

Federico Muñoz  
& asociados

Coyuntura y Perspectivas N° 180

*Vidal y la ciclópea misión  
de gobernar Buenos Aires*

Resumen Económico Mensual

Noviembre 2016

*La victoria de María Eugenia Vidal en las elecciones del año pasado constituyó una sorpresa mayúscula. Pero a fuerza de coraje y determinación, la gobernadora bonaerense se ha ido ganando el respeto de propios y extraños, al punto de convertirse -según todas las encuestas- en la figura política de mejor imagen en el país.*

*Sin embargo, esta fase de romance entre Vidal y la sociedad acaso no dure eternamente. Buenos Aires no deja de ser un monstruo ingobernable de 16 millones de habitantes. Buena parte de esa ingobernabilidad surge de un karma que padece desde hace años y al que ya hemos aludido en más de una oportunidad: la provincia es abiertamente discriminada en el reparto de fondos nacionales. Este estigma la condena al desfinanciamiento y complica enormemente su gestión.*

*La insuficiencia de los recursos fiscales hará muy difícil la consecución de mejoras sensibles en la calidad de los bienes y servicios públicos que provee el Estado bonaerense (seguridad, educación, salud, infraestructura). En este contexto, no se puede descartar la posibilidad de que el carisma de la gobernadora y sus esfuerzos para terminar con mafias diversas no basten para sostener su popularidad y el hechizo de la sociedad con Vidal termine diluyéndose.*

*Dedicaremos entonces este **Coyuntura y Perspectivas** a, en primer lugar, repasar la flagrante discriminación fiscal que padece la Provincia en el reparto de fondos federales. En segunda instancia, evaluaremos las consecuencias de esta inequidad. A continuación, analizaremos los recursos a los que estaría apelando Vidal para sobreponerse a este lastre estructural. Finalmente, evaluaremos sus chances de éxito en la cicolópea misión de gobernar Buenos Aires.*

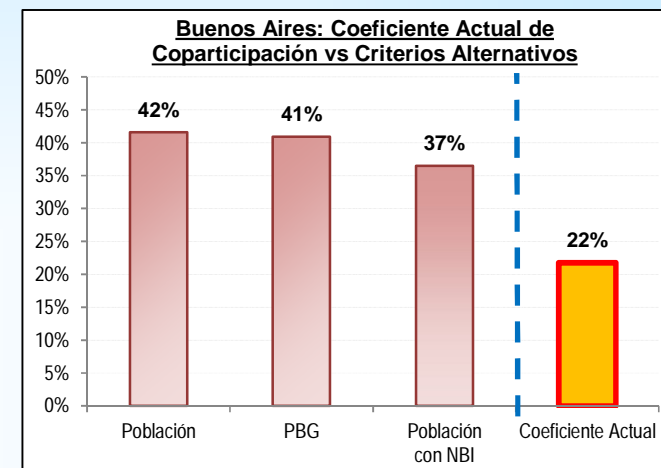
**La provincia de Buenos Aires es fuertemente perjudicada en el reparto de fondos federales.**

✓ Según la Ley 23.548 de 1988, a Buenos Aires le corresponde el 21,7% de los recursos coparticipados a provincias\*. Sin embargo, en la mayor provincia del país...

- ...vive el 42%\* de la población.
- ...se genera el 41%\* del producto bruto de las provincias.
- ...vive el 37%\* del total de la población con NBI del país.

Vale decir que tanto por criterios devolutivos (población y PBG) o redistributivos (población pobre), Buenos Aires merece casi el doble de lo que recibe por coparticipación.

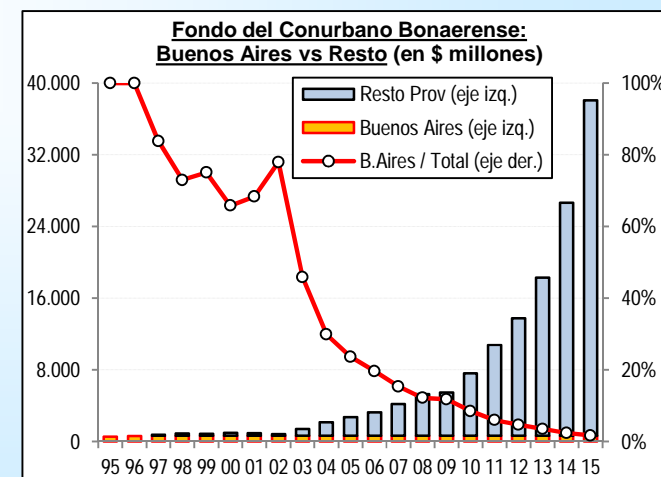
\* El 100% no incluye la CABA, pues no está incorporada en el reparto de la coparticipación secundaria.



✓ Esta discriminación de larga data fue parcialmente corregida en 1992 con la instauración del "Fondo del Conurbano Bonaerense". El FCB, constituido con el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, permitió que la participación bonaerense en el total de lo transferido a provincias llegara a rozar el 26%.

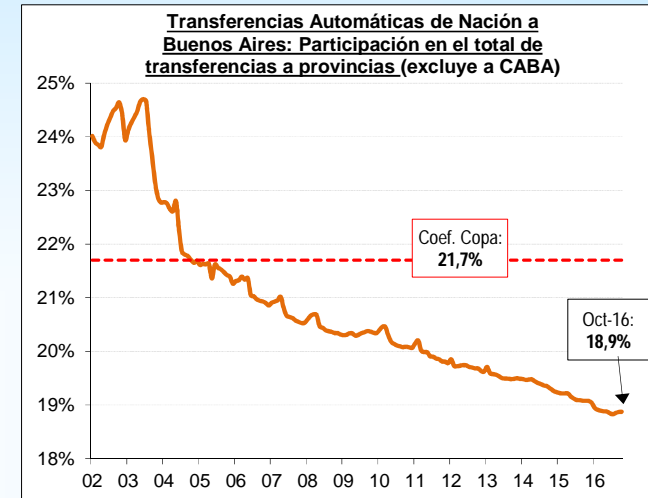
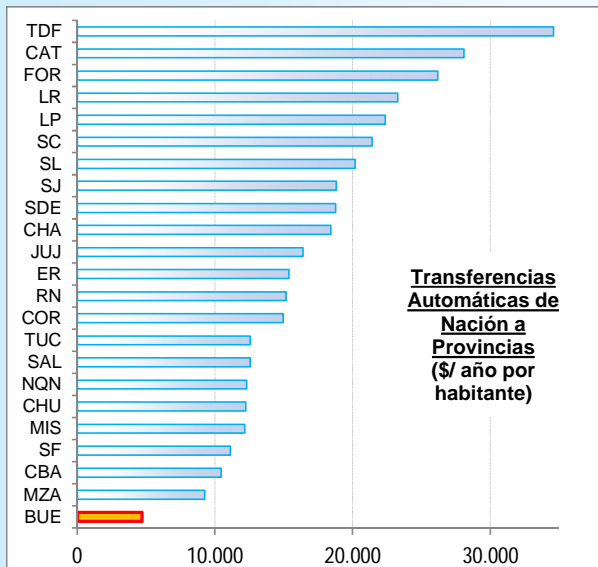
Sin embargo, el alivio para Buenos Aires no duraría mucho. En 1996, el Congreso fijó un límite de \$650 millones anuales a lo que recibiría Buenos Aires por este concepto; el excedente se repartiría entre las restantes provincias.

Tras la crisis de 2001 y el regreso de la inflación, la recaudación de Ganancias comenzó a trepar ágilmente. Sin embargo, la cuota bonaerense quedó congelada en aquellos \$650 millones anuales, licuando su participación en el total. En 2015, la parte de Buenos Aires representó apenas el 1,7% de "su" Fondo del Conurbano.



**El Fondo del Conurbano nació para corregir la discriminación fiscal contra Buenos Aires, pero la termina exacerbando.**

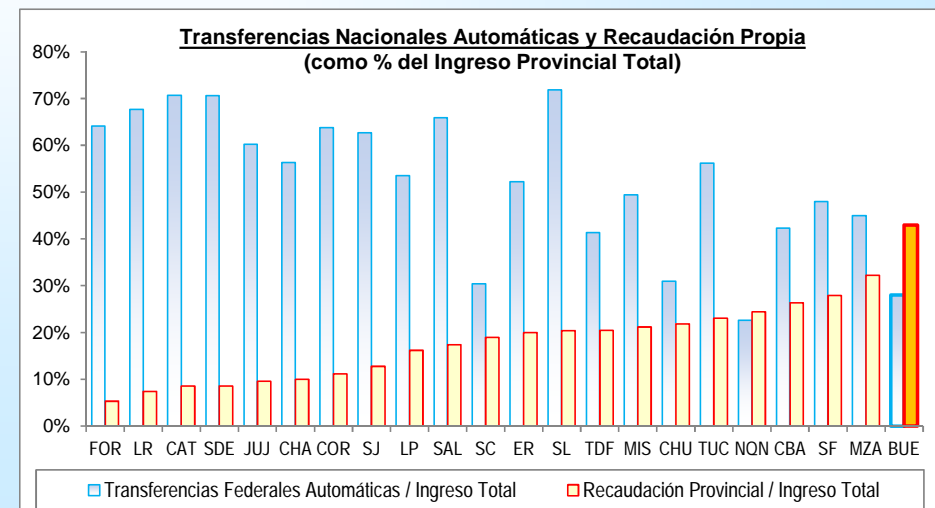
- ✓ Por culpa de la licuación de su parte en el Fondo del Conurbano, Buenos Aires ya ni siquiera recibe el magro 21,7% de las transferencias federales automáticas a provincias que le corresponden por Coparticipación, sino menos del 19%.



- ✓ En otros términos, Buenos Aires recibe anualmente por transferencias automáticas apenas \$4.700 federales por habitante, mientras que Nación transfiere a las restantes provincias más del triple; un promedio de \$14.300 anuales per cápita.

- ✓ Los giros automáticos de nación representan para Buenos Aires apenas el 28% de sus ingresos totales (para las restantes provincias, son -en promedio- 51% de sus ingresos).

Buenos Aires se ve forzada entonces a un notable esfuerzo recaudatorio propio. ARBA le aporta el 43% de sus ingresos totales y recauda casi tantos fondos como el conjunto de todas las restantes agencias impositivas provinciales.



**Repasemos algunas de las consecuencias de la discriminación fiscal que padece la provincia.**

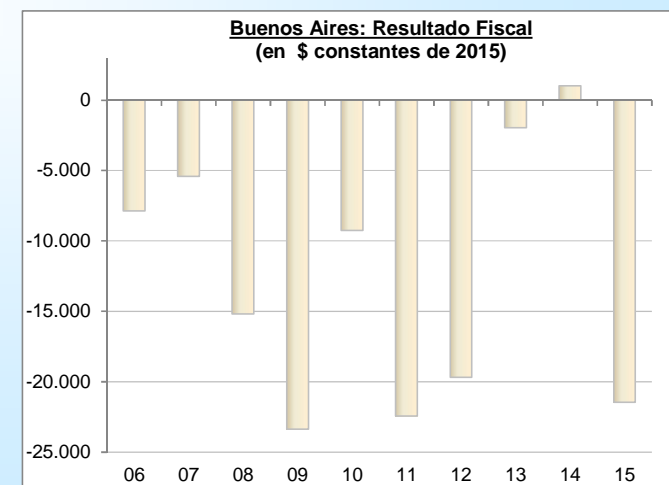
- ✓ En primera instancia, presentamos un ejercicio de simulación que permite dar cuenta del impacto que tendría sobre el presupuesto bonaerense una hipotética corrección de esta distorsión tan injusta:

En 2015, los ingresos totales del fisco bonaerense fueron \$276.700 millones.

- ...si hubiese recibido el 28% de la masa coparticipable (el coeficiente que le correspondía hasta 1973), habría contado con \$20.400 millones adicionales.
  - ...si, en cambio, el coeficiente de coparticipación hubiese sido el 40% que –a priori- merecería, habría recibido nada menos que \$59.000 millones adicionales.
  - ...si hubiese recibido la totalidad del Fondo del Conurbano (como en sus orígenes) habría dispuesto de un plus de \$37.400 millones.
  - ...y si, al menos, no hubiese estado vigente el límite nominal del FCB y la provincia hubiese recibido el 21,7% del mismo, habría dispuesto de otros \$7.600 millones
- ✓ Cabe recordar que el déficit fiscal bonaerense de los últimos años nunca fue superior a \$23.000 millones (en pesos constantes de 2015). Queda en claro entonces que, aun con una reparación parcial de la injusticia en la distribución de los fondos federales, la salud de las cuentas públicas bonaerenses mejoraría de manera significativa.

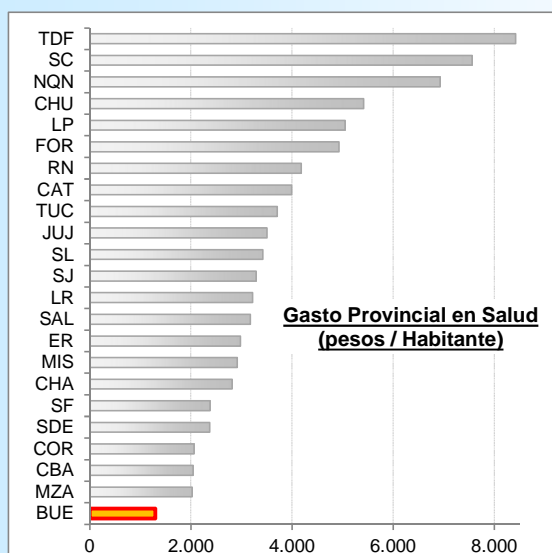
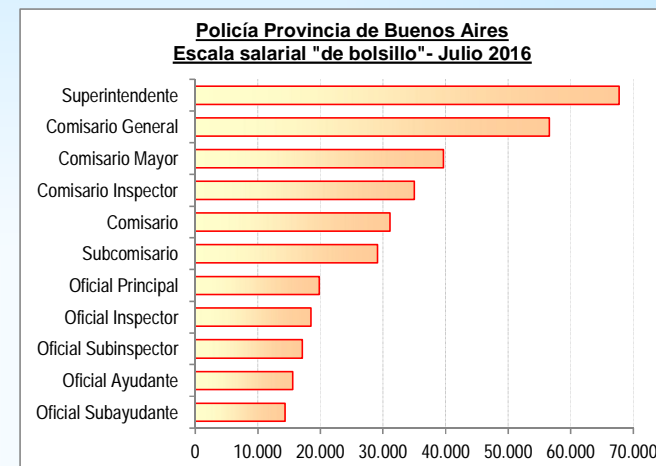
**Buenos Aires: Escenarios Fiscales 2015 con cambios hipotéticos en el reparto de recursos federales**

		Ingresos Fiscales 2015		\$276,7 MM
	Real	Hipotético	Diferencia	
○ Coparticipación		al 28%		
	al 21,7%	\$90,2 MM		+\$20,4 MM
	\$69,7 MM	al 40%	\$128,8 MM	+\$59,0 MM
○ Fondo del Conurbano		100% del FCB		
	c/ límite de \$650 M	\$38,1 MM		+\$37,4 MM
	\$0,7 MM	22% del FCB		
		\$8,3 MM		+\$7,6 MM



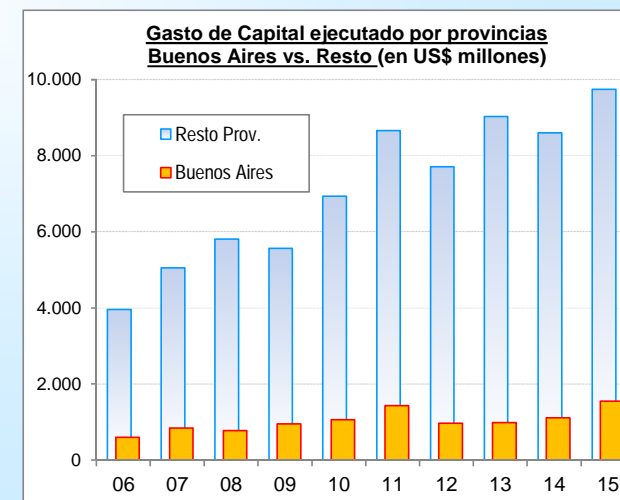
**Más allá de los inocultables problemas de gestión de los últimos años, las restricciones presupuestarias son el principal factor explicativo de la penosa calidad de los bienes públicos provistos en Buenos Aires.**

- ✓ La máxima autoridad policial de la Provincia percibe una remuneración mensual de bolsillo inferior a \$70.000; un comisario apenas supera los \$30.000 mensuales. Con estos salarios, ¿quién puede manifestarse sorprendido frente a los altos niveles de corrupción e ineficacia en la lucha contra el delito que caracterizan a la policía bonaerense?



- ✓ En 2015, Buenos Aires gastó en salud pública el equivalente a \$1.300 por habitante; casi 60% menos que el promedio del gasto público en salud por habitante del resto de las provincias. Hay que estar en muy mala situación para dejarse atender en un hospital público bonaerense.

- ✓ En el acumulado de la última década, el gasto de capital ejecutado por la provincia de Buenos Aires apenas superó los US\$10.000 millones, mientras que el conjunto de los restantes distritos gastaron US\$71.000 millones en el mismo rubro y período. En otros términos, la inversión pública bonaerense promedió unos magros US\$1.000 millones al año (con un PBG superior a US\$ 200.000 millones). No es casual el penoso estado de la infraestructura en la mayor provincia del país...



**El impacto de la discriminación en el reparto de fondos federales no se limita al daño sobre la salud de las cuentas fiscales y a la baja calidad de los bienes públicos bonaerenses.**

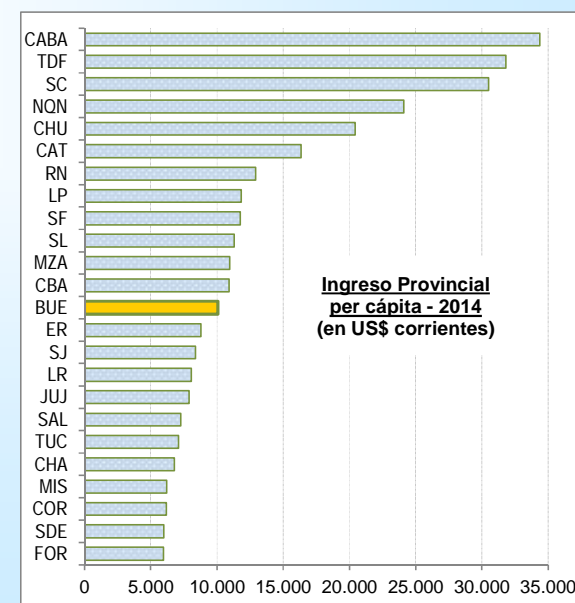
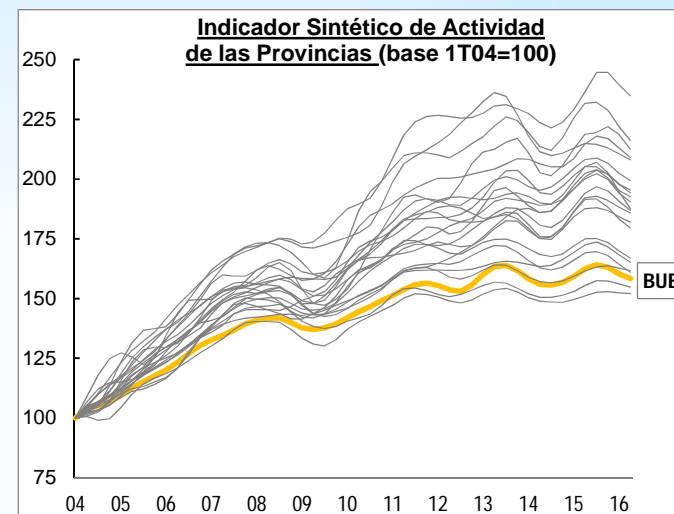
- ✓ Por culpa de la inequidad en el reparto de transferencias federales, la provincia de Buenos Aires es fuerte emisora de transferencias al resto del país; vale decir: se recaudan allí impuestos nacionales que se terminan gastando en otros distritos. Los bonaerenses también padecen una presión de ARBA mucho mayor que la de cualquier otra agencia recaudatoria provincial en el resto del país.

Estas contingencias conspiran contra el desempeño económico bonaerense (en jerga futbolera, diríamos que cada año, “arranca a jugar el partido del crecimiento económico con diez jugadores”).

No sorprende entonces que Buenos Aires aparezca de manera recurrente en los últimos lugares del ranking de crecimiento económico provincial elaborado a partir de nuestro ISAP (Indicador Sintético de Actividad de las Provincias).

- ✓ Por otra parte, las discusiones sobre federalismo fiscal suelen partir de un prejuicio erróneo: la idea de que Buenos Aires es una provincia rica.

Podemos calificar a Buenos Aires como enorme, influyente y decisiva; pero no es una provincia rica. Ya vimos que viven en ella casi el 40% del total de los argentinos pobres. Y por si esto no fuera prueba suficiente, ocupa el puesto 14 sobre 24 en el ranking provincial de ingreso per cápita.



**La discriminación que padece Buenos Aires es muy difícil (por no decir imposible) de corregir por la vía política.**

- ✓ La inequidad en el reparto de los fondos federales es un tema bastante discutido y conocido. ¿Por qué entonces nunca se avanzó en una reforma razonable del régimen de Coparticipación?

Presentamos a continuación una simulación para definir los coeficientes de distribución secundaria de la Coparticipación según criterios "objetivos". El ejercicio ayudará a entender la inviabilidad política de la corrección de esta inequidad

- ✓ Para definir los coeficientes de reparto para cada provincia, elegimos arbitrariamente tres variables razonables: Población y PBG (como criterios devolutivos) y Población con NBI (como criterio redistributivo; a mayor pobreza, mayor cuota-parte). Cada una de ellas, pondera un tercio en el coeficiente hipotético.
- ✓ El resultado del ejercicio no puede sorprender a nadie. El coeficiente de coparticipación que correspondería a Buenos Aires trepa del actual 21,7% a 39,7% (+18 p.p). En contrapartida, dieciocho provincias verían caer su cuota-parte en el reparto; en algunos casos, perdiendo más de la mitad de los fondos que hoy reciben de Nación.
- ✓ Por lo expuesto, la discriminación contra Buenos Aires es casi imposible que sea resuelta por la vía política (legislativa). No hay reforma de la coparticipación decidida por criterios objetivos y razonables que tenga chances de ser refrendada por el Senado de la Nación, pues el número de provincias perdedoras en el nuevo reparto superaría abrumadoramente al de las ganadoras (básicamente, Buenos Aires).

**Criterios "objetivos" para la definición de Coeficientes de Coparticipación secundaria\*:**

	Devolutivo		Redistributivo
	Población	PBG	Población con NBI
Buenos Aires	42%	41%	37%
Resto Provincias	58%	59%	63%

\* Resto Provincias no incluye la CABA.

**Simulación Nuevos coeficientes Coparticipación secundaria definidos por criterios "objetivos" de reparto.**

	Coeficientes		Variación	
	Actual	Propuesto	en p.p.	en %
Buenos Aires	21,7%	39,7%	+17,9	83%
Catamarca	2,7%	1,2%	-1,5	-55%
Chaco	4,9%	3,3%	-1,7	-34%
Chubut	1,6%	1,8%	+0,2	12%
Cordoba	8,8%	8,1%	-0,7	-8%
Corrientes	3,7%	2,8%	-0,9	-24%
Entre Rios	4,8%	3,0%	-1,8	-38%
Formosa	3,6%	1,7%	-1,9	-53%
Jujuy	2,8%	1,9%	-0,9	-32%
La Pampa	1,9%	0,8%	-1,1	-59%
La Rioja	2,0%	0,9%	-1,1	-56%
Mendoza	4,1%	4,5%	+0,4	9%
Misiones	3,3%	3,1%	-0,2	-6%
Neuquen	1,7%	2,2%	+0,5	30%
Río Negro	2,5%	1,8%	-0,7	-26%
Salta	3,8%	3,9%	+0,1	4%
San Juan	3,3%	1,8%	-1,6	-47%
San Luis	2,3%	1,2%	-1,1	-49%
Santa Cruz	1,6%	1,2%	-0,4	-23%
Santa Fe	8,8%	8,1%	-0,7	-8%
Sgo del Estero	4,1%	2,6%	-1,5	-36%
Tierra del Fuego	1,2%	0,6%	-0,6	-49%
Tucumán	4,7%	3,9%	-0,8	-17%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>		



**Presentado el problema, veamos ahora cómo María Eugenia Vidal le hace frente.**

**Para empezar, es claro que la gobernadora propuso un notorio viraje en el discurso oficial.**

- ✓ Nos consta que Daniel Scioli era consciente de la discriminación fiscal que sufrían los bonaerenses. Sin embargo, nunca elevó la voz para instalar el reclamo. Con su silencio, evitaba importunar a Cristina y, de esa manera, mantenía vivo su proyecto personal de poder (que consideraba atado al kirchnerismo).
- ✓ En este sentido, Vidal y su equipo de gobierno han propuesto un giro muy evidente, pues no dejan pasar oportunidad de denunciar pública y ruidosamente la injusticia que sufren los bonaerenses. De hecho, días atrás la gobernadora no tuvo reparos en admitir en un reportaje que, con el actual reparto de fondos, la provincia es "inviabile".

**Vidal también ensaya la vía judicial para reparar la injusticia.**

- ✓ La Fiscalía General de la Provincia denunció ante la Corte Suprema de Justicia la presunta inconstitucionalidad de la falta de actualización de la cuota bonaerense en el Fondo del Conurbano. El reclamo judicial no parece tener muchas chances de éxito. Pero no deja de ser un recurso para instalar el tema y eventualmente forzar decisiones políticas.

**La instalación pública y judicial del problema prepara el terreno para una eventual corrección del reparto de fondos.**

- ✓ Decíamos que una nueva Ley de Coparticipación más razonable nunca pasaría por el Senado. Sin embargo, más de una vez hemos pensado que el Poder Ejecutivo Nacional podría ensayar alguna reparación parcial de la inequidad contra Buenos Aires. Imaginamos, concretamente, un decreto derogando la ley que instauró el Fondo del Conurbano. Al eliminarse el FCB, el 10% de Ganancias retornaría a la masa coparticipable y Buenos Aires pasaría del 19% que hoy recibe al 21,7% que le corresponde por Coparticipación.
- ✓ Más allá de su justicia indiscutible, la medida sería muy resistida por los restantes gobernadores. Sin embargo, intuimos que un presidente fuerte podría ensayar este camino. Creemos, por caso, que Cristina estaba en condiciones de hacerlo en 2011. No descartaríamos que, en caso de triunfar en las elecciones de 2017, Macri pueda explorar esta posibilidad.

**Y mientras tanto, ¿cómo se las arregla Vidal con los escasos recursos con que cuenta?**

- ✓ El análisis de las cuentas públicas bonaerenses del 1<sup>er</sup> semestre revela que el gobierno de la Provincia está intentando llevar adelante un gran esfuerzo de austeridad.

En particular, impresiona la contracción nominal del gasto operativo en *Bienes y Servicios*, que da cuenta de la vocación de recortar erogaciones superfluas. De todos modos, con el gasto en *Personal* representando más de la mitad del total, la gestión Vidal no tiene mucho margen para recortes presupuestarios.

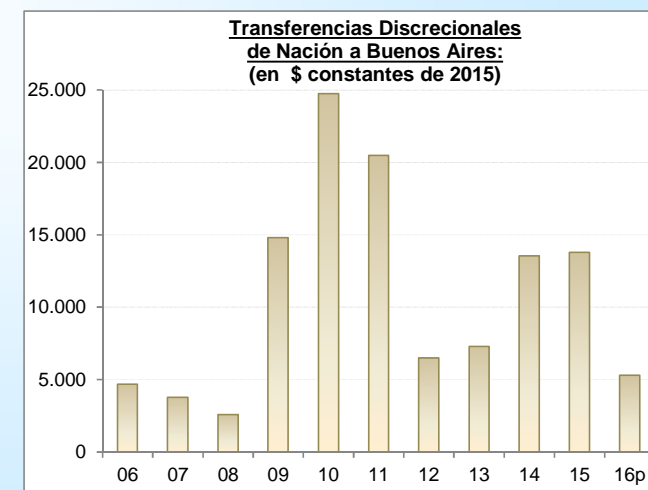
- ✓ El análisis de la planilla fiscal deja también en evidencia un dato llamativo y desconcertante: a contramano de lo que habríamos esperado en un escenario de armonía y afinidad entre Macri y Vidal, se verificó una pesada caída nominal de las transferencias discrecionales de la Nación a la Provincia.

Estas transferencias discrecionales fueron un recurso que oportunamente permitió compensar la discriminación que sufría Buenos Aires y aliviar sus penurias financieras. Por caso, entre 2009 y 2011, Cristina canalizó cuantiosos fondos a la Provincia por esta vía. Sin embargo, cuando en 2012 Daniel Scioli manifestó su intención de ser candidato presidencial, la asistencia financiera federal se truncó abruptamente, provocando la recordada crisis por el pago del aguinaldo a los estatales bonaerenses.

Honestamente, nos cuesta entender las razones por las que la administración macrista no agiliza la asistencia financiera a la provincia de Buenos Aires.

**Buenos Aires: Cuentas Públicas**  
1<sup>er</sup> semestre 2016 vs. 2015 (en \$ MM)

	2015	2016	2016 vs. 2015
Ingresos	127,5	165,4	30%
Coparticipación	37,7	49,5	31%
Transf. Discrecionales	8,7	4,9	-43%
Ingresos Provinciales	81,1	111,0	37%
<b>Gastos</b>	<b>130,8</b>	<b>171,8</b>	<b>31%</b>
Personal	68,4	90,3	32%
Bienes y Servicios	6,5	6,1	-5%
Transf. Corrientes	28,7	37,2	30%
Seguridad Social	22,9	32,2	41%
Gasto de Capital	4,3	6,0	40%
<b>Resultado Fiscal</b>	<b>-6,6</b>	<b>-10,9</b>	<b>64%</b>



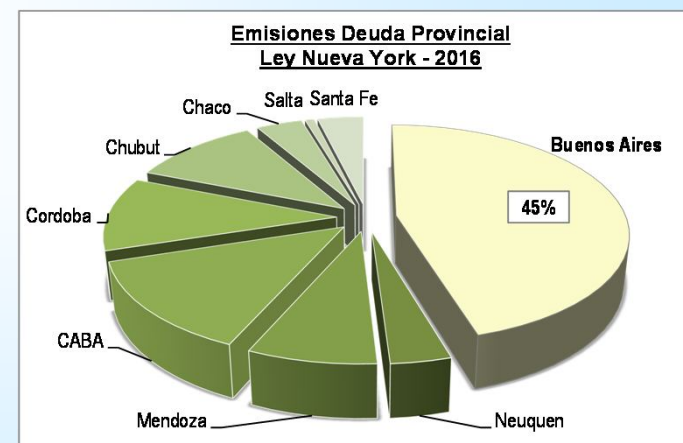
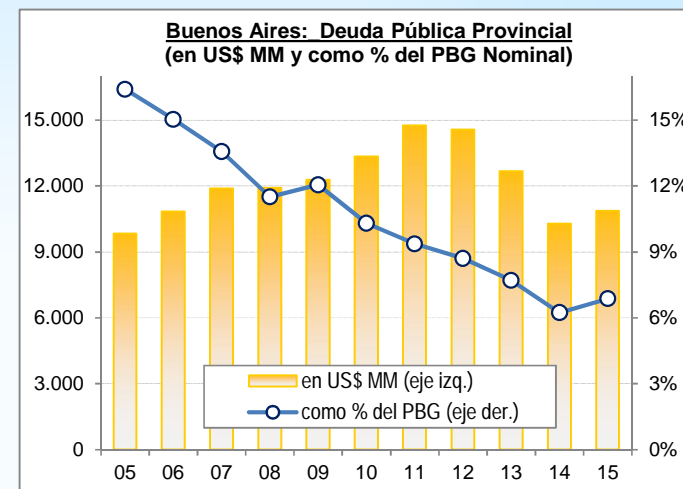
### Vidal cuenta con una ventaja: el bajo nivel de deuda de la provincia permite financiar al déficit sin inconvenientes.

- ✓ A Scioli se le pueden achacar múltiples errores de gestión y –sobre todo- su imperdonable silencio respecto a la discriminación fiscal que sufría la Provincia. Pero se debe reconocer que el anterior gobernador mantuvo las cuentas públicas relativamente equilibradas (probablemente, porque no contaba con financiamiento para sostener mayores déficits).

En consecuencia, Scioli dejó una provincia sin educación, sin salud pública, sin seguridad y sin infraestructura; pero también sin deuda. A fines de 2015, el pasivo del estado bonaerense representaba poco menos de US\$11.000 millones; o el equivalente a 7% del PBG provincial, un nivel realmente bajo.

- ✓ Aprovechando el desendeudamiento y la reapertura de los mercados externos de crédito, la gestión Vidal tiene margen para financiar el déficit fiscal. En lo que va de 2016, el gobierno provincial ya emitió deuda externa por US\$ 3.000 millones. Irónicamente, la nueva deuda bonaerense representa el 45% del total de las emisiones provinciales en lo que va del año; otro indicio más de la inequidad en el reparto de los fondos federales.

- ✓ De todos modos, y aún cuando los déficit proyectados para 2016 y 2017 serían apenas superiores a los de los años previos, es claro que el endeudamiento externo no constituye una vía sostenible para resolver el problema crónico de falta de fondos que padece Buenos Aires; en todo caso, debiera proveer un puente temporario hasta la aparición de una solución más estructural y perdurable.



### A modo de conclusión...

- ✓ Cambiemos necesita imperiosamente ganar las elecciones 2017 para revalidar su triunfo de 2015 y dotar así de sustentabilidad política al cambio de régimen económico. Dentro de esos comicios, la elección de senadores en la Provincia de Buenos Aires adquirirá una trascendencia singular: la coalición que consiga los dos senadores bonaerenses seguramente gane las tapas de los diarios del lunes y se instale como triunfadora a nivel nacional. En consecuencia, para el gobierno macrista la victoria en la elección provincial representará poco menos que una cuestión de supervivencia.
- ✓ Todas las encuestas coinciden en identificar a María Eugenia Vidal como la figura política de mejor imagen del país. Es dable suponer que, con ella lanzada en campaña, los candidatos de Cambiemos podrían ser traccionados hacia la victoria.  
  
Sin embargo, quizás sea un error extrapolar la actual coyuntura a futuro. Las severas restricciones presupuestarias de Buenos Aires hacen que la popularidad de Vidal pueda verse amenazada. La gobernadora demuestra coraje y determinación en el combate con mafias diversas; pero le será muy difícil mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos bonaerenses sin cuantiosa ayuda nacional.
- ✓ Por ende, la gestión macrista no debiera escatimar recursos para apuntalar a Vidal: gendarmes para combatir la inseguridad, abundante obra pública financiada por Nación y, desde ya, refuerzos presupuestarios discrecionales (que hoy lucen por su ausencia). Un triunfo de Cambiemos en las elecciones 2017 acaso genere las condiciones políticas para plantear soluciones más perdurables a la discriminación fiscal que padece Buenos Aires. Más importante aún: una victoria oficialista en la elección bonaerense implicaría un espaldarazo crucial para la sustentabilidad de un ordenamiento económico bastante más sensato y racional que los vigentes en las últimas décadas.

