

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

TRABAJO FINAL

POLÍTICAS FISCALES: TRIBUTACIÓN, FEDERALISMO FISCAL,
PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

“Criterios objetivos de distribución secundaria para una propuesta
de reforma del sistema de coparticipación federal de impuestos
en Argentina.”

Aranguiz Atrio, Joaquín Eduardo

A-5196/9

Docentes: Ganem, Javier; Gómez Sepiarsky, Lautaro.

Febrero 2024

Resumen

El presente trabajo analiza el sistema de coparticipación vigente en la República Argentina regido mediante la Ley 23.548 y sus modificaciones, identificando las limitaciones que presenta en cuanto a la distribución secundaria de los recursos entre las provincias. La inexistencia de indicadores objetivos de reparto en la ley, contrariando lo establecido por el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional lleva a un repaso histórico del caso argentino y los criterios que podrían guiar la distribución teóricamente. El objetivo planteado es arribar a una propuesta de modificación de la distribución secundaria basada en indicadores objetivos.

Fueron considerados con diferente ponderación tres indicadores básicos, población, brecha de desarrollo y costo de provisión, que engloban en total ocho variables, para calcular los coeficientes de distribución de cada provincia, identificando ulteriormente las diferencias entre lo obtenido por cada una de ellas con la distribución actual. Las variables son la proporción de población, la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, el acceso a internet, la tasa de abandono escolar, el nivel de cobertura de salud, la criminalidad, el acceso a gas de red o electricidad para cocinar y la inversa de la densidad poblacional.

Abstract

The present study analyzes the revenue-sharing system currently in place in Argentina, governed by Ley 23.548 and its amendments, identifying limitations in terms of the secondary distribution of resources among provinces. The absence of objective distribution indicators in the law, contrary to what is established by Article 75, section 2 of the National Constitution, leads to a historical review of the Argentine case and the criteria that could theoretically guide the distribution. The stated objective is to propose a modification to the secondary distribution based on objective indicators.

Three basic indicators, namely population, development gap, and provision cost, were considered with different weights, encompassing a total of eight variables to calculate the distribution coefficients for each province. Subsequently, differences between the results obtained by each province and the current distribution were identified. The variables include the proportion of the population, the population with Unmet Basic Needs, access to the internet, the school dropout rate, health coverage, crime rates, access to natural gas or electricity for cooking, and the inverse of population density.

Índice

I. Introducción.....	4
II. Marco teórico.....	6
a. Federalismo Fiscal y sistema de coparticipación.....	6
b. Distribución secundaria: taxonomía de criterios.....	7
c. Ejemplos de indicadores objetivos.....	9
III. El caso argentino	10
a. Repaso histórico	10
b. Lineamientos para la coparticipación en la reforma constitucional de 1994	11
IV. Propuesta de distribución secundaria	13
V. Ejercicio de comparación	16
VI. Reflexiones finales	21
VII. Bibliografía.....	23
VIII. Anexo 1	25

I. Introducción

El artículo 1 de la Constitución estipula que la Nación Argentina adopta la forma de gobierno representativa, republicana y federal. Un estado federal por definición es aquél que está compuesto por diversas unidades territoriales, dotadas de autonomía política e instituciones de gobierno comunes a todas ellas, cuya organización, competencias y relaciones intergubernamentales están regidas por una Constitución como norma suprema de todo el ordenamiento jurídico (Real Academia Española, s.f.).

La existencia de un Estado Federal implica la coexistencia de distintos niveles de gobierno cada uno de los cuales entra en una relación bimodal con el resto de niveles. El funcionamiento del sistema federal necesita un mecanismo de coordinación financiera entre los niveles de gobierno que determine la recaudación, el reparto de la misma y la estructura de gastos y responsabilidades correspondientes a cada nivel. (Cetrángolo & Jimenez, 1998, pág. 293).

Dentro del campo disciplinar de las finanzas públicas, el Federalismo Fiscal trata sobre la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más niveles de decisión. Se distinguen en este ámbito de estudios, el análisis normativo, que aborda cómo deberían distribuirse las responsabilidades en materia de recaudación y gastos en los distintos niveles existentes en un sistema federal, como así también el análisis positivo, que trata la manera en que efectivamente se distribuyen esas responsabilidades, paso inicial para detectar problemas y posibles soluciones (Piffano, 2005).

La coparticipación federal de impuestos es uno de los mecanismos de coordinación financiera existentes entre el gobierno central y las provincias, que consiste en la centralización de la recaudación en el nivel superior y la posterior distribución de lo recaudado entre los niveles para que los mismos puedan cumplir con sus funciones. Implica que las provincias resignan potestades tributarias cediéndole a la nación la facultad de recaudar, a cambio de una participación en el producido de tal recaudación (Morado, 2013).

Los regímenes de coparticipación contemplan tres cuestiones básicas. En primer lugar, la masa coparticipable, es decir cuáles son los impuestos o fuentes abarcados por el régimen y que van a distribuirse. En segundo lugar, la distribución primaria, es decir, cómo va a dividirse esa masa coparticipable entre el nivel de gobierno que recauda y los otros niveles. Por último, la distribución secundaria, que implica la determinación de los porcentajes que le corresponden a cada una de las jurisdicciones que componen el nivel inferior. Por ejemplo, qué porcentaje del total de recursos destinado a las provincias en la distribución primaria le corresponde a cada una de ellas en particular (Porto, 2019).

Este mecanismo de coordinación está vigente en Argentina, a través de la Ley 23.548 de 1988 de Coparticipación Federal de impuestos. Esta ley junto a sus modificaciones determina los porcentajes en que determinados tributos recaudados centralmente se distribuyen entre el gobierno central y las provincias.

La Reforma Constitucional del año 1994 le dio al sistema de coparticipación rango constitucional por primera vez y estipulaba la necesidad de sanción de una nueva ley convenio

para el año 1996 (CIFRA, 2010). Incorporó además en el Artículo 75, inciso 2, disposiciones referidas a la distribución de los recursos coparticipados:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”

La nueva ley convenio no sólo no ha sido sancionada, sino que la distribución secundaria estipulada en la Ley 23.548 incumple con el mandato constitucional, pues no se rige por ningún tipo de criterio objetivo de reparto, sino que consiste en porcentajes fijos que se basaron en lo distribuido entre los años 1984 y 1987 durante los cuales no hubo una ley de coparticipación vigente y el reparto se vio incidido por una puja política entre las distintas jurisdicciones.

Más allá de incumplir el mandato constitucional, la coparticipación federal, establecida a través de la Ley 23.548 y sus modificaciones, presenta varias limitaciones, en primer lugar, fue ideada en un contexto histórico y político diferente al actual, hace más de treinta años. Además, al momento de su sanción fue pensada como temporal hasta la sanción de una nueva norma, aunque incluyó una prórroga automática en caso de que no se alcanzara una nueva ley, por esta razón ha estado vigente desde entonces. Por otra parte, el funcionamiento del Estado ha cambiado desde 1988 cuando fue sancionada, con funciones traspasadas a provincias y modificaciones en materia tributaria, abarcando tanto la creación de nuevos tributos como cambios en la distribución plasmados en algunos pactos fiscales entre Nación y provincias. La población de algunas provincias creció a una velocidad mayor, y el nivel de desarrollo relativo varió junto con los niveles de actividad económica en cada una de ellas. La disparidad de recursos recibidos a través de la coparticipación, al carecer de criterios objetivos que la justifiquen, afecta las relaciones de poder entre Nación y las provincias.

El objetivo del presente trabajo es presentar una propuesta de modificación de los coeficientes de distribución secundaria en el sistema de coparticipación federal de impuestos. La modificación consiste en el reemplazo de los porcentajes fijos por un prorrateo basado en un conjunto de indicadores objetivos que se correspondan con los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional. Se calcularán los porcentajes resultantes para cada provincia en base a datos reales de los indicadores seleccionados y ponderados, y se compararán con los porcentajes vigentes, indicando las diferencias a las que diera lugar.

El trabajo inicia con un desarrollo del marco teórico en el que se encuadra, definiendo los conceptos de Federalismo Fiscal, Coparticipación y sus tres elementos. Luego se expondrán algunos de los criterios que se utilizan en la distribución secundaria, así como sus argumentos. Se sigue con un repaso histórico del caso argentino, el sistema vigente en la actualidad y las disposiciones referidas a la coparticipación introducidas con la Reforma Constitucional de 1994. Posteriormente se presenta la propuesta de modificación de la distribución secundaria incluyendo ciertos criterios objetivos junto con las ponderaciones respectivas, seguido por un análisis de comparación de los resultados a los que se arriba respecto a los vigentes en la Ley 23.548. En la última sección se tratarán las reflexiones finales.

II. Marco teórico

a. Federalismo Fiscal y sistema de coparticipación

En los Estados federales conviven diversas unidades territoriales dotadas de autonomía política y con instituciones comunes a todas ellas, y se define a través de una norma suprema, como la Constitución Nacional, qué potestades y competencias le corresponde a cada nivel.

El federalismo fiscal, “constituye la forma en que se distribuyen las responsabilidades para la prestación de los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno, así como los medios para su financiamiento” (Consejo Federal de Inversiones, 2014, pág. 9). Es decir que se refiere al conjunto de decisiones intergubernamentales respecto a cómo se alcanzan los ingresos necesarios para la ejecución de los gastos.

En materia de distribución de ingresos y potestades tributarias, existen varios mecanismos de coordinación en las finanzas multinivel compatibles con el federalismo fiscal. En esa línea, pueden identificarse al menos cinco formas de coordinación financiera, la separación de fuentes, la concurrencia de fuentes, las cuotas suplementarias, las asignaciones globales y la coparticipación (González Cano, 1982). En la práctica todos estos mecanismos de coordinación financiera son usados en algún grado en casi todos los países, siendo los sistemas reales más bien mixtos.

El sistema de coparticipación como mecanismo de coordinación financiera implica que el gobierno central distribuya con las unidades políticas de nivel inferior una parte de la recaudación de uno o varios impuestos (González Cano, 1982). Es decir, puede referirse tanto a un tributo en particular, o constituirse como un sistema global de concentración del producido de diferentes gravámenes y de la distribución del total recaudado entre el gobierno central y las provincias.

Por otra parte, se presentan en este sistema tres partes claves:

“En la coparticipación hay tres grandes problemas a resolver: a) la definición de la masa coparticipable, o sea, la recaudación total a distribuir; b) la distribución primaria, o sea, que porcentaje le corresponde a la Nación y cual al conjunto de provincias; c) la distribución secundaria, o sea, como se reparte la parte provincial entre las provincias” (Porto, Temas de Políticas Públicas. Trabajos de investigación y de divulgación., 2019, pág. 141).

Dentro de la masa coparticipable se incluirán aquellos impuestos cuya recaudación se va a repartir entre los diferentes niveles del gobierno. Si bien existen argumentos económicos en favor y en contra de la inclusión de determinados tributos, cuáles sean los que efectivamente se incluyan en la práctica depende del ordenamiento legal de cada país.

En cuanto a la distribución primaria, tal como señala González Cano (1982) una forma racional de efectuar la división sería otorgar recursos a las provincias y al gobierno central en relación a las funciones que deben desempeñar, aunque no siempre es viable determinar esto cuantitativamente de forma estricta.

Por último, la distribución secundaria debe determinar qué tanto, de la masa que se destine al total de provincias en la distribución primaria, va en definitiva a cada provincia (o nivel de estado correspondiente) puntual. La misma puede basarse en indicadores objetivos, que se fundamentan teóricamente, o bien repartirse en partes iguales, o en base a porcentajes fijos basados en determinaciones políticas, o una combinación de todas las anteriores.

b. Distribución secundaria: taxonomía de criterios

La distribución secundaria entre las jurisdicciones puede establecerse en función de la ponderación de determinados criterios, que persiguen un objetivo y tienen una fundamentación. Estos criterios han sido analizados y clasificados por diversos autores. (Piffano, 2005; Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014; Vega & Russo, 2004; Sabatto, 2021).

Una de estas clasificaciones es la que se da entre criterio devolutivo, compensatorio, solidario, de eficiencia y fijo (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

El criterio devolutivo consiste en otorgarle a cada jurisdicción transferencias en base a la proporción de lo que sus contribuyentes aportaron a través de impuestos recaudados por niveles superiores (Sabatto, 2021). La fundamentación de este criterio se basa en que, si bien se justifica la coparticipación por la minimización de los costos de recaudación al concentrarlos en un nivel superior, luego deberían repartirse proporcionalmente, sin alterar la capacidad de generar recursos de cada jurisdicción. Por lo tanto, si el sistema se basa exclusivamente en este criterio, no hay margen para una redistribución. Para hacerlo efectivo se pueden recurrir a algunos indicadores *proxy* como puede ser el porcentaje de lo recaudado en dicha provincia sobre el total, la producción sobre el total del país, etc.

Por otra parte, el criterio compensatorio, estriba en otorgar transferencias mayores a las jurisdicciones que por sus propias características o estructura deben afrontar un mayor nivel de gasto para la provisión de determinados servicios públicos o su funcionamiento habitual (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014). Bajo este criterio sí es posible una redistribución, que se justifica en la diferencia en los costos de provisión de servicios públicos en las diferentes unidades gubernamentales. Aspectos como la población, la superficie, la distribución geográfica de la población, población rural, lejanía de la capital son indicadores que pueden tomarse como parámetros determinantes.

El criterio solidario implica efectuar el reparto de recursos en función de las condiciones de vida en cada jurisdicción y de su capacidad de recaudación y generación de ingresos propios (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014). Este criterio apunta a la convergencia de los niveles o condiciones de vida de los habitantes de las distintas jurisdicciones. Es decir, se busca que en las distintas unidades subnacionales se equipare el grado de desarrollo y se asegure el mismo nivel de provisión de servicios para todos los ciudadanos. Para ello deben considerarse indicadores referidos a las condiciones de vida, como la pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la inversa de la población, etc.

El criterio fijo significa que la norma en la que se basa la distribución no explicita el origen ni el basamento del coeficiente de participación y, además, este no posee actualización automática. Un ejemplo de la aplicación de este criterio se da cuando la norma establece el reparto de una parte o la totalidad de la masa coparticipable en partes iguales entre las unidades subnacionales (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

El criterio de eficiencia otorga transferencias en función de la relación entre el cumplimiento de la función pública y el costo insumido por cada jurisdicción (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014). Tiene como objetivo incentivar conductas que mejoren la eficiencia en materia recaudatoria, de gasto o con respecto al nivel de endeudamiento. Ejemplos de indicadores que guíen el prorrateo basado en este criterio son la recaudación propia sobre el total de recursos, la inversa del costo salarial, los gastos de capital ejecutados respecto al total, la ratio de recursos propios sobre gastos corrientes, etc.

Piffano (2005) presenta una clasificación más acotada de los criterios que sirven como guías para la distribución secundaria, identificando dos criterios polares: el devolutivo y el de redistribución territorial. La fundamentación de estos dos criterios se encuentra, por un lado, en el hecho de que es deseable que se cumpla el principio de correspondencia, que implica que la presión tributaria de cada jurisdicción se corresponda con la decisión de gasto local. Pero, por otro lado, también existe el interés de equidad que se encuentra detrás del principio de igualdad de oportunidades del ciudadano, independientemente de su localización regional, considerando que no todas las jurisdicciones tienen la misma capacidad recaudatoria ni son igualmente ricas. Los esquemas basados en el primer criterio tienden a incentivar una mayor responsabilidad fiscal, mientras que los basados en el criterio de redistribución apuntan a resolver un problema que no es abordable vía criterios devolutivos exclusivamente, aunque lo hace a costa de una menor correspondencia fiscal con la pérdida de eficiencia que ello podría implicar.

Siguiendo a Piffano (2005), a la hora de determinar los prorrateos de la distribución secundaria, tanto basándose en el criterio devolutivo como el de redistribución territorial, se puede recurrir a varios métodos alternativos:

1. Sistema de sumas fijas, en el cual las correspondientes a cada jurisdicción se basaran en una determinación política.
2. Sistema de porcentajes fijos. Al igual que en el primer caso, serán determinados a través del poder político ejercido en la negociación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal.
3. La tercera posibilidad, es recurrir a fórmulas. Este tipo de sistemas es el más usual en los regímenes de coparticipación. El sistema puede seguir una variante “normativa”, en caso de que determine la distribución en base a un conjunto de indicadores con cierta ponderación, y una variante “positiva” si es que se basa en la determinación de necesidades fiscales de cada gobierno subnacional.

En el caso que se recurra a fórmulas para determinar los porcentajes de participación de cada provincia o jurisdicción en una distribución secundaria cabe destacar que:

“La definición de la fórmula constituye un método de múltiples posibles resultados, dependiendo del conjunto de indicadores o variables utilizadas en la misma. Cuando se define una fórmula de asignación de recursos, debe tenerse presente que naturalmente subyace en ella una cierta función objetivo (función de bienestar social). Aun cuando los objetivos de política no resulten explícitos, las variables o indicadores privilegiarán determinados atributos al tiempo que descuidarán necesariamente otros” (Piffano, 2005, pág. 242).

c. Ejemplos de indicadores objetivos

Considerando que, de las tres alternativas presentadas en el ítem anterior, la única basada en indicadores objetivos es aquella que recurre al uso de fórmulas, se presenta a continuación una lista no taxativa de indicadores que se basan en los criterios presentados y que se usan en la práctica. En general, los sistemas reales no se basan en un solo indicador, sino que surgen de una amalgama de criterios e indicadores que en su conjunto intentan cumplir en simultáneo un grupo de objetivos (Piffano, 2005). La aplicación práctica dependerá en cada caso de la información disponible en cada país y los objetivos que se persigan en relación al sistema en su totalidad. La distribución secundaria puede estar basada en:

a) Población: otorga recursos a cada jurisdicción en forma proporcional al número de habitantes de la unidad territorial respecto al total nacional. Supone un gasto por habitante constante (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

b) Nivelación de recursos: consiste en, una vez determinados los ingresos locales de cada jurisdicción, redistribuir la renta federal para que se nivelen los recursos totales por habitantes entre todas las jurisdicciones (Dirección de Relaciones Fiscales, 2015).

c) Costo de provisión: asigna los recursos compensando los costos mayores en los que deben incurrir las jurisdicciones más dispersas territorialmente para proveer bienes públicos (Piffano, 2005, pág. 243). El cálculo de los coeficientes de cada jurisdicción puede realizarse según la superficie geográfica o la inversa de la densidad poblacional.

d) Necesidades básicas insatisfechas (NBI): este indicador apunta a un tipo de redistribución “rawlsiana”, llevando más recursos a las jurisdicciones en proporción a la población en situación de NBI que cuenta respecto al total nacional.

e) Nivel de pobreza: apunta a reducir las condiciones de privación de la población de menores ingresos entre las distintas provincias otorgando más recursos a las jurisdicciones con mayores niveles de pobreza (CIFRA, 2010).

f) Brecha de desarrollo: asigna fondos en función de la comparación del nivel de desarrollo de una jurisdicción respecto a la o las jurisdicciones que tienen mayor desarrollo relativo. Para efectivizar su cálculo deben usarse variables *proxy* que reflejen la situación de desarrollo de cada jurisdicción. Ejemplo de estas variables son el consumo de nafta, automóviles por habitante, consumo eléctrico residencial por habitante, nivel de educación, calidad de la vivienda, población con cobertura de salud, entre otros (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

g) PBG per cápita: otorga recursos de forma inversa al Producto Bruto Geográfico de cada jurisdicción. Convirtiendo a las jurisdicciones más ricas en las aportantes netas (Dirección de Relaciones Fiscales, 2015).

h) En relación al grado de cobertura brindado por los servicios: este indicador, de difícil medición, apunta a que los recursos que se le asignen a cada jurisdicción deben resolver las necesidades genuinas de gasto. Entonces asigna de acuerdo a la población objetivo de las funciones que efectivamente cumplen los gobiernos. Un ejemplo son los servicios de salud y educación brindados por una jurisdicción a personas de otra jurisdicción, como sucede en ambas direcciones entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires.

III. El caso argentino

a. Repaso histórico

La relación tributaria entre las provincias y la Nación no estuvo organizada en un mecanismo de coparticipación hasta la década de 1930. En esa década, producto de la crisis mundial, los ingresos fiscales que provenían en su mayoría de tributos al comercio exterior se vieron disminuidos, y dieron el puntapié para la transformación del sistema tributario (Consejo Federal de Inversiones, 2014). Se crearon nuevos tributos, a las ventas y los réditos, y en esos años por primera vez se incluyó un régimen para distribuir lo producido por dichos impuestos. La distribución primaria consistió en un 82.5% para Nación y el restante 17.5% para las provincias, mientras que la distribución secundaria se realizaba en base a cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales presupuestados en 1934, 30% según los recursos percibidos por cada provincia el año anterior y 10% en función de lo recaudado por cada provincia en el impuesto a distribuir (Porto, 2003).

En 1947 se sancionó la ley 12.956 que amplió la masa coparticipable incluyendo lo recaudado por el impuesto a las ganancias eventuales y los beneficios extraordinarios, y además la distribución primaria paso del 17.5% a favor de las provincias al 21% (Consejo Federal de Inversiones, 2014).

Entre 1950 y la primera ley integral de coparticipación en 1973, la distribución primaria fue volviéndose más favorable a las provincias, y en lo que respecta a la distribución secundaria se eliminó el criterio de inversa de la población y el de recaudación del impuesto coparticipado por cada jurisdicción, agregándose un parámetro nuevo por partes iguales (Porto, 2003).

La Ley 20.221 de 1973 consolidó el sistema, integrándolo por primera vez. Incluyó en la masa coparticipable a todos los tributos nacionales con excepción de aquellos que recaían sobre el comercio exterior y aquellos que tenían una asignación específica. La distribución entre Nación y provincias se dio en partes iguales en un 48.5%, el 3% restante se destinaba a un fondo de desarrollo. La distribución secundaria se basó en tres indicadores objetivos: el 65% de los recursos se repartía en función de la población de cada distrito, el 25% en relación a la brecha de desarrollo entre las jurisdicciones, y el 10% restante según la dispersión de población, tomando la inversa de la densidad poblacional. Dentro de lo que respecta a la brecha de desarrollo se incluyeron tres variables *proxy*, la calidad de la vivienda, el grado de educación de los recursos

humanos y el número de automóviles por habitante, determinados a partir de los datos del Censo Nacional de Población.

Tras el vencimiento del plazo de vigencia de la Ley 20.221, hubo algunos años de vacío legal hasta que se sancionó una nueva ley de coparticipación en 1988. Durante este tiempo no existieron mecanismos consensuados respecto a la forma de distribución de los recursos, lo que supuso en los hechos un régimen de distribución de recursos basado en determinaciones políticas (CIFRA, 2010).

La Ley 23.548 de 1988 es la que rige hasta la actualidad. Tuvo un carácter transitorio en sus orígenes, pero incluía una disposición de prórroga automática en caso de que el Congreso Nacional no sancionara una nueva ley. Estableció como distribución primaria un 42.34% para la Nación y un 54.66% para las provincias. El restante se dividió en un recuperativo relativo para las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, y el 1% para un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional destinado a resolver situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las provincias (Consejo Federal de Inversiones, 2014). La distribución secundaria, por su parte, dejó de basarse en indicadores objetivos, sólo se estableció como piso mínimo la asignación promedio entre 1985 y 1987, años de vacío legal cuando la distribución respondió a un carácter político según las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de cada provincia.

Durante los años de vigencia de la Ley 23.548 se produjeron algunas modificaciones a través de sucesivos pactos fiscales entre Nación y las provincias a partir del año 1992, las mismas alteraron los porcentajes de distribución, y buscaron hacer frente a las múltiples dificultades económicas que enfrentó la Argentina (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2020). Estos pactos se alcanzaron en los años 1992, 1993, 1999, 2000, 2002, 2017, 2018, 2019 y 2020. Consecuencia de estas modificaciones se estima que la participación efectiva de las provincias en la distribución primaria, incluyendo la Ciudad de Buenos Aires, alcanza el 57.6% de la masa coparticipable, mientras que el resto corresponde en un 39.4% al Tesoro Nacional, 1% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional y el restante 1.98% financia al AFIP (Porto & Garriga, 2022).

Del repaso histórico, se deduce que el sistema de coparticipación en Argentina presentó, respecto a la masa de recursos coparticipables una tendencia creciente a lo largo de los años. La distribución primaria tuvo una tendencia favorable a las provincias, a medida que más funciones fueron traspasándose a estos niveles de gobierno, aunque no siempre los recursos acompañaron el ritmo de la cesión de funciones del gobierno central al provincial. Por último, la distribución secundaria tuvo varios cambios a lo largo del siglo pasado, tanto en los indicadores utilizados como en las ponderaciones otorgadas a los mismos, en la década de 1980 hubo años de vacío legal y desde entonces hasta la actualidad se carecen de indicadores objetivos que rijan la distribución secundaria. La Constitución de 1994 insta a que se sancione una nueva ley convenio, sin embargo, el procedimiento legislativo asociado ha dificultado el alcance de un acuerdo.

b. Lineamientos para la coparticipación en la reforma constitucional de 1994

La Constitución Nacional en el artículo 75 inciso 2 establece los lineamientos del sistema de coparticipación, junto con el procedimiento legislativo que debe dar origen a la nueva ley

convenio. En el texto se hace referencia explícita a la masa coparticipable y la distribución secundaria.

La primera parte del referido inciso dicta que corresponde al Congreso “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias”, lo que implica que la coparticipación no es el único mecanismo para distribuir los recursos, sino que coexiste con otros métodos de reparto como la separación de fuentes o la concurrencia (Piffano, 2005, pág. 231). Sin embargo, es explícita en que “Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.” Esto define la masa coparticipable, a saber, todos aquellos tributos que no tengan asignación específica, menos los del inciso 1 que refiere a los derechos de importación y exportación.

Por otra parte, “la Constitución ha evitado introducir porcentajes fijos en la distribución primaria y en la secundaria” (Piffano, 2005, pág. 232). En el citado artículo 75 inciso 2, expresa lo siguiente:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”

Se desprende que son tres las características que debe cumplir la distribución. En primer lugar, debe ser equitativa. Siguiendo a Piffano (2005), esto ha sido interpretado jurídicamente como una justificación para el reparto de la recaudación en función de la magnitud de los recursos que los contribuyentes de cada jurisdicción contribuyen a generar.

En segundo lugar, la Constitución explicita que la distribución debe ser solidaria y “justificarse en los diferenciales de bases tributarias y recursos naturales disponibles en las jurisdicciones provinciales (...) Se trata de un objetivo político inherente a la existencia misma de la federación y el logro de la unión nacional” (Piffano, 2005, pág. 234).

Por último, la Constitución dicta que el reparto debe realizarse dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, lo que ha sido interpretado como la necesidad de que el sistema contemple recursos vinculados directamente con el cumplimiento de esos objetivos (Piffano, 2005).

La Constitución, sin embargo, no expresa la magnitud relativa que debe ser otorgada a cada uno de estos principios rectores de la distribución. Es decir, aun cuando se hubieran fijado indicadores objetivos que respondiesen a cada uno de esos principios, restaría todavía definir la ponderación a otorgársele respectivamente. La inexistencia de una metodología explícita para explicar la distribución de los ingresos invita a preguntarse en qué grado el régimen actual respeta el mandato constitucional y si se consideran o no la amplia disparidad de desarrollo económico entre las provincias y las necesidades de gasto de cada una de ellas (Consejo Federal de Inversiones, 2014).

Una propuesta de modificación del sistema de coparticipación en lo que respecta a la distribución secundaria debiera tener en consideración el mandato constitucional. Es decir, este

último, aunque ambiguo debiera ser la base de justificación de los criterios que fueran elegidos para una posible ley convenio.

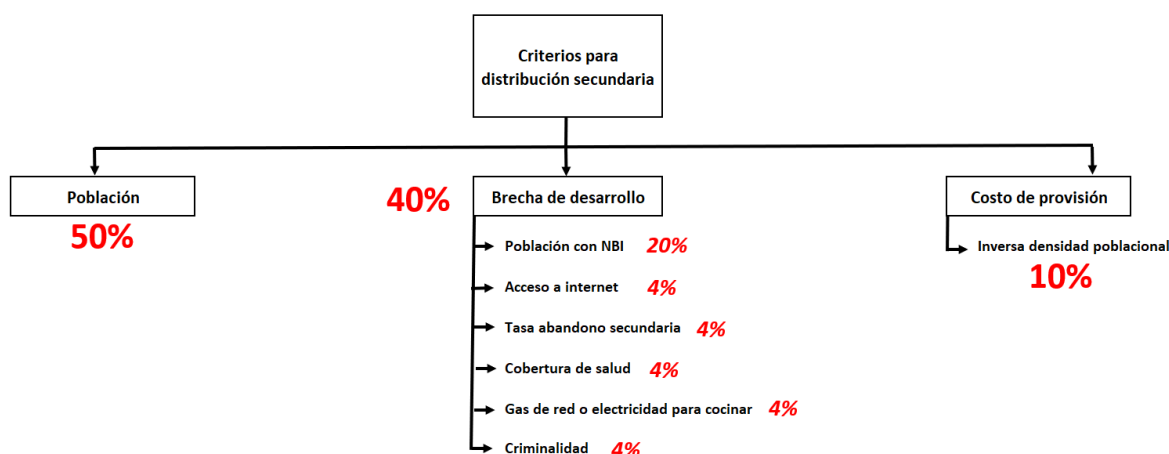
IV. Propuesta de distribución secundaria

El mandato constitucional explicita la necesidad de diseñar una ley convenio, que en su distribución secundaria siga criterios objetivos. Esta propuesta entiende que sólo es posible practicar una reforma del sistema bajo el cumplimiento de este mandato. Por eso al elegir los indicadores se tuvo en consideración lo dispuesto en el Art. 75, inc. 2.

Como se observa en el gráfico 1, la alternativa propuesta consiste en la selección de tres criterios – indicadores básicos, los cuales engloban un conjunto de ocho variables que hacen posible la determinación cuantitativa del porcentaje asignable a cada jurisdicción. En el Anexo 1 se incluyen una tabla que desglosa por variable la participación correspondiente a cada provincia junto con la fórmula matemática que determina dicha participación.

Gráfico 1

Criterios y ponderaciones propuestas para la distribución secundaria



Nota. Elaboración propia

Según lo expuesto en el gráfico, son considerados como criterios determinantes de la distribución secundaria:

1. La población:

Criterio al que se le asigna una ponderación del 50% y reparte recursos a las provincias en función de la relación entre su población y el total nacional en base a datos del Censo 2022. La inclusión de este indicador se debe a que históricamente fue parte del sistema de coparticipación argentino. En la Ley 20.221 de 1973 se le daba un peso del 65%, y en las leyes anteriores siempre tuvo al menos un 30% de ponderación. En cuanto a su justificación, responde a la necesidad de un sistema solidario cuyo reparto se haga en relación directa con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones.

2. **Brecha de desarrollo:**

Se le asigna una ponderación del 40%. La Constitución anuncia que la distribución secundaria deberá dar prioridad “al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” Aquí se reafirma un compromiso redistributivo e igualador del grado de desarrollo, objetivo que estuvo presente explícitamente en el sistema de coparticipación a partir de la Ley 20.221 de 1973, que le otorgaba una ponderación del 25% a la brecha de desarrollo.

Para hacer cuantificable la diferencia de desarrollo relativo entre las provincias, se seleccionaron seis variables, la primera recibe un 20% de peso en la distribución, las cinco restantes son ponderadas con un 4%:

- a. **Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).** Calculada como la ratio entre el total de hogares con esta característica en cada provincia y el total nacional. Este indicador refleja las privaciones en cuestiones de vivienda, sanidad, asistencia escolar y hacinamiento, refleja la privación estructural que debiera ser resuelta en un sistema que busca la igualdad de oportunidades. Los datos se obtuvieron del Censo 2010.
- b. **Acceso a internet.** Entendiendo que en el mundo moderno se convierte en una herramienta esencial para el desarrollo de habilidades a nivel educativo, laboral y el mantenimiento de una fluida comunicación. En este sentido, el cálculo se realiza sobre la base de las condiciones habitacionales de las viviendas, asignando mayores recursos a las provincias donde un menor porcentaje de viviendas tuviera acceso a internet, proporcionando en base a la diferencia respecto al promedio nacional. El cálculo se basa en los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022.
- c. **Tasa de abandono en la educación secundaria.** Se les otorgan mayores recursos a las provincias con mayores tasas de abandono en el total de la educación secundaria en relación al promedio nacional, proporcionando en base a la diferencia respecto a la media. Las tasas provienen del Relevamiento Anual de Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación para el año 2022.
- d. **Cobertura de salud.** Por este indicador se asignan directamente los recursos en base a la proporción del total de población argentina sin cobertura de salud que tiene cada provincia. Se consideraron los datos del Censo 2010.
- e. **Criminalidad.** Considerando, siguiendo a Vega & Russo (2004), que la seguridad es una cuestión prioritaria y potestad de las provincias, se selecciona el indicador más flagrante que consiste en el los homicidios dolosos cada 100 mil habitantes por jurisdicción, distribuyendo los recursos entre las provincias en proporción a la diferencia entre el valor del indicador en cada provincia y el promedio nacional en el promedio de los tres últimos años, considerando datos del Sistema Nacional de Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación.
- f. **Gas de red o electricidad para cocinar.** Considerada variable *proxy* de las condiciones energéticas de cada provincia, esta condición habitacional relevada a través de datos censales se vincula con el desarrollo sostenible reflejando tanto un aspecto ambiental, referido al acceso a combustibles limpios y la eficiencia en su

uso, como un aspecto de salud, tanto en los efectos de la polución sobre el ser humano como el costo de la inanición (Banco Mundial, 2020). Le asigna más recursos a las provincias con porcentajes más bajos de hogares con la en relación al promedio del país, proporcionando también en función del mismo. Fueron considerados los datos del Censo 2022.

La selección de los ítems c. y d. responde a que son funciones que en el devenir histórico fueron traspasándose de Nación a las provincias, mientras que el ítem e. se justifica en la función de policía correspondiente a las provincias y que absorbe un porcentaje considerable de sus recursos. De esta manera se responde a lo establecido por la Constitución que sostiene que la distribución se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones que deben realizar las provincias.

3. Costo de provisión:

Se le asigna un 10% de ponderación. La variable seleccionada para reflejar el diferencial de costo de provisión es la inversa de la densidad poblacional, prorrateando entre las provincias en base a la diferencia de densidad respecto al promedio nacional. Los datos utilizados corresponden al Censo Nacional 2022. Piffano (2005) expone que el costo de provisión per cápita de los servicios que brinda cada jurisdicción aumenta a medida que menos densa se vuelve la población, esto se debe a que a mayor densidad es más probable el aprovechamiento de economías de escala en aquellos servicios que requieren una alta inversión en infraestructura. Al considerar la inversa de la densidad poblacional, cuanto menos densa sea una provincia, más recursos recibirá por este ponderador. Este criterio también había sido parte en leyes anteriores como fue el caso de la Ley 20.221 que le otorgaba un peso del 10%.

La selección y ponderación de los criterios, junto con la viabilidad política de la propuesta presenta algunas limitaciones. Respecto al primer punto, la selección de los indicadores a utilizar se basó en la interpretación que realiza Piffano (2005) del texto de la Constitución, identificando los objetivos perseguidos en la norma, expuesta en la sección anterior. En base a dichos objetivos, se eligieron algunas variables que permiten efectivizar el cálculo, con su correspondiente argumentación teórica. Sin embargo, es imposible resumir de forma unívoca cada objetivo en un número acotado de variables, además es limitada la disponibilidad de información estadística, lo que obliga a priorizar algunos parámetros por sobre otros en función de su capacidad de síntesis del fenómeno que se quiere resolver a través de la distribución. Esta selección no está exenta de subjetividad.

La ponderación otorgada a cada variable inevitablemente presenta, tanto en el planteo teórico como en la práctica, cierto grado de discrecionalidad. Esto también se convierte en un limitante para la propuesta pues cambios en el peso otorgado a cada criterio hacen variar los recursos recibidos por cada provincia.

En este sentido, para reducir el grado de discrecionalidad en la elección de los ponderadores se recurrió tanto a las leyes vigentes con anterioridad a la Ley 23.548, como fuera mencionado; a las leyes provinciales y a propuestas presentadas por algunos autores. Por ejemplo, Vega & Diblasi (2008) presentan dos propuestas, en una de las cuales le otorga un peso

del 50% al indicador de población, y un peso de 25% en total a indicadores que abarcan la “brecha de servicios” que involucra aspectos sobre salud, educación, seguridad y justicia, el resto del peso recaen en indicadores de gastos e ingresos que no son recogidos en la presente propuesta. Bernabé (2020) propone un sistema que le otorga un peso del 45% a la brecha de desarrollo, la cual sostiene que debe incorporar indicadores referidos a la educación, la salud y la infraestructura, como el número de efectores de salud, la tasa de abandono escolar, el acceso a agua potable, el acceso a internet y calidad de vivienda.

Asimismo, en los regímenes provinciales la población es el parámetro que explica la mayor parte de la distribución, en Buenos Aires, Catamarca, Formosa, Mendoza, Neuquén y Santiago del Estero, entre un 40 y un 60% del reparto obedece a indicadores poblacionales. En Salta, Entre Ríos y La Pampa, le otorgan un peso de entre el 30 y 40%, mientras que en provincias como Chubut, Córdoba, Corrientes, La Rioja, San Luis y Santa Cruz supera el 75% (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

Para cuantificar las variables se consideraron los últimos datos disponibles, recurriendo siempre a datos oficiales, provenientes del INDEC, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Seguridad de la Nación. No todos los datos de los indicadores se actualizan con la misma periodicidad, lo que constituye una limitación adicional. Se debe a que algunas variables dependen necesariamente de datos censales.

La dimensión política presenta otro obstáculo a la propuesta. Debe considerarse que, por disposición normativa, una nueva ley convenio de coparticipación debe originarse en la Cámara de Senadores, y ser además sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente, ni reglamentada, debiendo ser aprobada por las provincias. Esto implica la necesidad de acuerdo e inclusión de mecanismos que dejen satisfechas las pretensiones de cada una de las provincias, caso contrario cada una de ellas tendría poder de veto. La concepción de una nueva ley convenio implica una definición integral del sistema, haciendo consideraciones respecto a la masa coparticipable y la distribución primaria, junto con disposiciones legales que reglamenten el funcionamiento del mecanismo. Estos aspectos escapan al objetivo planteado, pero deben ser tomados en consideración al interpretar los resultados a los que se arriba. El tratamiento exclusivo de la distribución secundaria en la propuesta se debe a que es el único elemento del sistema que se contradice explícitamente con el mandato constitucional y que por ende requiere una reforma.

Otra limitación de la propuesta consiste en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuvo el mismo tratamiento que el resto de las provincias en cada una de las variables analizadas. La densidad poblacional es una variable incomparable entre una ciudad y una provincia, sin embargo, al ser tan elevada respecto a las provincias le otorga 0% de recursos a C.A.B.A. por este criterio, no afectando al resto.

V. Ejercicio de comparación

A partir de la propuesta presentada anteriormente, se calcularon las participaciones de cada provincia en la distribución secundaria, respetando los datos oficiales disponibles y las ponderaciones señaladas.

La Tabla 1 contiene a las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se presentan en la segunda columna los porcentajes calculados para cada provincia en la distribución secundaria propuesta. La tercera columna contiene las participaciones de cada distrito en la distribución secundaria, en base a los recursos presupuestados para el año 2023 a repartirse en concepto de la coparticipación federal de impuestos referidas a la Ley 23.548 y sus modificaciones (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023). La última columna muestra la diferencia entre las dos anteriores.

Tabla 1

Porcentajes de distribución secundaria por provincia resultantes de la propuesta, comparados con la distribución vigente.

Provincia	Propuesta	Ley 23.548 presupuestado 2023	Diferencia	Provincia	Propuesta	Ley 23.548 presupuestado 2023	Diferencia
Buenos Aires	29,1%	21,2%	+7,9%	San Luis	1,7%	2,2%	-0,5%
C.A.B.A.	5,8%	2,4%	+3,4%	Jujuy	2,2%	2,7%	-0,6%
Santa Cruz	3,0%	1,5%	+1,5%	Corrientes	2,9%	3,6%	-0,6%
Chubut	2,5%	1,5%	+1,0%	Catamarca	2,0%	2,7%	-0,6%
Neuquén	2,1%	1,7%	+0,4%	Santiago del Estero	2,9%	4,0%	-1,1%
La Pampa	2,0%	1,8%	+0,2%	San Juan	2,1%	3,3%	-1,1%
Río Negro	2,5%	2,4%	+0,1%	Tucumán	3,5%	4,6%	-1,1%
Mendoza	4,0%	4,0%	0,0%	Formosa	2,4%	3,5%	-1,1%
La Rioja	1,9%	2,0%	-0,1%	Córdoba	7,0%	8,6%	-1,6%
Misiones	3,1%	3,2%	-0,1%	Entre Ríos	3,1%	4,7%	-1,6%
Tierra del Fuego	0,9%	1,2%	-0,3%	Chaco	3,2%	4,8%	-1,6%
Salta	3,3%	3,7%	-0,4%	Santa Fe	6,9%	8,8%	-1,9%

Fuente. Elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación y Ministerio de Seguridad de la Nación.

Un primer análisis de las diferencias porcentuales nos permite identificar al menos 3 grupos de jurisdicciones, las “ganadoras”, las “perdedoras” y las que no verían grandes modificaciones en sus cuotas de la distribución.

En la Tabla 2 se presentan una comparación entre los recursos per cápita que fueron presupuestados para 2023 en función de la distribución vigente y los que resultarían de aplicar los porcentajes de la propuesta presentada. Como referencia, para 2023 se presupuestaron \$225.553 por cada habitante argentino considerando el total de recursos del sistema de coparticipación. La jurisdicción que menos recursos percibe es C.A.B.A., cuyos recursos per cápita son 0.35 veces el promedio nacional, la provincia de Buenos Aires recibe 0.55 veces el promedio nacional. Las dos provincias que más recursos per cápita obtienen son Tierra del Fuego y Formosa, que reciben 2.87 y 2.67 veces el promedio nacional. Con la distribución vigente la provincia que se queda con más recursos por habitante obtiene 8.2 veces más que la jurisdicción que menos recibe, mientras que si se excluyen a estas dos la diferencia es de 4.85 veces. Con la propuesta, la diferencia entre la que más y la que menos recibe se reduce a 5.45 veces, y si consideramos las segundas que más y menos perciben la diferencia es de 3.34 veces.

Por lo tanto, como primera conclusión el sistema propuesto reduce las disparidades en los recursos per cápita recibidos por las provincias.

Estas diferencias, no obstante, corresponden exclusivamente a los fondos recibidos a través del sistema de coparticipación. Si bien un tratamiento amplio del sistema tributario argentino excede a los objetivos del trabajo, es importante señalar que no todos los recursos de las provincias tienen este origen, y además el grado de dependencia de los fondos de origen nacional varía sustancialmente entre ellas. Para contextualizar, en promedio entre 2005 y 2021, el 59.05% de los recursos tributarios de las provincias fueron de origen nacional, con la coparticipación explicando el 42.85% del total de recursos provinciales. Sin embargo, las diferencias son notorias entre jurisdicciones, por citar algunos ejemplos, C.A.B.A sólo tuvo un 12% de sus recursos con este origen, Buenos Aires un 31%, Santa Fe un 48%, Formosa un 70% (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023).

Tabla 2

Recursos per cápita en miles de pesos recibidos por cada provincia resultantes de la propuesta comparado con lo presupuestado en 2023.

Provincia	Propuesta	Ley 23.548 Presupuestado 2023	Diferencia %	Provincia	Propuesta	Ley 23.548 Presupuestado 2023	Diferencia %
Santa Cruz	\$ 935.592	\$ 474.781	+97%	Jujuy	\$ 279.989	\$ 356.435	-21%
La Pampa	\$ 574.153	\$ 523.596	+10%	San Juan	\$ 272.134	\$ 413.587	-34%
La Rioja	\$ 512.983	\$ 538.962	-5%	Corrientes	\$ 255.448	\$ 310.763	-18%
Tierra del Fuego	\$ 492.092	\$ 647.682	-24%	Misiones	\$ 248.167	\$ 258.164	-4%
Catamarca	\$ 486.002	\$ 641.923	-24%	Salta	\$ 238.014	\$ 266.351	-11%
Chubut	\$ 436.971	\$ 262.513	+66%	Entre Ríos	\$ 225.681	\$ 342.685	-34%
Formosa	\$ 405.725	\$ 601.349	-33%	Tucumán	\$ 210.857	\$ 279.642	-25%
Río Negro	\$ 344.896	\$ 331.471	+4%	Mendoza	\$ 205.230	\$ 207.229	-1%
San Luis	\$ 333.689	\$ 422.439	-21%	Santa Fe	\$ 201.006	\$ 256.443	-22%
Neuquén	\$ 297.268	\$ 239.135	+24%	C.A.B.A.	\$ 191.846	\$ 79.143	+142%
Chaco	\$ 288.605	\$ 436.953	-34%	Córdoba	\$ 182.024	\$ 223.406	-19%
Santiago del Estero	\$ 285.772	\$ 392.412	-27%	Buenos Aires	\$ 171.811	\$ 125.133	+37%

Fuente. Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

Clasificando a las provincias según los resultados, se pueden identificar cinco “ganadoras”. Hay cuatro jurisdicciones que obtendrían prorrates superiores en al menos un punto porcentual respecto a los actuales. En el caso de Santa Cruz y Chubut, la suba en la participación se explica en parte por la variable que refleja el costo de provisión. Santa Cruz es la provincia menos densa del país y Chubut es la tercera provincia menos densa. Ambas son provincias extensas y escasamente pobladas, por lo cual es esperable que proveer de los mismos servicios a sus poblaciones sea más costoso que en otras partes del país, dada la menor posibilidad de aprovechar economías de escala. Por otro lado, los servicios públicos suelen ser intensivos en el factor trabajo, que es relativamente más caro en la Patagonia que en el resto del país, aunque este indicador no ha sido considerado en la propuesta. Santa Cruz sería la provincia que más recursos per cápita recibiría, con un incremento del 97% respecto a la distribución actual, pasando de recibir 2.1 veces el promedio nacional a 4.1 veces. Chubut por su parte vería un incremento del 66% en los recursos por habitante, que implica recibir 1.9 veces el promedio nacional.

Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los dos distritos con mayores diferencias respecto a la distribución actual, como se observa en la Tabla 1. La provincia de Buenos Aires fue una de las provincias más afectadas en cuanto a la cuota recibida en el paso de la Ley 20.221 a la Ley 23.548. (CIFRA, 2010) Este distrito concentra casi el 40% de la población, en 1973 recibía un 28% de los recursos, mientras que actualmente recibe el 21%. En la propuesta planteada recibiría el 29.1%. La mayor parte de esta suba en su participación se debe al 50% de ponderación otorgada a la variable población. Mientras que lo que explica que sea menor al 38% que le correspondería si solo se aplicara ese criterio se debe a que es el tercer distrito más denso del país con su efecto sobre el costo de provisión, además es la quinta provincia con más hogares con internet, la novena con más hogares con gas de red o electricidad para cocinar y la tercera con menos abandono escolar, lo que hace que menos recursos reciba en términos de brecha de desarrollo. El hecho de que “gane” tanto sólo esta provincia es lo que explica que la mayoría de distritos “pierdan” en la distribución. De recibir tan sólo 0.55 veces el promedio nacional de recursos per cápita pasaría a recibir 0.76 veces, un incremento del 37%.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibiría 5.8% del total en la distribución secundaria, 3.4% más que en la ley vigente. Este distrito concentra el 6.8% de la población total y el 9.5% de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas del país. Estos porcentajes se compensan considerando que tiene el mayor porcentaje de hogares con acceso a internet, el segundo mayor porcentaje de hogares con acceso a gas, la cuarta menor tasa de abandono escolar, es el segundo distrito con mayor porcentaje de población con cobertura de salud y el indicador de criminalidad es menor al promedio nacional. Además, al ser el distrito más denso, recibe 0% de recursos que compensen el diferencial de costo de provisión. En caso de aplicarse la modificación propuesta, este distrito vería incrementados en un 134% sus recursos per cápita, aunque sería la tercera jurisdicción que menos dinero por habitante recibiría.

Neuquén recibiría un 0.4% más del total de recursos bajo la propuesta. Como se observa en la Tabla 2, en términos de recursos per cápita esto implica un incremento del 24% para Neuquén. Si bien, a excepción de la criminalidad, en los indicadores de desarrollo relativo no es de las peores provincias, esta suba en la distribución es efecto de la baja densidad poblacional.

Las provincias de La Pampa, Río Negro, Mendoza, La Rioja, Misiones y Salta no presentan grandes diferencias entre la distribución actual y la propuesta. En ningún caso la diferencia supera los +/- 0.5%. La Pampa y La Rioja, no obstante, pasarían a ser la segunda y la tercera provincia que más recursos per cápita recibirían, con 2.55 y 2.27 veces el promedio nacional respectivamente, mientras que en la actual distribución ocupan los lugares 5 y 4. Salta tendría una merma del 10% aproximadamente en sus recursos per cápita.

Tierra del Fuego recibiría un 0.3% menos del total respecto a la distribución actual. En este caso la caída en cuanto a recursos per cápita alcanzaría un 24%, sin embargo, se observa en la Tabla 2 que esta provincia sería la cuarta que más recursos per cápita recibiría con 2.2 veces el promedio nacional, un 34% de su cuota (0.9%) en la distribución estaría explicado por la baja densidad poblacional, mientras que en términos de población representa solo el 0.4% nacional.

Por otra parte, las jurisdicciones de San Luis, Jujuy, Catamarca y Corrientes pierden entre 0.5 y 0.6% respecto a la distribución actual. A excepción de Jujuy son provincias poco densas, y

todas presentan una brecha de desarrollo, dado que reciben recursos en promedio un 47% de los recursos por las variables consideradas dentro este criterio, mayor al 40% de ponderación. Pero la diferencia negativa se debe al porcentaje de población que tiene cada una de ellas respecto al total nacional. En cuanto a recursos por habitantes, todas estas provincias continuarían recibiendo más que el promedio nacional, Catamarca es la que más recibiría con 2.15 veces la media del país, siendo la quinta provincia con más recursos per cápita, siendo que en la actual distribución es la segunda.

Santiago del Estero, Tucumán, San Juan y Formosa tiene una diferencia de -1.1% respecto a la distribución vigente. En el caso de Tucumán la mayor parte de la caída se explica por la alta densidad poblacional, es la única de estas cuatro provincias en recibir recursos por habitante por debajo del promedio nacional (0.93 veces). En el caso de Formosa, si bien tiene una fuerte brecha de desarrollo, considerando que el 57% de los recursos que recibiría se deben a este criterio y lo que la convierte en la provincia que más recursos recibe por este criterio, su población es sólo del 1.32% del total nacional, lo que explica la caída respecto a la distribución actual. También por población se explica la caída en San Juan y Santiago del Estero, que tienen el 1.8% y 2.3% de los habitantes totales, respectivamente, esto se ve compensado tanto por brecha de desarrollo como por ser dos provincias con densidad inferior a la del total del país, ambos criterios explican el 60% de los recursos que reciben en la propuesta. Formosa pasaría a ser la séptima provincia que más recursos per cápita obtendría, siendo esta cifra 1.8 veces el promedio nacional, aunque supondría una merma del 33% respecto a la distribución actual.

Las cuatro provincias que más porcentaje de cuota en la distribución pierden con la propuesta son Córdoba, Entre Ríos, Chaco y Santa Fe. Estas caídas se explican en parte por la alta densidad poblacional, a excepción de Chaco. Córdoba y Santa Fe pierden también por ser dos de las jurisdicciones con mejor desarrollo relativo, aunque presentan diferencias entre sí. Santa Fe tiene la criminalidad más alta del país, y Córdoba la 7° más baja. Santa Fe es la 5° provincia con mejores cifras en cobertura de salud y Córdoba la 7°, ambas se encuentran dentro de las diez provincias con más acceso a internet. Ambas tienen aproximadamente sólo el 6% de sus hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, siendo dos de las cuatro mejores del país en este indicador. En la distribución actual Santa Fe recibe 1.14 veces los recursos per cápita promedios a nivel nacional, y Córdoba obtiene recursos prácticamente iguales a dicho promedio, con la modificación pasarían a recibir 0.89 y 0.81 veces el promedio, respectivamente, aproximadamente un 20% menos de recursos per cápita en cada caso.

Entre Ríos pierde 1.6% de cuota, lo que implica un retroceso del 34% en sus recursos per cápita llevándolos al nivel del promedio nacional. Se explica en parte por ser bastante densa relativamente y, por otro lado, su población ha ido cayendo en el total nacional a lo largo de las décadas. En el Censo 1970 representaba el 3.5% del país, en 2001 el 3.2% y actualmente el 3.1%, por lo que el porcentaje que tiene en la distribución vigente ha quedado desfasado. En el caso de Chaco, si bien recibe 1.6% menos que en la distribución actual, es el segundo distrito, detrás de Formosa, que más se ve compensado por brecha de desarrollo. El 53% de los recursos que recibiría se deben a este criterio. La caída se explica por su población, que sólo representa el 2.5% del total nacional y además por ser una provincia cuya densidad poblacional no es muy diferente a la media nacional. La cuota que le correspondería en la distribución (3.2%) la

colocaría como la 11va provincia que más recursos per cápita recibiría, con 1.3 veces el promedio nacional.

Un punto que surge al analizar los resultados es que existen jurisdicciones “ricas” que se ven beneficiadas en gran medida, mientras que algunas “pobres” o de menor desarrollo relativo pierden en la distribución. Si bien es criticable políticamente, no era objetivo establecer el grado de justicia de la distribución sino observar si al aplicar criterios objetivos de reparto se alcanzaban coeficientes de coparticipación sustancialmente diferentes a los actuales. Sin embargo, sí es cierto que cualquier modificación política del régimen de coparticipación requeriría una concepción amplia del sistema tributario argentino y las fuentes provinciales de recursos para equiparar los recursos entre las jurisdicciones.

VI. Reflexiones finales

Un Estado federal, como es el caso de Argentina, exige una coordinación entre las provincias y la Nación para que cada jurisdicción pueda cumplir sus funciones y obtener los recursos que hagan posible su accionar. Para resolver la recaudación y distribución de recursos nuestro país instauró un mecanismo de coordinación, el sistema de coparticipación, que se caracteriza por tener tres elementos centrales, la masa coparticipable, la distribución primaria y la distribución secundaria.

Existen varios criterios que pueden guiar la distribución secundaria, dentro de los cuales pueden incluirse numerosas variables que los hagan aplicables en la práctica. Así un sistema puede realizar el reparto basándose en un criterio devolutivo, redistributivo, de eficiencia, o bien combinar indicadores vinculados a varios de ellos para intentar alcanzar múltiples objetivos.

A lo largo de la historia hubo varias leyes que reglamentaron el sistema de coparticipación en Argentina. En cuanto a la distribución secundaria, la Ley 23.548 de 1988 vigente en la actualidad, es la primera ley de coparticipación que no incluye criterios objetivos que determinen los porcentajes de cada provincia, sino que están fijos.

La Constitución luego de su última reforma en 1994, expresa explícitamente la necesidad de sanción de una nueva ley de coparticipación, para la cual estableció un plazo de dos años hasta la fecha incumplido. En el inciso 2 del artículo 75 está determinado que la distribución secundaria debe contemplar “criterios objetivos de reparto”, siendo “equitativa, solidaria y dando prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.”

A partir de la interpretación del texto constitucional se planteó una propuesta de reforma que sigue tres grandes indicadores, la población, la brecha de desarrollo y el costo de provisión, que se efectivizan en el cálculo a partir de ocho variables cuantitativas. La propuesta no está exenta de limitaciones por la necesidad de sintetizar la situación provincial en un número acotado de variables, por la disponibilidad y oportunidad de la información estadística que permita el cálculo, como por las consideraciones políticas que establecen una distancia importante entre el ejercicio teórico y la viabilidad legislativa. Los indicadores considerados incluyen a la población de cada distrito, los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, el acceso a internet de los hogares, la tasa de abandono en la educación secundaria, los porcentajes

de cobertura de salud de la población, el gas de red o electricidad para cocinar en los hogares, la criminalidad y la densidad poblacional.

Las participaciones de cada provincia fueron calculadas ponderando las variables y se identificaron diferencias respecto a la distribución vigente. Como primera conclusión, la propuesta reduciría la disparidad entre los extremos, considerando que en la distribución vigente la provincia que más recibe obtiene más de 8 veces los recursos per cápita de la jurisdicción que menos recibe, dicha cifra se reduciría a 5.5 veces. Estas cifras corresponden tan sólo a los recursos percibidos en concepto de coparticipación, existen diferencias en la importancia de los recursos coparticipados en el total de ingresos provinciales entre jurisdicciones que son relevantes.

Por otro lado, la incorporación de los criterios mencionados genera modificaciones diferentes en las cuotas de participación de las provincias. Pueden identificarse tres grupos, las que se verían beneficiadas por la propuesta, las que se verían perjudicadas y las que no presentan grandes diferencias entre el sistema vigente y el planteado.

Resultan “ganadoras” las provincias de Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los primeros casos se debe al costo de provisión, mientras que en los últimos dos mejoran su participación al ser incorporada la población como variable determinante, aunque se compensa por el grado de desarrollo relativo y su alta densidad. Mientras que con la mejora Santa Cruz se convertiría en la provincia que más recursos per cápita recibiría, Buenos Aires y C.A.B.A seguirían en la cola de la distribución recibiendo recursos per cápita por debajo del promedio nacional, aunque mejorarían en este sentido ya que el dinero por habitante que obtendrían pasaría a ser 0.76 y 0.85 veces el promedio nacional, respectivamente, muy superiores a los actuales 0.55 y 0.35.

La Pampa, Río Negro, Mendoza, La Rioja, Misiones y Salta no presentan grandes diferencias en sus cuotas si se toma en cuenta la propuesta y se la compara con la distribución actual. La Pampa y La Rioja, sin embargo, pasarían a ser la segunda y tercera provincia que más recursos per cápita recibirían, lo que se explica por baja densidad poblacional y por la brecha de desarrollo.

El resto de provincias verían reducidos sus prorratesos en la distribución secundaria con la propuesta. Córdoba y Santa Fe tendrían un 20% menos de recursos per cápita, lo que las colocaría por debajo del promedio nacional, producto del alto desarrollo relativo y la densidad poblacional alta en estas provincias. Entre Ríos ve disminuida su cuota, pero se debe fundamentalmente a la caída que ha ido experimentando en su población respecto al total nacional.

Las restantes provincias son Tierra del Fuego, Chaco, San Luis, Jujuy, Catamarca, Corrientes, Santiago del Estero, Tucumán, San Juan y Formosa. Si bien todas ellas verían reducidos sus recursos per cápita con la reforma planteada, todas seguirían obteniendo recursos por encima del promedio nacional, con la sola excepción de Tucumán. Algunas de ellas se encontrarían entre la que más recursos per cápita recibirían como es el caso de Formosa, Tierra del Fuego y Catamarca.

El sistema de coparticipación debe analizarse de forma íntegra, una redefinición del mismo debe considerar no sólo la distribución secundaria sino también la masa coparticipable y la distribución primaria. Así también debe contemplarse el sistema tributario en el que se encuentra inmerso, que involucra fuentes provinciales de recursos y tributos no coparticipados que en su conjunto crean las disparidades existentes entre las jurisdicciones. Sería positivo que políticamente se den las discusiones necesarias para dar el paso a una nueva ley convenio, que respete el espíritu que quedó consagrado en la Constitución en su reforma de 1994. La inclusión de indicadores objetivos debería reducir la arbitrariedad en el reparto de recursos y favorecer una igualación de las oportunidades a lo largo y ancho del país, reduciendo las brechas de desarrollo y compensando a las provincias que por cuestiones técnico-económicas precisan realizar un gasto mayor para brindar los mismos servicios. La propuesta presentada es un aporte a la discusión, pero tiene sus limitaciones que podrían ser superadas con una actitud política deliberada de reforma, acompañada del estudio de una gama aún más amplia de variables y el relevamiento de datos necesarios de forma periódica.

VII. Bibliografía

Argentina, C. N. (1994). Artículo 75, inciso 2.

Banco Mundial. (2020). *The State of Access to Modern Energy Cooking Services*. Washington.

Bernabé, N. (2 de diciembre de 2020). Un sistema de coparticipación para cerrar las brechas de desarrollo a nivel federal. *Visión Desarrollista*.

Cetrángolo, O., & Jimenez, J. P. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 293-327.

CIFRA. (2010). *El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad*. Buenos Aires.

Consejo Federal de Inversiones. (2014). *Luces y sombras del federalismo fiscal. Argentina y el mundo*. Provincia de Buenos Aires.

Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2014). Regímenes Provinciales de coparticipación de recursos a los gobiernos locales en Argentina. 47° *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*.

Dirección de Relaciones Fiscales, C. (2015). *Coparticipación Federal de Impuestos: Alternativas de Distribución Secundaria bajo Criterios Objetivos de Reparto*. Buenos Aires.

Dirección Nacional de Asuntos Pronviciales. (2023). *Recursos Tributarios Provinciales*. Obtenido de <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1993). *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires.

- González Cano, H. (1982). *Manual de Finanzas Provinciales o Estadales*.
- Morado, N. (2013). Regímenes de transferencias del gobierno central a las provincias. *Tesis de grado*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2020). *Federalismo Fiscal en Argentina. Evolución Reciente y Perspectiva Histórica*.
- Piffano, H. (2005). Nota 1. Federalismo fiscal: una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales. En *Notas sobre federalismo fiscal-Enfoques positivos y normativos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Piffano, H. (2005). Nota 4. Federalismo fiscal en argentina: teoría, práctica y lineamientos para el nuevo acuerdo fiscal federal. En *Notas sobre federalismo fiscal-Enfoques positivos y normativos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2*.
- Porto, A. (2019). *Temas de Políticas Públicas. Trabajos de investigación y de divulgación*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A., & Garriga, M. (2022). La distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. ¿Un socio oculto? *Blog de Economía del Sector Público. Departamento de Economía FCE-UNLP*.
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/estado-federal>
- Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. *Estado abierto Vol. 5 N°3*, 95-143.
- Vega, J., & Diblasi, J. (2008). Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas. *Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Vega, J., & Russo, E. (2004). Coparticipación Federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto. *Anales de la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.

VIII. Anexo 1.

La tabla contiene la distribución por distrito y el desglose por variable. Debajo se encuentra la fórmula utilizada para el cálculo.

Provincia	% Distribución secundaria	Población	Aporte de cada variable al % de distribución						
			Hogares con NBI	Gas o electricidad para cocinar	Acceso a Internet	Tasa de abandono escuela secundaria	Cobertura Salud	Criminalidad	Densidad Poblacional
C.A.B.A.	5,76%	3,39%	1,89%	0,02%	0,06%	0,12%	0,14%	0,14%	0,00%
Buenos Aires	29,07%	19,08%	7,87%	0,12%	0,11%	0,11%	1,53%	0,20%	0,05%
Catamarca	2,01%	0,47%	0,16%	0,28%	0,21%	0,13%	0,04%	0,07%	0,66%
Chaco	3,18%	1,24%	0,47%	0,33%	0,22%	0,25%	0,17%	0,25%	0,24%
Chubut	2,54%	0,65%	0,26%	0,04%	0,13%	0,17%	0,04%	0,21%	1,04%
Córdoba	6,97%	4,32%	1,70%	0,15%	0,13%	0,14%	0,30%	0,11%	0,12%
Corrientes	2,95%	1,30%	0,44%	0,33%	0,25%	0,15%	0,13%	0,14%	0,21%
Entre Ríos	3,10%	1,55%	0,62%	0,23%	0,15%	0,15%	0,12%	0,13%	0,15%
Formosa	2,37%	0,66%	0,23%	0,33%	0,26%	0,22%	0,08%	0,23%	0,35%
Jujuy	2,15%	0,87%	0,29%	0,21%	0,20%	0,18%	0,08%	0,14%	0,19%
La Pampa	2,02%	0,40%	0,18%	0,03%	0,09%	0,14%	0,03%	0,07%	1,10%
La Rioja	1,90%	0,42%	0,15%	0,28%	0,14%	0,15%	0,04%	0,05%	0,67%
Mendoza	3,98%	2,19%	0,81%	0,11%	0,15%	0,17%	0,18%	0,17%	0,21%
Misiones	3,06%	1,39%	0,50%	0,32%	0,22%	0,24%	0,13%	0,18%	0,07%
Neuquén	2,08%	0,79%	0,28%	0,04%	0,13%	0,17%	0,05%	0,25%	0,36%
Río Negro	2,53%	0,83%	0,33%	0,05%	0,14%	0,23%	0,06%	0,16%	0,74%
Salta	3,30%	1,56%	0,49%	0,17%	0,22%	0,20%	0,16%	0,20%	0,30%
San Juan	2,14%	0,89%	0,29%	0,15%	0,22%	0,14%	0,08%	0,06%	0,30%
San Luis	1,74%	0,59%	0,21%	0,15%	0,13%	0,11%	0,05%	0,11%	0,39%
Santa Cruz	3,00%	0,36%	0,13%	0,02%	0,09%	0,16%	0,01%	0,18%	2,06%
Santa Fe	6,88%	3,86%	1,68%	0,16%	0,13%	0,21%	0,28%	0,45%	0,10%
Santiago del Estero	2,90%	1,14%	0,36%	0,25%	0,31%	0,19%	0,14%	0,14%	0,36%
Tierra del Fuego	0,90%	0,21%	0,06%	0,04%	0,10%	0,11%	0,01%	0,07%	0,30%
Tucumán	3,46%	1,85%	0,61%	0,19%	0,21%	0,15%	0,15%	0,28%	0,04%
Total	100,00%	50,00%	20,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	10,00%

$$\pi_i = 0,5 * \left(\frac{p_i}{\sum p_i} \right) + 0,1 * \left[\frac{\left(\frac{1}{dn_i} \right)}{\sum \left(\frac{1}{dn_i} \right)} \right] + 0,4 * \left[0,5 * \left(\frac{NBI_i}{\sum NBI_i} \right) + 0,1 * \left(\frac{a_i/\tilde{a}}{\sum a_i/\tilde{a}} \right) + 0,1 * \left(\frac{b_i/\tilde{b}}{\sum b_i/\tilde{b}} \right) + 0,1 * \left(\frac{c_i/\tilde{c}}{\sum c_i/\tilde{c}} \right) + 0,1 * \left(\frac{d_i/\tilde{d}}{\sum d_i/\tilde{d}} \right) + 0,1 * \left(\frac{e_i}{\sum e_i} \right) \right]$$

π_i es la participación de la i-ésima provincia en la distribución secundaria
 p_i es la población de la i-ésima provincia
 dn_i son los habitantes por km² en la i-ésima provincia
 NBI_i es el número de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en la i-ésima provincia
 a_i es el porcentaje de hogares sin acceso a internet en la i-ésima provincia

b_i es la tasa de abandono en la escuela secundaria en la i-ésima provincia
 c_i es el porcentaje de hogares sin gas de red o electricidad para cocinar en la i-ésima provincia
 d_i es la cantidad anual de homicidios dolosos cada 100 mil habitantes de la i-ésima provincia
 e_i es la población sin cobertura de salud de la i-ésima provincia
 El símbolo ~ encima de alguna variable se refiere al valor de la misma para el total del país