

DESIGUALDAD Y POLÍTICA FISCAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (1995-2010)*

WALTER CONT** Y ALBERTO PORTO***

Introducción

Este trabajo estudia la distribución personal del ingreso y el impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Las unidades de observación son las jurisdicciones subnacionales –23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)–,¹ subdivididas en cinco grupos de ingreso (quintiles). El período de análisis es 1995-2010. Se cuantifica el impacto de la política fiscal, comparando los ingresos de las personas, *ex ante* (antes de la política fiscal) y *ex post* (después de la política fiscal).

El objetivo de la política fiscal se ha ido modificando en el tiempo, según la evolución de las distintas teorías del Estado (Musgrave, 1996). En el “Estado proveedor de servicios” de Adam Smith, el rol principal del Estado era asegurar el funcionamiento de las economías de mercado, proveyendo un sistema legal y de protección de las personas y sus bienes, realizar las inversiones que debido a su tamaño no podían ser provistas por el sector privado y garantizar la educación para los más pobres. Los principios impositivos de beneficio y capacidad de pago se suponía que coincidían, de modo que el impacto distributivo de la política fiscal era neutral. Las preocupacio-

* Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de incentivos a docentes-investigadores para el que se obtuvo el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica 2013-1864 del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (PICT-FONCYT). Agradecemos a María Minatta por su excelente tarea de asistente de investigación. Asimismo, agradecemos los comentarios recibidos a versiones anteriores en la LI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, realizada en Tucumán (Argentina); en las 49 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, llevadas a cabo en Córdoba (Argentina); y en las v Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, que se efectuaron en Santiago de Compostela (España). Por último, agradecemos especialmente los comentarios y sugerencias recibidos del evaluador anónimo de *Desarrollo Económico*.

** Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Banco de Desarrollo de América Latina; <walter.cont@econo.unlp.edu.ar>.

*** UNLP y Academia Nacional de Ciencias Económicas; <alberto@depeco.econo.unlp.edu.ar>.

¹ No se cuenta con información detallada a nivel municipal. Las transferencias provinciales a las municipalidades, que representan aproximadamente el 50% de sus gastos, están incluidas en los datos provinciales.

nes relacionadas con la distribución del ingreso surgieron con el Estado de bienestar, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial (véase Tanzi, 2014). Desde entonces, una de las funciones fue la reasignación del ingreso, cuya distribución original se determinaba a partir de las fuerzas del mercado.

En esta línea normativa se analizó la dimensión relevante de la redistribución: ¿debería ser la distribución personal del ingreso, la regional o ambas? Teniendo presente que en una función de bienestar social se pondera la utilidad de las personas y al considerar los riesgos para la redistribución personal de la redistribución regional –por ejemplo, que personas de altos ingresos en regiones pobres sean subsidiadas por personas de bajos ingresos en regiones ricas; cuestión planteada, por ejemplo, por Oates (1972)–, este trabajo se concentra en la dimensión personal de la distribución del ingreso. Una segunda pregunta corresponde al nivel de gobierno responsable de implementar el objetivo redistributivo dentro de un país federal: ¿debería ser el gobierno nacional, el provincial, o ambos? Si son ambos, ¿cómo se debería asignar dicha tarea entre niveles de gobierno? La literatura teórica asignó la responsabilidad al nivel nacional (Musgrave, 1959; Oates, 1972), de modo de evitar los problemas de competencia e incompatibilidad (Tresch, 2002).² Sin embargo, desde el mismo ámbito de la teoría, Pauly (1973) propuso algún nivel de descentralización de políticas redistributivas sobre la base del altruismo como bien local. A su vez, la evidencia empírica demostró que el grado de descentralización de las herramientas distributivas a nivel subnacional era importante (Sewell, 1996; Baicker *et al.*, 2012; Hoynes y Luttmer, 2012; entre otros). Véase también un tratamiento reciente de la problemática del federalismo fiscal en Ahmad y Brosio (2006) y Boadway y Shah (2009). En el caso de la Argentina, Porto y Cont (1998) y Cont y Porto (2014) ya resaltan la relevancia de los presupuestos provinciales como una herramienta redistributiva.

La literatura empírica del efecto de la política fiscal sobre la distribución personal del ingreso ha seguido un enfoque mayoritariamente parcial. En concreto, el objeto de estudio ha sido normalmente la política fiscal en un nivel de gobierno, o el impacto distributivo de un instrumento (impuestos o subconjuntos de ellos; o gastos, principalmente gasto social), o el impacto de transferencias intergubernamentales –en muchos casos, excluyendo el origen de los fondos, esto es, suponiendo que las transferencias son un maná.³

² El problema de competencia se origina en la movilidad de las personas: los hogares de altos ingresos tienen incentivos a ubicarse en regiones de bajos impuestos, mientras que los hogares de bajos ingresos tienen incentivos a ubicarse en regiones de mayores beneficios. El problema de incompatibilidad se origina en que, aun sin movilidad, cuando más de un nivel de gobierno redistribuye ingresos, puede producirse un conflicto si las políticas de cada nivel tienen como destino distintos beneficiarios.

³ En este trabajo se omite un detalle amplio de la literatura del impacto de variables fiscales sobre la distribución del ingreso. Goñi *et al.* (2008) y más recientemente Hanni *et al.* (2014) realizan una comparación a nivel de países de América Latina; Gasparini *et al.* (2001) y CEDLAS-DGSC (2004) se concentran en dimensiones específicas de gasto social en la Argentina. Otros trabajos se enfocan en transferencias (Bennett y Mayberry, 1979; Holcombe y Zardkoohi, 1981; Weingast *et al.*, 1981; Inman e Ingberman, 1988; y Porto y Sanguinetti, 2001). González (2014) estudia el impacto de las transferencias nacionales y el gasto subnacional sobre la equidad interregional –medida por la disminución del Gini de los ingresos– y sobre el desarrollo humano –medido con el promedio simple de esperanza de vida al nacer, educación y producto per cápita– para cinco países (Argentina, Brasil, México, Colombia y Chile) durante el período 1983-2011. Por su parte, otros trabajos avanzan en la discusión

Una excepción para la Argentina se encuentra en Cont y Porto (2014), que analizan el impacto distributivo de la política fiscal consolidada nacional y provincial en años seleccionados. A nivel internacional, un avance importante en el campo de los datos es el trabajo de Solt (2016), que reúne información para un largo período y para más de 170 países sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. También provee información a nivel regional dentro de distintos países. La información permite comparar el ingreso de mercado (pre-impuestos, pre-gasto público) con el ingreso que denomina “disponible” (post-transferencias, post impuestos para financiarlas). La cobertura es parcial comparada con este trabajo, que considera toda la actividad del sector público, incluyendo transferencias en dinero y gastos en especie y sus correspondientes financiamientos. CEPAL-IEF (2014) trabaja con toda la actividad del sector público –como en el trabajo presente– pero a nivel de países, sin avanzar en la consideración regional-personal. Por su parte, los estudios de balanzas fiscales en España (entre otros, Uriel y Barberán, 2007) tienen por objeto cuantificar, a nivel de las comunidades autónomas, el saldo neto que resulta de los gastos e impuestos de la Administración Central. El objetivo es la redistribución territorial sin avanzar en el impacto sobre la distribución personal en cada comunidad. Kelly y Witko (2012) estudian el rol de los estados en las políticas dirigidas a disminuir la desigualdad en Estados Unidos y concluyen, en línea con los resultados de nuestro trabajo, que los dos niveles de gobierno participan con políticas para disminuir la desigualdad, pero que en los últimos años las políticas estatales han ganado importancia –los autores también destacan el rol de la distribución del poder político como factor explicativo.⁴

Por su parte, los estudios de la geografía de la desigualdad a nivel de regiones ocupan recientemente un lugar importante en los estudios de la ciencia política, en el mismo contexto de enfoque parcial mencionado para los casos anteriores –tanto de instrumentos redistributivos como de niveles de gobierno analizados–. Por ejemplo, Beramendi (2012) analiza la relación entre las distribuciones regional y personal, la geografía económica, la representación política y la movilidad. Beramendi *et al.* (2017) se concentran en el vínculo entre las preferencias de los políticos por redistribución, los desequilibrios económicos territoriales y la desigualdad en la representación política territorial de las jurisdicciones en los casos de la Argentina, Brasil y México, y encuentran que las transferencias territoriales se determinan principalmente por variables políticas más que por la redistribución personal del ingreso.⁵ Calvo y Moscovich (2017) estudian la desigualdad entre las provincias argentinas y no encuentran evidencia de que el mecanismo democrático por la vía electoral la disminuye, sino que las protestas tienen un rol importante, siendo mayor en las provincias con mayor desigualdad en

de determinación endógena de la política fiscal, en conjunto con el crecimiento y la desigualdad en la distribución del ingreso (por ejemplo, Bénabou, 2000; Persson y Tabellini, 2000; Muinello-Gallo y Roca-Sagalés, 2013; Cont *et al.*, 2017).

- 4 Baicker *et al.* (2012) documentan la duplicación de la participación de los estados en el gasto del gobierno de los Estados Unidos entre 1952 y 2006, y exploran las causas: cambios en las interacciones gubernamentales, fundamentalmente debido a requerimientos federales. Siguiendo la línea de varios países con organización federal, el incremento del gasto de los estados se ha producido fundamentalmente en las áreas de educación, salud y bienestar. Sin embargo, ese trabajo no estudia el impacto distributivo regional o personal de estos cambios.
- 5 Porto y Sanguinetti (2001) ya habían estudiado el poder explicativo de la representación política en el diseño de las transferencias intergubernamentales en la Argentina.

la distribución del ingreso. Sátyro (2013) va más allá del estudio de los determinantes económicos habituales del efecto redistributivo de la política fiscal en Brasil y argumenta que la historia política establece la naturaleza de los partidos políticos y de la competencia electoral, y esto influye en la forma de implementar las políticas públicas y en los resultados en cuanto a la redistribución. Un punto de contacto con este trabajo es el reconocimiento de la importancia de los estados en las políticas redistributivas, pero la autora se concentra más en la explicación debida al sistema político.

Por último, un conjunto de trabajos recientes ha identificado determinantes de gastos excesivos en términos de empleo, asignando una responsabilidad al clientelismo (Gimpelson y Treisman, 2002; Calvo y Murillo, 2004). En esta línea, los gobernantes asignan recursos para buscar apoyo de grupos de ciudadanos, canalizándolos a través del empleo público. Robinson y Verdier (2013) estudian los vínculos entre este tipo de gastos y la probabilidad de ganar en períodos de competencia electoral. Oliveros (2013), por su parte, argumenta que los empleados participan en actividades que apoyan a los políticos porque su futuro está atado al destino de estos últimos.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. La siguiente sección se ocupa de las cuestiones metodológicas; luego se presentan hechos estilizados sobre la distribución personal del ingreso y del impacto de la política fiscal a nivel de jurisdicciones subnacionales. En las últimas secciones se abordan la discusión y las observaciones finales.

Los principales resultados de esta investigación se detallan así: en primer lugar, existen diferencias importantes en la desigualdad del ingreso de mercado entre provincias. En segundo lugar, la política fiscal tiene un fuerte impacto sobre la desigualdad en el período considerado; el Gini promedio disminuye 0,106 puntos para el promedio 1995-2010. En tercer lugar, el impacto es muy diferente entre provincias y provoca un importante reordenamiento en la desigualdad *ex post*, comparado con el que resulta de la desigualdad de mercado.⁶ En cuarto lugar, el *mix* de instrumentos fiscales redistributivos cambió a lo largo del tiempo en favor de las transferencias en dinero frente a las transferencias en especie; para 1995-2010 el 83% de la disminución del Gini se debe a los gobiernos provinciales, pasando del 87% en 1995-2001 al 80% en 2003-2010, que se adjudica a la centralización fiscal en el último período. Por último, el gasto provincial es más progresivo que el nacional, lo cual explica el 74% del impacto positivo del gasto sobre el coeficiente de Gini, mientras que la regresividad de los impuestos se debe fundamentalmente a los tributos del gobierno nacional.

Medidas de desigualdad de ingresos e impacto distributivo de la política fiscal: metodología

Se presentan tres definiciones alternativas de ingreso personal: la que mide la distribución del ingreso resultante del mercado, sin computar la actividad del gobierno (*ex ante*);⁷ la que mide la distribución monetaria del ingreso que resulta de sumar a la

⁶ Es decir, provincias con un valor alto del Gini comparado con el de otras provincias, antes de la política fiscal, pasan a un valor comparado bajo después de la política fiscal y viceversa.

⁷ En este escenario contrafáctico se supone que no existen gastos públicos ni impuestos, tratamiento que es usual en la literatura sobre el impacto distributivo de la política fiscal. Al ingreso se lo denomina "ingreso primario" o "ingreso con presupuesto cero" (Reynolds y Smolensky, 1977).

anterior las transferencias monetarias, tanto positivas como negativas, que realiza el gobierno (*interim*); y la que agrega a la anterior, el impacto distributivo de la provisión de bienes en especie y el cobro de impuestos indirectos (*ex post*).

Para calcular el impacto distributivo de la política fiscal se considera el presupuesto consolidado nación-provincias, incluidos todos los gastos e impuestos del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, sin duplicaciones. Se asignan los gastos e impuestos a cada provincia, y a cada grupo de personas dentro de cada provincia, siguiendo los criterios de beneficio del gasto e incidencia de los impuestos, obteniéndose el “residuo fiscal neto”, como diferencia entre el beneficio del gasto y la incidencia de los impuestos, a nivel de provincias y de grupos de personas dentro de cada provincia.⁸

Con esta información se pueden calcular los coeficientes de Gini de desigualdad en la distribución del ingreso y los índices de Reynolds-Smolensky (RS) que miden los cambios del Gini al pasar del ingreso *ex ante* al *interim* y al *ex post*. Se cuantifica el impacto de cada nivel de gobierno y del consolidado. Los índices de RS se desagregan en los efectos tamaño y progresividad.

El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso. Este coeficiente es un número entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (máxima desigualdad) y se calcula como la diferencia entre el área por debajo de la diagonal del cuadrado –en el que se miden los porcentajes acumulados de personas o jurisdicciones en el eje horizontal y el porcentaje acumulado de la variable en el eje vertical– y la curva de Lorenz, dividida por el área debajo de la diagonal. La curva de Lorenz mide el porcentaje acumulado de las personas –o jurisdicciones– y el correspondiente porcentaje acumulado de la variable, ordenados de menor a mayor. Una fórmula similar se utiliza para las curvas de concentración de ingresos y gastos. Para cada unidad (país, grupo de provincias o una provincia) el coeficiente es calculado de la siguiente manera:

$$G = 1 + \frac{1}{l} - 2 \sum_{i=1}^l \frac{(i+1-i)y_i}{l^2 y^p} \quad (1)$$

donde las familias son ordenadas del ingreso más bajo al más alto. El número de grupos de ingresos es $l = 5$, debido a la división de la población en quintiles; y son los ingresos *ex ante*, *interim* o *ex post*; y_p es el ingreso promedio de la unidad analizada.

Para cuantificar el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso se utilizan diversas descomposiciones del indicador propuesto por Reynolds y Smolensky. Este índice mide el cambio de la desigualdad entre dos distribuciones de ingreso, como consecuencia de la política fiscal, con los ordenamientos correctos.⁹ Suponiendo una descomposición genérica del gasto en $l = 1, \dots, L$ componentes y una descomposición genérica de impuestos en $j = 1, \dots, J$ componentes, el coeficiente de RS es:

⁸ La metodología y cuantificación para cada uno de los años están detalladas en el Anexo. Para más detalles, véase Cont y Porto (2017).

⁹ Dado que se descompone la distribución del ingreso en cada provincia en quintiles, y lo mismo se realiza a nivel nacional (Cont y Porto, 2016), el reordenamiento de unidades no es significativo. En cambio, cuando se analiza la distribución del ingreso a nivel nacional, cuando las unidades corresponden a 120 grupos (los cinco grupos dentro de cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales), el reordenamiento de unidades de ingreso pasa a ser relevante (véanse, por ejemplo, Aronson y Lambert, 1994; Cont y Porto, 2018).

$$RS_p = - \frac{\sum_{j=1}^J t_j K t_j + \sum_{l=1}^L g_l K g_l}{1 - \sum_{j=1}^J t_j + \sum_{l=1}^L g_l} \quad (2)$$

donde t_j es la recaudación del impuesto j —en términos del producto bruto geográfico (PBG)—; g_l es el tamaño del gasto l —relativo al PBG—; $K t_j$ es el índice de Kakwani de progresividad del impuesto j , igual a la diferencia entre las curvas de concentración del impuesto y la ecuación (1); y $K g_l$ es el índice de Kakwani de progresividad del gasto l , igual a la diferencia entre (1) y la curva de concentración del gasto. Se permite la existencia de superávit o déficit, o sea que $\sum_j t_j \neq \sum_l g_l$.

En este trabajo se analizan dos descomposiciones presupuestarias. En primer lugar, el impacto de los gastos denominados en “efectivo” y en “especie” con las respectivas fuentes de financiamiento. En tal caso, $j = C, E$ y $l = C, E$ (C : *cash*; E : especie). En segundo lugar, el impacto de los presupuestos nacional-provincial; en tal caso, $j = N, P$ y $l = N, P$ (N : nacional; P : provincial).¹⁰

La distribución personal del ingreso y el impacto de la política fiscal en las provincias argentinas: hechos estilizados

A continuación, se presenta un detalle y un análisis comparativo de la evolución de la desigualdad de la distribución del ingreso—resumida en el coeficiente de Gini— y del efecto redistributivo—resumido en el coeficiente de RS— entre los años 1995 y 2010.

Coefficientes de Gini y de Reynolds-Smolensky por provincias

En los cuadros 1 a 3 se incluyen los cálculos de los tres coeficientes de Gini, para las tres medidas de ingreso, y los índices de RS que los unen, para la primera descomposición: en efectivo y en especie (columnas 1 a 6). Se incluyen también el porcentaje de cambio del Gini que resulta de la acción fiscal de los gobiernos provinciales (columna 7), la relación entre el Gini *ex post* y el *ex ante* (denominada “Gini EP / Gini EA”) y la relación porcentual entre el RS en efectivo y el RS total (columnas 8 y 9). En las tres últimas columnas (10 a 12) se ordenan las provincias según el grado de desigualdad—de menor (orden 1) a mayor (orden 24)— y el cambio de posición debido a la política fiscal. Los cálculos corresponden al período completo de análisis (promedio 1995-2010) y a los subperíodos 1995-2001 y 2003-2010. La división en los dos subperíodos se justifica por coincidir con diferentes regímenes macroeconómicos—convertibilidad entre 1995 y 2001 y post-crisis a partir de 2003—. Desde la perspectiva macroeconómica, el período 1991-2001 estuvo caracterizado por una economía con una tasa de cambio fija con el dólar estadounidense, una política monetaria estricta y una política fiscal laxa que culminó en una situación de déficit fiscal significativo en la segunda parte de la década y una crisis económico-social-fiscal en 2001-2002. Después de un año de fuerte crisis en 2002, los años restantes hasta 2010 se caracterizaron por muy

¹⁰ Una alternativa es considerar el aporte distributivo de gastos en servicios sociales, económicos y administrativos, en conjunto con el de los impuestos sobre las transacciones, los ingresos y otros. En tal caso, $i = SS, SE, A$ y $j = PCT, IA, O$ (donde PCT es producción, consumo y transacciones; IA corresponde a ingresos y activos; y O corresponde a otros recursos no incluidos en los otros dos grupos). Véase, por ejemplo, Cont *et al.* (2017).

CUADRO 1
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Gini ex ante	RS (en efectivo)	Gini interim	RS (en especie)	Gini ex post	RS	% acción fiscal provincias	Gini EP/ Gini EA	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie)	Ranking ex ante (de menor a mayor)	Ranking ex post (de menor a mayor)	Cambio de posición
CABA	0,436	-0,021	0,416	-0,035	0,380	-0,056	61,3%	87,1%	38,1%	3	21	-18
Buenos Aires	0,448	-0,029	0,419	-0,052	0,367	-0,081	66,5%	81,8%	36,3%	9	18	-9
Catamarca	0,463	-0,025	0,438	-0,100	0,338	-0,125	90,7%	73,0%	19,8%	12	9	3
Córdoba	0,442	-0,023	0,419	-0,051	0,368	-0,074	79,8%	83,2%	29,3%	4	19	-15
Corrientes	0,481	-0,039	0,442	-0,080	0,363	-0,119	76,9%	75,4%	30,7%	20	14	6
Chaco	0,513	-0,044	0,469	-0,100	0,369	-0,144	82,2%	72,0%	28,7%	24	20	4
Chubut	0,446	-0,028	0,419	-0,063	0,356	-0,091	69,3%	79,5%	31,2%	8	11	-3
Entre Ríos	0,462	-0,029	0,433	-0,076	0,357	-0,104	83,4%	77,2%	26,9%	11	12	-1
Formosa	0,466	-0,034	0,432	-0,105	0,327	-0,139	89,6%	70,3%	21,3%	15	2	13
Jujuy	0,479	-0,034	0,445	-0,108	0,337	-0,142	85,1%	70,2%	23,1%	18	8	10
La Pampa	0,445	-0,030	0,415	-0,086	0,329	-0,116	89,2%	73,9%	24,3%	7	3	4
La Rioja	0,465	-0,034	0,431	-0,113	0,318	-0,147	97,7%	68,6%	18,9%	14	1	13
Mendoza	0,448	-0,029	0,419	-0,056	0,364	-0,085	79,1%	81,0%	33,7%	10	16	-6
Misiones	0,480	-0,031	0,449	-0,055	0,394	-0,086	74,3%	82,0%	35,6%	19	23	-4
Neuquén	0,469	-0,025	0,444	-0,033	0,411	-0,058	93,1%	87,5%	45,5%	16	24	-8
Río Negro	0,490	-0,025	0,465	-0,074	0,391	-0,099	93,5%	79,7%	25,2%	22	22	0
Salta	0,503	-0,050	0,454	-0,091	0,363	-0,141	81,5%	72,0%	34,4%	23	15	8

Notas: RS: Reynolds-Smolensky, EA: ex ante, EP: ex post. El valor de "promedio provincias" se define como el promedio simple de los Gini provinciales. En todos los cuadros, cuando los valores son negativos, el cálculo de la relación entre el máximo y el mínimo se realiza al tomar los valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1 (cont.)
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2010)

Gini ex ante (en efectivo)	RS (2)	Gini interim (3)	RS (en especie) (4)	Gini ex post (5)	RS (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)
San Juan	0,474	-0,045	0,429	-0,097	0,332	-0,142	81,8%	69,9%	17	5	12
San Luis	0,443	-0,029	0,415	-0,050	0,364	-0,079	91,8%	33,6%	5	17	-12
Santa Cruz	0,406	-0,017	0,389	-0,059	0,329	-0,076	77,9%	23,6%	1	4	-3
Santa Fe	0,444	-0,021	0,423	-0,062	0,361	-0,083	69,4%	25,1%	6	13	-7
Santiago del Estero	0,464	-0,037	0,427	-0,092	0,334	-0,130	86,3%	27,2%	13	6	7
Tucumán	0,486	-0,045	0,442	-0,091	0,351	-0,135	80,4%	31,9%	21	10	11
Tierra del Fuego	0,424	-0,021	0,403	-0,066	0,337	-0,087	96,1%	23,8%	2	7	-5
Promedio provincias	0,462	-0,031	0,431	-0,075	0,356	-0,106	83,3%	77,2%			29,2%
Máximo	0,513	-0,017	0,469	-0,033	0,411	-0,056	97,7%	87,5%			45,5%
Mínimo	0,406	-0,050	0,389	-0,113	0,318	-0,147	61,3%	68,6%			18,9%
Max. / min.	1,26	0,35	1,21	0,29	1,29	0,38	1,59	1,28			2,41
Coefficiente de variación	0,054	0,280	0,044	0,312	0,066	0,280	0,115	0,073			0,220

Notas: RS: Reynolds-Smolensky, EA: ex ante, EA: ex post. El valor de "promedio provincias" se define como el promedio simple de los Gini provinciales. En todos los cuadros, cuando los valores son negativos, el cálculo de la relación entre el máximo y el mínimo se realiza al tomar los valores absolutos. Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2001)

	Gini ex ante (1)	RS (en efectivo) (2)	Gini interim (3)	RS (en especie) (4)	Gini ex post (5)	RS (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)
CABA	0,440	-0,020	0,420	-0,047	0,373	-0,066	55,0%	84,9%	29,8%	6	17	-11
Buenos Aires	0,447	-0,028	0,419	-0,063	0,357	-0,090	60,6%	79,7%	30,7%	11	11	0
Catamarca	0,450	-0,017	0,433	-0,102	0,331	-0,118	99,6%	73,7%	14,1%	13	2	11
Córdoba	0,431	-0,012	0,419	-0,043	0,376	-0,056	93,1%	87,1%	22,2%	5	18	-13
Corrientes	0,468	-0,019	0,449	-0,071	0,378	-0,090	80,9%	80,9%	21,2%	18	19	-1
Chaco	0,503	-0,025	0,478	-0,092	0,387	-0,116	83,9%	76,9%	21,1%	24	20	4
Chubut	0,441	-0,022	0,419	-0,063	0,356	-0,085	76,8%	80,7%	26,0%	8	10	-2
Entre Ríos	0,458	-0,019	0,439	-0,078	0,361	-0,097	84,3%	78,8%	19,8%	14	14	0
Formosa	0,459	-0,009	0,450	-0,098	0,351	-0,107	93,3%	76,8%	8,1%	15	7	8
Jujuy	0,484	-0,022	0,462	-0,103	0,359	-0,125	88,0%	74,2%	17,1%	22	12	10
La Pampa	0,427	-0,014	0,413	-0,071	0,342	-0,085	93,3%	80,1%	16,7%	3	5	-2
La Rioja	0,447	-0,005	0,442	-0,109	0,333	-0,114	106,8%	74,6%	3,1%	10	4	6
Mendoza	0,448	-0,020	0,427	-0,057	0,370	-0,078	83,8%	82,7%	26,3%	12	16	-4
Misiones	0,480	-0,020	0,459	-0,064	0,395	-0,084	80,6%	82,4%	24,2%	21	22	-1
Neuquén	0,468	-0,020	0,448	-0,040	0,408	-0,060	96,0%	87,3%	33,3%	19	24	-5
Río Negro	0,496	-0,020	0,476	-0,072	0,404	-0,092	98,7%	81,5%	21,5%	23	23	0
Salta	0,478	-0,032	0,446	-0,094	0,352	-0,126	87,8%	73,6%	25,4%	20	8	12
San Juan	0,463	-0,033	0,430	-0,098	0,332	-0,131	87,6%	71,6%	25,1%	16	3	13
San Luis	0,445	-0,012	0,433	-0,045	0,389	-0,057	93,5%	87,3%	20,4%	9	21	-12

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2 (cont.)
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2001)

Gini ex ante (en efectivo)	RS (2)	Gini interim (3)	RS (en especie) (4)	Gini ex post (5)	RS (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)	
Santa Cruz	0,402	-0,011	0,392	-0,037	0,354	-0,048	85,3%	88,1%	22,5%	1	9	-8
Santa Fe	0,431	-0,013	0,418	-0,049	0,369	-0,062	84,5%	85,6%	21,7%	4	15	-11
Santiago del Estero	0,441	-0,017	0,424	-0,097	0,327	-0,113	90,7%	74,2%	14,8%	7	1	6
Tucumán	0,465	-0,028	0,437	-0,078	0,359	-0,106	85,9%	77,2%	26,4%	17	13	4
Tierra del Fuego	0,427	-0,018	0,409	-0,061	0,347	-0,079	96,5%	81,4%	22,8%	2	6	-4
Promedio provincias	0,454	-0,019	0,435	-0,072	0,363	-0,091	87,5%	80,0%	21,4%			
Máximo	0,503	-0,005	0,478	-0,037	0,408	-0,048	106,8%	88,1%	33,3%			
Mínimo	0,402	-0,033	0,392	-0,109	0,327	-0,131	55,0%	71,6%	3,1%			
Max. / min.	1,25	0,14	1,22	0,34	1,25	0,36	1,94	1,23	10,78			
Coefficiente de variación	0,052	0,368	0,048	0,313	0,063	0,272	0,130	0,062	0,318			

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 2003-2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Gini ex ante	RS (en efectivo)	Gini interim	RS (en especie)	Gini ex post	RS	% acción fiscal provincias	Gini EP / Gini EA	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie)	Ranking ex ante (de menor a mayor)	Ranking ex post (de menor a mayor)	Cambio de posición
CABA	0,431	-0,022	0,409	-0,026	0,383	-0,048	68,1%	88,7%	45,5%	3	22	-19
Buenos Aires	0,442	-0,030	0,412	-0,045	0,367	-0,075	71,6%	82,8%	40,4%	5	20	-15
Catamarca	0,471	-0,033	0,438	-0,101	0,337	-0,134	83,7%	71,4%	24,8%	14	9	5
Córdoba	0,450	-0,033	0,417	-0,060	0,357	-0,093	72,5%	79,2%	35,3%	8	18	-10
Corrientes	0,490	-0,058	0,432	-0,089	0,343	-0,147	74,4%	70,0%	39,5%	21	12	9
Chaco	0,519	-0,064	0,455	-0,110	0,345	-0,174	80,5%	66,5%	36,4%	23	14	9
Chubut	0,448	-0,033	0,415	-0,068	0,347	-0,101	63,7%	77,1%	33,9%	7	15	-8
Entre Ríos	0,458	-0,038	0,420	-0,076	0,344	-0,114	82,1%	75,0%	33,0%	11	13	-2
Formosa	0,470	-0,059	0,410	-0,113	0,297	-0,172	86,9%	63,3%	34,0%	13	1	12
Jujuy	0,473	-0,046	0,426	-0,115	0,312	-0,161	82,6%	65,8%	28,8%	15	5	10
La Pampa	0,457	-0,045	0,412	-0,103	0,309	-0,148	87,1%	67,4%	31,3%	10	4	6
La Rioja	0,478	-0,062	0,416	-0,118	0,298	-0,180	91,9%	62,3%	33,5%	17	2	15
Mendoza	0,444	-0,037	0,408	-0,057	0,351	-0,094	75,0%	78,7%	39,4%	6	17	-11
Misiones	0,476	-0,041	0,435	-0,048	0,387	-0,089	68,4%	81,3%	45,6%	16	23	-7
Neuquén	0,463	-0,030	0,433	-0,030	0,403	-0,060	89,4%	86,8%	52,8%	12	24	-12
Río Negro	0,481	-0,030	0,451	-0,078	0,373	-0,108	89,4%	77,4%	27,7%	20	21	-1
Salta	0,520	-0,067	0,454	-0,092	0,362	-0,159	76,4%	69,4%	42,0%	24	19	5
San Juan	0,479	-0,056	0,422	-0,096	0,326	-0,153	76,6%	68,0%	37,1%	18	7	11
San Luis	0,440	-0,045	0,395	-0,056	0,339	-0,101	90,4%	77,0%	45,6%	4	10	-6

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3 (cont.)
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 2003-2010)

Gini ex ante (1)	RS (en efectivo) (2)	Gini interim (3)	Gini RS (en especie) (4)	RS (5)	Gini ex post (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)	
Santa Cruz	0,406	-0,023	0,383	-0,082	0,301	-0,105	75,9%	74,2%	23,7%	1	3	-2
Santa Fe	0,450	-0,028	0,422	-0,075	0,347	-0,103	60,9%	76,9%	27,9%	9	16	-7
Santiago del Estero	0,480	-0,057	0,423	-0,090	0,333	-0,147	82,7%	69,5%	38,3%	19	8	11
Tucumán	0,505	-0,061	0,444	-0,105	0,340	-0,165	76,8%	67,2%	36,8%	22	11	11
Tierra del Fuego	0,416	-0,024	0,392	-0,072	0,320	-0,096	96,9%	76,9%	24,6%	2	6	-4
Promedio provincias	0,464	-0,043	0,422	-0,079	0,342	-0,122	80,1%	73,9%	35,7%			
Máximo	0,520	-0,022	0,455	-0,026	0,403	-0,048	96,9%	88,7%	52,8%			
Mínimo	0,406	-0,067	0,383	-0,118	0,297	-0,180	60,9%	62,3%	23,7%			
Max. / min.	1,28	0,33	1,19	0,22	1,36	0,27	1,59	1,42	2,23			
Coefficiente de variación	0,061	0,339	0,044	0,333	0,082	0,310	0,116	0,097	0,209			

Fuente: Elaboración propia.

buenas condiciones externas, un tipo de cambio libre, una política monetaria flexible y un superávit fiscal que se debilitó en los últimos años (gráfico 1).

Si se considera el promedio 1995-2010 (véase cuadro 1) se aprecian importantes diferencias interprovinciales entre las variables. La desigualdad del ingreso de mercado muestra gran variabilidad, y la relación entre los valores extremos (máximo/mínimo) es igual a 1,26: en Chaco el coeficiente de Gini es igual a 0,513 y en Santa Cruz 0,406. La diferencia entre los valores extremos, que corresponden a las mismas provincias, crece de 1,25 en 1995-2001 a 1,28 en 2003-2010.

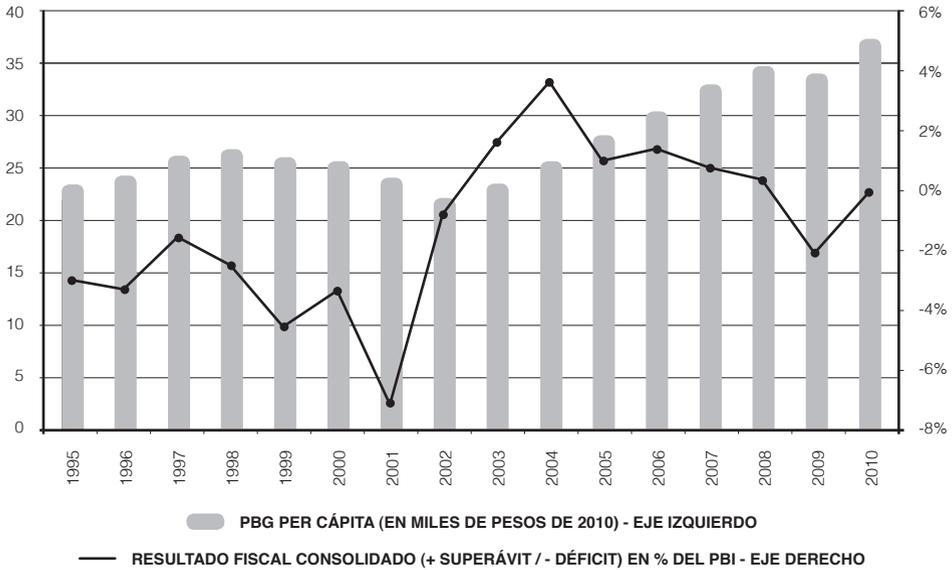
El coeficiente de Gini del ingreso de mercado, calculado como promedio simple de los Gini provinciales,¹¹ registra valores de 0,454 en 1995-2001 (cuadro 2) y 0,464 en 2003-2010 (cuadro 3), lo que refleja un aumento del 2,2% en la desigualdad de la distribución del ingreso de mercado (*ex ante*). En principio, se esperaría una menor desigualdad en la distribución del ingreso en un período caracterizado por un contexto macroeconómico favorable que, junto a un aumento del gasto público, contribuiría al funcionamiento de los mercados con la provisión de distintos bienes públicos. En esta línea, suele argumentarse que el mayor gasto público, en especial el denominado gasto social –fundamentalmente en salud y educación–, mejora el capital humano, lo cual constituye un insumo de las funciones de producción del sector privado. Esto no se verifica durante el segundo período analizado para nuestro país. No obstante, los promedios seleccionados ocultan la evolución histórica de la desigualdad, que fue creciente desde 1995 hasta alcanzar un máximo en 2002 y luego decreciente en los años posteriores; de hecho, el coeficiente de Gini de finales del período (0,445 en 2010) fue inferior al de 1997 (0,452), según se observa en el cuadro 4. Los cambios en la desigualdad entre la década de los noventa y 2002 estuvieron determinados por el débil rol de instituciones laborales –en particular, poca protección al empleo y salarios mínimos no operativos– y de los sindicatos, seguidos por una situación de recesión y crisis a fines de la década. A partir de 2003, en cambio, los gobiernos de turno pusieron un mayor énfasis en el fortalecimiento de las instituciones laborales e innovaron en programas de transferencias monetarias.¹²

La comparación de los coeficientes de Gini *ex ante* y *ex post* revela un fuerte impacto de la política fiscal en cuanto a disminuir la desigualdad para todas las provincias, con diferencias que van de 56 a 147 puntos porcentuales (en promedio, 106 puntos, según se observa en el cuadro 1). Esta dispersión crece entre los subperíodos 1995-2001 (diferencia de 83 puntos entre el mínimo y máximo; cuadro 2) y 2003-2010 (diferencia de 132 puntos entre el mínimo y máximo; cuadro 3).

11 Como el objetivo no es realizar un análisis a nivel nacional, se reportan los promedios provinciales simples de estos indicadores. Para los valores correspondientes a total país, véase Cont y Porto (2016).

12 Para mayor detalle, véase Cruces y Gasparini (2010).

GRÁFICO 1
 Evolución del balance fiscal consolidado nacional y provincial
 (como porcentaje del PBG) y PBG per cápita (en miles de pesos de 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de fuentes detalladas en el Anexo.

CUADRO 4
 Coeficientes de Gini *ex ante*, *interim* y *ex post*
 (promedios de períodos seleccionados)

	1995-2010	1995-2001	2003-2010
Gini <i>ex ante</i>	0,462	0,454	0,464
Gini <i>interim</i>	0,431	0,435	0,422
Gini <i>ex post</i>	0,356	0,363	0,342

Nota: Los promedios de los respectivos períodos se obtienen a partir de los valores anuales del cuadro 5.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5
Coefficientes de Gini *ex ante*, *interim* y *ex post* (valores anuales)

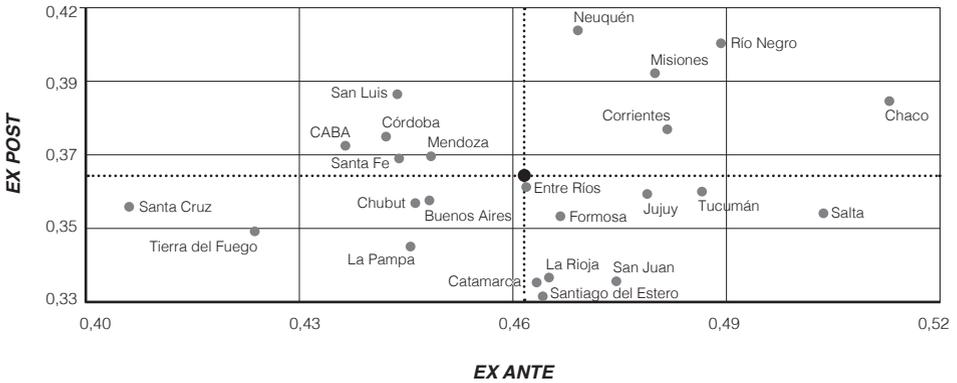
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gini <i>ex ante</i>	0,434	0,442	0,452	0,459	0,465	0,457	0,470	0,492	0,483	0,479	0,475	0,477	0,451	0,447	0,458	0,445
Gini <i>interim</i>	0,416	0,423	0,431	0,438	0,444	0,440	0,454	0,470	0,451	0,441	0,428	0,426	0,413	0,407	0,410	0,398
Gini <i>ex post</i>	0,340	0,353	0,363	0,366	0,368	0,372	0,378	0,412	0,392	0,373	0,354	0,352	0,329	0,317	0,320	0,302

Nota: Este documento no analiza la distribución del ingreso a nivel nacional. Los valores utilizados para hacer referencia al promedio de las jurisdicciones provinciales son los promedios simples de estos indicadores. Para los valores correspondientes al total país, véase Cont y Porto (2016). Los coeficientes para el país y los promedios provinciales difieren cuantitativamente, pero su evolución temporal y la diferencia entre indicadores son similares.

Fuente: Elaboración propia.

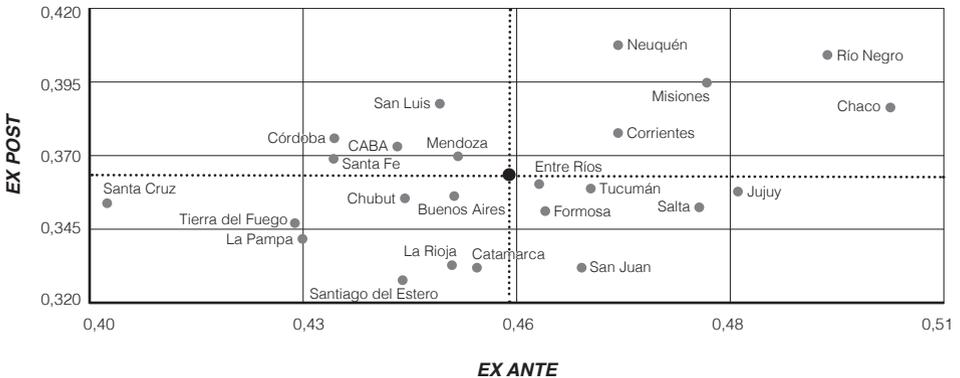
Coefficientes de Gini, por provincias, relativos al promedio del conjunto de provincias
 Los gráficos 2 a 4 ubican a las provincias comparando sus índices de Gini *ex ante* y *ex post* con los promedios para el conjunto. Las provincias en los cuadrantes suroeste y noreste no modifican su relación de mayor a menor desigualdad con el promedio: aquellas con desigualdad menor (mayor) que el promedio antes de la política fiscal se mantienen en la misma situación. En los cuadrantes noroeste y sureste se incluyen

GRÁFICO 2
 Gini por provincias (promedio 1995-2010)



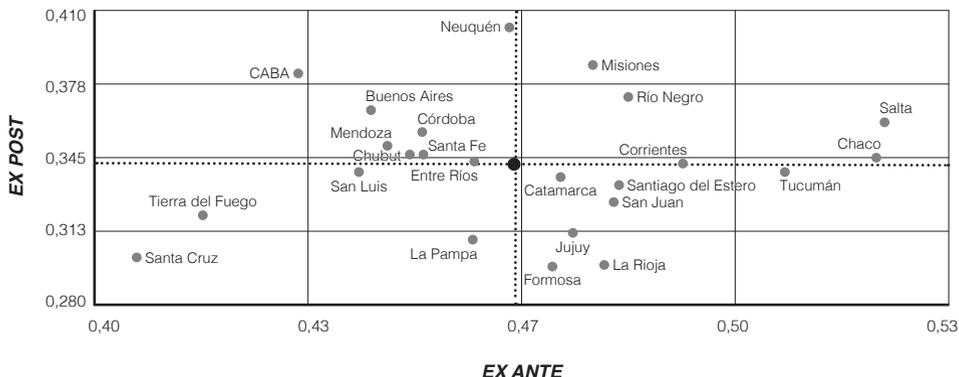
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3
 Gini por provincias (promedio 1995-2001)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4
Gini por provincias (promedio 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia.

las provincias para las que la desigualdad *ex post*, relativa al promedio, es mayor (y menor, respectivamente) que la *ex ante*. Existe cierta regularidad entre las provincias que empeoran su situación. El valor del Gini *ex post* respecto del promedio aumenta en CABA, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, tanto para el período completo como para los dos subperíodos. En San Luis, el Gini *ex post* respecto del promedio aumenta en el período completo, pero principalmente debido a los efectos del subperíodo 1995-2001. En la provincia de Buenos Aires y en Chubut, el Gini *ex post* respecto del promedio aumenta en el subperíodo 2003-2010, pero el efecto es de baja magnitud. Algo similar sucede para las provincias que mejoran la situación, entre las cuales se destacan Formosa, Jujuy, San Juan y Tucumán para el período completo como para los dos subperíodos, a las que se suman Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero en el subperíodo 2003-2010. Salta mejora en el período completo debido al primero. Entre Ríos se ubica próximo al valor promedio en los tres períodos.

Política fiscal y reordenamiento de las provincias en el ranking de desigualdad

Los cuadros 1 a 3 (columnas 10 a 12) muestran que la política fiscal provoca un reordenamiento de las provincias en el *ranking* de desigualdad. Los casos más notables de pérdida de posiciones –tomando como referencia el cuadro 1 para el período completo– son CABA del tercer lugar de menor desigualdad al 21, Córdoba del 4 al 19, San Luis del 5 al 17 y Buenos Aires del 9 al 18. En sentido contrario se ubica Formosa, que pasa del lugar 15 al 2, La Rioja del 14 al 1, San Juan del 17 al 5, Tucumán del 21 al 10 y Jujuy del 18 al 8. En términos de los coeficientes de Gini (cuadro 1, para el período 1995-2010), CABA pasa de 0,436 a 0,380, la provincia de Buenos Aires de 0,448 a 0,367, Córdoba de 0,442 a 0,368, y Santa Fe de 0,444 a 0,361. Por otro lado, La Rioja pasa de 0,465 a 0,318, Jujuy de 0,479 a 0,337 y Chaco de 0,513 a 0,369. *Ex ante*, las cuatro primeras provincias tienen coeficientes de desigualdad

menores que las tres mencionadas en último lugar; *ex post*, la relación se revierte significativamente. En los subperíodos 1995-2001 y 2003-2010 también se verifican importantes reordenamientos.

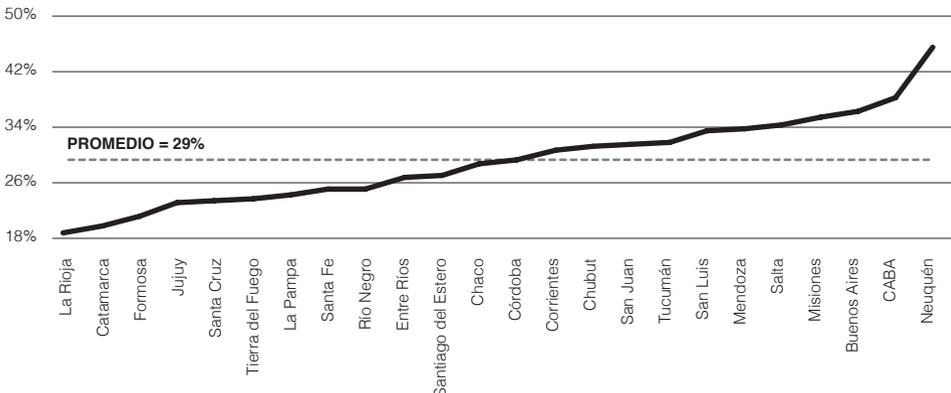
Estos reordenamientos se originan en distintas políticas fiscales entre las provincias. A continuación se analiza la descomposición presupuestaria considerando gastos en efectivo (más impuestos directos) frente a gastos en especie (más impuestos indirectos). Luego, se aborda la ejecución presupuestaria nacional frente a la provincial.

Descomposición del coeficiente de Reynolds-Smolensky: en efectivo y en especie

Los cuadros 1 a 3 (columnas 2 y 4) presentan una desagregación del coeficiente de RS que muestra la evolución de RS-C (RS en efectivo, que mide el cambio del Gini *ex ante* al Gini *interim*) y RS-E (RS en especie, que mide el cambio del Gini *interim* al Gini *ex post*). La diferencia entre los coeficientes Gini de los ingresos *ex ante* y *ex post* es igual a la suma de RS-C y RS-E (columna 6). La columna 9 en cada cuadro presenta el ratio RS-C / (RS-C + RS-E), mientras que los gráficos 5 a 7 ilustran este ratio.

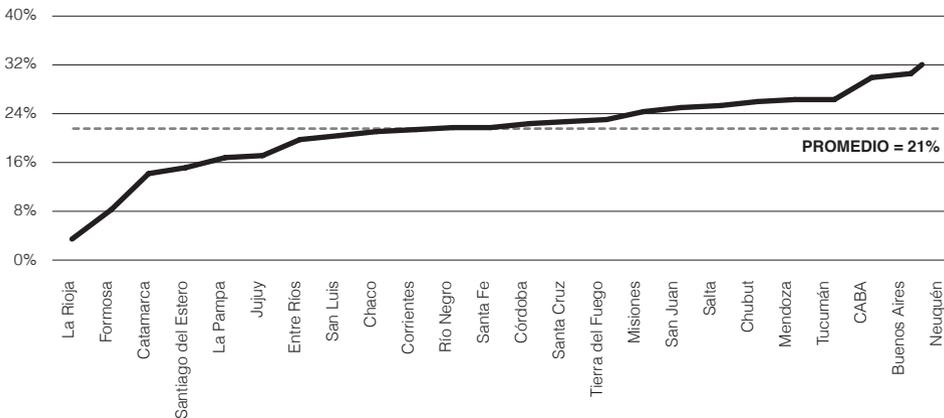
El *mix* de instrumentos para redistribuir ingresos cambió a lo largo del tiempo: en 1995-2001 el coeficiente de RS-C / (RS-C + RS-E) fue del 21,4% y alcanzó el 35,7% en 2003-2010 (promediando 29,2% en todo el período analizado). La intensidad en el uso de instrumentos cambió hacia las transferencias en dinero y en contra de las transferencias en especie. Esto puede tener dos consecuencias: por un lado, puede haber generado dependencia financiera y política de los receptores, lo que habría alentado el clientelismo –aspecto que ha comenzado a tener consideración en los estudios de economía política de la política fiscal–. Vale la pena destacar que gran porcentaje de las transferencias en dinero corresponden a los programas de transferencias Plan Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo, y Familias por la Inclusión Social (véase Alejo *et al.*, 2013). Por otro lado, no sería la forma más eficiente de re-

GRÁFICO 5
Ratio RS-C / (RS-C + RS-E) (%), promedio 1995-2010



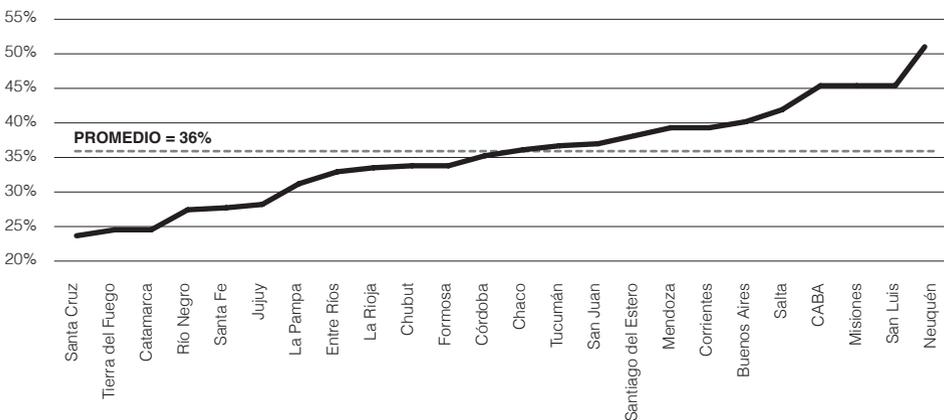
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6
Ratio RS-C / (RS-C + RS-E) (% , promedio 1995-2001)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 7
Ratio RS-C / (RS-C + RS-E) (% , promedio 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia.

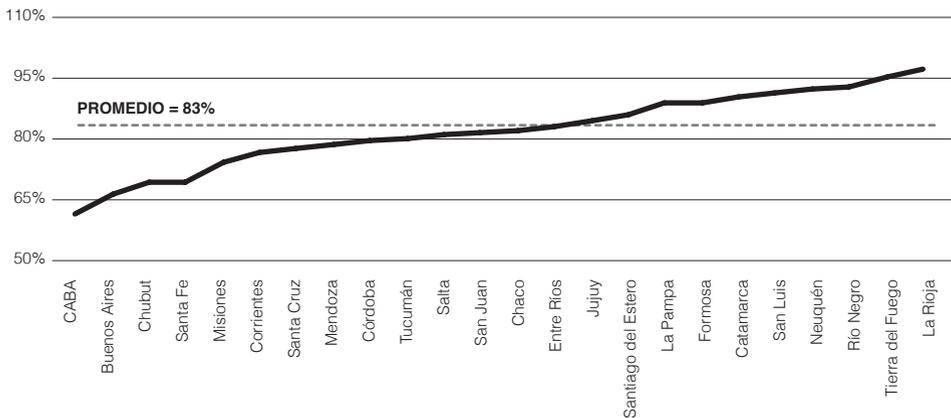
distribución ya que x pesos de esas transferencias en dinero benefician, en general, a una persona o familia, mientras que los mismos x pesos gastados en transferencias en especie (escuelas, infraestructura de transporte, hospitales, justicia, agua, infraestructura urbana, seguridad, etc.) brindan utilidad a un conjunto de personas por un largo período –corrigiendo por posibles ineficiencias en los gastos en especie–. Por supuesto, puede haber excepciones –los años que siguieron a la crisis de 2002– en las que un instrumento temporario como las transferencias en dinero puede estar justificado; u otras más generales, como gastos en especie que no llegan al beneficiario final.¹³ El *mix* de instrumentos fue muy diferente entre provincias: el máximo fue 46% (Neuquén) y el mínimo 19% (La Rioja) en el período 1995-2010, 33%-3% en 1995-2001 (Neuquén-La Rioja) y 53%-24% en 2003-2010 (Neuquén-Santa Cruz).

Contribución de los dos niveles de gobierno a la disminución de la desigualdad

La contribución relativa del nivel de gobierno provincial respecto de la ejecución presupuestaria del gobierno consolidado en cada provincia se presenta en la columna 7 de los cuadros 1 a 3. Los gráficos 8 a 10 ilustran dicha contribución para todo el período analizado (1995-2010) y los dos subperíodos seleccionados.¹⁴

Para 1995-2010, el 83% de la disminución del Gini se debe a la ejecución de los presupuestos de las provincias –incluidos los recursos nacionales que financian los

GRÁFICO 8
Participación (%) del nivel provincial en la disminución del Gini
(promedio 1995-2010)

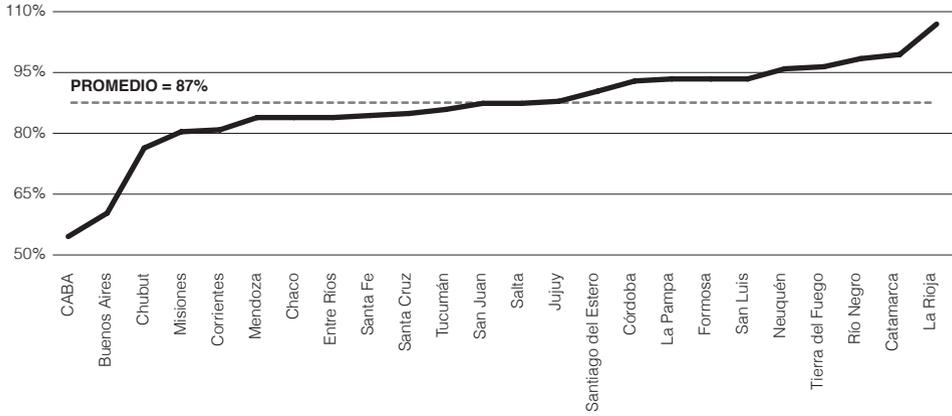


Fuente: Elaboración propia.

¹³ Existen varios ejemplos respecto de este problema: hospitales sin personal, o que no se inauguran luego de la construcción, o duplicaciones de cuerpo docente en educación, etc. Este tema requiere de un análisis específico, que escapa el objeto de este trabajo.

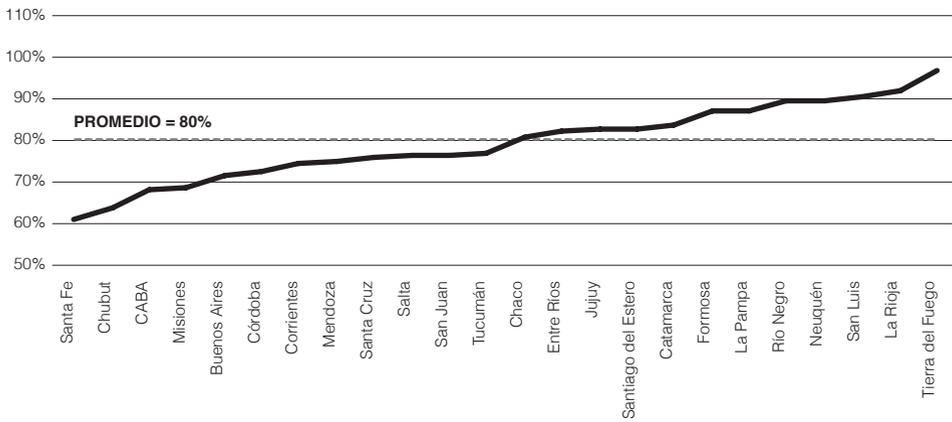
¹⁴ Los resultados anuales detallados por jurisdicción están disponibles en Cont y Porto (2017, cuadros 23 a 41).

GRÁFICO 9
Participación (%) del nivel provincial en la disminución del Gini (promedio 1995-2001)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 10
Participación (%) del nivel provincial en la disminución del Gini (promedio 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia.

gastos provinciales, tanto vía transferencias automáticas como discrecionales–, lo cual muestra efectos diferenciales en cada jurisdicción. En Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego la contribución de la ejecución presupuestaria provincial explica al menos el 90% del cambio en el coeficiente de Gini, mientras que en CABA, Buenos Aires, Chubut, Misiones y Santa Fe la contribución nacional es de al menos 25% –y llega hasta el 40%.

La comparación de 1995-2001 con 2003-2010 muestra que la participación provincial disminuyó de un promedio del 87% al 80%, resultado que se adjudica al proceso de centralización fiscal en el segundo período.

Contribución de los presupuestos nacional y provinciales al cambio en el coeficiente de Gini

Los cuadros 6 a 8 resumen la contribución de los presupuestos nacional y provinciales al cambio en el coeficiente de Gini. Para el total país (1995-2010), el coeficiente disminuye por el lado de los gastos (0,13) y aumenta por el lado de los impuestos (0,03). Los gastos provinciales dan cuenta del 74% del cambio debido a los gastos. Los impuestos nacionales explican el 60% del cambio total de los impuestos. Los gastos provinciales son más progresivos que los nacionales: el coeficiente promedio de Kakwani es igual a 0,46 en el primer caso y 0,20 en el segundo. La mayor progresividad del gasto provincial es el resultado de las políticas de descentralización de servicios de salud y educación a las provincias que tuvieron lugar en 1992, lo que aumentó la relevancia de su rol en términos de la política social.¹⁵ En Cont y Porto (2017) se documenta que el gasto provincial en educación está más concentrado que el nacional en los quintiles de menores ingresos (coeficientes de concentración de -0,26 y 0,3, respectivamente) y es más importante cuantitativamente (3% y 0,7% del PBG, respectivamente). El gasto en salud está también concentrado, pero en menor magnitud, en los quintiles de bajos ingresos –algo más el nacional–, y es mayor la importancia cuantitativa en el nivel provincial (2% del PBG frente al 1% del nacional). Existen varios trabajos que enfatizan el impacto redistributivo del gasto provincial y del gasto social. Por ejemplo, Kelly y Witko (2012) destacan que en los últimos años las políticas estatales han ganado relevancia en disminuir la desigualdad en Estados Unidos. En otras dimensiones, González (2014) también encuentra resultados similares con otras medidas de desigualdad; en particular, el gasto social provincial correlaciona positivamente con indicadores de desarrollo humano provincial.¹⁶

Por otro lado, la progresividad de la política fiscal es creciente, debido al efecto de los gastos, tanto nacionales como provinciales –compensada solo parcialmente por el efecto contrario de los impuestos–.¹⁷ Los instrumentos que producen la reducción en la desigualdad en las provincias son diferentes.

¹⁵ Es interesante notar que en varios países desarrollados (Italia, Francia, Reino Unido, Canadá, entre otros), el gobierno central tiene un rol activo en la provisión de gastos sociales redistributivos (como en educación y salud); en tanto que en la Argentina tiene un rol secundario a través de las transferencias. En los Estados Unidos esos gastos están a cargo de los gobiernos subnacionales.

¹⁶ Existe una importante cantidad de estudios sobre el impacto distributivo del gasto público social en la Argentina y en el mundo. Para el caso de la Argentina, véanse Gasparini y Porto (1992), Gasparini *et al.* (2001) y CEDLAS-DGSC (2004).

¹⁷ En Cont y Porto (2017, sección V) se presenta gráficamente la evolución por provincias y para todos los años de las distintas variables.

CUADRO 6
Coefficientes de RS y sus determinantes: presupuestos nacional y provinciales (promedio 1995-2010)

1995-2010	g_N	kg_N	$g_N/(1-t+g)$	g_P	kg_P	$g_P/(1-t+g)$	Cambio en Gini debido a impuestos	T_N	Kt_N	$t_N/(1-t+g)$	t_P	Kt_P	$t_P/(1-t+g)$	RS
CABA	0,06	0,23	0,10	0,04	0,68	0,05	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	-0,02	0,05	-0,06
Buenos Aires	0,09	0,03	0,16	0,06	0,45	0,12	0,00	0,00	-0,01	0,24	0,00	-0,03	0,07	-0,08
Catamarca	0,15	0,03	0,19	0,12	0,50	0,24	-0,02	-0,02	-0,07	0,21	-0,01	-0,12	0,06	-0,12
Córdoba	0,10	0,03	0,15	0,07	0,41	0,16	-0,03	-0,02	-0,08	0,24	-0,01	-0,09	0,08	-0,07
Corrientes	0,14	0,05	0,20	0,09	0,41	0,23	-0,03	-0,02	-0,09	0,24	0,00	-0,08	0,06	-0,12
Chaco	0,18	0,05	0,20	0,13	0,41	0,31	-0,04	-0,03	-0,13	0,23	-0,01	-0,11	0,08	-0,14
Chubut	0,12	0,03	0,14	0,09	0,42	0,22	-0,03	0,00	0,00	0,24	-0,03	-0,20	0,14	-0,09
Entre Ríos	0,13	0,04	0,17	0,10	0,40	0,24	-0,03	-0,02	-0,09	0,23	-0,01	-0,10	0,09	-0,10
Formosa	0,18	0,05	0,26	0,13	0,36	0,37	-0,04	-0,03	-0,16	0,20	-0,01	-0,18	0,06	-0,14
Jujuy	0,17	0,04	0,21	0,13	0,50	0,25	-0,03	-0,02	-0,11	0,21	0,00	-0,12	0,04	-0,14
La Pampa	0,14	0,03	0,15	0,12	0,41	0,28	-0,03	-0,01	-0,06	0,23	-0,01	-0,12	0,11	-0,12
La Rioja	0,17	0,02	0,08	0,24	0,48	0,31	-0,02	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,11	0,04	-0,15
Mendoza	0,11	0,03	0,19	0,17	0,52	0,15	-0,03	-0,01	-0,07	0,22	-0,01	-0,15	0,07	-0,08
Misiones	0,11	0,04	0,30	0,14	0,36	0,20	-0,03	-0,02	-0,11	0,20	-0,01	-0,11	0,05	-0,09
Neuquén	0,11	0,02	0,21	0,08	0,44	0,21	-0,05	-0,01	-0,10	0,11	-0,04	-0,26	0,15	-0,06
Río Negro	0,13	0,02	0,14	0,17	0,55	0,19	-0,03	-0,02	-0,09	0,21	-0,01	-0,19	0,07	-0,10
Salta	0,19	0,07	0,24	0,27	0,13	0,50	-0,05	-0,04	-0,12	0,32	-0,01	-0,17	0,08	-0,14
San Juan	0,18	0,05	0,20	0,26	0,12	0,50	-0,03	-0,03	-0,10	0,26	-0,01	-0,14	0,05	-0,14
San Luis	0,10	0,02	0,15	0,14	0,45	0,18	-0,02	-0,02	-0,10	0,16	-0,01	-0,13	0,05	-0,08
Santa Cruz	0,10	0,01	0,12	0,07	0,29	0,32	-0,03	0,01	0,04	0,17	-0,03	-0,20	0,17	-0,08
Santa Fe	0,10	0,03	0,21	0,15	0,46	0,14	-0,02	-0,01	-0,03	0,25	-0,01	-0,11	0,07	-0,08
Santiago del Estero	0,16	0,04	0,17	0,27	0,46	0,26	-0,03	-0,03	-0,11	0,24	-0,01	-0,13	0,05	-0,13
Tucumán	0,17	0,06	0,23	0,25	0,11	0,53	-0,04	-0,03	-0,10	0,29	-0,01	-0,08	0,06	-0,14
Tierra del Fuego	0,12	0,01	0,19	0,06	0,10	0,44	-0,03	-0,01	-0,05	0,13	-0,02	-0,18	0,11	-0,09
Total país	0,13	0,03	0,20	0,17	0,46	0,22	-0,03	-0,02	-0,08	0,21	-0,01	-0,13	0,08	-0,11

Nota: Este cuadro detalla los determinantes del coeficiente de RS de la ecuación (2) de p. 46.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7
Coefficientes de RS y sus determinantes: presupuestos nacional y provinciales (promedio 1995-2001)

1995-2001	g_N	kg_N	$g_N/(1-t+g)$	g_P	kg_P	$g_P/(1-t+g)$	Cambio en Gini debido a impuestos	T_N	Kt_N	$t_N/(1-t+g)$	t_P	Kt_P	$t_P/(1-t+g)$	RS
CABA	0,06	0,02	0,23	0,10	0,03	0,70	0,05	0,01	0,07	0,12	0,00	0,06	0,04	-0,07
Buenos Aires	0,08	0,03	0,18	0,15	0,05	0,43	0,12	0,01	0,05	0,20	0,00	0,05	0,07	-0,09
Catamarca	0,14	0,02	0,09	0,20	0,12	0,48	0,25	-0,02	-0,11	0,16	0,00	-0,07	0,04	-0,12
Córdoba	0,08	0,02	0,18	0,13	0,06	0,38	0,16	-0,03	-0,11	0,19	-0,01	-0,09	0,09	-0,06
Corrientes	0,11	0,03	0,20	0,17	0,08	0,35	0,21	-0,02	-0,08	0,19	0,00	-0,06	0,06	-0,09
Chaco	0,15	0,04	0,24	0,17	0,10	0,36	0,29	-0,03	-0,12	0,19	-0,01	-0,09	0,07	-0,12
Chubut	0,10	0,02	0,16	0,14	0,08	0,38	0,20	-0,01	-0,02	0,19	-0,01	-0,13	0,09	-0,08
Entre Ríos	0,12	0,03	0,19	0,16	0,09	0,36	0,24	-0,02	-0,08	0,19	-0,01	-0,07	0,09	-0,10
Formosa	0,14	0,03	0,24	0,15	0,11	0,32	0,35	-0,04	-0,18	0,16	-0,01	-0,18	0,06	-0,11
Jujuy	0,15	0,04	0,18	0,20	0,11	0,48	0,24	-0,02	-0,12	0,17	0,00	-0,09	0,04	-0,12
La Pampa	0,10	0,02	0,11	0,14	0,09	0,35	0,25	-0,01	-0,06	0,18	-0,01	-0,07	0,09	-0,08
La Rioja	0,13	0,00	0,02	0,20	0,12	0,41	0,31	-0,01	-0,08	0,15	0,00	-0,05	0,04	-0,11
Mendoza	0,10	0,02	0,15	0,16	0,07	0,48	0,15	-0,02	-0,06	0,19	-0,01	-0,09	0,07	-0,08
Misiones	0,12	0,04	0,27	0,15	0,08	0,34	0,22	-0,03	-0,12	0,20	-0,01	-0,12	0,06	-0,08
Neuquén	0,10	0,01	0,17	0,08	0,09	0,42	0,21	-0,04	-0,11	0,10	-0,03	-0,23	0,14	-0,06
Río Negro	0,12	0,02	0,14	0,15	0,10	0,54	0,19	-0,03	-0,12	0,17	-0,01	-0,17	0,06	-0,09
Salta	0,17	0,05	0,18	0,22	0,12	0,47	0,26	-0,05	-0,12	0,28	-0,01	-0,14	0,08	-0,13
San Juan	0,16	0,04	0,16	0,22	0,12	0,48	0,25	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,08	0,05	-0,13
San Luis	0,07	0,01	0,12	0,12	0,06	0,42	0,14	-0,02	-0,08	0,12	-0,01	-0,11	0,05	-0,06
Santa Cruz	0,07	0,01	0,09	0,07	0,06	0,27	0,23	-0,02	0,00	0,10	-0,02	-0,18	0,13	-0,05
Santa Fe	0,08	0,02	0,17	0,14	0,06	0,41	0,14	-0,02	-0,01	0,18	-0,01	-0,09	0,07	-0,06
Santiago del Estero	0,14	0,03	0,11	0,26	0,11	0,45	0,24	-0,02	-0,08	0,21	0,00	-0,10	0,05	-0,11
Tucumán	0,13	0,04	0,18	0,21	0,09	0,50	0,19	-0,03	-0,09	0,26	0,00	-0,05	0,05	-0,11
Tierra del Fuego	0,10	0,01	0,13	0,07	0,09	0,44	0,20	-0,02	0,00	0,09	-0,01	-0,15	0,08	-0,08
Total país	0,11	0,03	0,16	0,16	0,09	0,43	0,21	-0,02	-0,01	0,17	-0,01	-0,10	0,07	-0,09

Nota: Este cuadro detalla los determinantes del coeficiente de RS de la ecuación (2) de p. 46.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8
 Coeficientes de RS y sus determinantes: presupuestos nacional y provinciales (promedio 2003-2010)

2003-2010	Cambio en Gini debido a gastos	g_N	Kg_N	$g_N/(1-t+g)$	g_P	Kg_P	$g_P/(1-t+g)$	Cambio en Gini debido a impuestos	T_N	Kt_N	$t_N/(1-t+g)$	t_P	Kt_P	$t_P/(1-t+g)$	RS
CABA	0,06	0,02	0,23	0,10	0,04	0,67	0,06	-0,01	-0,01	-0,05	0,14	0,00	-0,09	0,05	-0,05
Buenos Aires	0,09	0,03	0,21	0,17	0,06	0,47	0,13	-0,02	-0,01	-0,04	0,27	-0,01	-0,09	0,08	-0,08
Catamarca	0,16	0,03	0,17	0,19	0,12	0,51	0,24	-0,02	-0,01	-0,04	0,26	-0,01	-0,17	0,07	-0,13
Córdoba	0,11	0,04	0,24	0,16	0,08	0,43	0,17	-0,02	-0,01	-0,05	0,30	-0,01	-0,09	0,09	-0,09
Corrientes	0,18	0,07	0,28	0,23	0,11	0,46	0,25	-0,03	-0,03	-0,09	0,28	-0,01	-0,09	0,07	-0,15
Chaco	0,22	0,07	0,31	0,22	0,15	0,44	0,34	-0,05	-0,04	-0,13	0,27	-0,01	-0,12	0,08	-0,17
Chubut	0,14	0,03	0,21	0,14	0,11	0,44	0,24	-0,04	0,01	0,03	0,29	-0,04	-0,25	0,18	-0,10
Entre Ríos	0,15	0,04	0,23	0,18	0,10	0,42	0,25	-0,03	-0,02	-0,08	0,27	-0,01	-0,11	0,09	-0,11
Formosa	0,22	0,06	0,29	0,21	0,16	0,40	0,40	-0,05	-0,03	-0,15	0,24	-0,01	-0,18	0,07	-0,17
Jujuy	0,19	0,05	0,24	0,22	0,14	0,53	0,26	-0,03	-0,02	-0,10	0,25	0,00	-0,14	0,03	-0,16
La Pampa	0,19	0,04	0,17	0,22	0,15	0,46	0,32	-0,03	-0,01	-0,05	0,28	-0,02	-0,16	0,12	-0,15
La Rioja	0,21	0,04	0,14	0,27	0,17	0,55	0,31	-0,03	-0,02	-0,10	0,24	-0,01	-0,15	0,04	-0,18
Mendoza	0,12	0,04	0,23	0,18	0,08	0,54	0,16	-0,03	-0,02	-0,06	0,25	-0,01	-0,18	0,08	-0,09
Misiones	0,11	0,05	0,33	0,14	0,07	0,37	0,18	-0,02	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,10	0,05	-0,09
Neuquén	0,12	0,02	0,24	0,08	0,10	0,44	0,22	-0,05	-0,01	-0,09	0,13	-0,04	-0,26	0,17	-0,06
Río Negro	0,14	0,03	0,14	0,19	0,11	0,56	0,20	-0,03	-0,01	-0,06	0,24	-0,02	-0,20	0,08	-0,11
Salta	0,22	0,08	0,30	0,28	0,14	0,53	0,26	-0,06	-0,04	-0,12	0,38	-0,01	-0,19	0,07	-0,16
San Juan	0,20	0,07	0,24	0,29	0,13	0,50	0,26	-0,04	-0,03	-0,11	0,32	-0,01	-0,18	0,06	-0,15
San Luis	0,13	0,03	0,18	0,17	0,10	0,47	0,21	-0,03	-0,02	-0,10	0,20	-0,01	-0,14	0,06	-0,10
Santa Cruz	0,13	0,01	0,14	0,09	0,12	0,31	0,40	-0,03	0,01	0,06	0,22	-0,04	-0,21	0,21	-0,10
Santa Fe	0,11	0,04	0,24	0,15	0,07	0,50	0,14	0,00	0,00	0,01	0,31	-0,01	-0,12	0,07	-0,10
Santiago del Estero	0,19	0,06	0,22	0,28	0,13	0,46	0,28	-0,04	-0,04	-0,13	0,28	-0,01	-0,17	0,05	-0,15
Tucumán	0,21	0,08	0,27	0,28	0,14	0,56	0,24	-0,04	-0,04	-0,11	0,31	-0,01	-0,11	0,08	-0,17
Tierra del Fuego	0,13	0,01	0,23	0,06	0,12	0,45	0,27	-0,04	-0,01	-0,05	0,18	-0,03	-0,20	0,14	-0,10
Total país	0,16	0,04	0,23	0,19	0,11	0,48	0,24	-0,03	-0,02	-0,07	0,25	-0,01	-0,15	0,09	-0,12

Nota: Este cuadro detalla los determinantes del coeficiente de RS de la ecuación (2) de p. 46.

Fuente: Elaboración propia.

Las situaciones difieren entre provincias. Por ejemplo, para el período completo (cuadro 6), el mínimo cambio en el coeficiente de Gini –para todo el período– se da en CABA ($RS = -0,06$). El resultado se debe a los gastos (0,06), debido a que los impuestos son neutrales (0,00). Los gastos locales dan cuenta del 62% del cambio total –explicados fuertemente por el coeficiente de Kakwani del gasto–. El máximo cambio en el coeficiente de Gini se da en la provincia de La Rioja ($RS = -0,15$); es el resultado de gastos (0,17) e impuestos (-0,02). Los gastos provinciales dan cuenta del 88% del efecto total de los gastos. Los impuestos nacionales explican la regresividad impositiva. El cambio en el coeficiente de Gini de la provincia de Buenos Aires es levemente inferior al del promedio nacional ($RS = -0,08$); es el resultado del efecto de los gastos con impuestos prácticamente neutrales. Los gastos provinciales dan cuenta del 65% del efecto total de los gastos. El cambio en el coeficiente de Gini de Córdoba es levemente inferior al de Buenos Aires ($RS = -0,07$) y es el resultado de gastos (0,10) e impuestos (-0,03). Los gastos provinciales dan cuenta del 68% del efecto positivo por el lado de los gastos, mientras que los impuestos nacionales explican el 70% del efecto negativo por el lado de los impuestos. Los cuadros 7 y 8 permiten explorar las diferencias provinciales en los subperíodos 1995-2001 y 2003-2010, respectivamente.

Discusión

Las mediciones de este trabajo permiten dar respuesta, para el caso estudiado, a varias preguntas que surgen de la teoría fiscal.

Un primer punto planteado corresponde a la consideración, dentro del Estado de bienestar, de la corrección en la distribución del ingreso que resulta de las fuerzas del mercado como una de las funciones del gobierno (Musgrave, 1996). El trabajo aborda este tema y distingue entre el ingreso *ex ante* –antes de la política fiscal– y *ex post* –después de la política fiscal–. La desigualdad, calculada como promedio simple de los Gini provinciales, disminuye en 0,106 para el promedio 1995-2010 (23%). En 1995-2001 la disminución es de 0,091 (20%) y en 2003-2010 de 0,122 (26%). La intensidad de la redistribución no es la misma a lo largo del tiempo.¹⁸

Una segunda pregunta de interés es si las políticas fiscales redistributivas mejoran la distribución del ingreso que resulta del funcionamiento de los mercados. Este no ha sido el caso en la Argentina al comparar entre períodos: el Gini de mercado pasó de 0,454 en 1995-2001 a 0,464 en 2003-2010. Sin embargo, estos promedios ocultan un incremento en la desigualdad entre 1995 y 2002, seguido por una reducción entre 2003 y 2010.

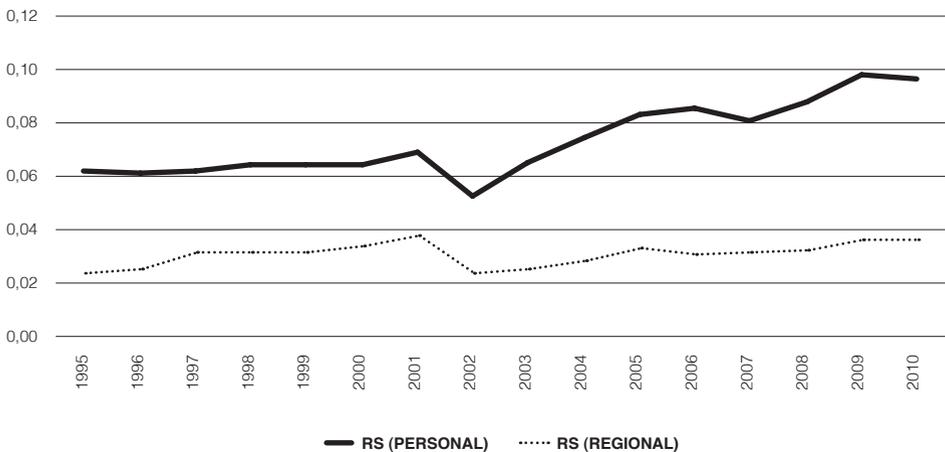
Una tercera pregunta es que el nivel de gobierno debería ser el responsable de las políticas redistributivas en un sector público federal –el nacional, el provincial o ambos (multinivel)–, en cuyo caso una cuestión sería cómo distribuir las responsabilidades. Por su parte, una cuarta cuestión es el objeto de la redistribución. ¿El objetivo de la política redistributiva deben ser las regiones, las personas o ambas?

¹⁸ Es interesante recordar que Carciofi, en un comentario a Porto y Cont (1998), sugería realizar un análisis intertemporal para obtener conclusiones más robustas. Aquel trabajo se limitaba al año 1991 y a presupuestos provinciales debido a falta de información como la relevada y elaborada para este artículo.

Las mediciones presentadas en este trabajo permiten responder esas preguntas para la Argentina. En cuanto a la asignación de responsabilidades en distintos niveles de gobierno, resulta claro que en la Argentina los niveles nacional y provinciales comparten la función redistributiva, y según la evidencia presentada en este trabajo el efecto redistributivo de los presupuestos provinciales es muy superior al del presupuesto nacional. Además, se destaca que no existe un problema de incompatibilidad entre las políticas redistributivas, dado que son complementarias.

En cuanto al objeto de la redistribución, la Constitución Nacional de 1853 y las leyes de coparticipación de impuestos vigentes desde 1935 lo ubican en las regiones (provincias). En el punto de partida, el artículo 67, inciso 8, de la Constitución incluye entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.¹⁹ Las leyes de coparticipación mantuvieron ese objetivo en forma explícita. Por ejemplo, la Ley N° 20.221/73 –la última en la que se explicitó el objetivo– reconoce “la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”. En este aspecto debe tenerse en cuenta que las transferencias de la nación a las provincias impactan en la distribución personal del ingreso, ya que son gastadas en la provisión de bienes y servicios que no se distribuyen en forma uniforme entre la

GRÁFICO 11
Diferencia entre Gini *ex ante* y *ex post*: distribución del ingreso personal frente al regional (RS definido positivo)



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Se mantiene como inc. 9 del art. 75 de la Constitución Nacional de 1994.

población.²⁰ Cont y Porto (2015) calculan los coeficientes de Gini *ex ante* y *ex post*, tomando como unidades de ingresos a las jurisdicciones subnacionales. El gráfico 11 muestra la diferencia entre coeficientes de Gini –revirtiendo el signo de forma tal que en este caso el coeficiente de RS se define positivo– para las distribuciones del ingreso personal y regional. La política fiscal también redistribuye entre jurisdicciones de modo que ambas dimensiones de redistribución son complementarias. Además, la redistribución regional representa el 41% de la redistribución personal para el período 1995-2010: 48% en el subperíodo 1995-2001 y 37% en el subperíodo 2003-2010.

Observaciones finales

El objetivo de esta investigación es la medición de la distribución personal del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Las unidades de observación son los quintiles de ingreso per cápita dentro de cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales y el período de análisis es 1995-2010. Las mediciones se realizan para el ingreso de mercado y para el ingreso luego de la política fiscal. Con las limitaciones propias de un trabajo de este tipo, se considera que brinda material valioso para el estudio de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal, dado que las mediciones agregadas para todo el país dejan ocultas diferencias significativas entre provincias.

El trabajo ofrece respuestas a varias preguntas relevantes formuladas por la teoría fiscal sobre el diseño, la implementación y los resultados de las políticas redistributivas.

En cuanto a la geografía de la distribución personal del ingreso se destaca que la desigualdad del ingreso de mercado varía entre provincias. Sin embargo, el promedio para el conjunto de provincias es relativamente similar entre 1995-2001 y 2003-2010, aunque con una tendencia creciente en el primer subperíodo y con una tendencia decreciente en el segundo subperíodo. Por su parte, se identifica un fuerte impacto de la política fiscal sobre la desigualdad –el Gini promedio disminuye 0,106 puntos para el promedio 1995-2010–. Este impacto es muy diferente entre provincias y provoca un reordenamiento trascendente en el *ranking* de desigualdad *ex post*, comparado con el que resulta del mercado. Se detecta un cambio en el *mix* de instrumentos fiscales redistributivos en favor de las transferencias en dinero frente a las transferencias en especie. En cuanto a la composición del presupuesto nacional frente a los provinciales, para el período completo (1995-2010) el 83% de la disminución del Gini se debe a la ejecución presupuestaria de los gobiernos provinciales, con claras diferencias entre subperíodos. El aporte de los presupuestos provinciales a la reducción en la desigualdad pasó del 87% en 1995-2001 al 80% en 2003-2010, que se atribuye a

²⁰ Las relaciones fiscales entre la nación y las provincias son mucho más complejas que las que resultan de mirar solo cómo se distribuye la coparticipación federal. El gobierno nacional recauda impuestos que tienen una determinada incidencia territorial y personal, y gasta una parte en proveer bienes que tienen también determinada incidencia (beneficio) regional y personal. Con la otra parte financia las transferencias que benefician diferencialmente a las distintas regiones (provincias). Las provincias, con las transferencias recibidas de la nación y la recaudación de sus propios impuestos, financian gastos que benefician a las personas. Todos estos efectos están considerados en este trabajo (para detalles y cuantificaciones véase Cont y Porto, 2017).

la centralización fiscal en el último período. Entre los instrumentos de gasto y recaudación, el gasto provincial es más progresivo que el nacional –en buena medida, resultante de políticas de descentralización del gasto en educación y salud que tuvieron lugar a principios de la década de 1990–. Por último, la regresividad de los impuestos se debe fundamentalmente a los tributos del gobierno nacional.

En este trabajo no son abordados tres temas importantes y quedan pendientes para futura investigación. Primero, una vez que se obtuvo una distribución del ingreso *ex ante* y *ex post*, el paso siguiente es explorar los determinantes conjuntos de crecimiento económico, política fiscal y desigualdad (véanse, por ejemplo, Bénabou, 2000; Muinello-Gallo y Roca-Sagalés, 2013); este tema se analiza en Cont *et al.* (2017). Segundo, un aspecto no considerado debido a la forma en que se agrupan las unidades –ingresos en cada provincia y a nivel nacional por quintiles– es que el impacto distributivo de la política fiscal puede afectar el ordenamiento de los individuos cuando las unidades son 120 grupos formados por los cinco quintiles dentro de cada provincia –efecto conocido como *reranking* en la literatura de progresividad de la política fiscal (Aronson y Lambert, 1994; Cont y Porto, 2018)–. Finalmente, el trabajo se centra en la desigualdad de ingresos monetarios y deja pendiente la cuestión, no menos relevante, del impacto sobre los resultados –ingreso real dado por la cantidad de bienes y servicios que efectivamente están disponibles a nivel de quintiles de ingreso *ex ante*.

ANEXO

Fuente de información y metodología de asignación

Ingresos

La variable de ingreso total corresponde a la serie de PBG que se obtiene de información del Consejo Federal de Inversiones hasta el año 2006. La serie se actualiza hasta 2010 considerando *drivers* regionales y se expande de forma tal que el PBG total país coincide con el PBI. Los valores corresponden a las cuentas nacionales con base 1993, dado que la nueva metodología con base 2004 no se encuentra disponible para el período considerado en esta investigación.

La información sobre la distribución del ingreso *interim* se obtiene a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Como regla general, se utiliza la onda de octubre entre 1995 y 2002 y la onda del tercer cuatrimestre entre 2003 y 2010. Dado que, por definición, el ingreso reportado en la encuesta incluye algunos elementos del presupuesto público (transferencias monetarias, subsidios, pensiones) y excluye ciertos impuestos –principalmente los retenidos al momento de la remuneración salarial–, se recalculó el ingreso eliminando las transferencias monetarias y las asignaciones familiares –complementos de dinero a los salarios de los trabajadores más pobres– y los impuestos directos (impuestos al trabajo, impuestos al ingreso, etc.) para obtener la distribución del ingreso *ex ante*. A lo largo del trabajo, se consideran el PBG –expandido al PBI– y el ingreso *ex ante* de manera indistinta. Sin embargo, hay una diferencia significativa entre ellos dependiendo del objeto de estudio. En este trabajo, se considera apropiado usar el PBI como una medida del ingreso *ex ante* porque se deducen los impuestos y se suman los gastos para obtener los ingresos *interim* y *ex post*. En otros casos, puede ser más apropiado usar una definición del ingreso neto; es decir, luego de impuestos y subsidios.

Presupuesto público

La información sobre los presupuestos públicos nacionales y provinciales para el período 1995-2010 se obtiene de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Los servicios de la deuda pública no se incluyen en el análisis.

Pese a que el resultado final del presupuesto nacional es idéntico en las distintas fuentes de información utilizadas, los datos de ASAP y de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía no coinciden de manera exacta. Por esa razón se ajustaron los impuestos nacionales preservando los déficits fiscales tanto a nivel nacional como provincial.

Los impuestos se miden sobre base caja, mientras que los gastos se miden según el criterio del devengado. El principio de medición utilizado puede generar un problema al construir el ingreso *ex post*, pero es un problema menor en el caso bajo análisis en tanto cerca del 90% del gasto consolidado en la Argentina corresponde a gastos corrientes (salarios, bienes y servicios, transferencias), que son pagados cuando se devengan, y por ello el retraso entre su devengamiento y el pago es corto. El monto restante corresponde a gastos de capital y, aunque la correspondencia no es absoluta, el problema de medición puede reducirse a la diferencia entre el gasto

autorizado durante cierto año –devengado en años previos– y el gasto devengado en ese año –que será ejecutado en años futuros.

Para elaborar la serie del gasto nacional se parte de la serie por categorías de la ASAP para los años 1995-2009, actualizada a 2010. Además, a partir de información de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, se separa el gasto asignado a seguridad social entre pagos a la seguridad social propiamente dichos y gastos en salud destinados a los jubilados. También se utiliza información de la anses para considerar con mayor precisión los diferentes programas incluidos bajo la categoría de Seguridad Social.

De igual modo, la información sobre el gasto provincial se obtiene de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía para los años 1995-2009 –actualizada a 2010 utilizando información de la DNCFP; y, dado que las erogaciones en seguros de salud, justicia y servicios económicos no se encontraban separados en 2010, se asumieron que las proporciones son iguales a las de 2009 y se actualizó por el 25%, que fue el crecimiento del gasto total ese año–. También, se incorporaron las transferencias a las municipalidades usando información obtenida de la DNCFP.

La información acerca de los recursos nacionales se obtiene de la ASAP, mientras que la de los provinciales se obtiene de la DNCFP. Hasta 2008 esta última fuente no incluye información acerca del monto que cada provincia recibe bajo el concepto de contribuciones a la seguridad social, por lo que se las estimó con base en datos de la ASAP.

Incidencia presupuestaria

Para determinar la incidencia de los impuestos y gastos nacionales en los distintos grupos de hogares –clasificados en cinco categorías de ingreso, según el ingreso per cápita familiar para cada una de las provincias– se asignaron los impuestos –según fuente– y los gastos –según finalidad– al quintil i de la provincia j siguiendo dos pasos. El primero consiste en distribuir los impuestos y los gastos en los años considerados entre las provincias para capturar la distribución geográfica; esto solo se hace para las partidas nacionales, ya que se supone que no existen efectos derrame de las variables fiscales provinciales hacia otras provincias. El segundo paso radica en asignar los impuestos y gastos entre quintiles dentro de cada provincia.

Asignación geográfica

Se consideran todos los gastos nacionales –con la excepción del interés pagado sobre la deuda del gobierno nacional, dado que el mecanismo de distribución entre provincias es complejo–. Para balancear –y no afectar– el déficit/superávit final de la administración nacional, los impuestos destinados al gasto nacional fueron ajustados de manera que el balance presupuestario no se viera afectado. Esto significa que el gasto total excluye los intereses de la deuda pagados. En lo que sigue, se detallan los criterios territoriales y los supuestos utilizados para asignar el gasto nacional, las transferencias y los impuestos entre las distintas jurisdicciones.

Asignación geográfica de gastos nacionales

Se consideraron cuatro grandes categorías de gastos:

1. **Servicios sociales.** Se componen de:

- Seguridad social: pensiones contributivas y no contributivas, los antiguos programas militares y otros. Las pensiones contributivas y no contributivas buscan

promover el acceso a las personas jubiladas y a las personas más vulnerables. Se asignó el gasto entre provincias usando información de la anses. Los programas de pensiones militares: 50% como las pensiones contributivas y 50% según la población. El Programa Federal de Policías: 50% a CABA y 50% según la población. Dado que entre 1995 y 1999 falta información para realizar la descomposición entre las pensiones contributivas y no contributivas y el Programa Federal de Policías, se realiza la distribución regional siguiendo una tendencia entre esos años y aplicándola a los totales anuales.

- Asignación Universal por Hijo: se basa en la información de “Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”.
- Protección y asistencia social: 2/3 se distribuyen sobre la base de la proporción de población bajo la línea de pobreza y 1/3 según la población.
- Cultura y educación: el 50% del gasto universitario se asigna al considerar la ubicación de las universidades, mientras que el 50% restante se reparte según la distribución de la población. El monto restante –que es un monto residual– se reparte por población.
- Salud: corresponde al gasto en hospitales, centros de investigación, seguros médicos y cobertura a sectores pobres. Se asigna por población.
- Trabajo, vivienda, agua y cloacas: el 50% por población y el otro 50% al considerar la proporción de población por debajo de la línea de pobreza. Los subsidios entregados a Aguas Bonaerenses S.A. se distribuyeron entre CABA y Buenos Aires, según las conexiones en cada área.

2. Servicios económicos. Se componen de:

- Energía, minería y combustibles: se incluyen los subsidios al servicio eléctrico, los gastos en infraestructura para generación y transporte, y los subsidios a Yacimientos Carboníferos Fiscales. Desde 2002 también se incluyen los subsidios al sector privado asociados con el déficit en el sector de generación de energía eléctrica, el déficit en la importación de gas natural y otros. Las transferencias al sector privado fueron distribuidas según la contribución de cada provincia al déficit, en algunos casos considerando el consumo total provincial o reportes oficiales cuando estuvieran disponibles.
- Transporte: hasta 2003, la función incluía los gastos en infraestructura vial y en subsidios a los operadores del Área Metropolitana. Desde 2004, se volcó principalmente a subsidios en vías férreas y subterráneos, y se adicionó Aerolíneas Argentinas. Estos gastos se distribuyeron al considerar la ubicación de los operadores a los que se les realizaron las transferencias, lo que resultó que entre el 80% y el 100% correspondieron a CABA y a la provincia de Buenos Aires –o Gran Buenos Aires, y la distribución entre estas dos jurisdicciones se basó en el número de pasajeros–. Por otra parte, los gastos de Aerolíneas Argentinas se asignaron según la participación de cada provincia en el mayor quintil de la distribución del ingreso del país.
- Comunicaciones: corresponde a los medios públicos y, en tanto bienes públicos, fueron asignados según la distribución de la población.
- Ecología y medio ambiente: son los gastos destinados a controlar y conservar los recursos naturales. Se distribuyeron por población.
- Agricultura, industria, comercio, turismo y finanzas: se supuso que esas actividades afectan el consumo de la población y se distribuyeron según el consumo provincial.

3. **Defensa y seguridad.** El 50% de esta categoría se distribuye por población y el otro 50% según el PBG, bajo el supuesto de que estos gastos se realizan para proteger a la población y la propiedad.
4. **Administración general.** Esta categoría se distribuye al considerar la distribución que surge del resto de los gastos (servicios sociales, servicios económicos, y defensa y seguridad).

Distribución geográfica de los impuestos nacionales

A continuación, se describe el criterio utilizado para asignar los impuestos entre las distintas provincias. Los impuestos incluidos son el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a las ganancias, impuestos a los combustibles, cigarrillos, otros impuestos internos (p. ej., al consumo de bebidas alcohólicas) e impuestos a la seguridad social.

- IVA: es un impuesto al consumo. Dada la falta de información anual sobre el consumo a nivel provincial, se estimó con base en una regresión con datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) de 2004/2005, que contiene estimaciones de ingreso y gasto a nivel jurisdiccional. Se consideró el consumo per cápita como variable dependiente y como variables independientes –proxies a nivel provincial– el consumo de energía de usuarios residenciales (Secretaría de Energía), el gasto en supermercados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la cantidad de autos patentados de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA), todos en términos per cápita. Estos coeficientes estimados fueron utilizados para estimar el consumo per cápita a nivel provincial en el período 1995-2010.
- Impuesto a las ganancias: se consideraron de manera conjunta el impuesto a las personas físicas y a las personas jurídicas, por no disponer de información sobre los accionistas a nivel provincial. Se asignaron territorialmente según el ingreso total familiar, que se obtuvo de la EPH para cada año.
- Impuestos a la propiedad, monotributo e impuestos a los bienes de capital: se distribuyeron de igual modo que el impuesto a las ganancias.
- Contribuciones a la seguridad social: se adoptó un criterio que considera la tasa de empleo ajustada por la población económicamente activa (PEA) a nivel provincial, a partir de información de la EPH.²¹
- Débitos y créditos bancarios: el 80% como el IVA y el 20% como el impuesto a las ganancias.
- Combustibles líquidos: según el consumo de dichos combustibles (Secretaría de Energía).
- Impuestos internos: se asignaron según el promedio de los impuestos domésticos, que incluyen el IVA, el impuesto a las ganancias, el impuesto a los combustibles líquidos, las contribuciones a la seguridad social, a los bienes personales, monotributo, créditos y débitos bancarios, a excepción de los impuestos al comercio exterior.
- Otros impuestos: de igual forma que los impuestos domésticos.
- Impuestos a la exportación: se asignaron según el origen provincial de los productos exportados (productos primarios, y manufacturas agropecuarias y de origen

²¹ Se utilizó una tendencia lineal para estimar la PEA anual, ya que solo se disponía de información para 2001, 2005, 2010 y 2015.

industrial) publicado por el INDEC, considerando los impuestos existentes en la Argentina publicados por la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía.²²

- Derechos de importación y tasa estadística: se asignaron considerando el PBG.
- Rentas a la propiedad y transferencias corrientes: por población.

Distribución de impuestos nacionales por quintiles

Para asignar los impuestos por quintiles se utilizó información de la ENGH 1995/1996, 2004 y 2012. Dado que esta encuesta se lleva a cabo cada ocho o diez años, se interpolaron los valores obtenidos para obtener información para cada año.

- IVA: asignado según el consumo final.
- Impuesto a las ganancias, monotributo y sobre bienes personales: aunque el impuesto a las ganancias puede ser trasladado por el sujeto según las elasticidades de trabajo y ahorro, se siguió el supuesto estándar utilizado por los investigadores en la Argentina, que consiste en asignar el impuesto al sujeto legal. Como existe una fuerte correlación –aunque distinta de 1– entre los agentes sujetos al impuesto a las ganancias y a bienes personales, se supuso la misma incidencia para el último. Finalmente, a mediados de los años noventa, el gobierno introdujo un régimen simplificado (monotributo) que reemplazó al impuesto a las ganancias, el IVA y la seguridad social para los trabajadores por cuenta propia. También se supuso que la incidencia de este coincide con la de los anteriores. Un supuesto alternativo podría ser el de asignar la carga de este impuesto sopesando el IVA de algún modo con el impuesto a las ganancias de las personas; aunque los resultados globales no cambian, dada la poca recaudación del monotributo.
- Impuesto a las ganancias de las personas jurídicas: la carga puede recaer sobre el capital –reduciendo los beneficios luego de impuestos– o ser traspasado al trabajo o al consumo, según las elasticidades, el grado de apertura de la economía, la flexibilidad del capital, etcétera. Se asignó este impuesto entre quintiles al considerar que este es traspasado en igual proporción al ingreso laboral, al consumo y al ingreso del capital.
- Impuesto a los combustibles: la nafta y los combustibles son utilizados tanto para consumo final como para consumo intermedio (por ejemplo, transporte). El impuesto se asignó al considerar el consumo de combustibles para el caso del consumo final –representa cerca del 80% del total del impuesto– y el consumo total de bienes para el consumo intermedio de combustibles.
- Impuestos internos: se asignaron a partir de un criterio de promedio ponderado –utilizando la recaudación como ponderador– de impuestos a los cigarrillos, a bebidas alcohólicas, a bebidas analcohólicas, a la telefonía y a los seguros. El supuesto usual de incidencia en este caso es que los impuestos son pagados por los consumidores finales.
- Impuesto al cheque: se supuso que la carga impositiva puede ser trasladada a través de la cadena de valor. De esta forma, se asignó el 80% del impuesto según la distribución del consumo final y el 20% según la distribución del ingreso.
- Impuestos al comercio internacional: dentro de los impuestos excluidos del régimen de coparticipación, son los más importantes –representan cerca del 70% de estos–. Estos impuestos se asignaron según Gaggero y Rossignolo (2011).

²² Disponible en <www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/tributos_vigentes.pdf>.

También, para distribuir los impuestos a las importaciones se tiene en cuenta la distribución del consumo total.

- Los aportes a la seguridad social se distribuyen según la distribución de las contribuciones realizadas.
- Los recursos de capital son asignados en función de la distribución del ingreso.
- Otros ítems (como los ingresos no tributarios, la venta de bienes del Estado y las rentas de alquileres) son distribuidos en una base per cápita.

Distribución de impuestos provinciales por quintiles

Los principales impuestos provinciales son: el impuesto a los ingresos brutos, a los automotores y sellos. En algunas provincias, las regalías son una fuente adicional de recursos.

- Ingresos brutos: la incidencia del impuesto depende de si el bien o servicio es vendido en el sector transable o en el no transable. En el caso de los bienes transables, la carga se traslada a los factores productivos –en este caso, trabajo y capital, según cómo se distribuyan en el ingreso personal–. En el caso de los bienes no transables o servicios, el impuesto puede ser parcialmente trasladado a los precios que enfrentan los usuarios finales. Para asignarlo, se combinaron los criterios de incidencia comentados para el caso del impuesto a las ganancias de las personas jurídicas, al considerar la estructura productiva de cada provincia.
- Impuesto inmobiliario: se asignó al considerar una combinación de los gastos en vivienda, consumo total y salarios.
- Impuesto automotor: este impuesto es pagado por los usuarios de automóviles y depende del valor del auto. Se asigna según la información sobre los pagos en seguro automotor.
- Impuesto a los sellos: son una fuente menor de recursos provinciales. Se lo distribuye al considerar con igual ponderación los gastos en vivienda, en alquileres, en comisiones y en contratos y servicios administrativos.
- Regalías: son cobradas por las provincias que producen hidrocarburos y otros recursos naturales. Al asumir que la propiedad de los recursos naturales es pública, se la asignó con base en la población.
- Contribuciones a la seguridad social: suponiendo que la oferta laboral es inelástica, se asignó a los trabajadores.
- Impuestos corrientes: se los asignó al considerar en igual proporción la distribución de los impuestos automotor, a los sellos, a los ingresos brutos y otros.
- Otros impuestos, ingresos provenientes de la venta de bienes y rentas de la propiedad: se distribuyen en una base per cápita.
- Otros impuestos no tributarios: se distribuyen como los impuestos corrientes.
- Recursos de capital: se distribuyen en función del ingreso familiar per cápita.

Distribución de gastos nacionales y provinciales por quintiles

Se asignaron los gastos entre quintiles de ingreso según el principio del beneficio –distinguiendo entre gobierno provincial y nacional cuando es necesario–. Por falta de información, muchos de estos ponderadores permanecen fijos en el tiempo (cultura, ciencia y tecnología, salud, y agua y saneamiento), mientras que otros varían anualmente (administración general, justicia y defensa, educación, jubilaciones, servicios de comunicación y transporte, otros servicios económicos, seguros de salud, transferencias a los gobiernos municipales, energía, industria y asistencia social).

- Educación: se supone que los beneficiarios son los usuarios directos del sistema educativo. Dada la característica federal de la educación en la Argentina, el gasto nacional está más orientado a los mayores niveles educativos, mientras que el gasto provincial se dirige a los niveles preescolar, primario y secundario. Se utilizó información de la EPH respecto del número de estudiantes que acuden a instituciones públicas en cada uno de los niveles, para asignar el gasto público en educación. Esta información se encuentra disponible en las EPH realizadas desde 2003 en adelante, por lo que los ponderadores para los años comprendidos entre 1995 y 2003 se obtienen extrapolando los correspondientes a 2003-2010.
- Ciencia, cultura y tecnología: se supone que este gasto beneficia a toda la población y por ello se lo distribuye en una base per cápita.
- Salud: el sector de salud está compuesto por un complejo y heterogéneo grupo de actividades que pueden agruparse en funciones de promoción de la salud, prevención, atención y otros. Las cuentas de gasto público distinguen dos categorías centrales: "Salud pública" y "Programas de seguro de salud, atención y servicios". Por su parte, la cuenta del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) incluye una categoría de "Seguros de salud especiales para los jubilados y pensionados, atención y servicios", provistos por el gobierno nacional. Por su parte, otras formas de atención, la prevención y la promoción son agrupadas bajo la categoría "Salud". Respecto de esta categoría principal, vale la pena mencionar que en el sistema de salud argentino coexisten dos sistemas: el privado (seguros de salud) y el público. Típicamente, los usuarios del servicio público son quienes carecen de un seguro de salud. Para asignar el gasto nacional en salud en esta categoría, usando información de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) llevada a cabo en 2001, se asignó el gasto en salud a los individuos sin seguro y se agregó un 25% asociado con los programas de seguro de salud entre los beneficiarios de este programa. También, se asignaron los seguros de salud para jubilados y pensionados según la distribución de los jubilados y pensionados, siguiendo la misma regla que en educación.
- El gasto provincial en salud se distribuye entre quintiles, al considerar a los individuos sin seguro de salud, mediante el uso de información de la ECV de 2001. El gasto provincial en seguros de salud se distribuye entre los individuos cubiertos por programas de salud.
- Seguridad social: los ponderadores son construidos usando la distribución de jubilados y pensionados.
- Agua y saneamiento: la conexión al agua y a desagües cloacales tiene efectos sobre el bienestar, principalmente relacionados a beneficios de salubridad. Estas ventajas son tanto directas como indirectas –a través de externalidades–. Dada la falta de detalle respecto de la composición de esta categoría entre uso y expansión de la red, se asignó el 75% del gasto total según los usuarios del servicio –la ECV del 2001 provee información detallada sobre la conexión a la red de agua y cloacal– y el 25% restante en función de la población –para capturar el efecto de la externalidad.
- Vivienda: tanto los gobiernos nacionales como los provinciales asignan fondos públicos para promover la vivienda –a través de fondos nacionales o provinciales–. La ECV de 2001 incluye información sobre los hogares que recibieron préstamos públicos para comprar o construir una casa. Se utilizó esa información para distribuir este gasto entre beneficiarios de préstamos para construcción de viviendas.

- Bienestar: los programas de bienestar se focalizan en programas dirigidos a familias de bajos ingresos (nutrición, vestimenta y otros programas de menor cuantía). Como en el caso de agua y cloacas, estos programas pueden tener externalidades para otros individuos además de sus beneficiarios directos, pero se omitió esta consideración por la falta de información. Este gasto se asignó al considerar la cantidad de personas que viven por debajo de la línea de pobreza.²³
- Trabajo: el plan Jefes de Hogar (gasto nacional), las asignaciones familiares (gasto nacional) y los planes de desempleo (gasto nacional y provincial). El gobierno nacional asignaba fondos a un programa llamado Jefes de Hogar, que consiste en transferencias monetarias destinadas a familias pobres cuyo jefe de hogar está desempleado –que representa cerca de dos tercios de la categoría–. El gobierno nacional otorga asignaciones familiares a los individuos con empleos formales con salarios entre medios y bajos –que representa cerca de un tercio del gasto en esta categoría–. Hasta 2009, la EPH distingue los individuos beneficiados por el plan Jefes de Hogar de aquellos que están desempleados, por lo que se la utilizó para asignar el gasto entre quintiles en cada categoría. Por otra parte, dado que ni la ECV ni la EPH incluyen información acerca de las asignaciones familiares, se adoptó el supuesto hecho por CEDLAS-DGSP (2004, cuadro 11.9), que se basa en características demográficas, geográficas y laborales.
- Otros servicios urbanos: incluye una pequeña porción de gasto local, principalmente concentrado en CABA. Se destina a la pavimentación de las vías urbanas, al alumbrado público y a la recolección de residuos. Se asignó este gasto proporcionalmente en función a la población.
- Servicios económicos: esta categoría se divide en cinco subcategorías dirigidas a distintos beneficiarios. La primera es “Energía, combustibles y minería”, cuyos beneficiarios principales son los usuarios de energía, combustibles y de servicios derivados; se asignaron usando la distribución del consumo de energía y combustibles de la ENGH, llevada a cabo entre 2004 y 2012, y se extrapolaron esos valores para obtener ponderadores para cada año. La segunda es “Industria”, cuyos principales beneficiarios son los consumidores de bienes manufacturados; se construyeron los ponderadores usando la distribución del consumo de los productos manufacturados. La tercera subcategoría es “Servicios de transporte y comunicaciones”; se supuso que sus beneficiarios directos son los usuarios finales de estos servicios: consumidores –porque un mejor transporte reduce el precio de los productos finales–, usuarios de otros servicios de transporte (por ej., automovilistas) –porque las mejoras en las rutas implican menos gasto en mantenimiento de los vehículos– y turismo –porque un mejor transporte constituye un importante *input* en esta actividad–. Las ENGH de 2004 y 2012 incluyen información acerca del consumo total de bienes y servicios, de los gastos asociados al transporte (automóviles) y de los gastos relacionados con el turismo. Se distribuyeron los tres conceptos igualmente. La cuarta subcategoría es “Producción primaria”, que es el subsidio destinado a los productores en caso de inundaciones, sequías, granizos, entre otros; por falta de información, se distribu-

²³ Para una explicación detallada sobre las dificultades de repartir los programas de transferencias de poca cuantía (“atención a grupos vulnerables”, “promoción de la familia, la juventud y la comunidad”, entre otros) y una forma de sobrellevarlos, véase CEDLAS-DGSP (2004).

ieron por población. Finalmente, se asignó la quinta subcategoría, denominada "Otros servicios económicos", proporcionalmente según la distribución de las otras cuatro subcategorías.

- Transferencias a gobiernos municipales: aunque se excluyeron del análisis los presupuestos municipales, los presupuestos provinciales incluyen parcialmente esta categoría de gasto. El principal destino de estas transferencias es el gasto de los municipios, típicamente destinado a salud, servicios urbanos, programas de bienestar local y otros. Dada la falta de información confiable respecto de los gastos a nivel municipal, se distribuyeron las transferencias según el siguiente criterio: 35% según el uso de los servicios urbanos, 18% por usuarios del servicio público de salud, 8% según la distribución de los programas de bienestar –estos ponderadores corresponden a estimaciones del gasto municipal por categorías– y 19,5% según la población. Se asume que el 19,5% restante es administración general municipal.
- Justicia, defensa y seguridad: estos son típicos bienes públicos, aunque una significativa porción de fondos públicos se gasta en proteger los activos e ingresos de las personas. Se distribuyeron el 50% de estas categorías por población y el restante 50% por ingreso.
- Administración general: la administración pública gasta fondos en proveer bienes públicos y servicios a la población. En el caso del gasto nacional, se supuso que los beneficiarios de esta categoría están directamente vinculados con los beneficiarios del resto de las categorías. En el caso del gasto provincial, se utilizó el mismo supuesto para cada provincia.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. y Brosio, G. (eds.) (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ALEJO, J., BÉRGOLLO, M. y CARBAJAL, F. (2013). "Las transferencias públicas y su impacto distributivo: La experiencia de los países del Cono Sur en la década del 2000", Documento de Trabajo N° 141, CEDLAS-FCE-UNLP.
- ARONSON, J. y LAMBERT, P. (1994). "Decomposing the Gini coefficient to reveal the vertical, horizontal, and re-ranking effects of income taxation", *National Tax Journal*, vol. 47, N° 2, pp. 273-294.
- BAICKER, K., CLEMENS, J. y SINGHAL, M. (2012). "The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period", *Journal of Public Economics*, vol. 96, N° 11, pp. 1079-1091.
- BÉNABOU, R. (2000). "Unequal societies: Income distribution and the social contract", *American Economic Review*, vol. 90, N° 1, pp. 96-129.
- BENNETT, J. y Mayberry, E. (1979). "Federal tax burdens and grant benefits to states: The impact of imperfect representation", *Public Choice*, vol. 34, N° 3, pp. 255-269.
- BERAMENDI, P. (2012). *The political geography of inequality. Regions and redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , Rogers, M. y Díaz-Cayeros, A. (2017). "Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations", *Latin American Research Review*, vol. 52, N° 4, pp. 529-551.
- BOADWAY, R. y SHAH, A. (2009). *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CALVO, E. y MOSCOVICH, L. (2017). "Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces", *Latin American Politics and Society*, vol. 59, N° 2, pp. 3-26.
- CALVO, E. y MURILLO, V. (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, vol. 48, N° 4, pp. 742-757.
- CEDLAS [Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales] y DGSP [Dirección de Gastos Sociales Consolidados] (2004). "¿Quiénes se benefician del gasto público social en la Argentina? Un estudio de incidencia basado en la ECV y la EPH", mimeo.
- CEPAL-IEF [Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Instituto de Estudios Fiscales] (2014). "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea", Estudio N° 8, Serie Estudios de la Cuestión, Área Finanzas Públicas, Madrid, Programa eurosocial.
- CONT, W. y PORTO, A. (2014). "Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 54, N° 4, Elsevier, pp. 563-578.
- (2015). "The effect of fiscal policy on personal and regional distribution of income. Argentina 1995-2010", I Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Salta, noviembre.
- (2016). "Fiscal policy and income distribution. Argentina 1995-2010", *Review of Economics & Finance*, vol. 6, N° 2, pp. 75-92.
- (2017). "Geografía de la distribución del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010. Cuantificación de variables por jurisdicciones. Datos y metodología". Disponible en <www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/Cont-Porto-Geografia-Desigualdad-Distribucion-Personal-Ingreso-Impacto-Distributivo-Politica-Fiscal.docx>.
- (2018). "Disentangling the distributive impact of fiscal policy", LIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, La Plata, noviembre.
- y MINATTA, M. (2017). "Interdependence among fiscal policy, inequality and economic growth at a provincial level in Argentina. 1995-2010", LII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bariloche, 15-17 de noviembre.
- CRUCES, G. y GASPARINI, L. (2010). "Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 5, Banco Mundial.
- GAGGERO, J. y ROSSIGNOLO, D. (2011). "Impacto del presupuesto sobre la equidad", Documento de Trabajo N° 40, CEFID-AR.
- GASPARINI, L. y PORTO, A. (1992). "Impacto distributivo del gasto social", *Desarrollo Económico*, vol. 31, N° 124, Buenos Aires, IDES, pp. 487-502.
- GASPARINI, L., MARCHIONNI, M. y SOSA ESCUDERO, W. (2001). "La distribución del ingreso en la Argentina: evidencia, determinantes y políticas", Premio Fulvio Salvador Pagani 2001, Fundación Arcor. . Disponible en <www.academia.edu/9422594/LA_DISTRIBUCION_DEL_INGRESO_EN_LA_ARGENTINA>.

- GIMPELSON, V. y TREISMAN, D. (2002). "Fiscal games and public employment", *World Politics*, vol. 54, N° 2, pp. 145-183.
- GONZÁLEZ, L. (2014). "Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina", *América Latina Hoy*, N° 67, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 167-190.
- GOÑI, E., LÓPEZ, H. y SERVÉN, L. (2008). "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper 4487*, Banco Mundial.
- HANNI, M., MARTNER, R. y PODESTÁ, A. (2014). "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución de ingresos en América Latina y la Unión Europea", ECLAC y IEF, Estudio N° 8, Madrid, Programa eurosocial.
- HOLCOMBE, R. y ZARDKOCHI, A. (1981). "The determinants of federal grants", *Southern Economic Journal*, vol. 48, N° 2, pp. 393-399.
- HOYNES, H. y LUTTMER, E. (2012). "The insurance value of state tax-and-transfer programs", *Journal of Public Economics*, vol. 96, Nos 11-12, pp. 1110-1128.
- INDEC (2015), "Evolución de la distribución del ingreso", Argentina.
- INMAN, R. e INGERMAN, D. (1988). "The political economy of fiscal policy", en Hare, P. (ed.), *Public Economics: A Reader*. Oxford: Basil Blackwell.
- KELLY, N. y WITKO, C. (2012). "Federalism and American inequality", *The Journal of Politics*, vol. 74, N° 2, pp. 414-426.
- MUINELLO-GALLO, L. y ROCA-SAGALÉS, O. (2013). "Joint determinants of fiscal policy, income inequality and economic growth", *Economic Modelling*, vol. 30(C), pp. 814-824.
- MUSGRAVE, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- (1996). "The role of the state in fiscal theory", *International Tax and Public Finance*, vol. 3, N° 3, julio, pp. 247-258.
- OATES, W. (1972). *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich (versión en español del Instituto de Estudios de Administración Pública, Madrid, 1977).
- OLIVEROS, V. (2013). "A working machine: Patronage jobs and political services in Argentina", tesis de doctorado, Columbia University.
- PAULY, M. (1973). "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, vol. 2, N° 1, pp. 35-58.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- PORTO, A. y CONT, W. (1998). "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", *Desarrollo Económico*, vol. 38, número especial, otoño, Buenos Aires, IDES, pp. 267-291.
- PORTO, A. y SANGUINETTI, P. (2001). "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina", *Economics and Politics*, vol. 13, N° 3, pp. 237-256.
- PRUD'HOMME, R. (1995). "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, N° 2, pp. 201-220.
- REYNOLDS, M. y SMOLENSKY, E. (1977). *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The U.S., 1950, 1961, 1970*. Nueva York: Academic Press.
- ROBINSON, J. y VERDIER, T. (2013). "The political economy of clientelism", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 115, N° 2, pp. 260-291.
- SÁTYRO, N. (2013). "Política Estadual e Desigualdade: Por Que alguns Estados Redistribuem Mais do que Outros?", *Dados*, vol. 56, N° 3, pp. 497-530.
- SEWELL, D. (1996). "The dangers of decentralization according to Prud'homme: Some further aspects", *World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, pp. 143-150.
- SOLT, F. (2016). "The standardized world income inequality database", *Social Science Quarterly*, vol. 97, N° 5, pp. 1267-1281.
- TANZI, V. (2014). "Taxation and Equitable Economic Development: A Historical Note", presentado en la conferencia "Hacia una nueva reforma tributaria", Fedesarrollo and Woodrow Wilson Center, Bogotá, 28 de agosto.
- TRESCH, R. (2002). *Public Finance: A Normative Theory*. San Diego: Academic Press.
- URIEL E. y BARBERÁN, R. (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Bilbao: Fundación BBVA.
- WEINGAST, B., SHEPBLE, K. y JOHNSEN, C. (1981). "The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy*, vol. 89, N° 4, pp. 642-664.

RESUMEN

Este trabajo analiza la distribución personal del ingreso y el impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Las unidades de observación son los quintiles de ingreso per cápita dentro de cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales. El período de análisis es 1995-2010. Las mediciones se realizan para el ingreso de mercado y para el ingreso post-política fiscal. Se presentan hechos estilizados que permiten dar respuesta, para el caso estudiado, a varias preguntas que surgen de la teoría fiscal. Los principales resultados son: la desigualdad del ingreso de mercado varía entre provincias; se identifica un fuerte impacto de la política fiscal

sobre la desigualdad que es diferente entre provincias y provoca un importante reordenamiento de la desigualdad ex post; se detecta un cambio en el mix de instrumentos fiscales redistributivos en favor de las transferencias en dinero frente a las transferencias en especie; los presupuestos provinciales contribuyen significativamente más que el presupuesto nacional a la disminución de la desigualdad. El gasto provincial es más progresivo que el nacional y explica el 74% del impacto positivo del gasto público sobre la distribución del ingreso. La regresividad de los impuestos se debe a los tributos nacionales.

SUMMARY

This paper studies the personal income distribution and the distributive impact of fiscal policy in Argentina. Observation units are quintiles of per capita income in the 24 sub-national jurisdictions (23 provinces and the City of Buenos Aires) in Argentina during the period 1995-2010. We obtain estimates for market income (ex ante) and extended income (after fiscal policy, or ex post). We present stylized facts to answer several questions arising from fiscal theory. Our main results are:

the inequality in the market income varies among provinces; the impact of fiscal policy on income distribution is important and differs among provinces, provoking re-ranking of provinces under ex post inequality; fiscal policy migrated from in kind expenditures during the second half of the 90s to cash transfers during the first decade of 2000s; provincial budgets contribute more than the national budget in decreasing inequality; tax regressivity is due to national taxes.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

CONT, Walter y PORTO, Alberto
 "Desigualdad y política fiscal en las provincias argentinas (1995-2010)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 227, mayo-agosto 2019 (pp. 41-81).
 Palabras clave: <Desigualdad> <Política fiscal> <Gobiernos subnacionales>.
 Keywords: <Inequality> <Fiscal policy> <Subnational governments>.
 Códigos JEL: H7, I3