

# Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos

Por *Dante Sabatto\**

## Resumen

Este artículo busca identificar y clasificar los principales mecanismos de distribución político-jurídica de recursos públicos en la Argentina. Debido a las características que asume el federalismo en este país, el Estado nacional centraliza una proporción importante de la recaudación fiscal, así como de ciertos insumos críticos. Sin embargo, existen herramientas legales que disponen la asignación de estos recursos a las veintitrés provincias y la capital del país. En la investigación, se elaboró una tipología de los parámetros y criterios que pueden incluirse en estas normativas para determinar o condicionar la distribución. De este modo, es posible analizar la pertinencia de los mecanismos, ya sea desde una perspectiva que privilegia la eficiencia en la gestión pública o una que valore la búsqueda de mayor equidad social. En primer lugar, se realizó un relevamiento de cuatro experiencias comparables de países latinoamericanos. En segundo lugar, se aplicó la clasificación construida a doce mecanismos de distribución vigentes en la Argentina, entre los que se cuentan la Coparticipación Federal de Impuestos, la Ley de Financiamiento Educativo y la representación en el Poder Legislativo.

## Palabras clave

Federalismo fiscal, distribución de recursos, coparticipación.

## Abstract

This article aims to identify and classify the main procedures for the political and legal distribution of public resources in Argentina. Due to the characteristics of the federal organization of this country, the national state centralises an important amount of the tax revenue, as well as certain critical supplies. However, there are legal tools that determine the allocation of these resources to the twenty three

---

\* Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública de la Argentina (INAP).

dantesabatto@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5636-6624>

provinces and the capital city. This research produced a typology of the parameters and criteria that might be included in these regulations to condition distribution. Thus, it is possible to analyse the relevance of these procedures, either from a perspective that favours efficiency in public management or one that values higher social equality. Firstly, a review of four comparable experiences of Latin American countries was conducted. Secondly, the classification was applied to twelve current systems of distribution, including the Federal Tax Sharing Agreement, the Law of Education Funding and representation in the Legislative Power.

## **Key words**

Fiscal federalism, resource distribution, Federal Tax Sharing Agreement.

## **1. Introducción**

La República Argentina es un país federal que reconoce, a través de su Constitución, algunas actividades a cargo del Gobierno nacional y otras de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que la conforman. En consecuencia, se han desarrollado a lo largo de la historia diversos procesos orientados a modificar las relaciones políticas y financieras entre los distintos niveles de gobierno. Estas transformaciones no deben entenderse en un sentido unilineal, sino que implican algunas tendencias en el sentido de la centralización y otras de signo opuesto.

La Argentina presenta importantes desequilibrios geográficos entre sus distintas regiones, con brechas significativas en la calidad de vida, el desarrollo económico, la pobreza y el desempleo. Esto tiene implicancias de gran relevancia en la organización fiscal del país, debido a que el Estado nacional se ocupa de recaudar una parte mayoritaria de los recursos, mientras que las provincias tienen presupuestos crecientes. Sobre todo, a partir de la descentralización de servicios públicos que financian, en parte, con sus recursos propios y, en mayor medida, con las transferencias del Estado nacional.

Como consecuencia de esta situación, a partir de 1935, se desarrolló una serie de mecanismos de Coparticipación de impuestos, a través de los cuales la

Nación distribuye ingresos entre las provincias. Este instrumento cuenta con una distribución primaria que divide los recursos entre el Estado nacional y las provincias, y luego una secundaria que determina el porcentaje que corresponde a cada una de estas jurisdicciones del total separado para ellas (Garat, 2008). En la actualidad, la distribución secundaria se basa en porcentajes fijos que fueron establecidos en 1988 y prorrogados desde entonces.

Al respecto, es importante señalar, por un lado, la inexistencia de criterios objetivos explícitos en la definición de estos porcentajes que resultaron de leves modificaciones a las/os empleadas/os en los tres años previos —en los que no había ley vigente—, y que, además, fueron estipulados en función de las necesidades de las provincias. Por otra parte, han cobrado gran relevancia otros mecanismos auxiliares, como el Fondo del Conurbano (para la Provincia de Buenos Aires) o los Aportes del Tesoro Nacional (de carácter discrecional), que sirvieron para atenuar los desequilibrios resultantes de los porcentajes fijos.

Esta centralización de la gestión de recursos agrava los desequilibrios antes mencionados. De este modo, se ha configurado una estructura nacional marcada por una predominancia geográfica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), formada por la capital y los municipios adyacentes del conurbano bonaerense. Este centralismo, que se desarrolla tanto en el sentido económico como en el administrativo y demográfico, tiene severas consecuencias negativas tanto para el interior del país como para el AMBA. En consecuencia, el diseño de políticas de descentralización orientadas por la búsqueda de equidad social resulta crucial (Sabatto y Doberti, 2020). Esto no puede implicar una reducción de la importancia del Estado nacional, debido a que su rol como actor interventor resulta insustituible, y constituye un elemento central del paradigma igualitario que debe guiar las políticas de descentralización (Oszlak, 2003).

Debido a ello, es preciso considerar las herramientas con las que cuenta el Estado nacional para administrar recursos y para vincularse con los restantes niveles de la Administración Pública. El objetivo de este artículo es analizar mecanismos de distribución de recursos federales en la Argentina, e identificar los criterios y parámetros que orientan el diseño de las diversas fórmulas y

prorrataadores. La Coparticipación Federal de Impuestos es el más importante de estos mecanismos, pero existen otros elementos a los que también se aplican instrumentos de esta clase, que serán estudiados con el fin de representar la diversa estructura de vínculos entre jurisdicciones y jerarquías.

## **2. Marco conceptual y antecedentes**

Los Estados necesitan distribuir recursos, tributarios o de otro tipo, entre los diversos espacios geográficos que los componen. Pero no lo hacen en las mismas condiciones, debido a ciertas variables que influyen en estos procedimientos: la organización y el tamaño del aparato estatal —de acuerdo a si es de carácter unitario o federal, al grado de autonomía con el que cuentan los niveles administrativos—; la ubicación territorial de los recursos naturales; la capacidad económica de los gobiernos regionales o locales; el desarrollo histórico de la estructura burocrática; las relaciones de poder existentes; y los valores que orientan a determinados gobiernos a priorizar ciertos parámetros en lugar de otros.

Esta última dimensión cobra particular importancia en la elaboración de mecanismos de distribución. En términos generales, pueden identificarse dos paradigmas vinculados a los objetivos que se intenta alcanzar: por una parte, aquellos orientados a la búsqueda de mayor eficiencia; por la otra, aquellos que tienen como propósito lograr una mayor equidad (Porto y Sanguinetti, 1996). Debe notarse que estos marcos no son mutuamente excluyentes y que, en términos generales, suele presentarse una combinación de ambas, si bien uno de los polos tiene mayor relevancia.

Es preciso aclarar el sentido de estos términos. Por un lado, la eficiencia refiere a una minimización de los recursos empleados para obtener los máximos resultados posibles y apunta al cumplimiento de ciertos fines preestablecidos (Rueda López, 2011). Por el otro, para definir la equidad, es importante distinguirla de la homogeneidad: mientras que esta última implica una asignación idéntica a cada parte, la equidad toma en consideración los desequilibrios previamente existentes y busca reducirlos o resolverlos (Restrepo-Botero, 2012).

Otro factor que debe tenerse en consideración es la distinción entre la equidad regional y la personal, es decir, entre distintas entidades geográficas y administrativas, por un lado, y entre las/os habitantes del Estado, por el otro (Piffano, 2003). Es posible que distintas regiones tengan la misma cantidad de ingresos, pero, simultáneamente, niveles muy heterogéneos de desigualdad al interior de cada una.

A continuación, se citan algunas de las razones principales que justifican la existencia de transferencias intergubernamentales. En primer lugar, la existencia de desequilibrio vertical (entre el Estado nacional y los subnacionales), debido a las diferencias entre las potestades de recaudación y gasto público existentes entre distintos niveles de gobierno; es decir que las jurisdicciones subnacionales tienden a ser deficitarias, mientras que el Estado nacional suele ser superavitario. Este factor, ponderado principalmente por los enfoques eficientistas, se vincula directamente con la distribución primaria de recursos, es decir, la que determina del monto total el porcentaje que corresponde al Estado nacional y el que debe ser destinado a las provincias.

En segundo lugar, los desequilibrios horizontales (entre gobiernos subnacionales) pueden ser subsanados por transferencias que busquen la equidad regional, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades o de provisión de servicios en todo el territorio. Este elemento también puede ser considerado desde el punto de vista de la eficiencia, ya que, si existieran diferencias entre los estados subnacionales, podrían originarse migraciones entre ellas (Porto, 2019). Esta cuestión se asocia a la distribución secundaria, aquella que define, del total de recursos destinados a las provincias, qué proporción corresponde a cada una de ellas. Por otra parte, las transferencias pueden tener como objetivo aumentar el financiamiento de ciertos servicios públicos progresivos o planes sociales; de esta manera, se apunta a la distribución personal del ingreso (Porto y Sanguinetti, 1996).

Además, es importante considerar la contradicción entre la teoría del federalismo fiscal, de acuerdo a la cual: «los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares donde los impuestos locales permiten internalizar los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios» (Cetrángolo y Jiménez, 2004, p. 121), y las dificultades existentes al

intentar llevar a cabo una descentralización efectiva de las potestades tributarias. Resulta importante señalar que los autores sostienen que esto muchas veces conlleva una pérdida tanto de eficiencia como de equidad.

No es objeto de este trabajo catalogar todos los justificativos posibles de las transferencias intergubernamentales, sino analizar y clasificar los principales criterios que los guían, y aplicar esta tipología a ciertos casos específicos de la Argentina. Para esto, es preciso considerar otra dimensión además de la económica: la variable política. En efecto, los distintos niveles de gobierno entablan negociaciones entre sí, así como los distintos partidos o coaliciones que ejercen cargos públicos. En este sentido, González y Mamone (2011) identifican una amplia serie de elementos que influyen en la distribución: económicos, fiscales, estructurales o geográficos, político-electorales, institucionales e ideológicos. Los autores consideran que los factores políticos tienen un peso fundamental, pero los distinguen de las dos clases de criterios arriba mencionados: tanto la eficiencia como la equidad son considerados como parámetros *programáticos*, mientras que los basados en negociaciones son *discrecionales*. Por su parte, Bonvecchi y Lodola (2012) entienden la discrecionalidad como un continuo, que puede subdividirse en niveles alto, medio y bajo.

En resumen, los parámetros que orientan la distribución de recursos federales surgen de un programa definido por valores, que, en términos generales, consiste en una combinación de criterios de eficiencia y de equidad donde se prioriza uno de estos términos. Distintos gobiernos pueden establecer diversos mecanismos en la distribución primaria y secundaria de los recursos, con el objeto de lograr una mayor eficiencia del gasto, una reducción de los desequilibrios entre regiones o entre ciudadanas/os. Asimismo, negociaciones de orden político y electoral pueden influenciar en el diseño de estas herramientas.

Hasta este punto, se ha utilizado el término *transferencias intergubernamentales* para nombrar cualquier herramienta que distribuye recursos entre niveles estatales, sin considerar el tipo de insumos repartidos, su origen ni el carácter institucional del mecanismo, pese a que se ha tomado como modelo el de mecanismos de distribución de impuestos. Es importante hacer algunas aclaraciones: en primer lugar, los recursos no son necesariamente monetarios.

En este artículo, la noción de recurso es empleada también para hacer referencia a insumos sanitarios o a la creación de dependencias públicas en el interior, entre otros casos. En segundo lugar, el Presupuesto Nacional es otro instrumento que puede servir a la transferencia de recursos. En el caso argentino, resulta útil la clasificación establecida por Uña, Cogliandro y Bertello (2009), quienes señalan que existen «Programas de Transferencia a las Provincias» en el Presupuesto que funcionan en forma paralela a la coparticipación impositiva.

Esto puede vincularse con otra dimensión de las transferencias: estas pueden ser condicionadas o incondicionadas, de acuerdo a si el Estado nacional establece o no a qué fines o servicios deben ser destinadas. Esto se relaciona con la rendición de cuentas (*accountability*) entre niveles administrativos, así como las políticas de transparencia y correcta fiscalización. Asimismo, debe notarse que los objetivos programáticos del Gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales pueden diferir, por lo que esta dimensión cobra una relevancia crucial. En este sentido, Bonvecchi y Lodola (2012) hacen referencia a un doble sentido de la discrecionalidad de las transferencias, ya que a la discrecionalidad del presidente se suma la de los gobernadores, es decir, la posibilidad de definir el destino de los fondos recibidos.

Para poder analizar los parámetros implícitos en un mecanismo de distribución específico, resulta imprescindible estudiar las fórmulas que determinan los porcentajes destinados a cada repartición. Estos algoritmos se componen de prorrrateadores que asignan un valor determinado a ciertas variables de las jurisdicciones a las que se destinan los recursos. A partir de los aportes de González y Mamone (2011), y Porto (2004), es posible definir una tipología de estos distribuidores compuesta por cinco clases.

En primer lugar, se deben considerar prorrrateadores definidos discrecionalmente, es decir, sin seguir criterios objetivos explícitos. Como se ha señalado, estos distribuidores pueden resultar de negociaciones o acuerdos políticos, y se expresan en porcentajes fijos<sup>1</sup>. En algunos casos, estos indicadores surgen de

---

<sup>1</sup> Este artículo se enfoca específicamente en la definición de los destinos y de los montos transferidos. Sin embargo, como señalan Bonvecchi y Lodola (2012), la discrecionalidad tiene otras dimensiones, entre ellas el *timing* y la asignación específica.

parámetros subyacentes que guardan relación con los criterios siguientes, pero se desactualizan con el paso del tiempo. También se incluyen transferencias reservadas para casos de urgencia.

En segundo lugar, se identifican criterios igualitarios, no equitativos, sino homogéneos. En este caso, tampoco se consideran variables específicas de las reparticiones territoriales, pero sí existe un parámetro: el trato idéntico a todas las partes.

En tercer lugar, se hallan los prorrateadores proporcionales. Estos ponderan una característica específica de cada provincia, la población o la superficie, y distribuyen los recursos de modo proporcional a este indicador. En este punto se encuentra ya una cierta apreciación de criterios equitativos, sobre todo en el sentido horizontal. En el caso de que se trate de la población, las transferencias serán idénticas si se las considera per cápita.

En cuarto lugar, existen prorrateadores redistributivos, que buscan beneficiar a aquellas jurisdicciones: «con bajos niveles de actividad económica o demográfica» (Porto, 2004, p. 26). Múltiples distribuidores pueden considerarse en esta categoría: la brecha de desarrollo, el inverso de la población, la densidad poblacional, entre otros. También en este punto los criterios generales se vinculan con la equidad.

En quinto lugar, finalmente, se identifican distribuidores devolutivos, vinculados a parámetros eficientistas. Estos prorrateadores buscan «devolver» recursos a las jurisdicciones con mayor actividad económica, al transferir más cantidad a las que más poseen. Entre ellos, pueden identificarse: la recaudación (dentro de la jurisdicción) del impuesto distribuido, esfuerzo tributario y recursos provinciales propios.

Existe en la Argentina un gran número de artículos y trabajos acerca de transferencias intergubernamentales, federalismo fiscal y sistemas de distribución de recursos. A la bibliografía ya citada, pueden añadirse —a modo de ejemplo y sin intención de consignar una lista completa— los textos de Pírez (1986), Porto (1990), Dalla Via y Garat (1998), Manzanal (2007), Cao (2008) y la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2008). Asimismo, mucha bibliografía aborda la cuestión de los factores causales de

las transferencias desde una perspectiva política, con el reparto discrecional puesto en primer plano; este punto de vista puede verse en Jones (2001), Porto y Sanguinetti (2001), Lodola (2005), y González y Mamone (2011).

Este artículo busca realizar un abordaje integral de los posibles determinantes de la distribución de distintas clases de recursos. Estudios similares pueden encontrarse en Bonvecchi y Lodola (2012), trabajo que debe destacarse por el gran número de mecanismos estudiados: los autores analizan y clasifican estas herramientas a partir de la variable discrecionalidad. También se desarrolla en Capello, Figueras, Airaudo y Degiovanni (2015) una comparación internacional similar a la abordada en el siguiente apartado, y se clasifican en forma concisa los criterios de múltiples transferencias intergubernamentales de la Argentina.

### **3. Las experiencias latinoamericanas**

En esta sección se presentan brevemente algunos esquemas de distribución de recursos federales en países de América Latina, con el objeto de establecer comparaciones con el caso argentino. Para ello, se hace foco en las herramientas de asignación de recursos provenientes de la recaudación impositiva, debido a que esto permite establecer relaciones, similitudes y diferencias entre los distintos países y es el elemento de mayor impacto económico. No debe soslayarse el hecho de que los diversos Estados cuentan con diferentes grados de centralización recaudatoria y de descentralización del gasto, estructuras productivas, administraciones públicas y alianzas políticas, todos ellos factores que inciden en gran medida sobre la determinación de los instrumentos distributivos. Sin embargo, es posible extraer ciertas conclusiones de interés de un análisis generalizado de estos esquemas.

Un antecedente de gran relevancia para este análisis es el estudio comparativo completo realizado por Capello *et al.* (2015). Los autores comparan los sistemas de reparto de recursos en la Argentina con los de siete países: Australia, Brasil, Canadá, Colombia, España, India y México. Este artículo, al dedicarse no solo a sistemas análogos a la coparticipación, sino también a otras clases de mecanismos, permite dar cuenta de las grandes disparidades en los criterios de distribución

entre distintos Estados. En esta sección, se despliega un análisis de carácter más reducido, donde se toman exclusivamente los principales instrumentos de reparto de recursos fiscales de algunos países latinoamericanos, con el objeto de construir una base de comparación que permita una mejor comprensión del caso argentino.

Los países seleccionados en el presente artículo son México, Brasil, Perú y Bolivia. De este modo, se toman dos casos de Estados federales (Brasil y México, que son asimismo los países más grandes, en términos de población y de superficie, de América Latina), y dos unitarios. Respecto a estos últimos, Bolivia y Perú, su población es significativamente menor a la argentina. Se construyó de esta manera una serie de casos con múltiples divergencias, que permite dar cuenta de la diversidad de factores que influyen en la distribución de recursos.

### 3.1 México

En los Estados Unidos Mexicanos, el régimen de distribución federal de impuestos es denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este mecanismo tiene su origen en la creación en 1942 de un sistema de participaciones fiscales que tuvo sucesivas modificaciones hasta 1979, cuando se instauró el SNCF como funciona actualmente. Dentro de este sistema, la principal herramienta es el Fondo General de Participaciones (FGP), creado en 1990 y modificado en 1995 (Pérez Guadian, 2000; Manzanal *et al.*, 2006). El porcentaje de la recaudación destinado a este Fondo ha aumentado gradualmente hasta llegar al 20 %.

Desde el 2007, el FGP es distribuido a cada entidad federativa (estado)  $i$ , en un año  $t$ , a través de la siguiente fórmula:

$$P_{it} = P_{i07} + \Delta FGP_{07t} (0,6C1_{it} + 0,3C2_{it} + 0,1C1_{it})$$

Donde

$P_{i07}$  es el monto distribuido a la entidad  $i$  en el año 2007 (último año en que la distribución seguía otro mecanismo).

$\Delta FGP_{07t}$  es el crecimiento del FGP entre 2007 y el año de distribución  $t$ .

$C1_{i,t}$ ;  $C2_{i,t}$ ;  $C3_{i,t}$  son coeficientes de distribución. El 60 % se distribuye de acuerdo a  $C1$ , que calcula el crecimiento del producto interno bruto de la entidad. El 30 %, de acuerdo a  $C2$ , que calcula el incremento en la recaudación local. Finalmente, el 10 % es distribuido de acuerdo a  $C3$ , que calcula el nivel de la recaudación local (Ley de Coordinación Fiscal, 1978; Arechederra Mustre y Carbajal Zúñiga, 2017).

De acuerdo con la clasificación de prorratores resumida previamente, debe notarse que el algoritmo actual está formado por distribuidores de carácter devolutivo. Dentro de ellos, es posible distinguir entre  $C2$  y  $C3$ , que se basan en criterios de eficiencia fiscal al ponderar el incremento de la recaudación, y  $C1$ , que, si bien debe considerarse de tipo devolutivo, implica también la consideración de parámetros proporcionales, ya que la población es un factor esencial en el PIB (que no es considerado per cápita).

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_j \frac{PIB_{j,t-1}}{PIB_{j,t-2}} n_j} \quad C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_j \Delta IE_{j,t} n_j} \quad C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_j IE_{j,t-1} n_j}$$

### 3.2 Brasil

Brasil, al igual que México, es un Estado federal, pero cuenta con una centralización fiscal aún mayor. La distribución fiscal entre los estados es determinada por los artículos 157 a 162 de su Constitución nacional, enmendados en múltiples oportunidades en los primeros años del siglo XXI. El sistema consiste en dos fondos, el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE), y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). En la distribución primaria, se asigna 21,5 % del total de la recaudación de impuestos al primero y 22,5 % (al que debe sumarse 2,0 % distribuido en fechas específicas) al segundo.

Durante décadas, el FPE fue distribuido entre los estados por coeficientes fijos (criterio discrecional), pero con la Ley Complementaria 143 de 2013, esto fue modificado. Actualmente, la distribución entre los estados se define en torno a dos factores: se realiza en proporción directa a su población e inversa al ingreso

per cápita (Capello *et al.*, 2015; Pacheco de Castro, 2018). En este caso, se trata de un factor distributivo y uno redistributivo, pero debe destacarse que se mantiene la importancia de prorratores fijos y no actualizados.

### 3.3 Perú

A diferencia de los dos casos previos, Perú es un Estado unitario. El principal sistema de distribución de recursos fiscales es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que realiza una distribución en cuatro etapas. En primer lugar, se determina un monto fijo de 30 % para Lima, la capital del Estado. En segundo término, el porcentaje restante (70 %) es dividido entre las provincias de acuerdo a la variable de mortalidad infantil. En tercer lugar, dentro de cada provincia, se divide un 20 % para la capital y un 80 % para el interior. Finalmente, el 80 % destinado a los interiores provinciales se distribuye entre los distritos en forma proporcional a la población y en forma ponderada para la población rural, que es considerada con el doble de importancia que la urbana (Alvarado *et al.*, 2003).

En este caso, por lo tanto, se encuentran prorratores de tipo redistributivo (la variable mortalidad infantil) y de tipo proporcional (la población), de acuerdo a la tipología empleada. También existen distribuidores discrecionales: el que determina en montos fijos la participación de Lima y del resto del país, y el que discrimina a la población rural de la urbana dentro de los distritos. Debe destacarse, por otra parte, que en este mecanismo no existe simplemente una distribución primaria y secundaria, sino cuatro etapas distintas, lo que se vincula con la forma unitaria de organización del Estado.

### 3.4 Bolivia

Bolivia, al igual que Perú, es un Estado unitario. Los ingresos nacionales son distribuidos, en primer lugar, entre la Nación y los municipios a partir de un monto fijo: 75 % para la primera, 20 % para los segundos; el 5 % restante corresponde a las universidades. Este último es un actor novedoso, no considerado en los otros países analizados. Respecto al 20 % del total que reciben los municipios, este se

distribuye en forma proporcional a la población de cada jurisdicción; lo mismo ocurre con el 5 % de las universidades, de acuerdo a la cantidad de habitantes (Finot y Zapata, 2008).

Por lo tanto, este mecanismo emplea coeficientes fijos, discrecionales, para la distribución primaria, y prorrateadores proporcionales para la secundaria. Sin embargo, también es posible encontrar otras clases de distribuidores en el reparto de otros recursos fiscales en Bolivia. Por ejemplo, en el caso de las regalías de hidrocarburos y patentes, el 66 % es dividido entre los departamentos de acuerdo a la producción local, es decir, siguiendo criterios devolutivos (Finot y Zapata, 2008).

## **4. El caso argentino**

En este apartado se estudian los criterios y parámetros de distribución geográfica de recursos en diversos mecanismos e instrumentos del Estado nacional argentino. No se busca realizar un desarrollo exhaustivo, ya que existe una gama muy amplia y diversa de herramientas de este tipo, sino presentar una variedad de casos representativos de los diferentes supuestos que guían la división federal de insumos. Para el análisis, estos últimos son considerados desde una definición amplia, es decir, no simplemente como recursos fiscales, si bien se da particular importancia a la coparticipación de impuestos, que será comparada con los casos internacionales analizados en la sección previa del artículo.

### **4.1 Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos**

Los Estados modernos, sean federales o unitarios, requieren emplear distintos instrumentos para coordinar la recaudación impositiva y la asignación de los recursos obtenidos a través de ella entre las unidades que componen el país. En el caso de la Argentina, estas jurisdicciones son las veintitrés provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y, en el nivel local, 1298 municipios. La coparticipación federal es uno de los mecanismos posibles para esta distribución, y es el que la Argentina emplea desde 1935. Es, efectivamente,

el más relevante de los instrumentos disponibles, y puede definirse como un sistema de redistribución de la renta tributaria federal, tanto en sentido vertical como horizontal (Garat, 2008).

La importancia de este sistema se debe a la preeminencia del Estado nacional en la imposición fiscal, ya que este recauda una proporción mucho mayor de recursos que las provincias y municipios. Esto se vincula a la dificultad para descentralizar impuestos y, así, mantener la equidad y la transparencia (Cetrángolo y Jiménez, 2004). La particularidad de la Coparticipación reside en dos elementos. En primer lugar, se determina la parte coparticipable de los recursos fiscales: solo una porción de la recaudación pasa a formar parte de la masa coparticipable bruta. Dentro de esta, en segundo lugar, se opera la distribución primaria, que define el monto destinado al Estado federal, el que corresponde al fondo de Aportes del Tesoro, el que debe enviarse a la CABA y el que se distribuye entre las provincias. En tercer lugar, el porcentaje destinado a las provincias se divide entre ellas en la distribución secundaria (Porto, 2004).

La parte coparticipable de los recursos fiscales es denominada masa coparticipable bruta. Sobre esta se operaba una detracción del 15 % destinada a la seguridad social nacional; sin embargo, este porcentaje se fue reduciendo y cesó de operar en 2020. Por otra parte, el Estado nacional retiene también un monto fijo para el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales, actualmente de \$549,6 millones. Este Fondo tiene como objetivo ayudar a las provincias a resolver los déficits en sus cuentas fiscales; y fue creado por la Ley 24.130 (1992) que estableció proporciones fijas para cada provincia (Capello *et al.*, 2015). Sigue, por lo tanto, un criterio discrecional (Bonvecchi y Lodola, 2012).

Con estas detracciones se obtiene la masa coparticipable neta, que tiene una distribución (primaria) en cuatro partes. El 1 % es destinado al fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN): se emplea para realizar transferencias que el Estado puede repartir en forma discrecional entre las provincias, para casos de emergencia. El 40,24 % corresponde al Tesoro nacional; el 1,40 % a la CABA (como se describirá más adelante, estos porcentajes fueron modificados en 2020). Finalmente, el 57,36 % se destina a las provincias.

A este último monto se aplica, en primer lugar, una retención de \$1284 millones, debido a la transferencia de servicios educativos y de salud nacionales a las provincias. La Ley 24.049, de 1991, faculta al Estado nacional a retener este monto y distribuirlo de acuerdo a coeficientes fijos tomados de los servicios específicos descentralizados a cada provincia. En segundo lugar, se aplica la Ley de Financiamiento Educativo, que será estudiada en una sección posterior. Así se obtiene, finalmente, el total de recursos de la distribución secundaria, que son divididos entre las provincias.

El sistema de la coparticipación reviste una gran complejidad, debido a que existe un enorme número de impuestos cuya recaudación es dividida de acuerdo a parámetros diversos entre diferentes ámbitos del Estado. Debido a esto, el mecanismo es conocido como el «laberinto de la coparticipación». A continuación, se incluye un diagrama del sistema. Una parte importante de los recursos pasa a formar parte de la masa coparticipable; es sobre ella que se opera la distribución secundaria que se analiza en este apartado. Sin embargo, también hay otros instrumentos de transferencia hacia las provincias dentro del «laberinto», los regímenes especiales, que serán estudiadas más adelante.

Es posible dividir la historia de la Coparticipación Federal argentina en seis etapas (Porto, 2003)<sup>2</sup>. La primera de ellas abarca los primeros años, desde la implementación del régimen en 1935. En este período, el único factor de ponderación de la distribución entre las provincias era la población, es decir, un prorrateador de tipo distributivo. La segunda etapa comienza en 1947, durante el gobierno peronista. En este proceso, se incorporó un criterio de mayor redistribución, al asignar un 2 % de los recursos de acuerdo al inverso de la población, lo que favorecía a las provincias con menor cantidad de habitantes —que tienden a poseer menos recursos propios— (Porto, 2004).

---

<sup>2</sup> Se emplea una versión modificada de la división en etapas presentada por Porto, debido a que este autor estudia en detalle las modificaciones en la definición de la masa coparticipable y la distribución primaria, además de la secundaria. Estas variables no son de particular interés para este artículo, por lo que algunas etapas se unifican, cuando no se dan en ellas grandes transformaciones en la definición de los coeficientes y sus criterios. Se sigue, de este modo, una historización similar a la implícita en el trabajo de Porto de 2004.

Puede hablarse de una tercera etapa a partir de 1959, donde se consideraron cuatro criterios, cada uno de ellos aplicado a un 25 % de los recursos. Así, un cuarto se distribuía en partes iguales (criterio igualitario u homogéneo), otro cuarto por población (prorratedor distributivo), otro tanto en forma inversa a los recursos propios de las provincias y el porcentaje restante por los gastos realizados por ellas, también inversamente, destinando más recursos a las provincias con mayores gastos y menores fondos propios (factores redistributivos) (Porto, 2004).

El siguiente período se inicia con la sanción de la Ley 20.221 de Coparticipación de Impuestos Nacionales (1973), que estableció tres parámetros. El 65 % de los recursos se distribuía en forma proporcional a la población (prorratedor distributivo); el 25 % «en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área» (criterio redistributivo) (artículo 3°); y el 10 % restante exclusivamente a las provincias con densidad poblacional inferior al promedio, en proporción directa a la diferencia entre la densidad provincial y el promedio (criterio redistributivo). Durante la dictadura cívico-militar iniciada en 1976, se realizaron algunas modificaciones a esta Ley en los años 1980 y 1981, lo que redujo significativamente el monto de distribución secundaria.

Esta Ley estuvo vigente a lo largo de una década. Fue prorrogada en 1984, pero a finales de este año fue necesario reemplazarla: durante 1985, se estableció repetir la coparticipación del año previo, sumada a los Aportes del Tesoro Nacional. En el marco de la recientemente recuperada democracia, el gobierno de Alfonsín estableció diálogos con los gobernadores —que continuaron a lo largo de dos años—, pero con grandes tensiones. En este contexto, se realizó una propuesta, finalmente no aprobada, de criterios para la distribución secundaria: un 65 % de acuerdo a la población (prorratedor distributivo); un 20 % por brecha de desarrollo per cápita, que sumaba al sistema de 1973 el índice de analfabetismo (redistributivo); un 10 % por dispersión de la población (redistributivo); y un 5 % por esfuerzo tributario (devolutivo) (Pérez, 1986).

Estos diálogos culminaron, en 1987, con la sanción de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. Esta norma aprobó un régimen transitorio, pero que a través de prórrogas continúa vigente hasta el presente, e inaugura de

ese modo la quinta etapa. Como señalan diversos autores (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Vega y Russo, 2004; CIFRA, 2010), este período se distingue de todos los anteriores por la ausencia de criterios objetivos explícitos que determinan los coeficientes de la distribución secundaria. Desde 1988, con la vigencia de esta norma, el Estado argentino transfiere a las provincias recursos coparticipables a partir de porcentajes fijos, que no se actualizan año a año. En la Ley no se explicitan los parámetros que rigen dichos coeficientes, por lo que se trata de una distribución de carácter arbitrario.

Si bien es posible suponer que la población, la densidad poblacional y la brecha de desarrollo (los prorrateadores de la etapa previa), fueron empleados para el cálculo de estos porcentajes, esto no basta para clasificarlos de otra manera, debido a dos razones. En primer lugar, la ausencia de una explicitación de esta información, debido a que los porcentajes fueron acordados por los gobiernos provinciales y el nacional sin referencia a criterios objetivos. En segundo lugar, la falta de una actualización regular: aun si estos parámetros existen, se trata de su cálculo en 1987 y no de indicadores que se calculan anualmente.

La sexta etapa, vigente en el momento de elaboración de este artículo, tiene por inicio la Reforma Constitucional de 1994, la última que ha atravesado la Argentina. En la nueva Constitución nacional, se exige al Congreso la sanción de una nueva Ley de Coparticipación, en un plazo de dos años, que adopte criterios objetivos de distribución. A su vez, con esta reforma, la Ciudad de Buenos Aires se autonomizó, lo que abrió las puertas para que, a través del Decreto 702/2003, se cedieran fondos destinados a la Nación como participación de la CABA, en un porcentaje de 1,4 %; monto determinado sin parámetros explícitos, en forma arbitraria. Asimismo, se creó la última provincia del Estado argentino, Tierra del Fuego, a la que también se le destinó un monto, en este caso de 1,3 %. A partir de la década de 1990, ha habido algunos cambios en los coeficientes fijos de las provincias. Porto (2003) define a la situación actual como *federalismo coercitivo*.

Respecto a la participación de la CABA, es preciso hacer referencia a los cambios introducidos entre 2016 y 2020. En primer lugar, durante la presidencia de Mauricio Macri se realizó un incremento del 160 % de este monto, que pasó a ser de 3,75 % (Decreto 196/2016). En 2018, la misma administración operó una reducción de

este monto, al retrotraerlo a 3,50 % (Decreto 257/2018). Luego, en 2020, durante el gobierno de Alberto Fernández, a través del Decreto 735/2020, se redujo el monto a 2,32 % hasta la sanción de una ley de transferencia de servicios no federales. Dicha norma fue aprobada en diciembre de 2020, por lo que se redujo el porcentaje a 1,40 %, el monto original de 1994 (Ley 27.606). Si bien la ampliación de 2016 se había hecho reduciendo los recursos destinados al Estado nacional, con el decreto de 2020 el porcentaje recuperado fue destinado a la Provincia de Buenos Aires, a través del Fondo de Fortalecimiento Fiscal.

En términos generales, se observa, a lo largo de la historia de la coparticipación, el empleo sostenido de criterios distributivos con una creciente influencia de parámetros redistributivos. Debe destacarse, sobre todo, la ausencia de prorrateadores de tipo devolutivo en la determinación del monto destinado a las provincias. Esto parece indicar la existencia de un sistema equitativo que incorpora distribuidores destinados a morigerar los desequilibrios geográficos que sufre la República Argentina. Sin embargo, hay diversos factores que impiden que esto sea así.

En primer lugar, estas apreciaciones no pueden extenderse al período de más de tres décadas que va desde la sanción de la Ley 23.548 (1987) hasta el presente, ya que la ausencia de criterios explícitos de reparto no permite realizar un análisis sobre los determinantes de la distribución. En su lugar, es preciso observar los porcentajes fijos —y sus diversas actualizaciones y modificaciones—, así como la creación de fondos específicos externos a la coparticipación —como el destinado al conurbano bonaerense que se analiza más abajo—, y comparar el monto percibido por cada jurisdicción con sus niveles de desigualdad, sus recursos propios, y otros indicadores relevantes.

En segundo término, y como consecuencia del carácter arbitrario de los porcentajes, se profundiza el peso de otros factores determinantes posibles, debido a la creciente relevancia de la negociación política para la obtención de fondos. La representación legislativa —que también será analizada por este artículo más adelante— y los vínculos partidarios son algunas de estas variables que han sido estudiadas como condicionantes de la distribución. Bonvecchi y Lodola (2012) señalan en forma convincente los límites de la discrecionalidad

de las transferencias por coparticipación, debido al rol del Congreso en el establecimiento de los montos, las metas y la distribución geográfica de los fondos. Sin embargo, esto no tiene en cuenta la discrecionalidad implícita en la determinación original de estos elementos debido a la ausencia de parámetros explícitos que la justifiquen racionalmente. A esto se refiere Porto (2003) al señalar que se otorgaron poderes inusuales a las negociaciones con poderes ejecutivos provinciales en desmedro del Congreso.

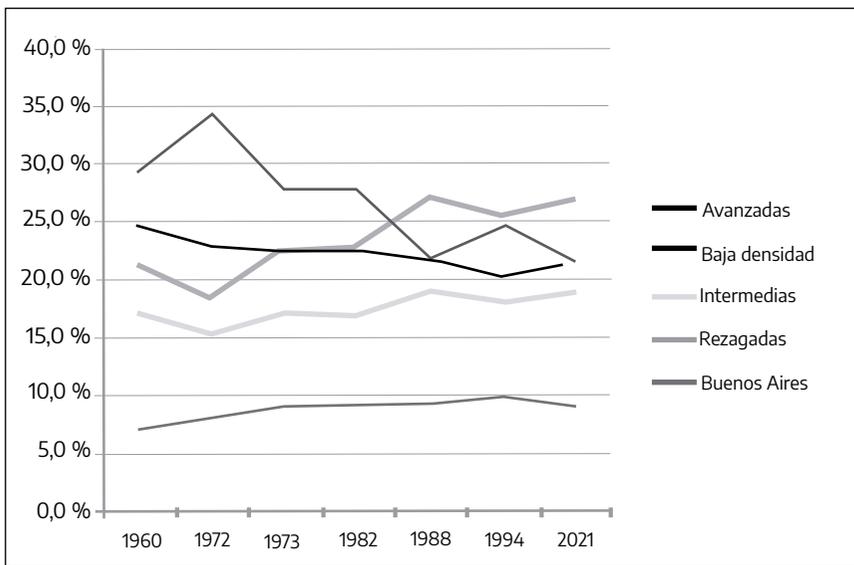
Es posible introducir, en este punto, algunas cuestiones básicas acerca de las inequidades del federalismo argentino. En este país existen importantes desequilibrios geográficos, tanto de tipo económico como político y social, en particular entre Buenos Aires y el interior del país (Cao y Vaca, 2006). La creciente centralización productiva, demográfica y administrativa (Sabatto y Doberti, 2020) podría ser enfrentada a partir de una coparticipación que asegurara el desarrollo de las provincias con menores recursos propios; pero, en lugar de esto, se ha fortalecido el centralismo de la capital.

Puede partirse, para este análisis, de la clasificación de las provincias realizada por Porto (2004), que define cuatro categorías: *avanzadas* (CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza), *baja densidad* (Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego), *intermedias* (San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán, Salta) y *rezagadas* (La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa, Santiago del Estero). Sin embargo, el peso de la Provincia de Buenos Aires y su importante concentración demográfica hacen necesario que se la considere como una categoría aparte, separada de las demás provincias avanzadas. Partiendo de esta tipología —que resulta útil debido a que su empleo original busca formar clases que se sostengan a lo largo de la historia—, se observan notables evoluciones.

En primer lugar, la provincia de Buenos Aires vio reducir progresivamente el porcentaje de coparticipación que le corresponde. Para continuar, las provincias rezagadas exhiben una creciente participación, lo que demuestra el efecto de prorrateadores redistributivos; algo similar, pero en menor nivel, ocurre con las intermedias. Finalmente, las provincias de baja densidad y las avanzadas se han mantenido relativamente estables. En este último caso, esto indica que aún

falta progresividad en el sistema de transferencias. En resumen, en su evolución histórica, la Coparticipación ha tendido a una cierta redistribución hacia las provincias con menores recursos, pero esto se ha realizado, sobre todo, en desmedro de la provincia de Buenos Aires (que fue luego parcialmente compensada a través de fondos nacionales) y no necesariamente con recursos de las provincias con ingreso relativo. Esto puede observarse, a continuación, en el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos según provincias agrupadas**



Fuente: elaboración propia con base en Porto (2004) y datos de la Comisión Federal de Impuestos

En un documento elaborado por la Dirección de Relaciones Fiscales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015), se señala que las provincias patagónicas –todas ellas incluidas en la categoría *baja densidad* de la tipología de Porto– son las más beneficiadas por el régimen actual, pese a tener los mayores ingresos por habitante. Si bien es cierto, y se vincula directamente con la influencia de prorrateadores inversos a la densidad poblacional, debe indicarse que la justificación del empleo de estos distribuidores se basa en que la dispersión

demográfica pone obstáculos al surgimiento de economías de escala, por ejemplo, en la provisión de servicios públicos. Por otra parte, el mismo informe sostiene que «la provincia de Buenos Aires resulta la gran perdedora del régimen de transferencias automáticas». Esto resulta evidente, y es preciso considerarlo, en consecuencia, como un paso en la dirección correcta la recuperación para esta provincia de fondos destinados a la CABA a través del Decreto 735/2020.

Es posible recuperar, con el objeto de considerar a la vez los factores positivos y negativos del esquema actual de descentralización, las consideraciones de Cetrángolo, Gómez Sabañi y Morán (2015). De acuerdo con estos autores:

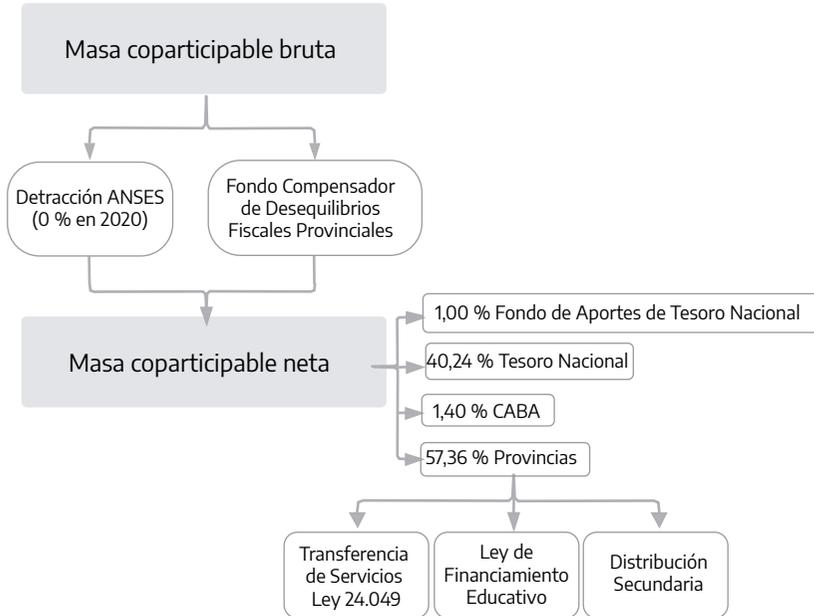
El sistema vigente resulta transitorio y desprolijo, y con incentivos difusos. Alcanza a mejorar la distribución regional de recursos sin llegar a niveles aceptables, lo que obedece, ciertamente, a problemas de desarrollo productivo de las regiones que son difícilmente abordables por sistemas de transferencias financieras y dejan un amplio margen tanto para las políticas de desarrollo productivo (Gatto, 2007) como para programas asistenciales financiados desde el gobierno central (p. 43).

Una nueva ley de Coparticipación Federal basada en criterios objetivos y explícitos, que elimine las ambigüedades y la arbitrariedad de la distribución presente, es imprescindible ya que resulta una condición necesaria para el desarrollo de un federalismo más equitativo. La gran complejidad de obtener el consenso político de las múltiples partes involucradas, así como de establecer un sistema que les conceda un lugar en la definición de los nuevos parámetros sin dejar de lado el empleo de variables objetivas que combinen equidad y eficiencia, no puede opacar la gravedad de la situación actual.

Sin embargo, la Coparticipación no es el único sistema de transferencias intergubernamentales vigente en la Argentina. Es preciso considerarlo en el contexto de una compleja estructura de mecanismos más o menos discrecionales, con mayor o menor condicionamiento. Bonvecchi y Lodola (2012) elaboran una detallada tipología de estas transferencias, donde las clasifican de acuerdo al grado de discrecionalidad que tienen el Estado nacional y los estados provinciales, en materia de montos, fechas y otros factores esenciales. Este artículo da

particular importancia, y estudiará en mayor detalle, aquellas transferencias que presentan algún tipo de criterio objetivo en su determinación.

**Gráfico 2. Distribución primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos**



Fuente: elaboración propia con base en la Comisión Federal de Impuestos (2020)

## 4.2 Regímenes especiales de la Coparticipación

Existen regímenes especiales que no se destinan a la masa de Coparticipación, sino a entes públicos específicos o a las provincias. Solo estos últimos resultan relevantes para la investigación, por lo que serán desarrollados a continuación. Se toma como guía la versión actualizada de 2020 del documento sobre el «laberinto de la coparticipación» elaborado anualmente por la Comisión Federal de Impuestos (2020).

#### 4.2.1 Impuestos a los combustibles

La distribución del monto recaudado por el impuesto a combustibles líquidos y dióxido de carbono —de acuerdo a los incisos a) al i)— funciona a través de un régimen especial. El 10,4 % del total obtenido se transfiere a las provincias, a través de tres mecanismos (Garat, 2008; Arroyo *et al.*, 2015). De este porcentaje, el 60 % se destina directamente a cada organismo provincial de vialidad, de acuerdo a los índices de coparticipación vial que elabora el Consejo Vial Federal (CVF), que cuenta con representantes de todas las jurisdicciones. De acuerdo con la Ley 23.966 (1991), dentro de este 60 %, estos prorrateadores deben seguir la normativa establecida por el Decreto-Ley 505/58, que en su artículo 23 indica una distribución basada en cuatro parámetros: el 18 % en partes iguales (criterio igualitario u homogéneo); el 12 % en proporción a la población (distributivo); el 12 % en proporción el inverso de los recursos viales propios (redistributivo); y el 18 % en proporción al consumo de nafta y gasoil (devolutivo).

Luego, el 30 % se transfiere para obras de infraestructura de energía eléctrica u otras obras públicas, siguiendo los coeficientes de la distribución secundaria. Y finalmente, el 10 % restante corresponde al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), cuya administración pertenece al Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), conformada por la Secretaría de Energía de la Nación y representantes de las provincias (Bonvecchi y Lodola, 2012). El CFEE es estudiado en mayor detalle más adelante.

En conclusión, en los regímenes vinculados a estos impuestos se encuentran tres elementos. Por una parte, la existencia de prorrateadores objetivos de diverso tipo, en el caso del Decreto-Ley 505/58. Pero, por otro lado, estos conviven con organismos federales que definen el monto recibido por cada provincia. Finalmente, en algunos casos se emplean los coeficientes de la distribución secundaria, lo que demuestra la necesidad de una nueva ley de coparticipación que reemplace el sistema discrecional actual.

#### **4.2.2 Impuesto al valor agregado**

Dentro del «laberinto de la coparticipación», otro impuesto que tiene un régimen especial de distribución que afecta a las provincias es el Impuesto al valor agregado (IVA). Del monto neto de su recaudación —luego de considerar devoluciones y reintegros—, el 89 % se destina a la masa de coparticipación, y el 11 % restante al sistema de seguridad social.

De acuerdo a la Ley 23.966 (1991), este porcentaje debe destinarse, a su vez, en parte a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y en parte a las jurisdicciones subnacionales, incluyendo la CABA. Actualmente, la división es del 93,73 % para el organismo nacional y del 6,27 % para las provincias y la CABA.

La normativa vigente indica un prorrataador que debe guiar este reparto: debe hacerse de acuerdo a la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada jurisdicción «al 31 de mayo de 1991» (Ley 23.966, 1991). Esto sigue un criterio distributivo, que considera no el total de la población, sino la que se ve afectada por los fondos. La Ley, sin embargo, no especifica la necesidad de establecer actualizaciones al prorrataador.

#### **4.2.3 Impuesto a los bienes personales**

Otro régimen especial es el que corresponde al impuesto a los bienes personales. En primer lugar, se le aplica una detracción de un monto fijo para el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI). Del neto resultante, por un lado, el 93,73 % se distribuye en tres partes, con los mismos coeficientes que la masa coparticipable neta: el 1 % se dirige al fondo de ATN; el 41,64 % corresponde al Tesoro nacional, y el 57,36 % restante se distribuye entre las provincias siguiendo los coeficientes fijos de la coparticipación. Por otro lado, el 6,27 % del neto del impuesto también se divide directamente entre las provincias y la CABA, destinado específicamente a la seguridad social, del mismo modo que el IVA.

#### **4.2.4 Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo)**

De acuerdo a la Ley 24.977 (1998), el monto recaudado a través del monotributo se distribuye de la siguiente manera: el 70 % corresponde a la ANSES y el 30 % se divide entre las provincias, con base en los coeficientes determinados por la Ley de Coparticipación vigente.

#### **4.2.5 Financiamiento adicional de cultura y educación, ciencia y técnica**

En 1991, la Ley 23.906 creó un régimen especial para el financiamiento de la cultura y la educación, y la ciencia y técnica, a partir de un porcentaje de la recaudación obtenida del impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas. La distribución de estos recursos se hace en dos partes: en primer lugar, el 35 % se destina a la Nación y el 65 % a las provincias; en segundo lugar, entre estas últimas, se dividen de acuerdo con los coeficientes de la distribución secundaria de la coparticipación.

### **4.3 Aportes del Tesoro Nacional**

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) reúne las principales transferencias discrecionales del Estado argentino. De acuerdo con la Ley 23.548, los recursos de este fondo se deben destinar a: «atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior» (artículo 5). No debe considerarse, por lo tanto, como negativo el hecho de que se emplee la discrecionalidad como criterio de su distribución, debido a que es preciso que el Estado nacional disponga de recursos que puedan aplicarse ante situaciones imprevistas y de urgencia, que no pueden planificarse y resolverse por las transferencias automáticas. Sin embargo, debido a que no hay una especificación mayor de los parámetros que determinan sus usos posibles, los ATN han sido empleados con regularidad para fines no considerados en la Ley (Bonvecchi y Lodola, 2012).

Si bien es la norma citada la que reglamenta actualmente su financiamiento, los ATN fueron creados por la Constitución nacional de 1853 y conservan desde entonces estatus constitucional. En el texto actual, son nombrados en el artículo 75, inciso 9. Si bien este artículo capacita al Congreso para acordar este tipo de subsidios —e históricamente este fue el ámbito de su gestión (Bonvecchi y Lodola, 2012)—, desde la sanción de la Ley 23.548 (1987) el Ministerio del Interior es el encargado de su asignación.

Como indica Porto (1990), los ATN fueron la principal transferencia fiscal a las provincias hasta el comienzo de la Coparticipación Federal de Impuestos, en 1935. También cumplieron un rol igualmente central en el breve período en que esta Ley no estuvo vigente, entre 1985 y 1988.

#### **4.4 Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense y Fondo de Infraestructura Básica**

Como se ha mencionado, la provincia de Buenos Aires sufrió una importante reducción del monto recibido por la Coparticipación a partir del tramo final del siglo xx. A esto debe sumarse una tendencia deficitaria en las cuentas públicas bonaerenses, que implicó una situación alarmante para esta jurisdicción. En consecuencia, se establecieron algunas medidas destinadas a morigerar los efectos negativos de estos procesos (Cuattromo, 2018).

Las principales respuestas al desequilibrio fiscal padecido por Buenos Aires consisten en la creación, en 1992, del Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense (FCB), a través de la Ley 24.073. Esta norma también dio origen al Fondo de Infraestructura Básica (FIB), que buscó compensar al resto del país a través de transferencias realizadas a todas las provincias —excepto Buenos Aires—, destinadas principalmente al financiamiento de escuelas, hospitales y proyectos sociales similares. En este apartado, se estudian ambos fondos debido a su creación simultánea y a sus orígenes comunes: la normativa que los creó lo hizo a partir de una modificación en el impuesto a las ganancias.

Respecto a la distribución del FCB, como es evidente, solo es posible caracterizar los criterios que la guían como discrecionales, debido a que afecta exclusivamente a una provincia, que fue seleccionada por exhibir ciertos patrones antes indicados. Esto permite establecer una distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad; la segunda tiene una connotación negativa, que no aplica en este caso, ya que hay motivos explícitos y razonables para esta distribución. La discrecionalidad, en cambio, implica exclusivamente ausencia de una reglamentación específica; y en determinados casos, esto es algo positivo, que permite mayor flexibilidad a la hora de tomar ciertas decisiones de orden político. Asimismo, si bien el nombre del Fondo da a entender que las transferencias deben destinarse a programas sociales, no existe un condicionamiento legal que obligue a esto (Bonvecchi y Lodola, 2012).

Por otro lado, como describe en detalle Cuattromo (2018), se fueron colocando sucesivos topes nominales al monto absoluto máximo que la provincia puede recibir del FCB, los cuales, en consecuencia, fueron diluyendo su valor en términos reales. Además, debido a transformaciones en la recaudación del impuesto a las ganancias, Buenos Aires redujo cada vez más su participación en el Fondo. De acuerdo con el autor, este intento de dar una solución de compromiso al escaso porcentaje que la Coparticipación Federal otorga a esta jurisdicción, distorsionó su cometido original y resultó insuficiente para facilitar la reducción de los desequilibrios en las cuentas públicas bonaerenses.

Respecto al FIB, este es distribuido entre todas las provincias excepto Buenos Aires, de acuerdo a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada una de ellas (Ley 24.073, 1992). En consecuencia, se considera que inciden dos parámetros en la definición de estas transferencias: en primer término, un criterio discrecional que sostiene la exclusión de la provincia de Buenos Aires; en segundo término, un criterio redistributivo, ya que las NBI permiten identificar aquellas provincias que cuentan con menos recursos propios y que padecen una mayor desigualdad e inequidad de ingresos.

Por otra parte, a diferencia del FCB, existe un condicionamiento en el uso de los recursos transferidos por este Fondo. Los gobiernos provinciales deben rendir cuentas respecto al destino de las transferencias, que deben ser empleadas en proyectos de infraestructura social básica (Bonvecchi y Lodola, 2012).

## 4.5 Fondo Nacional de la Vivienda

Así como existen fondos específicos para determinadas provincias, también se han instituido otros que tienen como objetivo financiar determinadas políticas consideradas estratégicas o de vital importancia para el desarrollo del Estado. Este es el caso del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), orientado a dar respuesta al déficit habitacional que atraviesa la Argentina. Fue creado en 1972 a través de la Ley 19.929; y en 1977, la Ley 21.581<sup>3</sup> dictó sus atribuciones y reglamentó su funcionamiento. Solo a partir de 1991, sin embargo, este fondo comenzó a distribuir recursos entre las provincias argentinas, con la Ley 23.966 que también eliminó el aporte patronal que originalmente formaba parte de la constitución del Fondo (Viola, 2001). Finalmente, la Ley 24.464 de 1995 estableció el Sistema Federal de la Vivienda, que implicó una descentralización de la administración de los recursos hacia los órganos ejecutores de cada jurisdicción (Banzas y Fernández, 2007).

Pero esta Ley también implicó la explicitación de un régimen de coeficientes fijos, no objetivos, que siguen un criterio discrecional sin actualización. Esta norma, además de establecer estos prorratores, indica que el Congreso debe sancionar en 1996 y, posteriormente, cada dos años, nuevas leyes que fijen nuevas distribuciones: «teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional» (artículo 5). Esto no ha sido cumplido, en forma análoga a la normativa vigente respecto a la Coparticipación Federal. Al considerar este valor, que no es porcentual, a la vez se tiene en cuenta un factor redistributivo como uno distributivo, ya que se pondera las provincias que tienen mayor necesidad, pero sin dejar de considerar las diferencias demográficas entre ellas.

Por otra parte, los indicadores basados en la utilización de los fondos, el nivel de recuperos y de inversión, parecen ser similares a parámetros de tipo devolutivo, ya que funcionan en modo similar al esfuerzo fiscal, al señalar aquellas provincias con mejor capacidad de emplear con eficiencia los recursos.

---

<sup>3</sup> Esta Ley fue sancionada en la última dictadura cívico-militar, durante la cual el Congreso no estaba abierto a la libre participación de los partidos políticos.

#### **4.6 Fondo Especial del Tabaco**

El Fondo Especial del Tabaco (FET) reemplazó al Fondo Tecnológico del Tabaco en 1972, con el objetivo de fomentar la industria tabacalera a través de un subsidio. Creado por la Ley 19.800 (1972), el Fondo se financia con el 7 % del precio de venta de cada paquete de cigarrillos, a lo que se suma un 0,35 % destinado a obras sociales y un adicional fijo por cada venta (Izurietta, 2009).

El total recaudado se otorga a las provincias productoras de tabaco: Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy, Salta y Tucumán. La distribución se hace de la siguiente manera: el 80 % de los recursos se destinan a estas provincias y el 20 % restante, al financiamiento de proyectos de inversión en la industria, que deben ser presentados en forma conjunta por productores de tabaco y representantes provinciales, y aprobados por la Secretaría de Agricultura de la Nación. El monto cedido a cada provincia de la primera proporción resulta del producto entre tres variables: la cantidad de cigarrillos vendida en la provincia sobre el total del país, el valor de la producción en la provincia sobre el total nacional, y el total del FET (Bonvecchi y Lodola, 2012).

De este modo, el 80 % de la distribución incorpora criterios devolutivos —debido a que los recursos se envían en forma exclusiva a las provincias que los originan— y distributivos —ya que el porcentaje que corresponde a cada una de ellas está en relación con la cantidad y el valor de su producción—, mientras que el resto, al requerir la aceptación del estado nacional, es distribuido en forma discrecional. También es discrecional la discriminación primaria entre ambos porcentajes.

#### **4.7 Fondos del Consejo Federal de la Energía Eléctrica**

Como se ha mencionado, el CFEE es administrado por la Secretaría de Energía de la Nación, y distribuye los recursos del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (FNEE). El 19,86 % de ellos corresponden al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) y el 80,14 % se destina a las provincias. De este monto, el 40 % corresponde al Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el 60 % al Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de

Tarifas a Usuarios Finales (FCT), ambos transferidos a las provincias de acuerdo a coeficientes definidos por el Consejo.

En el caso del FEDEI, no se siguen criterios objetivos para la determinación del monto que corresponde a cada provincia; también es discrecional la normativa que divide los fondos en un 87,5 % para las provincias, 12,0 % a cooperativas locales y el 0,5 % restante al mismo CFEE. En el caso del FCT, se emplean cuatro prorrateadores: el 15 % es otorgado a provincias donde el costo de la energía es mayor al promedio nacional (criterio redistributivo); el 30 % en forma proporcional al número de usuarios por kilómetro de red de distribución intermedia (distributivo); el 30 % de acuerdo a la existencia de áreas marginales en las redes de distribución (redistributivo); y el 25 % restante en partes iguales a cada provincia (igualitario u homogéneo) (Bonvecchi y Lodola, 2012).

#### **4.8 Ley de Financiamiento Educativo**

La Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en 2005, estableció una asignación de recursos coparticipables para las provincias y la CABA por fuera de los coeficientes de la distribución secundaria, destinados a fines educativos<sup>4</sup>. Esta normativa continúa vigente, debido a sucesivas prórrogas. El monto total a distribuirse corresponde al 60 % del incremento en la participación del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el PIB.

Para la determinación de la proporción que corresponde a cada jurisdicción, se tomaron tres criterios. En primer lugar, el 80 % de los recursos se distribuyen de acuerdo a la participación en la matrícula en los niveles inicial a superior, con exclusión del universitario (que es nacional); este es un parámetro distributivo. En segundo término, el 10 % se asigna de acuerdo a la incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de cada jurisdicción; se trata de un criterio

---

<sup>4</sup> Puede citarse, asimismo, una política importante de distribución en el área salud: la que aplica a las vacunas contra el COVID-19, en desarrollo en el momento de escritura de este artículo. Se siguieron criterios distributivos para la asignación de la cantidad de vacunas correspondiente por provincia, de acuerdo a la cantidad de habitantes, así como parámetros específicos vinculados a la población objetivo y las prioridades establecidas por cada jurisdicción.

redistributivo. Y el 10 % restante se reparte de acuerdo a la cantidad de población no escolarizada de 3 a 17 años; este criterio es distributivo<sup>5</sup>.

#### 4.9 Capitales alternas

También es posible estudiar la distribución de recursos que no consisten en insumos determinados, sino en ámbitos políticos, de representación y de gestión pública. En esta categoría se incluyen las capitales alternas creadas por la Ley 27.589 (2020).

Esta normativa otorga el estatus de Capital Alterna a ciertas ciudades del país y crea, a su vez, el programa Gabinete Federal, de acuerdo al cual el Gabinete de Ministros deberá trasladarse regularmente a las ciudades designadas, con el objetivo de acercar la gestión del Estado nacional a todo el territorio. El criterio que se siguió para la distribución de las capitales combina caracteres igualitarios y discrecionales: cada provincia de la Argentina es sede de una de estas ciudades —lo que implica una homogeneidad— salvo Buenos Aires, donde se ubican dos capitales alternas (Mar del Plata y La Matanza). Al ponderar esta provincia, probablemente debido a su alto nivel de concentración demográfica, se incluye un factor discrecional.

Por otra parte, esta Ley también pone a cargo del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior:

... la coordinación del proceso de evaluación y selección de los organismos y entidades del Sector Público Nacional (...) cuyas sedes centrales o delegaciones serán relocalizadas o instaladas en territorio provincial, así como también, la definición de la locación específica de su asiento (artículo 6).

---

<sup>5</sup> Un error de esta Ley es que al incluir un coeficiente de ruralidad se consideró el porcentaje de estudiantes de esta modalidad sobre el total de alumnas/os de cada provincia, en lugar de contemplar la participación relativa de estudiantes rurales de cada jurisdicción sobre el total del país de estas/os estudiantes. De este modo, se otorgó un financiamiento adicional para las provincias chicas que pueden tener altos porcentajes relativos de ruralidad, pero pocas/os alumnas/os a financiar en comparación con las jurisdicciones más pobladas.

Si bien este proceso es discrecional, debido a que no hay prorrateadores numéricos que definan, por ejemplo, la cantidad de organismos que deban trasladarse a cada jurisdicción, se enuncia una serie de criterios para tener en consideración: las competencias del ente público específico; las propuestas elaboradas por los gobiernos provinciales y municipales; el impacto potencial de la relocalización; y las condiciones normativas, geográficas, presupuestarias y de dotación de personal requeridas<sup>6</sup>.

#### **4.10 Representación política en el Poder Legislativo**

El Poder Legislativo de la Argentina es bicameral: está formado por la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas instituciones están compuestas por legisladores elegidos en representación de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como sostiene Cao (2020), existe una gran impronta territorial en el Congreso argentino, debido a que no solo las/os senadoras/es son votados por distrito provincial, sino que también lo son las/os diputadas/os. Esto quiere decir que las/os legisladoras/es de la Cámara Baja representan al pueblo de la Nación, pero el distrito por el cual se eligen corresponde al nivel provincial. Esto se diferencia de sistemas distintos aplicados en otras repúblicas, como el de los Estados Unidos, donde los representantes de la Cámara Baja son votados en circunscripciones uninominales: el territorio del país es dividido en un número de distritos igual a la cantidad de legisladoras/es, de modo que cada una/o de ellas/os elige a una/un representante. Estas circunscripciones no coinciden con las provincias o estados, sino que son divisiones específicas para la elección de legisladoras/es.

Debido a esta impronta provincial, puede analizarse en forma análoga a la distribución de recursos la determinación del número de diputadas/os y senadoras/es que corresponde a cada jurisdicción. En este sentido, la representación política en el Poder Legislativo — principal ámbito del Estado nacional donde conviven diversas coaliciones y partidos— puede ser considerada como un recurso. Efectivamente, tiene una gran importancia en los estados federales, debido a que puede influenciar en la definición de la distribución geográfica de otros recursos, cuando estos siguen criterios discrecionales.

---

<sup>6</sup> Para un análisis de los elementos considerados en estos criterios, puede consultarse el trabajo de Sabatto y Doberti (2021).

El Senado está compuesto por setenta y dos legisladores, y es presidido por la vicepresidencia de la Nación. Cada provincia tiene tres representantes, es decir que se aplica un parámetro homogéneo. Lo mismo puede decirse de la distribución interna de las/os tres senadoras/es como resultado de una elección: sin importar los porcentajes obtenidos por las/os candidatas/os, siempre la lista más votada obtiene dos bancas y la siguiente, la restante. De acuerdo con Gervasoni (2005), la Cámara Alta argentina tiene un índice de desproporcionalidad particularmente alto; es probable que esto se derive de la inmensa diferencia demográfica entre la provincia más poblada del país (Buenos Aires, con 15 millones de habitantes) y la menos poblada (Tierra del Fuego, con 150.000 habitantes): una relación de 100:1.

La Cámara de Diputados reviste mayor complejidad. El artículo 46 de la Constitución nacional indica el número de diputadas/os de la primera Legislatura sin seguir ningún criterio objetivo, pese a que el artículo 45 —que define la composición de la Cámara— dice que el número de representantes debe ser de una/o por cada 33.000 habitantes o una fracción que no baje de 16.500<sup>7</sup>. Asimismo, la Constitución dicta que para la conformación de sucesivas legislaturas debe ajustarse la cantidad de acuerdo a nuevos censos.

La Ley 22.847 (1983) —por la que la dictadura cívico-militar autodenominada «Proceso de Reorganización Nacional» convocó a las elecciones que permitieron el retorno de la Argentina al régimen democrático— actualizó en su artículo 3 la tasa de representantes por habitantes a una/o por cada 161.000 o fracción no menor a 80.500. Esto implica un criterio distributivo, ya que el número de diputadas/os estaría en proporción directa de la cantidad de habitantes.

Sin embargo, la norma añade tres diputadas/os por distrito, con base en un criterio de homogeneidad. También indica que el número de representantes por cada jurisdicción no puede ser inferior a cinco diputadas/os ni a la cantidad que tenía al 23 de marzo de 1976, antes del golpe de Estado. Finalmente, la Ley otorga dos diputadas/os a Tierra del Fuego. Estos dos factores incluyen parámetros discrecionales, destinados a beneficiar a las provincias con menor población. Pese a ello, por la concentración demográfica en Buenos Aires, esta provincia cuenta con 70 diputadas/os, siete veces más que el promedio (de acuerdo a la

---

<sup>7</sup> Estos artículos continúan vigentes en las últimas actualizaciones de la Constitución, pese a no tener incidencia alguna sobre la conformación actual del Poder Legislativo.

distribución de 1983, este es de 10,5 representantes por jurisdicción). La siguiente provincia con mayor cantidad de diputadas/os es Santa Fe, con 19,74 % menos que Buenos Aires. Por otra parte, en 1994 el hasta entonces territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur pasó a ser una provincia; y de conformidad con la Ley, el número de representantes fue ascendido a cinco.

De acuerdo con Gervasoni (2005), también hay una importante desproporción en esta Cámara. El autor explica que una/un diputada/o bonaerense representa a 197.000 habitantes, mientras que un representante fueguino lo hace respecto a solo 20.000 personas, es decir, que el voto de un diputado por Tierra del Fuego pesa cerca de diez veces más<sup>8</sup>.

La proporción actual de representantes en la Cámara de Diputados, con la salvedad ya mencionada de Tierra del Fuego, continúa siendo idéntica al número indicado en la normativa de 1983. Esto quiere decir que este número no fue actualizado según los múltiples censos realizados en las casi cuatro décadas transcurridas desde entonces. De acuerdo con la población calculada en el censo de 2010, a Buenos Aires le corresponderían cerca de cien diputadas/os, de cumplirse los criterios establecidos en la Ley 22.847.

## **5. Conclusiones**

En este artículo se analizaron diversos mecanismos de reparto de recursos entre jurisdicciones geográficas de la Argentina. Es preciso tener en consideración, para la correcta comprensión de estas herramientas y de las fórmulas o algoritmos que ellas emplean, el carácter determinante del federalismo, que establece una relación particular entre el Estado nacional y las provincias que lo conforman. La Argentina se encuentra, por lo tanto, en la siguiente situación: es un Estado federal donde la debilidad de las cuentas fiscales de la mayoría de las provincias —fruto de una organización económica centralizada en Buenos Aires

---

<sup>8</sup> Si se actualizan estos datos al Censo 2010, debe considerarse que una/un legisladora/or bonaerense representa a 223.000 habitantes, mientras que una/un representante fueguino/o hace otro tanto con tan solo 25.000 personas, es decir que su voto pesa cerca de 9 veces más. Existe una ligera reducción de la desproporción, debida al crecimiento mayor de la provincia patagónica.

(Cao y Vaca, 2006)— obliga El estado central a tomar un rol preponderante. Como se ha estudiado en investigaciones previas (Sabatto y Doberti, 2020; Sabatto y Doberti, 2021), eso se da en paralelo a una concentración demográfica y administrativa en la capital y el Área Metropolitana de Buenos Aires, que tiene consecuencias negativas no solo para el desarrollo del interior del país, sino también para el mismo AMBA.

A lo largo del estudio, se intentó aplicar una definición amplia de los recursos federales, con el propósito de no subsumir el patrón asimétrico a una cuestión meramente fiscal. Pese a ello, es notorio que la distribución del monto recaudado por el sistema impositivo ocupa un lugar central en la organización económica y política del país. El complejo sistema que se ocupa de su reparto, el llamado «laberinto de la coparticipación» y el conjunto de regímenes y fondos especiales, fue estudiado haciendo foco en los criterios utilizados para determinar su distribución geográfica.

Según la tipología elaborada al comienzo del artículo, estos parámetros se clasificaron en discrecionales, igualitarios, distributivos, redistributivos o devolutivos. Se hallaron ejemplos de cada una de estas clases, y una cantidad importante de los mecanismos emplea una combinación de ellos en la formación de una fórmula compleja. Resulta importante notar que los criterios igualitarios y los devolutivos son los menos empleados, mientras que los discrecionales aparecen en una proporción muy importante de las herramientas estudiadas. Si bien no se siguió un abordaje exhaustivo, debido al objetivo de incluir diversos tipos de recursos, es posible extraer algunas conclusiones del análisis realizado.

La distribución discrecional de ciertos recursos resulta problemática, particularmente en el caso de la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos. Esto se debe a varios motivos. En primer lugar, los coeficientes actuales fueron determinados luego de arduas negociaciones desarrolladas en el marco del inicio de una crisis hiperinflacionaria en la Argentina, pocos años después del retorno democrático y ante una notable inestabilidad política fruto de levantamientos armados; en consecuencia, existieron importantes factores condicionantes que pueden haber impedido una negociación equilibrada. En segundo lugar, se trata de montos fijos, que fueron

modificados en diversas oportunidades pero que no consideran ningún tipo de actualización regular. En tercer lugar, hay un factor institucional y normativo: la Constitución exige el dictado de una nueva ley de coparticipación.

Un cuarto elemento, el más importante, está vinculado al mismo carácter discrecional de las transferencias intergubernamentales. Debe señalarse, una vez más, que este término no es intrínsecamente negativo, ni resulta idéntico a la noción de arbitrariedad. La discrecionalidad implica reservar una potestad de decisión política, ya que la racionalidad técnica no siempre es capaz de ofrecer las mejores respuestas a los problemas de los Estados. La teoría política y social considera, al menos desde Weber (2012/1919), que la adecuación de medios a fines no puede ser la única lógica que guíe la política pública, ya que esta se encuentra íntimamente vinculada con una esfera moral asociada a valores que solo pueden ser aplicados a través de la decisión política de las/os gobernantes. Si bien suele asociarse a la teoría weberiana con la idea de la burocracia como una máquina, debe resaltarse que este mismo autor introdujo las primeras preocupaciones acerca de los límites de esta clase de racionalidad. Por lo tanto, no debe considerarse la definición de fórmulas objetivas como una solución exenta de problemas o completamente racional. Como señala Heredia (2017), este planteo de tipo tecnocrático tuvo gran vigencia en la Argentina en la década de 1990 y tendió a reducir la política a un mero cálculo estratégico, al negar la existencia de diversas posibilidades.

Hecha esta consideración, es preciso indicar que la alternativa a la discrecionalidad no debe necesariamente ser un cálculo reduccionista de este tipo, sino que las opciones estudiadas en este artículo dan cuenta de una amplia gama de criterios objetivos que pueden emplearse para la distribución de recursos; y que, incluso, pueden combinarse entre sí, y dejar lugar al mismo tiempo para cierta decisión política, limitada, en el modo en que lo describen Bonvecchi y Lodola (2012). Asimismo, existen fondos específicos para transferencias discrecionales, destinados a urgencias y situaciones excepcionales; específicamente, los ATN. Por otra parte, la gran importancia de la distribución secundaria de los recursos coparticipables, que reside en las características ya explicadas del federalismo argentino, así como el hecho de que otros mecanismos de reparto emplean también sus coeficientes, hace que sea especialmente problemático mantener

porcentajes fijos, no determinados en función de parámetros objetivos. En este sentido, resulta particularmente problemática la desactualización de estos coeficientes, debido a que no dan cuenta de las transformaciones demográficas, administrativas y económicas que atraviesa el país a lo largo del tiempo. Para concluir, la determinación de estos últimos no solo introduce una concepción racional, sino que también permite emitir juicios respecto a la ponderación de un prorrateador específico por sobre otro, lo que habilita a efectuar ajustes y mejoras al mecanismo, así como una mayor transparencia del régimen.

Esto puede vincularse a la tensión entre la eficiencia o la equidad como fines de la distribución, idea introducida en el apartado de marco conceptual de este artículo. Esto no puede dejar de lado los importantes desequilibrios territoriales que padece la Argentina contemporánea, así como el hecho de que el centralismo y la macrocefalia porteña (Sabatto y Doberti, 2020) se encuentran en el origen de estas desigualdades. En consecuencia, los mecanismos de transferencias de recursos deben considerar la importancia de fomentar el desarrollo con equidad social en todo el país. En este contexto, los criterios redistributivos adquieren particular importancia, lo que no es de ninguna manera incompatible con la presencia de ciertos elementos devolutivos. Esta definición corresponde al ámbito de la decisión política, y es por lo tanto discrecional, pero no arbitraria.

El análisis realizado en esta investigación no agota los posibles estudios sobre criterios de distribución de recursos federales en la Argentina. Tanto desde el punto de vista económico como sociopolítico, así como desde la disciplina histórica, es posible y necesario continuar produciendo conocimiento acerca de las formas en que el Estado federal reparte recursos entre las provincias y la capital. Una posible línea de investigación se relaciona con el nivel local, es decir, la distribución de recursos del Estado provincial hacia los municipios. Esto requiere un enfoque comparativo que dé cuenta de las diferencias y similitudes entre las veintitrés provincias. Otro eje de interés se vincula con una posible nueva ley de coparticipación. Es preciso estudiar las diversas clases de criterios que pueden resultar pertinentes para la distribución secundaria, para elaborar recomendaciones que permitan un reparto más equitativo. Por otra parte, es posible estudiar la posibilidad de realizar cambios más profundos en el «laberinto de la coparticipación». Esto hace necesario definir no solamente cuáles serían

estas transformaciones, sino indagar su conveniencia administrativa —de acuerdo a parámetros equitativos o eficientistas— y su viabilidad política. A estas líneas de investigación posibles puede agregarse un eje relacionado con el análisis de los criterios discrecionales, con el objeto de distinguir usos arbitrarios y justificados de las transferencias de este tipo.

En conclusión, el carácter particular de la Argentina, en virtud de la convivencia de un centralismo de la recaudación y de la administración con una creciente descentralización del gasto público, hace que las herramientas orientadas a distribuir recursos entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cobren una relevancia insoslayable. Debido a ello, es importante comprender los parámetros que guían esta distribución, en pos de establecer mecanismos que contribuyan a un desarrollo inclusivo de todas las regiones del país.

## Referencias bibliográficas

- Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2008). *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*.
- Alvarado Pérez, B., Rivera P., B., Porras M., J. y Vigil G., A. (2003). *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales de Perú* (Documento de trabajo N.º 60). Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Arechederra Mustre, F. K. y Carbajal Zúñiga, A. (2017). Errores estadísticos en la Ley de coordinación fiscal de México: una nota. *Estudios Económicos*, 32(2), 317-345. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72022017000200317](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72022017000200317)
- Arroyo, J. C. G., Ramírez, F. G. y Ruiz, S. A. (2015). *Impuesto a los combustibles líquidos. Un análisis descriptivo del régimen hasta el año 2013* (Trabajo de investigación). FCE-UNCUYO. [https://tesisenfermeria.bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/6943/22-arroyo-ramirez-ruiz-tesisfce.pdf](https://tesisenfermeria.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6943/22-arroyo-ramirez-ruiz-tesisfce.pdf)
- Banzas, A. y Fernández, L. (2007). *El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos* (Documento de trabajo n.º 18). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. <http://www.iade.org.ar/system/files/dt18.pdf>

- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2012). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino en T. G. Falleti, L. González, y M. Lardone (coord.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 105-157). Universidad Católica de Córdoba.
- Cao, H. (4-7 de noviembre de 2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(28). <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/issue/view/59/CUINAP%2028>
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95-111.
- Capello, M., Figueras, A., Airaudo, F. y Degiovanni, P. (noviembre de 2015). *Sistema de transferencias y nivelación fiscal. Una comparación internacional*. L Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, Argentina.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabañi, J. C. y Morán, D. (2015). Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014). *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, (165). CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, (84), 117-134.
- CIFRA-CTA (2010). *Coparticipación federal* [Diapositiva PowerPoint]. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Coparticipacion%20Federal.pdf>
- Comisión Federal de Impuestos (2020). *Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos 2020* [Archivo PDF]. [http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion\\_version2020.pdf](http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2020.pdf)
- Consejo Interuniversitario Nacional (2016). *Modelo de asignación presupuestaria*. <https://www.cin.edu.ar/comisiones/asuntos-economicos-documentos-aprobados/>
- Cuattromo, J. (2018). El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo. *EC Revista de Administración y Economía*, año I, (1), 13-25.

- Dalla Via, A. R. y Garat, P. M. (1998). *La situación en las provincias, descentralización fiscal y coparticipación federal*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Dirección de Relaciones Fiscales (2015). Coparticipación Federal de Impuestos: alternativas de distribución secundaria bajo criterios objetivos de reparto. [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/alternativas\\_de\\_distribucion\\_secundaria\\_-\\_criterios\\_objetivos\\_de\\_reparto.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/alternativas_de_distribucion_secundaria_-_criterios_objetivos_de_reparto.pdf)
- Finot, I. y Zapata, M. (2008). Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (10), 59-96.
- Garat, P. M. (2008). El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, año v, (9-10), 55-113.
- Gatto, F. (2007). Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina en B. Kosakoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, (16), 83-122.
- González, L. y Mamone, I. (2011). La economía política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina. *Desarrollo Económico*, 51(201), 59-80.
- Izurieta, G. (2009). *La economía regional del tabaco en la Argentina* [Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires]. Facultad de Ciencias Económicas. Biblioteca Central Alfredo L. Palacios.
- Heredia, M. (2017). Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad en G. Vommaro y M. Gené (comps.), *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política* (pp. 189-209). Ediciones UNGS.
- Jones, M. (2001). Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget en S. Haggard y M. McCubbins (comps.), *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge University Press.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44(176), 515-536.
- Mansilla, D. y Burgos Zeballos, M. (2009). Las regalías hidrocarburíferas en la desigualdad fiscal provincial. *Realidad Económica*, (246). IADE.

- Manzanal, M. (2007). La coparticipación de impuestos en Argentina, ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial? *Realidad Económica*, 225, 47-71.
- Manzanal, M., García, A. y Villarreal, F. (16-19 de mayo de 2006). *Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México* [Ponencia]. IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), Bahía Blanca, Argentina.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 519-543.
- Pacheco de Castro, K. (2018). Novo critério de rateio de fundo de participação dos estados: efetivo ou inócuo? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 397-412.
- Pérez Guadian, A. (2000). *La coordinación fiscal en México: evaluación de la distribución de participaciones federales* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Nuevo León]. Facultad de Contaduría Pública y Administración. Repositorio Académico Digital.
- Piffano, H. (2003). *La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación*. Universidad Nacional de La Plata. <https://aaep.org.ar/anales/works/works2004/PIFFANO.pdf>
- Pírez, P. (1986). *Cincuenta años de disputa por los recursos entre el gobierno nacional y las provincias. La coparticipación federal en Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Porto, A. (1990). *Federalismo fiscal. El caso argentino*. Editorial Tesis.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. Documento de Federalismo Fiscal 2. Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2004). *Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina*. Documento de Federalismo Fiscal 12. Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2019). *Temas de políticas públicas*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996). *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie Política Fiscal 88, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ.

- Porto, A. & Sanguinetti, P. (2001). Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13(3), 237-256.
- Restrepo-Botero, D. I. (2012). Descentralización para la equidad. *Economía, Sociedad y Territorio*, xii(40), 793-821.
- Rueda López, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. *eXtoikos*, (1), 38-47.
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado Nacional: elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(33). <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/issue/view/65/CUINAP%2033>
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2021). Factores condicionantes del proceso de descentralización. Un análisis del caso argentino. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(52). <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/issue/view/87/CUINAP%2052>
- Uña, G., Cogliandro, G. y Bertello, N. (2009). *Inequidades y ausencia de criterios explícitos de reparto: la distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007)* (Documento de trabajo 7/9). Fundación Siena.
- Vega, J. A. y Russo, E. A. (10-12 de noviembre de 2004). *Indicadores objetivos de reparto e incentivos de responsabilidad fiscal. Dos cuestiones a considerar en la futura ley de coparticipación federal de la Argentina* [Ponencia]. xxxix Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, Argentina.
- Viola, A. L. (2001). La situación del sector vivienda en la República Argentina. *Colección*, año 7, (11), 227-234.
- Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Alianza. (Trabajo original publicado en 1919)

## Leyes y resoluciones

- Decreto-Ley 505 de 1958. Estatuto Orgánico de Vialidad Nacional. 22 de enero de 1958. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/505-58.htm>
- Ley de Coordinación Fiscal de 1978. 27 de diciembre de 1978 (México). [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley\\_de\\_Coordinacion\\_Fiscal.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf)

- Ley 17.319 de 1967. Ley de Hidrocarburos. 23 de junio de 1967. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16078/norma.htm>
- Ley 19.800 de 1972. Ley Nacional del Tabaco. 23 de agosto de 1972. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17440/norma.htm>
- Ley 19.929 de 1972. Fondo Nacional de la Vivienda - Creación. 13 de noviembre de 1972. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=F14C56C778FE2274A1D27DC5F297B012?id=263460>
- Ley 20.221 de 1973. Coparticipación de Impuestos Nacionales. 21 de marzo de 1973. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38936/norma.htm>
- Ley 21.581 de 1977. Fondo Nacional de la Vivienda. 26 de mayo de 1977. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30932/norma.htm>
- Ley 22.847 de 1983. Ley de Convocatoria Electoral. 12 de julio de 1983. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195989/norma.htm>
- Ley 23.548 de 1983. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. 7 de enero de 1987. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>
- Ley 23.906 de 1991. Cultura y Educación. 10 de abril de 1991. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/306/norma.htm>
- Ley 23.966 de 1991. Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social. Afectación del IVA. Impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural. Modificaciones a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda. Derogación de regímenes de jubilaciones especiales. Impuesto sobre los bienes personales no incorporado al proceso económico. Destino de los recursos de privatizaciones. Modificación de la Ley de Tasas Judiciales. 1 de agosto de 1991. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/365/texact.htm>
- Ley 24.073 de 1992. Modificación del Impuesto a las Ganancias. 8 de abril de 1992. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/472/norma.htm>
- Ley 24.130 de 1992. Ratifícase el Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales. 2 de septiembre de 1992. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/17/norma.htm>

- Ley 24.464 de 1995. Sistema Federal de la Vivienda. 8 de marzo de 1995. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/texact.htm>
- Ley 24.977 de 1988. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. 3 de junio de 1988. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51609/texact.htm>
- Ley 26.075 de 2005. Ley de Financiamiento Educativo. 21 de diciembre de 2005. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>
- Ley 27.589 de 2020. Capitales Alternas de la República Argentina. 11 de noviembre de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/344859/norma.htm>
- Ley 27.606 de 2020. Convenios. 28 de diciembre de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345677/norma.htm>
- Resolución 386 de 2021 [Ministerio de Educación de la Nación]. Consejo Federal de Educación. 13 de febrero de 2021. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_386\\_-\\_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_386_-_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf)
- Resolución 2883 de 2020 [Ministerio de Salud de la Nación]. Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en la República Argentina. 29 de diciembre de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2883-2020-345799>

## Anexo estadístico

**Tabla 1. Distribución primaria y secundaria, y regímenes especiales de la Coparticipación Federal de Impuestos por jurisdicción en 2021**

Recursos	Coparticipación federal	Fondo Compensador de Déficit Fiscales Provinciales	Bienes personales		Financiamiento adicional a cultura y educación	Impuesto al valor agregado	Impuesto a los combustibles		Monotributo
			Distribución por coeficientes de Ley 23.548	Seguridad social			Obras de infraestructura	FONAVI	
Normativa	Ley 23.548	Ley 24.130	Ley 24.699	Ley 23.966	Ley 23.906	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 24.977
Buenos Aires	12,46%	0,00%	12,46%	44,37%	18,96%	2,78%	21,73%	14,50%	6,52%
Catamarca	1,56%	4,80%	1,56%	0,00%	1,42%	0,00%	2,73%	2,10%	0,82%
Chaco	2,83%	1,09%	2,83%	3,81%	3,08%	0,24%	4,94%	4,60%	1,48%
Chubut	0,89%	6,55%	0,89%	1,49%	1,42%	0,09%	1,56%	3,20%	0,47%
Córdoba	5,04%	1,09%	5,04%	15,15%	5,24%	0,95%	8,79%	5,65%	2,64%
Corrientes	2,11%	3,28%	2,11%	4,85%	2,35%	0,30%	3,68%	4,95%	1,10%
Entre Ríos	2,77%	3,93%	2,77%	6,34%	2,44%	0,40%	4,83%	3,90%	1,45%
Formosa	2,07%	4,80%	2,07%	1,77%	1,66%	0,11%	3,60%	4,00%	1,08%
Jujuy	1,61%	4,80%	1,61%	0,00%	1,51%	0,00%	2,81%	3,00%	0,84%
La Pampa	1,07%	5,46%	1,07%	1,28%	1,25%	0,08%	1,86%	2,00%	0,56%
La Rioja	1,18%	4,80%	1,18%	0,00%	1,22%	0,00%	2,05%	2,00%	0,61%
Mendoza	2,37%	4,80%	2,37%	0,00%	2,59%	0,00%	4,13%	4,00%	1,24%
Misiones	1,87%	4,80%	1,87%	2,08%	1,93%	0,13%	3,27%	4,70%	0,98%
Neuquén	0,99%	5,46%	0,99%	0,86%	1,71%	0,05%	1,72%	4,30%	0,52%
Río Negro	1,43%	5,46%	1,43%	0,00%	1,98%	0,00%	2,50%	4,50%	0,75%
Salta	2,18%	5,46%	2,18%	0,00%	2,62%	0,00%	3,79%	4,00%	1,14%
PROVINCIAS									

Recursos	Copa- rti- ción federal	Fondo Compensador de Déficits Fiscales Provinciales	Bienes personales		Financiamiento adicional a cultura y educación	Impuesto al valor agregado	Impuesto a los combustibles		Monotributo
			Distribución por coeficientes de Ley 23.548	Seguridad social			Obras de infraestructura	FONAVI	
Normativa	Ley 23.548	Ley 24.130	Ley 24.699	Ley 23.966	Ley 23.906	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 24.977
San Juan	192 %	4,80 %	1,92 %	0,00 %	1,48 %	0,00 %	3,34 %	3,65 %	1,00 %
San Luis	130 %	4,80 %	1,30 %	0,00 %	1,23 %	0,00 %	2,26 %	3,65 %	0,68 %
Santa Cruz	0,90 %	6,55 %	0,90 %	1,21 %	1,23 %	0,08 %	1,56 %	3,20 %	0,47 %
Santa Fe	5,07 %	1,09 %	5,07 %	12,42 %	4,98 %	0,78 %	8,84 %	5,65 %	2,65 %
Santiago del Estero	2,34 %	4,80 %	2,34 %	0,00 %	2,47 %	0,00 %	4,09 %	4,30 %	1,23 %
Tierra del Fuego	0,70 %	6,55 %	0,70 %	0,11 %	0,59 %	0,01 %	1,22 %	2,65 %	0,37 %
Tucumán	2,70 %	4,80 %	2,70 %	0,00 %	2,24 %	0,00 %	4,71 %	4,20 %	1,41 %
Total provincias	57,36 %	100,00 %	57,36 %	95,74 %	65,59 %	6,00 %	100,00 %	98,70 %	30,00 %
CABA	14,0 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	2,14 %	0,00 %	0,00 %	1,30 %	0,00 %
Municipios	0,00 %	0,00 %	0,00 %	4,26 %	0,00 %	0,27 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Nación	40,24 %	0,00 %	41,64 %	0,00 %	32,28 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Fonde ATN	1,00 %	0,00 %	1,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
ANSES	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	93,73 %	0,00 %	0,00 %	70,00 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Federal de Impuestos

**Tabla 2. Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos por jurisdicción y por año**

Jurisdicción	Año									
	1960	1972	1973	1982	1988	1994	2021			
Buenos Aires	29,53 %	34,49 %	28,01 %	27,90 %	21,85 %	24,77 %	21,73 %			
Catamarca	1,94 %	1,47 %	1,87 %	1,90 %	2,74 %	2,55 %	2,73 %			
Chaco	3,53 %	2,84 %	4,15 %	4,10 %	4,96 %	4,32 %	4,94 %			
Chubut	1,37 %	1,68 %	1,88 %	1,90 %	1,57 %	1,90 %	1,56 %			
Córdoba	8,89 %	8,41 %	8,92 %	8,90 %	8,83 %	8,02 %	8,79 %			
Corrientes	4,68 %	4,10 %	3,73 %	3,80 %	3,70 %	3,55 %	3,68 %			
Entre Ríos	4,56 %	4,10 %	4,56 %	4,50 %	4,86 %	4,62 %	4,83 %			
Formosa	1,48 %	1,47 %	2,29 %	2,30 %	3,62 %	3,28 %	3,60 %			
Jujuy	2,62 %	2,63 %	2,19 %	2,20 %	2,83 %	2,77 %	2,81 %			
La Pampa	1,60 %	1,58 %	1,76 %	1,80 %	1,87 %	1,91 %	1,86 %			
La Rioja	1,37 %	1,26 %	1,66 %	1,70 %	2,06 %	2,02 %	2,05 %			
Mendoza	5,36 %	5,47 %	4,77 %	4,70 %	4,15 %	4,11 %	4,13 %			
Misiones	2,85 %	2,52 %	2,90 %	3,00 %	3,29 %	3,29 %	3,27 %			
Neuquén	1,37 %	1,37 %	1,66 %	1,70 %	1,73 %	1,97 %	1,72 %			
Río Negro	1,60 %	1,79 %	2,29 %	2,30 %	2,51 %	2,53 %	2,50 %			

Jurisdicción	Año							
	1960	1972	1973	1982	1988	1994	2021	
Salta	3,42 %	3,36 %	3,73 %	2,50 %	3,81 %	3,69 %	3,79 %	
San Juan	2,85 %	2,52 %	2,49 %	3,70 %	3,36 %	3,16 %	3,34 %	
San Luis	1,60 %	1,47 %	1,76 %	1,70 %	2,27 %	2,25 %	2,26 %	
Santa Cruz	1,14 %	1,68 %	1,45 %	1,40 %	1,57 %	1,75 %	1,56 %	
Santa Fe	10,38 %	9,15 %	9,02 %	9,10 %	8,89 %	8,15 %	8,84 %	
Santiago del Estero	2,85 %	2,42 %	3,94 %	4,00 %	4,11 %	3,81 %	4,09 %	
Tierra del Fuego	0,34 %	0,32 %	0,41 %	0,40 %	0,68 %	1,06 %	1,22 %	
Tucumán	4,68 %	3,89 %	4,56 %	4,50 %	4,73 %	4,50 %	4,80 %	
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

Fuente: elaboración propia con base en Porto (2004)

y datos de la Comisión Federal de Impuestos

## **Cómo citar este artículo**

Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 95-143.