- b) el saldo neto de los regímenes de coparticipación provincial a los Municipios es levemente (\$ 0,6 m.m.) negativo para Partidos del Gran Buenos Aires; y
- c) el resultado de los aportes del Gobierno provincial a los municipios (excluyendo coparticipaciones) resulta también negativo (\$ 17 m.m.) para Partidos del Gran Buenos Aires, por recibir aportes inferiores en dicha cantidad a los montos con que contribuye a financiarlos.

CUADRO XI'

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO: REDISTRIBUCION TERRITORIAL POR MECANISMO

(1978) (Resumen)

(En miles de millones de pesos)

REDISTRIBUCION TERRITORIAL A TRAVES DE LAS ...

65

Mecanismos de redistribución	República Argentina	Capital Federal	Provincia Bs. As.	Partidos Gran Bs. As.	Resto Provincias Bs. As.	Otras Provincias
TOTAL	0	+ 1.515,3	- 1.796,5	- 1.108,2	- 688,3	+ 281,2
A. AMBITO DE DECISION NACIONAL	0	+ 1.515,3	- 1.796,5	- 880,6	- 915,9	+ 281,2
I. Gobierno Nacional	0	+ 2.031,0	- 1.495,5	- 789,0	- 706,5	- 535,5
I.1. Erogaciones indivisibles	0	+ 568,4	- 279,9	- 97,0	- 182,9	- 288,5
I.2. Erogaciones divisibles	0	+ 1.462,6	- 1.215,6	- 692,0	- 523,6	- 247,0
I.2.1. Desarrollo de la economía	0	+ 453,2	- 654,0	- 373,1	- 280,9	+ 200,8
I.2.2. Resto erogaciones divisibles	0	+ 1.004,4	- 561,6	- 318,9	- 242,7	- 447,8
II. Coparticipación Federal	0	- 430,5	- 169,9	- 25,2	- 144,7	+ 600,4
III. Aportes del Tesoro Nacional a Provincias	0	- 85,2	- 131,1	- 66,4	- 64,7	+ 216,3
B. AMBITO DE DECISION PROVINCIAL	0	0,0	0,0	- 227,6	+ 227,6	0,0
IV. Gobierno Provincia Buenos Aires	0	0,0	0,0	- 209,6	+ 209,6	0,0
V. Coparticipación Provincial a Municipios	0	0,0	0,0	- 0,6	+ 0,6	0,0
VI. Aportes del Gobierno Provincial a Municipios	0	0,0	0,0	- 17,4	+ 17,4	0,0

En tanto Partidos del Gran Buenos Aires registra subsidios negativos en cada uno de los diferentes mecanismos de redistribución territorial cuantificados, las demás jurisdicciones presentan diferentes signos en algunos mecanismos que en otros. Así, el resto de la Provincia de Buenos Aires, si bien en términos netos aparece con un saldo negativo, tiene subsidios positivos por el lado de los mecanismos de decisión provincial. Capital Federal registra subsidios negativos por la operación de los regímenes de coparticipación federal y de los aportes del Tesoro Nacional, pero dichos montos son ampliamente compensados por los subsidios positivos derivados de las erogaciones específicas del Gobierno Nacional, especialmente de las divisibles. El conjunto de otras Provincias (excluyendo la de Buenos Aires) registra subsidios negativos por la operación (neta) de las erogaciones del Gobierno Nacional (aunque en el caso de las erogaciones para "Desarrollo de la economía" el subsidio es positivo); dichos subsidios negativos son más que compensados por la operación de los otros dos mecanismos del ámbito nacional: regímenes de coparticipación y aportes del Tesoro Nacional.

IV. ALGUNAS LIMITACIONES DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Para fines de interpretación y especialmente de decisión política, así como para señalar posibles líneas de investigación ulterior, es importante tener en cuenta algunas limitaciones de los resultados que se acaban de resumir:

a) La situación se refiere al año 1978, último año para el cual se contaba con la mayor parte de la información requerida (datos de ejecución efectiva). La situación debe haber registrado variantes desde dicha fecha, como consecuencia de la transferencia de servicios nacionales a las Provincias (incluyendo la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), así como las reformas al régimen de coparticipación federal de la Ley 20.221 por imperio de la Ley 22.293 y posteriores (año 1980). Una actualización del presente trabajo permitiría -una vez que se cuente con los datos cuantitativos requeridos- determinar el efecto de dichas medidas sobre los resultados obtenidos para el año 1978;

b) los resultados sintéticos presentados se han obtenido luego de un complejo proceso (explicado en /1/, Volúmenes I a VI) donde fue necesario evaluar la información disponible, optar en ciertos casos entre fuentes dispares (vgr. por no coincidir los montos de remesas nacionales a las provincias registrados por el Gobierno Nacional con los obtenibles de las fuentes provinciales), realizar ajustes y adoptar criterios metodológicos según las finalidades del presente trabajo. Todas estas limitaciones inducen a recomendar que los resultados globales alcanzados, sean interpretados como órdenes de magnitud más que como cifras precisas; sin embargo, la experiencia recogida en la realización del trabajo sugiere que un mayor refinamiento de los métodos y disponibilidad de informaciones posiblemente no varíen en forma sustancial los resultados hallados respecto a las direcciones de los flujos.

c) La consolidación para los tres niveles de gobierno que se ha presentado en esta síntesis de resultados globales, significa dos exclusiones importantes, que deben ser tenidas en cuenta:

- se han excluido los sistemas de seguridad social (nacional y de la provincia de Buenos Aires); si bien se cuenta con las cuantificaciones pertinentes (ver /1/, Volúmenes V y III, respectivamente), se ha decidido excluir dichos sistemas del proceso de consolidación del sector público, debido a que la posible redistribución territorial operada por el funcionamiento de dichos sistemas tal vez carece de interés para fines de política, ya que puede resultar difícil instrumentarse una política de redistribución territorial a través de estos mecanismos;

- se han excluido de la consolidación las empresas públicas. Ello debido a que si bien se ha estudiado con cierto detalle los mecanismos de redistribución territorial implícitos en la operación de las empresas más significativas (ver /1/, Volumen VII), no ha sido posible arribar a una estimación cuantitativa objetiva del efecto de redistribución territorial que resulte homogénea con la referente al Gobierno General en sus tres niveles (nacional, provincial y municipales) a los fines de su consolidación.

REFERENCIAS

- /1/ H. NUÑEZ MIÑANA, A. PORTO (Directores): *Subsidios hacia y/o desde los Partidos del Gran Buenos Aires a través de las Finanzas Públicas*, Volúmenes I a VIII, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1982.-
- /2/ RICHARDSON, H.W.: *Regional and Urban Economics*, Penguin Books, Middlesex, England, 1978.-
- /3/ HERSCHEL, J.F. (Director): *Política Fiscal en la Argentina*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1963.-
- /4/ CAVALLO, D.F., H.E. MONTERO y D.A. OLIVIERI: "Distribución de recursos fiscales nacionales entre Provincias y Municipalidades: una evaluación sobre la equidad y los criterios de reparto", *Estudio (Córdoba)*, enero-febrero, 1978.-
- /5/ ARNAUDO, A.A.: "Reformulación de las relaciones fiscales entre Nación y Provincias", *Económica (La Plata)*, Año XVIII, No. 2, Mayo - Agosto, 1972.-
- /6/ MACON, J.: "Funciones de los tres niveles de sector público (Aportes para un enfoque normativo del federalismo fiscal)", Consejo Federal de Inversiones, *Semanario sobre Problemas del Federalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1973.-
- /7/ NUÑEZ MIÑANA, H. y A. PORTO (Directores): *Coparticipación Impositiva Nacional*, Convenio Universidad Nacional de La Plata-Ministerio de Economía de Buenos Aires, La Plata, 1979.-

REDISTRIBUCION TERRITORIAL A TRAVES DE LAS FINANZAS PUBLICAS:

El caso de los partidos del Gran Buenos Aires

RESUMEN

En este trabajo se presentan resultados empíricos de una tentativa de medición de los mecanismos de finanzas públicas a través de los cuales los partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran el "Gran Buenos Aires", (25 % de la población argentina) reciben o entregan subsidios implícitos al resto de la Provincia y al resto del país. Se trabaja con los tres niveles de gobiernos (Nacional, Provincial y Municipal) y se distinguen y cuantifican seis mecanismos de redistribución: Erogaciones específicas del Gobierno Nacional, Coparticipación Federal de Impuestos, Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, Erogaciones Específicas del Gobierno Provincial, Coparticipación Provincial de Impuestos a las Municipalidades y Otros Aportes del Gobierno Provincial a Municipalidades.

TERRITORIAL REDISTRIBUCION THROUGH PUBLIC FINANCE The case of Greater Buenos Aires districts

SUMMARY

This paper presents empirical results of an attempt to measure the Public Finance mechanisms by which the districts within the Province of Buenos Aires integrating 'Greater Buenos Aires', (25 % of Argentine population) receive or hand over implicit subsidies to the remainder of the Province and also to the rest of the country. This work is carried out by the three levels of government (National, Provincial and Municipal) where by six redistribution mechanisms are distinguished and quantified, namely: National Government expenditures, Federal revenue-sharing, National grants to Provincial Government, Provincial Government expenditures, Provincial revenue-sharing to the Municipalities, and Other grants from the Provincial Government to the Municipalities.