

O/N. 2021
L 26

40181

**NUEVA LEY DE COPARTICIPACION FEDERAL:
EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

INFORME DEFINITIVO

EXPEDIENTE N° 3036



Coordinación: Ricardo López Murphy

Colaboración: Daniel A. Artana
Luis A. Coria López
Eduardo G. Fierro
Zunilda López
Raúl A. Molina

O/N 2021
L 26

Buenos Aires, 13 de febrero de 1995

CAPITULO I. LAS TRANSFERENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Bajo un sistema federal, el sector público no es una unidad monolítica de decisión sino que existe una fragmentación del poder en un conjunto de unidades independientes con responsabilidades y poderes en las varias funciones del estado. Esas unidades de gobierno no trabajan independientemente sino que sus actividades están entremezcladas. Es que los objetivos del gobierno central, provincias y municipios están superpuestos en más de un aspecto y es prácticamente imposible encontrar funciones de pertenencia exclusiva de alguno de tales niveles de gobierno.

Ello plantea la necesidad de integrar las decisiones de las distintas unidades de gobierno en un conjunto coherente y consistente de políticas.

Desde esta perspectiva, las transferencias gubernamentales han jugado un papel central en la estructura fiscal de los gobiernos federales. Tales transferencias tienen un estructura abarcativa y flexible pudiendo cumplir diversas funciones tales como incentivar a las unidades receptoras para actuar en un determinado sentido -el que represente el "interés general"-, canalizar recursos para programas de asistencia y asegurar objetivos de equidad. Las transferencias aparecen así como una herramienta para compatibilizar ciertos objetivos del gobierno central y retener las ventajas de la decisión descentralizada, en la medida que estén diseñadas para inducir a las

autoridades locales a actuar en un determinado sentido.

Pero también es importante tener en mente un elemento ya anticipado: la absoluta necesidad que las mismas se integren en un esquema consistente de políticas. El objetivo de este capítulo es revisar la naturaleza de las transferencias y de los problemas que plantean en orden a esa necesidad.

I.1. La naturaleza de las transferencias

Desde el punto de vista económico, un sistema de transferencias intergubernamentales puede responder a cuatro objetivos:

1- Incentivar ciertas actividades desarrolladas por los gobiernos provinciales (o municipales) que producen beneficios sobre un ámbito territorial que excede el de la jurisdicción que desarrolla o presta tales actividades.

2- Permitir organizar el sistema impositivo en forma más eficiente y equitativa vía la centralización de la función recaudación en el nivel superior de gobierno, lo que obliga a un sistema de transferencias para coparticipar la recaudación percibida por el nivel superior con los restantes niveles de gobiernos.

3- Propender a igualar la capacidad fiscal de las jurisdicciones con el objeto de que todos estén en igualdad de condiciones para satisfacer un cierto estándar en la prestación de bienes y servicios

públicos básicos.

4- Propender a que cada jurisdicción esté en condiciones de satisfacer la demanda que, por determinados bienes públicos le efectúe su población.

El punto a destacar es que estos distintos objetivos dan lugar a diferentes tipos de transferencias. En otros términos, las características de las transferencias aptas para satisfacer por ejemplo los objetivos (2) y (4), son necesariamente distintas a las de aquellas que permiten el logro de los objetivos (1) o (3). En lo que sigue se avanza en el análisis de estos aspectos:

I.1.1. Efectos externos entre jurisdicciones

Una fuente potencial de distorsiones en materia de asignación de recursos ocurre cuando las decisiones de los agentes económicos afectan significativamente el bienestar de otros agentes económicos sin que exista la contraprestación de un mecanismo de pago. En estos casos, la consecuencia será un patrón distorsionado de asignación de recursos, con un nivel no óptimo en aquellas actividades que generan ese tipo de efectos no captados en el sistema de precios.

Los efectos externos no están restringidos únicamente a ciertas actividades desarrolladas por los agentes económicos del sector privado. A menudo los programas de gasto de un gobierno provincial o municipal pueden tener importantes implicancias (externalidades)

para residentes localizados en otras jurisdicciones. En tal caso, es poco probable que los gobiernos de las primeras estén dispuestos a expandir su gasto para asegurar un nivel de actividad igual al que se verificaría si los ciudadanos beneficiados residentes en otros municipios o provincias estuvieran dispuestos a participar en el financiamiento de tales programas.

Desde el punto de vista del gobierno central, es un serio problema que los gobiernos locales restrinjan el nivel de actividad en aquellos casos donde existen importantes efectos externos. Aquí le quedan al gobierno central dos posibilidades: o asume directamente la realización de ese gasto (modelo centralizado) o estructura transferencias para inducir en los niveles inferiores de gobierno un nivel de actividad "óptimo" (modelo descentralizado).

Esto último requiere transferencias estructuradas para complementar el esfuerzo local en el caso de aquellos bienes o servicios cuyos beneficios se extienden fuera de los límites de la unidad de gobierno descentralizada. Se trata en un esquema de impuesto-subsidio, es decir de transferencias vinculadas a programas específicos de gasto, con el objeto de alentar una expansión del nivel de provisión de un bien o servicio por parte del gobierno local, internalizando el efecto benéfico sobre los ciudadanos de otras jurisdicciones.

En consecuencia, este es un caso que propicia la presencia de transferencias "condicionadas", orientadas a asegurar un nivel mayor de gasto en ciertos programas específicos -aquéllos donde están

presentes los efectos externos-, y de tipo especial ya que deben actuar incentivando el gasto local y no sustituyendo financiamiento local por financiamiento del gobierno central. Obsérvese que en este caso el gobierno central debe asegurarse que los recursos que se remiten sean utilizados exclusivamente para el programa seleccionado, lo que no ocurriría si el gobierno que recibe la transferencia disminuye los fondos propios que antes asignaba a ese programa. La transferencia debe por eso, acoplarse al esfuerzo local, reduciendo el "precio", para el gobierno local, del programa específico que financia en forma parcial.

En la literatura estas transferencias se conocen como "matching grants". La importancia de las mismas estará en relación directa a la capacidad de generar "beneficios externos" que posea el (los) programa (s) de gasto de los gobiernos locales que cuenten con este tipo de financiamiento.

I.1.2. La centralización de la recaudación

Una segunda racionalización de las transferencias es optimizar el funcionamiento del sistema impositivo.

El supuesto es que resulta considerablemente más difícil establecer un sistema impositivo eficiente y equitativo a nivel de las provincias-municipios que a nivel del gobierno central.

Se sostiene que los impuestos establecidos en los niveles

descentralizados tienen mayores posibilidades de distorsionar la asignación de recursos y generar inequidades. Por ejemplo, la oferta de capital para la economía como un todo es relativamente más inelástica que a nivel de las jurisdicciones territoriales por lo cual será muy sensible a imposiciones diferenciales de índole local. Del mismo modo, existe una relativamente alta movilidad de los bienes y personas ante la imposición diferencial entre los gobiernos locales.

Desde el punto de vista de la equidad fiscal la posibilidad de aplicar impuestos progresivos como ganancias está restringida al gobierno central, ya que la movilidad de los factores puede neutralizar una imposición diferencial, y en razón de que los requerimientos de equidad horizontal y vertical de la imposición obligan a la contabilización de toda la operatoria del contribuyente, cualquiera fuere el ámbito geográfico en que esta se realiza y a la consideración consolidada de las variaciones patrimoniales.

En el mismo orden de ideas, se ha hablado de la existencia de economías de escala como elemento justificativo de la centralización de la recaudación de ciertos tributos.

Estas varias razones han llevado a sugerir que el gobierno central concentre la responsabilidad de la recaudación (y por ende la responsabilidad normativa y de fiscalización), dejando de lado un modelo de separación de fuentes tributarias, y coparticipe el resultado a los niveles menores de gobierno. Estas transferencias de

participación de impuestos están pues necesariamente vinculadas a la evolución de los impuestos que se centralizan y, desde el punto de vista de sus atributos, es natural que sean transferencias no condicionadas y de un alto grado de automaticidad.

I.1.3. Transferencias igualadoras de capacidad fiscal

La racionalidad para esta categoría de transferencias surge de la desigual distribución de los recursos: aquellas jurisdicciones con mayores bases tributarias pueden proveer niveles satisfactorios de bienes y servicios públicos básicos con un esfuerzo fiscal (presión tributaria) significativamente menor que aquellas otras jurisdicciones de bases tributarias "pobres" que deseen proveer tales "niveles satisfactorios" de servicios públicos.

Los gobiernos centrales han respondido a estos diferenciales con transferencias "niveladoras", cuyo propósito es eliminar o por lo menos, estrechar esos diferenciales.

Es importante destacar que las "transferencias niveladoras o igualadoras" de capacidad fiscal no persiguen estimular el gasto local sea en un programa específico, sea en sentido general, ni a lograr objetivos de redistribución del ingreso entre individuos, sino a poner en un pie de igualdad a las jurisdicciones más desfavorecidas para que puedan brindar un "umbral" de servicios públicos con la misma presión tributaria per cápita que la que requerirían (para financiar ese mismo umbral) las jurisdicciones más ricas. En

consecuencia las transferencias niveladoras son por naturaleza "menos generales" (de hecho las jurisdicciones más ricas podrían no recibir transferencias niveladoras) y tienden a estructurarse como "no condicionadas" y en base a "sumas fijas".

I.1.4. Transferencias condicionadas

Por el contrario, las transferencias que persiguen garantizar que las jurisdicciones menores satisfagan la demanda por ciertos bienes públicos, si bien retienen la característica de "suma fija", se diferencian de las anteriores por cuanto dejan de ser de libre disponibilidad. Conceptualmente se asimilan a subsidios a los demandantes de bienes públicos que, por consideraciones prácticas, se mediatizan a través de un nivel de gobierno inferior. Típicamente puede ilustrar este caso con el "voucher" educativo que, en vez de dirigirse al alumno en forma directa, es canalizado al gobierno intermedio para que este se encargue de la provisión del servicio educativo en forma directa o bien financie la misma transfiriendo el voucher a la población demandante.

I.2. El sistema de transferencias

Desde el punto de vista de la condicionalidad habría entonces dos grandes grupos de transferencias: aquéllas vinculadas a programas específicos de gasto -que pueden estar o no vinculadas a complementar el esfuerzo local aún cuando el análisis económico indica que el primero debería ser el caso- y transferencias sin afectación a

programas de gasto como ocurre con los sistemas de coparticipación de impuestos y de igualación de capacidad fiscal.

De hecho un tipo de transferencias no es excluyente de otro, y en general, los sistemas de relaciones fiscales entre niveles de gobierno tienden a combinar transferencias condicionadas para determinadas finalidades (generalmente en el área del gasto social), con transferencias no condicionadas con diverso grado de redistribución en favor de las jurisdicciones más pobres.

En cuanto a las transferencias del primer tipo es de hacer notar que no resulta fácil encontrar ejemplos que se adapten a las prescripciones de la teoría. Es que cuando hay externalidades, como indica la teoría, ellas pueden ser de naturaleza intramarginal y de lo que se trata es de operar exclusivamente en el margen. Es decir que estas transferencias debieran inducir a las unidades de gobierno descentralizadas a fijar un nivel óptimo del gasto y no meramente transferir ingresos como ocurriría si el caso fuera el primero¹. Por eso, la recomendación usual es establecer este tipo de transferencias sólo en presencia de significativos beneficios en jurisdicciones distintas de aquélla donde se realiza el gasto.

¹ En la Argentina no hay ejemplos de estas transferencias. En Estados Unidos existen muchas transferencias de este tipo pero se ha indicado (Robert Inman "Federal Assistance and Local Services in the United States in Fiscal Federalism, Harvey Rosen ed., 1989) que las existentes financian más del 90% de los programas en forma intramarginal, por lo que no debieran ser incluidas dentro de la categoría de transferencias condicionadas en la forma de "matching grants".

El segundo tipo de transferencias (no condicionadas) tiene la ventaja de su automaticidad, evitando la necesidad de decisiones administrativas (salvo la eventual actualización periódica de coeficientes de distribución y/o del monto fijo a transferir). Los coeficientes de asignación una vez establecidos, no resultan manipulables por el poder de turno. Esto es particularmente importante dado el pluralismo de los gobiernos y las propias diferencias que existen dentro del país. En rigor de verdad las transferencias igualadoras de capacidad fiscal pueden asumir la forma de un crédito presupuestario (suma fija) que, en la medida en que no fuera plurianual, podría plantear limitaciones de importancia a la "automaticidad" del mismo.

Otro aspecto que diferencia a las transferencias no condicionadas del tipo "revenue sharing" de las "igualadoras de capacidad fiscal" es que en las primeras el monto a distribuir se ajusta automáticamente a la disponibilidad presupuestaria, puesto que se participa lo que se recauda y no una magnitud teórica desvinculada de los recursos obtenidos, como ocurre si las transferencias son de monto fijo. En modo alguno debe interpretarse esto como una ventaja absoluta de este tipo de transferencia, por cuanto esa misma característica puede plantear dificultades para la política macroeconómica, en la medida que el sistema impositivo (y por ende las transferencias de "participación impositiva") tengan un marcado carácter procíclico (sobre estos temas se volverá más adelante). En cuanto a las transferencias del monto fijo, entre sus limitaciones figura el ya mencionado divorcio entre el monto a transferir y los recursos que

lo financian. Si bien ello resuelve el problema cíclico que plantean transferencias vinculadas a la recaudación, puede paralelamente generar inconvenientes en cuanto a la provisión de los recursos necesarios para financiar los bienes públicos y preferentes.

En particular en el caso de las transferencias identificadas como de tipo 4, en las que el monto fijo de la transferencia se ajusta por variaciones en los determinantes estructurales de la canasta de bienes y servicios públicos "básica" que se desea financiar, surge el inconveniente de que los gastos a financiar y los recursos transferidos se ajustan independientemente del potencial de la economía y de la restricción presupuestaria. Así por caso, una asignación por estudiante para financiar el gasto en educación puede crecer a un ritmo superior al aumento de base tributaria nacional, dada por el aumento del PBI y de la carga impositiva incremental.

Por último, un aspecto general a considerar es que las reglas de transferencias, cualesquiera ellas sean, deben ser sostenibles. Ello remite, esencialmente, a que el punto de partida tenga un balance adecuado y a que la tasa de crecimiento de las erogaciones sea consistente con el crecimiento de los recursos. Si la situación inicial implica balance presupuestario hay grandes probabilidades que el equilibrio sea sostenible, ya que el crecimiento nominal del PBI reduce el peso de la deuda en relación a la base tributaria y ello genera una reducción implícita de gastos. En este marco el surgimiento de nuevas demandas sobre el sector público, aún si fueran generalizadas, se podría atender con la caída tendencial de las

erogaciones por deuda y, probablemente, por la elasticidad del sistema tributario derivado de la presencia de alícuotas progresivas. Si estas demandas se localizaran en algunas jurisdicciones, la lógica del esquema prevé su atención con base tributaria local.

CAPITULO II. LOS CONDICIONANTES DE LAS TRANSFERENCIAS

II.1. La política contracíclica

Tradicionalmente la teoría normativa de las finanzas públicas ha asignado al gobierno federal la responsabilidad de la función de estabilización.

En particular, la política fiscal contracíclica orientada a moderar el ciclo natural de la economía generando una demanda adicional en los momentos depresivos y un ahorro en los períodos de expansión económica debería estar centralizada a nivel federal, de la misma manera que las políticas monetaria y crediticia, para permitir un manejo macroeconómico eficaz. Ello se explica porque el caso de las unidades menores de gobierno es similar al de las economías abiertas e integradas, que disponen de pocas posibilidades de influir en el nivel de oferta y demanda agregada dado que los efectos de eventuales políticas en tal sentido se derraman fuera de su ámbito jurisdiccional.

Puesto que el gasto público debería fijarse normalmente por

consideraciones de largo plazo que hacen a la provisión de bienes públicos y otros tipos de servicios, de la que sólo escapan los pagos de transferencias de tipo automático que fluctúan con el ciclo, el que la política fiscal contracíclica sea responsabilidad del gobierno federal, supone que los componentes de las relaciones fiscales Nación-provincias más afectados por tal centralización de funciones sean las potestades tributarias y las transferencias entre niveles de gobierno.

En lo relacionado con impuestos, la centralización de la función estabilización da argumentos para que las fuentes tributarias propias de los gobiernos locales se concentren preferentemente en la propiedad y otros tipo de riqueza, que además de ser bases relativamente inmóviles, tienen un menor carácter cíclico que las bases imponibles que vienen dadas por ingresos y/o ventas.

En lo que hace a las transferencias, el punto a enfatizar es que si existe poca correspondencia fiscal (por lo tanto las transferencias financian una parte sustancial del gasto local) y hay en consecuencia un estímulo al comportamiento expansivo del gasto local en respuesta a mayores recursos, entonces la centralización de la función estabilización entra en conflicto con este sistema de transferencias automáticas y no condicionadas de participación en los ingresos. En efecto, la tendencia al exceso de gasto propia de un contexto de baja correspondencia fiscal se ve amplificada por la naturaleza procíclica de transferencias de participación en los ingresos.

Estas consideraciones sugieren que, para que el gobierno central pueda realizar una adecuada coordinación macroeconómica en un sistema federal que presenta alto grado de autonomía de los gobiernos locales, pero donde también se verifica una tradición en cuanto a la seguridad de la asistencia financiera de última instancia del gobierno central a los gobiernos locales (que no deja a los niveles menores de gobierno "quebrar" ante un desorden presupuestario), es necesario recurrir a arreglos institucionales más o menos cooperativos entre los distintos niveles de gobierno, encaminados a limitar la autonomía de los niveles inferiores de gobierno en cuanto a su capacidad de aumentar el nivel de gasto.

Esto plantea un compromiso entre la centralización de la función de estabilización y las ventajas de la descentralización de la función de asignación. Sin embargo es factible pensar que este compromiso pierde relevancia si las relaciones entre niveles de gobierno se construyen en base a la prevalencia del principio de alta correspondencia fiscal (el gasto local es financiado en medida sustancial por el gobierno local con recursos propios), y no existe asistencia financiera de última instancia para los gobiernos locales que sistemáticamente fijan su nivel de gasto sin tener en cuenta la restricción presupuestaria.

Por el contrario, si el contexto prevaleciente es uno de falta de correspondencia, incluso intertemporal, y el gobierno central está impedido de dejar a su suerte a los niveles inferiores ante desequilibrios provocados por una mala administración, las

limitaciones al ejercicio del poder local pueden ser inevitables en aras del eficaz desempeño de la función de estabilización. Estas limitaciones pueden operar a través de algunos de los procedimientos que se indican a continuación y/o por combinaciones de los mismos:

a) por medio de decisiones presupuestarias federales que reducen (o aumentan) el gasto federal en las jurisdicciones locales según las necesidades de la política de estabilización;

b) con variaciones contracíclicas en parte de los aportes federales a los gobiernos locales si es que el menú de transferencias comprende tanto aportes automáticos como de suma fija;

c) estableciendo reglas explícitas de cooperación tales como el compromiso de los gobiernos locales de crear fondos de compensación con los excedentes cíclicos de la recaudación y/o con las transferencias procíclicas recibidas de la Nación;

d) fijando limitaciones o cupos en el uso del crédito por parte de los gobiernos locales, ya que su mayor exposición en el mercado de crédito es visualizada por el inversor como un mayor riesgo para el conjunto del sector público, lo que provoca una externalidad sobre otras unidades de gobierno en términos de una mayor tasa de interés si ellas recurren al mercado de capitales.

Si por el contrario, los patrimonios de las distintas unidades de gobierno fueran visualizados como perfectamente separables por parte

de los inversores -lo que permitiría asimilar el caso al sector privado-, se neutraliza la posibilidad de la aparición de efectos externos como los señalados anteriormente. Aún en estas circunstancias parece igualmente apropiado establecer una calificación obligatoria de los riesgos de los distintos títulos de deuda de los gobiernos locales bloqueando endeudamientos sin base económica.

En relación a este último punto, numerosos países cuentan con prohibiciones o restricciones severas al endeudamiento de los gobiernos locales. Asimismo, en otros casos es obligatoria la calificación profesional de los riesgos de los papeles de deuda de los gobiernos locales, facilitando la evaluación de la solvencia que implícitamente realiza el mercado.

II.2. La correspondencia fiscal

En el análisis conceptual se supone un comportamiento del Estado adecuado a las normas y a la racionalidad de la división de tareas entre los distintos niveles de gobierno que adoptan el punto de vista del interés general. En los hechos, sin embargo, cada gobierno o entidad burocrática tomará en cuenta principalmente los intereses más cercanos de sus ciudadanos o de la propia burocracia, sin importar o dar suficiente peso al bienestar general.

Por eso es importante un adecuado diseño de las instituciones en un régimen de gobierno descentralizado.

En este sentido, la ruptura de una vinculación estrecha entre la decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En este contexto, los votantes tienen menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de las erogaciones estatales. Por esta razón, en muchos países se observa una vinculación estrecha entre las facultades tributarias y las responsabilidades de gasto aún cuando en ciertas circunstancias podría resultar más eficiente un mayor grado de centralización en la recaudación. Implícitamente estos arreglos institucionales dan cuenta de que los beneficios asociados a una mayor correspondencia fiscal, más que compensan los costos de la mayor descentralización tributaria (no aprovechamiento de economías de escala, mayores costos administrativos por armonización y cooperación entre fiscos, etc.)

El principio de correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores servicios o de bienes. Dada la restricción global de recursos, mayor gasto público implica menor gasto privado, o puesto en términos más claros, menor remuneración a los factores productivos, en especial trabajo y tierra que tienen menor movilidad.

En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias destruye los incentivos para gobiernos responsables. El fondeo en el margen, de

proyectos locales con recursos propios es esencial si se pretende un fuerte protagonismo de los gobiernos locales.

En conexión con el tema, se puede hacer referencia al impacto presupuestario de las transferencias gubernamentales. Los trabajos empíricos sugieren que las transferencias gubernamentales tienen un efecto altamente estimulante sobre el gasto público local. El efecto es tanto mayor cuando la transferencia está vinculada a un programa específico de gasto (como ocurre con las transferencias condicionadas del tipo 1 del punto anterior) pero igualmente está presente con las transferencias generales no atadas a dichos programas.

La propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos (sea con transferencias condicionadas o de libre disponibilidad)², que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que resignan, si cabe el término, facultades tributarias.

Es decir que de las dos posibilidades de transferir recursos a los residentes locales, la verificación empírica sustenta la hipótesis que las transferencias directas de fondos desde el nivel central

² Se trata de un efecto sorprendente en la medida que una transferencia incondicional debería ser tratada desde el punto de vista económico, como un incremento en el ingreso privado. El fenómeno que habla de una cierta ilusión fiscal, es conocido en la literatura como "fly paper effect".

tiene un mayor efecto expansivo en el presupuesto público del nivel inferior de gobierno, que si la transferencia de recursos opera ensanchando la base tributaria de esos niveles de gobierno³.

Un último, aspecto vinculado a la mayor correspondencia fiscal es la responsabilidad política que la misma promueve. El criterio de responsabilidad política se respeta cuando los dirigentes deben responder frente a los votantes por la calidad y eficacia de las políticas públicas. Cuanto más cercano esté el votante al nivel político que decide y ejecuta las políticas públicas, mayor es su capacidad de control y sanción y por lo tanto mayores son los incentivos para la conducta política responsable.

Este mayor grado de vinculación de los ciudadanos con las decisiones públicas permite a su vez que éstas se adapten a necesidades y preferencias abriendo el camino para matices y alternativas que no son posibles de ofrecer cuando las políticas son dictadas a nivel del gobierno central, con lo que necesariamente adquieren características de uniformidad y renuencia a la diferenciación.

³Aunque con otra fundamentación, Buchanan ha defendido la descentralización y muy en particular de fuentes tributarias como un mecanismo para reducir el gasto público. Las últimas investigaciones empíricas parecen confirmar esta idea conocida en la literatura como la hipótesis del Leviathan, pero fundamentalmente cuando se la ha aplicado al caso de los gobiernos locales -municipales en la terminología argentina. Brennan y Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 1980, y Oates, *Searching for Leviathan: An Empirical Study* y *Searching for Leviathan: a Reply and Some Further Reflections*, en Oates "Studies in Fiscal Federalism" Edward Elgar Publishing Company, 1991.

II.3. Simplicidad administrativa

Este es un aspecto que principalmente se aplica a los temas tributarios aún cuando también pueden estar presentes en la parte de gastos.

La simplicidad administrativa es quizás la barrera más difícil de sortear en un proceso de descentralización tributaria, que no debiera complicar la administración tributaria ni generar costos importantes al contribuyente.

El orden lógico aconseja centralizar la recaudación de aquellos impuestos que presentan economías de escala en la percepción y determinación, que por su complejidad interjurisdiccional hacen muy difícil su atribución a niveles menores de gobierno y cuando se trata de impuestos que afectan el flujo de factores. En el resto de los tributos es preferible que la responsabilidad de su determinación y cobro quede a cargo del gobierno provincial o local.

En el caso del impuesto a las ganancias las complicaciones son significativas, puesto que la determinación de la base tributaria implica un complejo problema de atribución de ingresos y gastos, tanto devengados como efectivos, que se pueden localizar en todo el país y en el extranjero y resulta muy difícil precisar dónde se verifica o a qué región atribuir la ganancia imponible.

A ello se suma el problema de la progresividad del tributo

determinada tanto por el mínimo no imponible como por la escala de tasas de imposición crecientes con el ingreso que resulta muy sensible a la atribución a cada provincia tanto de los gastos como de los recursos.

Esto se complica mucho si no existe homogeneidad legal o los criterios de la administración tributaria no resultan similares entre los distintos estados provinciales. Piénsese en los problemas que originaría un tratamiento diferencial para operaciones deducibles, renta no gravada, amortizaciones, inventarios, etc.

Por su naturaleza, los impuestos internos, a los combustibles y patrimoniales (Activos) son descentralizables. Los mayores costos de recaudación serían marginales y permitirían una integración con otros tributos similares (v.g. activos con inmobiliario y automotores).

Resulta cierto que en algunos casos se apreciarán tasas elevadas sobre una misma base imponible (propiedades, autos) pero justamente ello es una de las ventajas y uno de los propósitos de la descentralización: evitar la pérdida de control por parte de los ciudadanos y contribuyentes de las decisiones tributarias del Estado.

En el caso de los impuestos que gravan las ventas, los típicamente descentralizables son los que gravan las ventas minoristas, incluso a nivel local, porque la incidencia del gravamen se hará sentir en buena medida sobre los habitantes del lugar. Además, la administración de gravámenes sobre la venta minorista es

probablemente más eficaz cuanto más cerca esté la autoridad de recaudación del contribuyente.

Por otra parte y en el caso de la imposición al consumo la reciente experiencia de la Comunidad Económica Europea de estructuración del IVA comunitario, permite pensar en la factibilidad administrativa de implementar un sistema eficiente de imposición al consumo, a través de impuestos al valor agregado provinciales, a condición de que tales gravámenes se basen en el principio de destino y operen a través del mecanismo de "pago diferido", gravando a tasa cero a los flujos interprovinciales.

II.4. El problema redistributivo

Un sistema de organización económica descentralizada presenta dos órdenes de problemas, a saber:

a. la cuestión vertical es decir la distribución de tareas, responsabilidades y financiamiento entre los distintos niveles de gobierno, y

b. la cuestión horizontal que pretende resolver el tratamiento que reciben individuos ubicados en el mismo tramo de ingresos pero con distinta localización, procurando igualar entre ellos la relación existente entre la carga tributaria y los servicios recibidos del gobierno en bienes públicos.

Un importante punto de partida desde el punto de vista de la política redistributiva, es precisar si se procura tender a igualar las oportunidades iniciales o los resultados finales. Aquí se sostiene que lo aconsejable es igualar oportunidades. Esto parece más justo y posible.

El problema es definir hasta dónde se puede avanzar en la cuestión distributiva. En ello los límites son claros: por un lado, el mayor financiamiento distributivo proviene de impuestos crecientes que desalientan tanto las actividades de mercado como la asunción de riesgo; por otro, se fomentan ineficiencias de localización si el criterio de igualación de oportunidades se pretende extender al máximo, compensando incluso los costos diferenciales de prestación de los servicios públicos que pueden existir en distintas regiones del país.

En general, la segunda restricción debería ser cuidadosamente respetada. Compensar los diferenciales de costos regionales para igualar el monto físico de gasto público independientemente de la localización geográfica perpetúa la existencia de tales costos, ya que se elimina cualquier incentivo por parte de las jurisdicciones locales a utilizar combinaciones de insumos más adecuadas a sus problemas de localización, y, a la vez, se fomenta la ineficacia administrativa de las autoridades locales.

El dilema que enfrentan todos los fiscos es hasta dónde avanzar en la distribución. Según cuál sea la orientación política del gobierno

se estará dispuesto a sacrificar equidad por eficiencia o viceversa, en un entorno relativamente muy estrecho.

Ahora bien, si el criterio "hasta dónde" hacer redistribución es muy opinable, debería haber acuerdo en que el límite que se establezca sea aplicado en cualquier parte dentro del país sin distinción de región. El problema de la distribución personal o familiar del ingreso es una cuestión que debe definirse políticamente a nivel nacional (aún cuando después pueda ejecutarse, o no, descentralizadamente).

No hay justificación para que la región sea el eje del problema distributivo. No hay razones para preferir una provincia o municipio a otra u otro y, por lo tanto, no hay argumentos para subsidiar a las provincias pobres per se, entre otras cosas porque ello podría implicar que los pobres de la provincia de mayores recursos subsidien a los ricos de la provincia o municipio de menores recursos.

Esta distinción es crucial para entender por qué en la teoría y en la práctica de los países fiscalmente descentralizados el propósito de las transferencias desde el gobierno central es resolver el equilibrio horizontal (residuo fiscal) a través de la compensación entre la distribución de responsabilidades de gasto y los recursos propios disponibles en cada región.

Así por ejemplo, Musgrave y Musgrave (1980) han propuesto que el subsidio federal recoja las diferencias de base imponible en las

jurisdicciones procurando financiar un nivel de gasto standard definido de acuerdo a las características de la población (v.g. se aceptará que una población con una proporción mayor de niños y ancianos requiera un mayor gasto público per cápita). Si se supone que se aplica en todas las jurisdicciones un sistema tributario uniforme y de similar grado de cumplimiento, la transferencia permite financiar la debilidad de base imponible propia o la mayor demanda de erogaciones por composición de la población.

Estas son pues, las transferencias del tercer tipo definidas en la primer sección. Transferencias igualadoras de capacidad fiscal procurando garantizar una oferta de bienes públicos y preferentes en todo el territorio.

Sin embargo en la literatura sobre federalismo fiscal existen puntos de vista disímiles acerca del nivel de gobierno (federal y/o local) al que le corresponde la responsabilidad principal en lo atinente al ejercicio de la función distributiva, entendiéndose por tal a la modificación de la distribución del ingreso y la riqueza que resulta del funcionamiento del mercado para adaptarla a ciertos objetivos de "justicia distributiva" que cuentan con consenso social, y entre los que ocupa un lugar destacado la asistencia a la población pobre.

La corriente tradicional sostiene que la responsabilidad principal compete al gobierno federal, y basa el punto de vista en tres tipos de consideraciones:

1. El bienestar de los pobres es un objetivo nacional, es un bien público nacional en el sentido que todos los habitantes juzgan positivamente la mejora en la situación de la pobreza, en otros términos el ingreso de los pobres entra en la función de utilidad de los no pobres. Si las acciones de asistencia y mejora de la pobreza fueran responsabilidad solamente de los gobiernos locales los niveles de inversión resultantes serían crónicamente subóptimos, puesto que el gobierno local al definirlos no podría tener en cuenta esta externalidad.

Este argumento más que justificar la concentración del financiamiento de los programas sociales en el gobierno nacional, parece favorable a la introducción de arreglos de co-financiamiento de los mismos entre el nivel local y el nacional, donde la parte de financiamiento federal tendría por objeto tomar en cuenta este efecto derrame interjurisdiccional (transferencias condicionadas del tipo 1 analizadas en el capítulo I).

2. El segundo tipo de argumento sostiene que la atribución de esta función al nivel federal tiene que ver con las debilidades que tendría un sistema descentralizado para cumplir eficientemente este cometido. La alta movilidad de las personas en el interior de una nación determina que una jurisdicción en particular no pueda gravar diferencialmente (respecto al resto de jurisdicciones) a un grupo social en particular (para financiar programas sociales destinados a los pobres de dicha jurisdicción) sin crear incentivos a la relocalización en las jurisdicciones de menor presión impositiva de

quienes sufren la mayor carga fiscal y, paralelamente, a la inmigración hacia el propio territorio de las personas que califican para recibir los beneficios de tales programas sociales.

El punto entonces es que la movilidad de los factores y en especial de las personas impone restricciones a la amplitud de la política redistributiva que pueden hacer los gobiernos locales (aún cuando ella sea un reflejo preciso de las preferencias de sus ciudadanos).

Un punto a destacar es que este argumento tiende a perder entidad cuando aumenta el tamaño del gobierno local. Es evidente que los límites a la política redistributiva que impone la movilidad de las personas es mucho mayor en el caso de un gobierno municipal que en el de un gobierno provincial. En otros términos la relocalización es en sí una decisión que supone costos, y todo aquello que aumenta estos costos tiende a desincentivar tal tipo de decisión.

Por contrapartida hay quienes argumentan que el freno a una mayor actividad redistributiva de los gobiernos locales se emparenta más que con la movilidad en sí, con la mera percepción de sus probables efectos negativos por parte de las autoridades locales, circunstancia que las lleva a actuar preventivamente decidiendo niveles de gastos menores a los que hubieran fijado en ausencia de este temor a la migración.

Existe evidencia empírica aunque no fuertemente concluyente, respecto a que la población pobre se relocaliza desde las jurisdicciones de

bajos beneficios hacia las de altos beneficios⁴.

La evidencia empírica respecto a si los gobiernos locales actúan ante la amenaza de la "inmigración de los pobres" manteniendo niveles de prestaciones inferiores a los que de otra manera hubieran sostenido parece ser débil.

3. El tercer argumento no se basa en consideraciones de eficiencia, sino de equidad. Si las políticas de alivio de la pobreza estuvieran financiadas exclusivamente por los gobiernos locales, las diferencias de base tributaria entre las regiones provocaría una oferta de programas sociales muy desigual entre jurisdicciones, en la cual muy probablemente los estados que contaran con menor capacidad fiscal relativa resultarían los sujetos a mayores problemas de pobreza y tendrían la menor oferta de programas sociales (por insuficiencia de financiamiento) o, alternativamente, para brindar el mismo tipo de cobertura social tendrían que implementar una presión impositiva per cápita sustancialmente superior a la de las jurisdicciones más ricas.

Desde este punto de vista las diferencias en las bases tributarias no necesariamente conducen a centralizar la función redistributiva

⁴Los primeros estudios econométricos en EE.UU. (Gallaway 1967) arrojaron que los diferenciales jurisdiccionales en los beneficios eran estadísticamente no significativos en cuanto a explicar los flujos migratorios de los pobres. Estudios posteriores (Kaun, 1970; Cebula, 1973; Curran, 1977) encontraron evidencia de la presencia de cierta asociación en el caso de los flujos migratorios de los no-blancos que fue reforzada por investigaciones de los años 80 (Gramlich y Laren, 1984; Southwick, 1981) referidas a los pobres en general, sin distinción de razas.

en la nación, sino más bien a involucrar a esta última como garante de que toda la población pobre pueda contar con una prestación mínima igualitaria independiente de la capacidad de financiamiento de la jurisdicción en que viva (transferencias igualadoras del tipo 3 y 4).

Sin embargo existe también una corriente importante de la literatura que sostiene que tanto el financiamiento como la ejecución y administración de los programas de combate a la pobreza deben ser descentralizados hacia los gobiernos locales. Esta visión que es de larga data (durante siglos en Inglaterra y en arreglo a las "Poor Laws" fueron los gobiernos locales quienes cumplieron estas tareas) tuvo una vigorosa reactualización con la propuesta sobre "New Federalism" del presidente R. Reagan en los años ochenta que, en esencia, significaba desplazar la responsabilidad de asistencia a los pobres desde la órbita federal a la de los gobiernos estatales y locales.

El caso inglés de las Poor Laws ilustra convenientemente algunos de los principales argumentos en favor de hacer de la redistribución una responsabilidad local. En efecto, siendo esta la situación en Inglaterra desde el 1600 hasta el siglo XIX, se argumentaba en contra que era un sistema que impedía la movilidad de factores, porque los gobiernos locales solamente deseaban financiar a "sus" pobres, y deportaban a los que migraban de una jurisdicción hacia otra que brindaba mayores soportes a esta clase de ciudadanos. Sin embargo quienes, en vista de estas circunstancias, propugnaban concentrar la responsabilidad en el gobierno nacional, fueron sistemáticamente

derrotados por el siguiente argumento: solamente los gobiernos locales, financiando y brindando la ayuda a los pobres, estaban en condiciones de impedir la profusión exagerada de este tipo de gastos, que inevitablemente se daría con una gestión centralizada, por fuerza más alejada del problema y por lo tanto permeable al fraude (beneficiarios fraudulentos) y propiciatoria de gasto excesivo que paralelamente constituiría un desincentivo al esfuerzo y al trabajo.

Se trata pues de una razón de eficiencia económica, y tiene que ver con la función asignativa. En esta perspectiva, la descentralización permite tomar en cuenta la diversidad de preferencias y "ajustar" la oferta pública a la misma. Los gobiernos locales están en mejor posición (cuentan con más información) sobre las necesidades y preferencias de sus ciudadanos como para diseñar una oferta más acorde con tales preferencias, y también tienen los incentivos necesarios para obrar eficientemente en la medida en que deban obtener a través de la imposición que recae sobre sus ciudadanos los recursos necesarios para financiar el gasto público local. Es decir el argumento de la "cercanía" entre el votante y la autoridad que toma decisiones públicas es reforzado en el caso de existencia de correspondencia fiscal entre las decisiones de ingreso-gasto a nivel local.

Desde una óptica práctica suele mencionarse como obstáculo significativo para la descentralización a que las debilidades institucionales y operativas de los gobiernos locales (falta de recursos humanos calificados y de capacidades organizativas y

técnicas) son superiores respecto a las del gobierno central. Sin embargo, aún aceptando la presencia de este tipo de carencias, las mismas en ningún caso constituyen un argumento permanente contra la descentralización, sino en todo caso son un factor a tener especialmente en cuenta a la hora de diseñar la transición (tiempos y modalidades) hacia la misma.

CAPITULO III. COPARTICIPACION IMPOSITIVA: EL CASO ARGENTINO

III.1. La distribución primaria

Un esquema de participación de impuestos como el vigente en la Argentina plantea importantes dificultades para establecer los montos primarios de reparto.

Teóricamente, la distribución primaria o la asignación de recursos entre distintos niveles de gobierno, debería depender de la asignación del gasto y de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno. Un procedimiento recomendable es dejar a nivel del gobierno central el menor componente posible de gasto, de forma de generar la mayor correspondencia posible ingreso-gasto minimizando la existencia de gastos difusos no asignables a cada localidad. Esto es lo que se ha dado en llamar el principio de subsidiariedad.

El diseño de la distribución de recursos en la Argentina por el contrario, podría conceptualizarse en el contexto de lo que en la

teoría económica se denomina los recursos de propiedad común.

Un régimen de recursos de propiedad común da lugar a comportamientos oportunistas muy estudiados en la teoría económica. En este contexto, cada integrante trata de gastar lo más posible para acumular "méritos" en la distribución de esos recursos comunes. La diferencia entre el financiamiento con recursos propios y fondos comunes es que, estos últimos, aparentemente no cuestan políticamente. La apelación a los recursos de propiedad común es sencilla porque libera del costo político de recaudar impuestos, el que se transfiere a otro nivel de gobierno.

A veces, estos esquemas generan respuestas que conforman un sistema inestable. Por ejemplo, obsérvese el modelo de relaciones entre la Nación y las provincias. A los progresos de éstas en la distribución primaria han seguido respuestas del gobierno nacional reduciendo la masa coparticipable, o cambios en la estructura de financiamiento con mayor peso de impuestos no coparticipables, o se han transferido servicios y alterado porcentajes u otra medidas con el mismo propósito. La regla ha sido pues el carácter inorgánico de estas relaciones en función del poder variable acumulado por las partes.

El problema de un régimen con fuerte prevalencia de recursos comunes asignados por algún criterio es la falta de "correspondencia fiscal" a que da lugar.

En el cuadro III.1 se muestra información sobre la participación de

los recursos propios provinciales en el financiamiento del gasto a su cargo, el que para el conjunto de jurisdicciones territoriales (incluida la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) no alcanza al 40%⁵. Empero se nota una mejoría respecto a la situación prevaleciente en 1983. Los mejores indicadores corresponden a las jurisdicciones que integran el grupo de las "provincias avanzadas", observándose que los correspondientes a las jurisdicciones que integran el grupo de las "rezagadas" apenas superan el 10%, con casi nulo progreso respecto a la situación de 1983.

Cuadro III.1
Relación recursos propios/gastos totales
por grupos de provincias

Jurisdicción	1983	1992
Total país	30.4%	38.4%
Avanzadas	45.0%	53.7%
Baja densidad	13.7%	24.9%
Intermedias	17.0%	21.6%
Rezagadas	11.2%	12.0%

Este panorama alienta comportamientos de irresponsabilidad fiscal, de dependencia del gobierno central y seguramente da lugar a un nivel de gasto público superior al óptimo.

Hay aquí pues un buen argumento para volver a un modelo de separación de fuentes tributarias que recomponga las relaciones que se indican en el cuadro a valores casi de autosuficiencia, al menos para las

⁵ Una situación similar se reproduce hacia el interior de las provincias en la estructura de financiamiento de los municipios.

jurisdicciones clasificadas como "avanzadas".

III.2. La distribución secundaria

El tema se refiere a la distribución de recursos entre unidades de gobierno del mismo nivel.

En la Argentina, el grueso de las transferencias están organizadas por una base regional y no por personas. Entre las que pueden asimilarse a transferencias orientadas hacia las personas o familias pueden identificarse las del FONAVI y comedores escolares en el caso del gobierno nacional, y en el ámbito de algunas provincias ciertas transferencias en materia de servicios de salud.

El hecho que las transferencias estén organizadas sobre una base regional no necesariamente significa que las mismas sean incapaces de mejorar la distribución personal del ingreso. Sin embargo, la evidencia empírica no confirma esa posibilidad, con una relación absolutamente inorgánica entre el gasto público social y la distribución por provincia de los habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

Tampoco las transferencias se han estructurado en la Argentina para compensar la debilidad de la base tributaria local, que es el argumento tradicional de una política de redistribución de recursos a nivel regional. Es importante hacer notar que el criterio de

compensar las diferencias de bases imponibles -que teóricamente intentó recoger la Ley 20.221 que rigió entre 1973 y 1984- no lleva necesariamente a una igualación en el gasto público per cápita porque el criterio redistributivo compensa las diferencias que existen para proveer un mínimo gasto público y no el total del gasto.

Pero aún sin considerar esta última observación, las transferencias no apuntaron a consolidar un nivel de gasto equivalente entre todas las jurisdicciones sino que, en los hechos, facilitaron a una explosión del gasto y a un debilitamiento del esfuerzo fiscal propio en aquellas jurisdicciones beneficiadas. La compensación debería haber apuntado a corregir esa diferencia, no a convertirla en un factor expansivo del gasto tal como ocurrió.

El cuadro III.2 muestra la evolución de los gastos per cápita de las provincias argentinas para algunos años seleccionados desde 1959 a 1992. En 1934 no existía régimen de coparticipación federal de impuestos y las provincias prácticamente se autofinanciaban. Ello le permitía a las provincias de mayor desarrollo relativo ejecutar un gasto per cápita que casi triplicaba al que podían realizar las provincias rezagadas. La introducción del régimen de coparticipación federal en 1935 permitió balancear la capacidad de gasto público per cápita de cada grupo de jurisdicciones, y en 1959 el gasto per cápita era similar en las provincias avanzadas, las intermedias y las rezagadas, mientras que las provincias de baja densidad poblacional (patagónicas) gastaban por habitante 15% más que el promedio del país. En 1992 se ha producido un gran desequilibrio, que genera un

cuadro en donde las provincias de baja densidad tienen un gasto per cápita que triplica el de las provincias avanzadas mientras que el de las rezagadas casi lo duplica. Igualmente, aparecen grandes diferencias entre provincias de un mismo grupo.

Cuadro III.2
Total erogaciones provinciales per cápita
Pesos de 1992 por habitante

Grupos de provincias	1959	1972	1983	1992
Total país	155.6	520.6	523.1	675.9
Avanzadas	156.3	447.3	390.6	509.4
Baja densidad	178.9	1071.1	1494.2	1413.3
Intermedias	153.9	574.6	634.0	769.9
Rezagadas	144.3	690.7	813.2	955.5

Esto se explica porque en la Argentina, el grueso de las transferencias responde a criterios que importan algún tipo de redistribución. En 1935 un 90% de la distribución se efectuaba con criterios devolutivos y el resto en base a la población. En 1952 la distribución en base a criterios devolutivos había caído al 56%, la basada en población ascendía al 42,2% y habían aparecido criterios redistributivos pero en mínima importancia -un 1,4%-. En 1973 habían desaparecido los criterios de distribución secundaria con base devolutiva.

La significación que han adquirido los indicadores redistributivos está probablemente vinculada a la importancia de las transferencias de libre disponibilidad, que se han ido estructurando para redistribuir recursos entre regiones. Un posible objetivo de una política redistributiva por regiones como es el de tender a igualar

el gasto público per cápita no ha sido logrado: las provincias rezagadas tienen un gasto per cápita más del doble del nivel de las provincias avanzadas, y dentro de aquéllas Catamarca y La Rioja perciben montos que más que duplican a los de otras provincias del mismo grupo.

En la raíz de ese problema se encuentra el hecho que han desaparecido los criterios objetivos -aunque discutibles- que existían en 1983 para la distribución secundaria. La ley 20.221 tenía un propósito definido -si bien fallido en su implementación- de procurar asegurar un nivel uniforme de prestación de servicios, para lo cual se intentaba compensar la debilidad relativa.

Al mismo tiempo, la presencia de indicadores objetivos introducía los propios mecanismos autocorrectores que permitirían modificar los coeficientes de distribución de acuerdo a la evolución de la posición relativa, con lo cual de alguna manera se optimiza el uso de recursos con propósitos de redistribución.

III.3. La política contracíclica

El ejemplo argentino contradice gran parte de las orientaciones que se podrían inferir de la literatura y de la experiencia internacional en materia de organización de las relaciones entre niveles de gobierno y el ejercicio de la función de estabilización.

En primer término, la restricción presupuestaria ha sido suave ("soft

budget constraint"), y en algunos casos francamente inexistente. El gobierno central históricamente ha concurrido siempre en ayuda de los niveles menores por medio de aportes presupuestarios o vía el auxilio a la Banca Oficial.

No ha colaborado la política de transferencias ligada además a un sistema tributario altamente dependiente del ciclo económico.

El caso por excelencia del carácter anormal en cuanto a la distribución de responsabilidades anticíclicas lo da el propio régimen de coparticipación. Este ha experimentado violentas fluctuaciones en los montos recaudados y adicionalmente ha constituido una fracción elevada del financiamiento provincial.

La oscilación en la recaudación se trasladó a las finanzas provinciales desestabilizando su financiamiento. Ello ha conducido a que el proceso automático de política contracíclica no pudiera actuar como hubiera ocurrido si el régimen de remesas no hubiera estado atado a la recaudación.

Tal como está diseñado, el sistema de coparticipación exagera el ciclo. En la expansión financia el aumento de gastos fiscales en lugar de reducir deuda. En el receso (con convertibilidad) obliga a una severa contracción del gasto que profundiza el ajuste económico. En la historia argentina ello ha sido reconocido claramente y en los programas de estabilización los caminos se han repetido: o se redujo el porcentaje coparticipable (1967 Krieger Vasena), o se basó el

ajuste en una fuerte participación de recursos no coparticipables (Plan Austral), o se han transferido servicios y alterado porcentajes (Plan de preanuncio cambiario) o se han implementado un batería de medidas de afectación de recursos, traspaso de gastos y disminución de otros financiamientos (Plan de Convertibilidad).

El problema no radica en las medidas ad-hoc que se fueron instrumentando en cada esfuerzo estabilizador, sino en la falta de correspondencia fiscal y en el propio régimen de coparticipación que tiene la característica desestabilizante mencionada.

Un factor que ha agravado históricamente este problema es que el resto de las transferencias federales también ha tenido un componente procíclico por estar basadas en fondos específicos financiados con impuestos muy vinculados al ciclo económico.

Esta situación sería muy distinta si el monto de transferencias fuera fijado en términos nominales y ajustado por ejemplo cada año por la evolución del PBI nominal o por los precios implícitos en el producto dejando a cargo del presupuesto anual el ajuste real de la transferencia⁶.

En ese caso la mayor parte del efecto del ciclo recaería sobre el Tesoro Nacional permitiéndole a éste seguir la política contracíclica

⁶En Canadá el sistema de coparticipación se estructura de esta manera.

más adecuada o simplemente dejar que ella se produzca espontáneamente por las oscilaciones en la recaudación.

CAPITULO IV. EVOLUCION DE LOS REGIMENES DE COPARTICIPACION

El principal mecanismo para distribuir recursos a las provincias es el régimen de coparticipación federal de impuestos, que data del año 1934.

Su aparición en el campo de las finanzas públicas obedece al agotamiento que evidenciaban los recursos que la Constitución había reservado a la Nación -la renta del comercio exterior- en función del crecimiento experimentado en las funciones del Estado. Ello lleva a que la Nación invada facultades tributarias propias de las provincias, hecho que se da con carácter definitivo a partir del momento en que se incorporan el impuesto a las transacciones (luego impuesto a las ventas y actualmente impuesto al valor agregado) y el impuesto a los réditos, que en principio sólo debían tener vigencia por tiempo determinado, ya que se trataba de un recurso exclusivo de las provincias.

Por otra parte, la Nación ya había recurrido a los impuestos internos a partir de 1891, generando conflictos entre los poderes tributarios por la superposición de impuestos y por la imposición diferencial por parte de los gobiernos locales a los productos provenientes de otras jurisdicciones.

Para superar este último inconveniente la Nación propone la unificación de los impuestos internos, centralizando la recaudación y ofreciendo como compensación la coparticipación del producido de dichos impuestos. Separadamente a su vez, se instrumenta un régimen de coparticipación para los impuestos creados en el año 1935.

Este conjunto separado de leyes rige hasta el año 1973, donde se unifican en la ley 20.221, que define como su objetivo el propender a la igualación de la posición fiscal de cada jurisdicción. Así, el mensaje de elevación afirmaba que la ley procuraba el "Posibilitar a todas las jurisdicciones la prestación de servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes".

El cumplimiento de este objetivo tropezaba en principio con provincias de muy débil base tributaria, imposibilitadas de asegurar una provisión mínima de servicios públicos. Consecuentemente, el régimen de coparticipación adoptó un fuerte matiz redistributivo hacia las provincias más pobres, instrumentado a través de indicadores vinculados a la denominada brecha de desarrollo (índice construido en base a datos de calidad de vivienda y automóviles por habitantes en cada jurisdicción).

Hasta ese momento si bien la distribución de recursos entre las provincias tendía a favorecer a las provincias más débiles, nunca se había definido con esa coherencia el objetivo del régimen de coparticipación federal. Si bien la ley 20.221 de coparticipación de

impuestos ha sido posteriormente modificada, la impronta redistributiva prevalece y se acentúa en el actual régimen de coparticipación federal establecido por la ley 23.548. Una muestra del mayor sesgo redistributivo del régimen puede observarse en el cuadro IV.1 donde se aprecia cómo la provincia de Buenos Aires pierde progresivamente participación pasando de un coeficiente del 36,1% en el período 1947-48 a uno del 21,95% con la nueva ley que regula la materia. Un proceso parecido experimenta la provincia de Santa Fe, donde su participación actual es sólo un 60% del nivel alcanzado en el pico de la serie, y Mendoza, que registra la caída más dramática de casi 20% del total en 1935/38 a a poco más del 4% a partir de la ley 23548.

Cuadro IV.1
Evolución de los coeficientes de distribución secundaria

Jurisdicción	Promedio 1935/38	Promedio 1945/46	Promedio 1947/48	Promedio 1957/58	Promedio 1959/60	Promedio 1971/72	Promedio 1973/80	Promedio Let 23548
Capital Federal								
Buenos Aires	24,098	32,572	36,1	34,527	29,658	34,370	27,99	21,85
Catamarca	0,399	1,244	1,995	1,532	1,923	1,437	1,92	2,74
Córdoba	9,981	10,581	9,773	8,789	9,024	8,428	8,91	8,83
Corrientes	2,130	4,356	4,145	4,091	4,866	4,224	3,79	3,70
Chaco	-	-	-	3,426	3,634	2,887	4,12	4,96
Chubut	-	-	-	-	1,314	1,639	1,86	1,57
Entre Ríos	4,395	6,016	5,680	4,927	4,620	4,146	4,56	4,86
Formosa	-	-	-	-	1,394	1,476	2,29	3,62
Jujuy	2,593	1,857	2,405	2,997	2,639	2,671	2,21	2,82
La Pampa	-	-	-	1,932	1,719	1,559	1,79	1,87
La Rioja	0,465	1,037	1,943	1,599	1,364	1,271	1,73	2,06
Mendoza	19,815	10,581	7,782	5,971	5,434	5,561	4,72	4,14
Misiones	-	-	-	2,667	2,830	2,591	2,97	3,28
Neuquén	-	-	-	-	1,256	1,367	1,71	1,73
San Negro	-	-	-	-	1,474	1,791	2,29	2,51
Salta	2,528	1,867	2,508	3,799	3,488	3,326	3,75	3,81
San Juan	8,446	4,564	3,738	2,825	2,807	2,661	2,56	3,36
San Luis	0,665	1,659	2,045	1,599	1,599	1,468	1,75	2,27
Santa Cruz	-	-	-	-	1,016	1,587	1,44	1,57
Santa Fe	13,240	13,693	13,150	11,686	10,410	9,254	9,05	8,89
S. del Estero	1,927	3,319	3,330	2,762	2,821	2,351	4,02	4,11
Tucumán	9,310	6,639	5,376	4,752	4,737	3,946	4,56	4,73
S. del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	0,68
Totales	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,00

Fuente: FIEL. "El sistema impositivo argentino".

Si bien también ha existido un incremento en las transferencias de la Nación a las provincias por afuera de la coparticipación, el cuadro IV.2 que contiene la participación de cada provincia en el total de fondos de origen nacional, muestra que la conclusión anterior no se altera ante la incorporación de estos conceptos. En efecto, se observa en el caso particular de Mendoza que su participación en el total de las transferencias nacionales es incluso menor que la que le fija la ley 23548 de Coparticipación Federal, reduciéndose al 4,11% o al 3,94% según se incorporen o no al cómputo las regalías hidrocarburíferas, en comparación con el 4,14% que fija la mencionada ley.

Cuadro IV. 2:

TRANSFERENCIAS DE LA NACION A LAS PROVINCIAS AÑO 1994
(En millones de pesos)

Nro.	PROVINCIA	COPARTICIPACION FEDERAL		COPARTIC. VAL.	REGALIAS SOCIAL	APORTES DEL TEBORO	OBRAS INFRAESTRUC.	FDI	FONAVI	OTROS	TOTAL C/REGALIAS	TOTAL S/REGALIAS	% CON REGALIAS	% SIN REGALIAS
		REG.GRAL	REG.ESPECIA											
1	Municip. de B.S.A.S.	152,0	16,0	168,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	9,0	189,0	0	100,0	0
2	Buenos Aires	2.444,0	655,0	3.099,0	70,0	79,0	33,0	2,0	135,0	90,0	3.506,0	350,8	23,49	24,32
3	Catamarca	270,0	31,0	301,0	7,0	12,0	4,0	5,0	20,0	0,0	356,0	358	2,99	2,48
4	Córdoba	923,0	28,0	949,0	27,0	10,0	13,0	3,0	53,0	29,0	1.054,0	1084	7,25	7,51
5	Corrientes	374,0	33,0	407,0	0,0	15,0	9,0	4,0	46,0	11,0	486,0	498	3,33	9,43
6	Chaco	498,0	23,0	521,0	10,0	23,0	7,0	4,0	43,0	14,0	610,0	610	4,08	4,23
7	Chubut	167,0	40,0	207,0	6,0	24,0	2,0	4,0	30,0	5,0	329,0	290	2,19	1,94
8	Entre Ríos	510,0	34,0	544,0	19,0	20,0	12,0	4,0	37,0	12,0	650,0	650	4,39	4,51
9	Formosa	351,0	34,0	385,0	6,0	13,0	5,0	5,0	37,0	12,0	468,0	468	3,13	3,22
10	Jujuy	291,0	39,0	330,0	6,0	13,0	4,0	4,0	26,0	14,0	399,0	399	2,67	2,77
11	La Pampa	189,0	32,0	221,0	6,0	33,0	3,0	3,0	19,0	6,0	297,0	293	1,99	2,03
12	La Rioja	208,0	29,0	237,0	6,0	192,0	6,0	3,0	19,0	9,0	439,0	439	2,94	3,04
13	Mendoza	440,0	40,0	480,0	14,0	11,0	6,0	4,0	38,0	15,0	615,0	568	4,11	3,84
14	Misiones	333,0	39,0	372,0	12,0	12,0	9,0	5,0	41,0	12,0	471,0	462	3,15	3,20
15	Neuquén	179,0	35,0	214,0	6,0	29,0	3,0	4,0	41,0	4,0	636,0	299	3,66	2,97
16	Río Negro	244,0	37,0	281,0	6,0	37,0	4,0	4,0	42,0	6,0	423,0	384	2,83	2,96
17	Salta	387,0	45,0	432,0	8,0	31,0	6,0	4,0	37,0	18,0	655,0	537	3,71	3,72
18	San Juan	336,0	33,0	369,0	6,0	7,0	5,0	4,0	34,0	9,0	434,0	434	2,90	3,01
19	San Luis	220,0	30,0	250,0	7,0	14,0	3,0	0,0	34,0	6,0	319,0	319	2,13	2,21
20	Santa Cruz	152,0	37,0	189,0	7,0	61,0	2,0	6,0	30,0	3,0	300,0	297	2,84	2,98
21	Santa Fe	945,0	35,0	980,0	27,0	48,0	13,0	3,0	46,0	29,0	1.140,0	1149	7,09	7,94
22	Sgo. del Estero	406,0	41,0	447,0	9,0	37,0	6,0	4,0	40,0	10,0	533,0	553	3,70	3,83
23	Tucumán	497,0	46,0	543,0	11,0	19,0	7,0	3,0	39,0	14,0	629,0	629	4,19	4,34
23	Tierra del Fuego	73,0	37,0	110,0	5,0	71,0	1,0	4,0	25,0	1,0	249,0	217	1,67	1,80
	TOTAL(SIN CIUDAD BA)	10.417,0	1.433,0	11.850,0	301,0	779,0	153,0	85,0	919,0	339,0	14.952,0	14.420,0	100,00	100,00

CAPITULO V. LA DISTRIBUCION SECUNDARIA: PARTICIPACION DE LA PROVINCIA DE MENDOZA EN LA MASA COPARTICIPABLE

En este capítulo se estima la participación que le correspondería a la provincia de Mendoza en la masa coparticipable, según se utilicen distintos prorrateadores basados en algunos de los criterios analizados en los capítulos I y II.

V. 1. Criterio devolutivo

El criterio devolutivo procura estimar cuál es el porcentaje de la masa coparticipable que genera cada provincia. Para aproximar el coeficiente de cada jurisdicción sería necesario conocer la base imponible de cada tributo en las provincias, la alícuota efectiva, que puede diferir de la legal por la existencia de regímenes de promoción, y el porcentaje de cumplimiento tributario.

Realizar esta tarea al detalle no es posible en base a la información disponible. Por ello, debe recurrirse a estimaciones de los diferentes conceptos involucrados.

En este trabajo, el énfasis se pone en aproximar las bases imponibles de los tributos principales que recauda la DGI, y se supone que los porcentajes de evasión y las alícuotas impositivas son iguales en cada provincia. En este último caso, la paulatina desaparición de los sistemas promocionales que se ha producido a

partir del ordenamiento dispuesto por las leyes de emergencia económica justifica el supuesto adoptado. En el caso del cumplimiento tributario la información disponible en el ente recaudador no permite hacer inferencias válidas que puedan sostener alguna diferenciación por región.

V.1.1. Base imponible de los tributos coparticipables

Los impuestos que recauda la DGI y que engrosan la masa coparticipable se integran de la siguiente manera:

Ganancias

IVA

Impuestos a Consumos Específicos

. Cigarrillos

. Otros

Otros menores

Como puede observarse en el cuadro V.1 el impuesto a las ganancias explica aproximadamente el 20% del total y los impuestos que recaen sobre el consumo explican el 74%. Los porcentajes aumentan a 20.7% y 78.1% si se calculan sobre el total, neto de los recursos obtenidos por la presentación espontánea que básicamente provienen de pagos atrasados de ganancias e impuestos al consumo.

Cuadro V.1
Composición de la masa coparticipable en 1995

Impuesto	Millones de \$	%
Ganancias	3993	19.74
IVA	12991	64.23
Internos	2059	10.18
Presentación Espontanea	945	4.67
Otros	238	1.18
TOTAL	20226	100.00



En el caso del impuesto a las ganancias la base imponible se integra con las utilidades obtenidas por las empresas y los ingresos de los individuos. En definitiva se grava la remuneración que perciben los factores productivos (trabajo y capital).

Como la suma de la remuneración de los factores conforma el valor agregado de la economía una buena aproximación a la base imponible del impuesto a las ganancias la constituye el PBI provincial.⁷

Para corregir algunos problemas en la información elaborada por la Dirección de Estadísticas de la Provincia se intentaron distintas aproximaciones que confluyen en una participación de la provincia de Mendoza en el PBI total del país del 4.0% al 4.1%. El Anexo I detalla los cálculos realizados. Al excluir a la Capital Federal del total del país, la participación de Mendoza en el PBI de las 23 jurisdicciones se ubica entre el 5.18% y el 5.32% del total.⁸

⁷ Sería preferible trabajar con datos del Ingreso provincial, pero no existe tal información para las provincias argentinas.

⁸ Para comparar con los porcentajes de la distribución secundaria actualmente vigentes corresponde excluir a la Capital Federal para que el acumulado de las 23 jurisdicciones sume el 100% de lo que se distribuye mensualmente.

En el caso del impuesto a las ganancias de las personas físicas este porcentaje podría corregirse por la relación que existe entre el PBI per cápita de la provincia y el promedio de la Nación para aproximar una eventual mayor presencia de contribuyentes situados en la parte más elevada de la escala de progresividad. Sin embargo, como el PBI per cápita de Mendoza no difiere en forma apreciable del promedio del país, se ha optado por mantener el número sin efectuar ajuste alguno.

En el caso del IVA, la Argentina cuenta en la actualidad con un gravamen del tipo consumo, ya que los créditos fiscales por la compra de bienes de capital se deducen en forma automática. Si bien existen algunas exenciones de cierta importancia, una buena "proxy" de la base imponible sería el consumo tal cual se mide en las cuentas nacionales.

El problema radica en que las estimaciones de cuentas provinciales no distinguen el consumo. Por ello, debe recurrirse a métodos indirectos.

Un primer indicador es el porcentaje de ventas minoristas que se realiza en la provincia. En general, el consumo no debería diferir mucho de las ventas minoristas, aunque es obvio que existen duplicaciones al utilizar este último indicador.⁹ Lamentablemente la última información disponible es la del Censo Económico de 1984,

⁹Algunos casos de ventas minoristas pueden ser insumos de otros productos gravados.

que muestra que Mendoza participaba con el 4.02% en el total de ventas minoristas del país, que se incrementa al 4.96% si se computa el total sin Capital Federal.

La alternativa es utilizar indicadores de consumos parciales. Para ello, corresponde centrar el análisis en ventas a las familias (consumos finales), porque si se trata de transacciones intermedias el verdadero consumo puede terminar realizándose en otra jurisdicción. El cuadro V.2 muestra la participación de la provincia de Mendoza en las ventas de determinados consumos que por sus características se destinan mayoritariamente a las familias. Se observa que, en general, el porcentaje se ubica cerca del 4.0%, y resulta inferior a la participación de la provincia en la población del país. De todas maneras, considerando los porcentajes calculados sobre el total excluida la Capital Federal, los mismos se ubicarían por encima de la participación que hoy recibe la provincia de la masa coparticipable.

No obstante, debe mencionarse que estos indicadores sólo deben utilizarse como una aproximación ya que en algunos casos la cobertura del servicio difiere de una provincia a otra (ello condiciona en particular el valor observado para el consumo eléctrico residencial).

Cuadro V.2

Participación de la Provincia de Mendoza en la facturación de determinados consumos

Cigarrillos (\$)	3.69%
Automotores (unidades)	3.27%
Naftas (m3)	3.91%
Electricidad Residencial	3.26%
Teléfonos Residencial (abono + servicio medido)	3.72%

Otro indicador indirecto es la participación de cada provincia en la recaudación del gravamen sobre los ingresos brutos. En este caso, Mendoza participaba con el 3.97% del total en 1992 y con el 4.32% en 1994 (en ambos casos se incluye a la Capital Federal). Al excluir a la Capital Federal del cálculo, la provincia participaba con el 5.76% del total en 1992 y con el 5.85% del total en 1994.

La reforma al impuesto a los ingresos brutos practicada por las provincias lo ha acercado algo a un gravamen sobre el consumo, al reducir las alícuotas en las actividades primarias e intermedias. Sin embargo, como la mayoría de las jurisdicciones ha limitado la exención a las ventas dentro de su territorio, se mantiene el sistema anterior para las transacciones interjurisdiccionales. Además, en el caso de las provincias petroleras, como Mendoza, se continúa gravando a este sector productor, lo cual puede explicar porqué la participación en el total de las 24 jurisdicciones es algo elevado.

V.1.2. Porcentaje de distribución secundaria de la provincia de Mendoza en base a un criterio devolutivo

En base a las estimaciones realizadas en la sección anterior la provincia de Mendoza debería participar en la masa coparticipable con un porcentaje bastante superior al actual.

Para aproximar dicho porcentaje se ponderó la participación de la provincia en el PBI por el porcentaje del impuesto a las ganancias en el total de la masa coparticipable y lo propio se hizo con los impuestos al consumo, adoptando el supuesto de que Mendoza genera el 4.96% del total de recaudación (si se excluye a la Capital Federal) en base a su participación en el total de ventas minoristas de las 23 jurisdicciones.¹⁰ De esta forma se llega a la conclusión de que Mendoza genera el 4.99% de los impuestos coparticipables generados por las 23 provincias y este sería su prorrataador si se utilizara un criterio devolutivo.

V.2. Criterios redistributivos

Si bien es comunmente aceptado que la descentralización fiscal propicia y mejora la eficiencia, se señala como uno de sus peligros el de probables impactos desfavorables en la equidad, tanto entre

¹⁰ El rubro otros impuestos se repartió en base al promedio ponderado de los tributos principales. En otras palabras el porcentaje de Mendoza se obtuvo de la siguiente manera: $0.051 \times 0.20968 + 0.0496 \times 0.79032$, donde 0.20968 es la participación del impuesto a las ganancias en el subtotal (ganancias más IVA e Internos) y 0.79032 es el complemento que corresponde a IVA e Internos.

jurisdicciones como entre individuos.

En el caso de las regiones si la capacidad de gasto de las mismas está determinada exclusivamente por su propia base impositiva, es decir por sus recursos propios exclusivamente, las diferencias interjurisdiccionales de base tributaria o, en otros términos, las capacidades fiscales desiguales, provocan diferencias interjurisdiccionales en los ingresos públicos y por ende en los bienes y servicios ofrecidos por los gobiernos locales.

Estas asimetrías regionales pueden a su vez dar lugar a inequidades a nivel de las personas, por ejemplo si las jurisdicciones con menor capacidad fiscal concentran una parte significativa de la población pobre, esta última recibirá menores servicios públicos (o de inferior calidad) que la población pobre residente en jurisdicciones con mayores bases tributarias.

Por otra parte, los tratamientos interjurisdiccionales diferenciales en términos de la combinación impuestos pagados-servicios recibidos para contribuyentes homogéneos, puede generar incentivos para el cambio de la localización de tales contribuyentes (personas y empresas) con lo cual la propia inequidad pasa a generar problemas de pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos.

V.2.1. Criterio Igualación de Capacidades Tributarias

Estos posibles efectos de eficiencia y equidad de la desigual distribución de capacidades fiscales son un argumento para la presencia de transferencias de igualación de capacidad fiscal del gobierno federal a los gobiernos locales.

Existen varios aspectos a tener en cuenta respecto a estas transferencias igualadoras.

En primera instancia la del criterio de redistribución que se utilice para hacer efectiva la acción igualadora de la transferencia. En este sentido el énfasis puede aplicarse sobre el lado de los ingresos tributarios o bien sobre el lado de los gastos públicos. Según se opte por uno u otro criterio podrán existir diferencias más o menos significativas en el diseño del sistema de transferencias. En general si se actúa por el lado de los ingresos (el monto transferido a cada jurisdicción en particular compensa la debilidad relativa de su base tributaria propia) es más probable que las transferencias tengan la característica de no condicionalidad, gozando el gobierno receptor de entera libertad en cuanto a su utilización. Si las transferencias igualadoras actúan por el lado del gasto (su monto es determinado por el costo que se impute a la provisión de determinados "niveles adecuados" de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos locales) es más

probable que adquirieran la naturaleza de transferencias en bloque o directamente de transferencias condicionadas, es decir sujetas a la obligación de ser usadas en el financiamiento de dichos determinados gastos a cargo del gobierno provincial.

Las transferencias basadas en la compensación de la debilidad relativa de la base tributaria provincial propia, otorgan mayores transferencias per cápita a aquellas jurisdicciones que por insuficiencia de base tributaria propia, a igual presión tributaria nominal, obtienen una recaudación per cápita propia menor (suponiendo además igualdad en la eficiencia recaudadora de los gobiernos locales).

Este criterio redistributivo ha estado presente en varias leyes de coparticipación argentinas, que incorporaron como prorrateadores de la distribución secundaria de impuestos a indicadores rudimentarios de capacidad fiscal, como la inversa de la población (ley 12956), o partes iguales (ley 14788) u otros más elaborados como fue el caso de la ley 20221 que determinaba que un porcentaje de la coparticipación debía ser proporcional a la "brecha de desarrollo", entendiéndose por tal a la diferencia entre el nivel de desarrollo de una provincia y el del área más desarrollada.

Núñez Miñana y Porto desarrollaron una metodología de estimación de la capacidad tributaria relativa de los gobiernos provinciales, que

parte de los siguientes supuestos:

.los gobiernos provinciales aplican el mismo tipo de impuestos, circunstancia que se verifica en la Argentina con los gravámenes a los Ingresos Brutos, Patente Automotor, Inmobiliario (urbano y rural) y Sellos.

.la recaudación potencial que puede obtener cada provincia se calcula suponiendo que las bases imponibles de los gravámenes son homogéneamente fijadas por todas las jurisdicciones y que las tasas (o estructura de tasas) son interjurisdiccionalmente uniformes (para cada tipo de gravamen)

En base a estos dos supuestos el cálculo de la capacidad tributaria jurisdiccional requiere simular la distribución territorial de las bases imponibles de cada uno de los impuestos considerados, y el cálculo de la capacidad tributaria relativa de cada provincia, resultante del cociente entre su capacidad tributaria per cápita y la capacidad tributaria per cápita del conjunto de provincias.

A los efectos de realizar una estimación aplicando esta metodología se parte de la recaudación de los tributos provinciales para el año 1993, por ser el último del que se dispone información abierta por impuesto para todas las provincias. El cuadro V.3 resume esta

información para el conjunto de las provincias argentinas, no computándose a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto la misma no recibe recursos de coparticipación federal.

Cuadro V.3

Impuestos propios provinciales

Impuesto	Miles de \$	Participación %
INGRESOS BRUTOS	3404983	52.70 %
INMOBILIARIO	1045745	16.19 %
PATENTES	539071	8.34 %
SELLOS	975456	15.10 %
OTROS	495456	7.67 %

Los cuatro impuestos tradicionales (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Patentes y Sellos) representan el 92.33 % de los recursos tributarios propios provinciales, observándose respecto al período en el que Nuñez Miñana y Porto realizaron sus estimaciones (fines de los 70) que si bien estos 4 impuestos siguen aportando el mismo porcentaje de los recursos propios totales, ha habido un cambio significativo en la participación relativa de cada uno ellos, reduciéndose significativamente el peso de Inmobiliario y aumentando el de Ingresos Brutos.

Cabe señalar que a través del Pacto Fiscal la Nación y la mayoría

de las provincias se han comprometido a modificar este último gravamen transformándolo en un impuesto al consumo estricto, eliminando la actual imposición en cascada típica de Ingresos Brutos (de hecho son numerosas las provincias que han disminuido o eliminado las tasas del impuesto que recaían sobre las actividades primarias e industriales siguiendo los compromisos asumidos en el mencionado acuerdo fiscal). La territorialización de la base imponible de Ingresos Brutos que se efectúa en este documento supone el mantenimiento de la estructura "en cascada" de este tributo y sería necesario otro tipo de cálculo si efectivamente se sustituyera este gravamen por un impuesto estricto al consumo, sea a través de IVA provincial o de un gravamen provincial a las ventas minoristas.

También es necesaria una aclaración respecto del impuesto de Sellos, que en el espíritu del Pacto Fiscal debería ser eliminado. Más allá de la conveniencia de tal eliminación desde el punto de vista de la eficiencia asignativa, es evidente que por su importancia como fuente generadora de recursos la misma deba compensarse con el ensanchamiento de las bases de otros gravámenes provinciales ya existentes y/o con el aumento de sus tasas a fin de no complicar el financiamiento de los presupuestos provinciales. En este documento en vista de esta situación se ha optado por territorializar la base imponible de Sellos según la misma variable explicativa que se emplea para la territorialización del impuesto inmobiliario (el número de viviendas corregidas por calidad según

la metodología de la ley 20221) tanto por que una parte significativa de la actual recaudación de Sellos se origina en la imposición de los contratos e instrumentos legales empleados en la compra venta de inmuebles, como en razón de que se considera probable que la supresión de Sellos de lugar a un aumento de la presión impositiva del impuesto Inmobiliario.

Variables explicativas

Siguiendo la metodología de Núñez Miñana y Porto la variable explicativa utilizada para estimar la recaudación de ingresos brutos ha sido el valor de producción de la industria manufacturera y las ventas del sector comercio y servicios según la información del Censo Económico de 1985. Las actualizaciones de las cifras se realizaron según la evolución del índice de precios mayoristas no agropecuarios. La función estimada por mínimos cuadrados fue la siguiente:

$$IB = - 11597.7 + 0.0230665 Vt.$$

$$R2 = 0.996016$$

IB= Recaudación de Ingresos Brutos de 1993

Vt = Ventas Censo Económico 1985 ajustadas por IPMNA.

Para el impuesto Inmobiliario la variable explicativa usada fue el

número de viviendas que surge del Censo del 91 corregido por el índice de calidad de la ley 20221. Se estimó la siguiente función:

$$I = - 1173.4 + 0.1557485 Vv.$$

$$R2 = 0.941817$$

I = Recaudación de impuesto Inmobiliario

Vv = Número viviendas Censo 91 corregido por calidad según índice ley 20221

En el caso del impuesto a los Automotores se verifica el inconveniente de que son numerosas las provincias que han decidido transferir a sus municipios la facultad de recaudar el gravámen en cuestión, con lo cual las series de recaudación no son homogéneas en la medida en que en aquellas jurisdicciones que han realizado tal descentralización la recaudación provincial es solamente una fracción de la recaudación total de patentes, quedando el resto en los municipios (que administran el impuesto), sin que existan series consolidadas de recaudación. En estos casos la recaudación que acusa la provincia no guarda proporción con el parque automotor de la misma (que constituye la variable explicativa).

En este caso y dada esta dificultad se optó por no realizar análisis de regresión, sino que la recaudación se asignó jurisdiccionalmente en proporción directa al parque automotor .

En el caso del impuesto de Sellos la variable explicativa es la misma que se emplea en el impuesto Inmobiliario. La función estimada fue:

$$S = 5282.206 + 0.123986 Vv$$

$$R^2 = 0.95$$

S = Recaudación 1993 de Sellos

Vv = Número viviendas Censo 91 corregido por calidad según índice ley 20221

La recaudación del rubro Otros se estimó en función de la población. Se calculó la siguiente función:

$$O = - 16025.9 + 0.030264 P$$

$$R^2 = 0.945$$

O = Recaudación de otros gravámenes de 1993

P = Población Censo 91.

El cuadro V.4 contiene la distribución jurisdiccional de las variables explicativas para cada uno de los impuestos provinciales. A partir de estos datos y de la aplicación de las regresiones antes consignadas se obtiene el cálculo de la capacidad tributaria por impuesto y total que figura en el cuadro V.5. A partir de la

capacidad tributaria total y dividiendo por la población de cada jurisdicción surge la "capacidad tributaria per cápita" de cada jurisdicción calculada para el año 1993 en pesos por persona.

El indicador relevante es sin embargo la "capacidad tributaria relativa per cápita" que surge del cociente entre la capacidad tributaria per cápita de cada jurisdicción y la del conjunto de las provincias.

Cuadro V.4. DISTRIBUCION JURISDICCIONAL DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS

	INGRESOS		BRUTOS		INMOBILIARIO		PATENTES		SELLOS		OTROS	
	Ventas miles \$	Distrib. %	Ventas %	Numero Viviendas Corregidas	Distrib. %	Cantidad Autos	Numero Viviendas Corregidas	Distrib. %	Numero Viviendas Corregidas	Distrib. %	Poblacion	Distrib. %
TOTAL PROVINCIAS	158218877	100.00%	100.00%	6887617	100.00%	3291938	6887617	100.00%	6887617	100.00%	29650125	100.00%
AVANZADAS	110014405	69.54%	69.54%	5028400	73.01%	2612992	5028400	79.38%	5028400	73.01%	19572560	66.01%
Buenos Aires	66745869	42.19%	42.19%	3304927	47.98%	1663271	3304927	50.53%	3304927	47.98%	12594974	42.48%
Santa Fe	18446476	11.66%	11.66%	733620	10.65%	415963	733620	12.64%	733620	10.65%	2798422	9.44%
Cordoba	16975188	10.73%	10.73%	684727	9.94%	377942	684727	11.48%	684727	9.94%	2766683	9.33%
Mendoza	7846872	4.96%	4.96%	305126	4.43%	155816	305126	4.73%	305126	4.43%	1412481	4.76%
BAJA DENSIDAD	12861909	8.12%	8.12%	404885	5.88%	205872	404885	6.25%	404885	5.88%	1741998	5.88%
Chubut	2990038	1.89%	1.89%	82307	1.19%	52098	82307	1.58%	82307	1.19%	357189	1.20%
Santa Cruz	1392187	0.88%	0.88%	37482	0.54%	11591	37482	0.35%	37482	0.54%	159639	0.54%
La Pampa	2183202	1.38%	1.38%	69137	1.00%	44885	69137	1.36%	69137	1.00%	259996	0.88%
Rio Negro	3116600	1.97%	1.97%	114634	1.66%	59292	114634	1.80%	114634	1.66%	506772	1.71%
Neuquen	2373046	1.50%	1.50%	83732	1.22%	35833	83732	1.09%	83732	1.22%	388833	1.31%
Tierra del Fuego	806836	0.51%	0.51%	17594	0.26%	2173	17594	0.07%	17594	0.26%	69369	0.23%
INTERMEDIAS	17956047	11.35%	11.35%	729901	10.60%	279084	729901	8.48%	729901	10.60%	3843688	12.96%
San Juan	2119921	1.34%	1.34%	100567	1.46%	50378	100567	1.53%	100567	1.46%	528715	1.78%
San Luis	1281445	0.81%	0.81%	60918	0.88%	18161	60918	0.55%	60918	0.88%	286458	0.97%
Entre Rios	5632029	3.56%	3.56%	233801	3.39%	100919	233801	3.07%	233801	3.39%	1020257	3.44%
Tucuman	5331443	3.37%	3.37%	200476	2.91%	63822	200476	1.94%	200476	2.91%	1142105	3.85%
Salta	3591209	2.27%	2.27%	134139	1.95%	45804	134139	1.39%	134139	1.95%	866153	2.92%
REZAGADAS	17386516	10.99%	10.99%	724430	10.52%	193990	724430	5.89%	724430	10.52%	4491879	15.15%
La Rioja	775195	0.49%	0.49%	38420	0.56%	9411	38420	0.29%	38420	0.56%	220729	0.74%
Catamarca	933398	0.59%	0.59%	45172	0.66%	7780	45172	0.24%	45172	0.66%	264234	0.89%
Corrientes	2910936	1.84%	1.84%	140014	2.03%	52852	140014	1.61%	140014	2.03%	795594	2.68%
Jujuy	2104101	1.33%	1.33%	81857	1.19%	20208	81857	0.61%	81857	1.19%	512329	1.73%
Misiones	3401366	2.15%	2.15%	134236	1.95%	45120	134236	1.37%	134236	1.95%	788915	2.66%
Chaco	3607030	2.28%	2.28%	134713	1.96%	26922	134713	0.82%	134713	1.96%	839677	2.83%
Sgo del Estero	2230663	1.41%	1.41%	93383	1.36%	19300	93383	0.59%	93383	1.36%	671988	2.27%
Formosa	1423827	0.90%	0.90%	56636	0.82%	12397	56636	0.38%	56636	0.82%	398413	1.34%

Cuadro V.5. CRITERIO DE IGUALACION DE CAPACIDADES TRIBUTARIAS

	CAPACIDAD TRIBUTARIA INGRESOS BRUTOS	CAPACIDAD TRIBUTARIA INMOBILIA- RIO	CAPACIDAD TRIBUTARIA PATENTES	CAPACIDAD TRIBUTARIA SELLOS	CAPACIDAD TRIBUTARIA OTROS	CAPACIDAD TRIBUTARIA TOTAL	CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CAPITA TOTAL	PBI PER CAPITA RELATIVO	INVERSA CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CAPITA RELATIVA	PRORRATEA IGUALADOR CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CAPITA RELATIVA
TOTAL PROVINCIAS	3404984	1045747	539071	975459	495666	6460926	217.91	100.0	1.0000	100.0000%
AVANZADAS	2506675	778472	427890	644580	327198	4684815	239.36	100.4	0.9104	60.0959%
Buenos Aires	1537351	513564	272369	415047	210552	2948882	234.13	98.5	0.9307	39.5347%
Santa Fe	416483	113087	68116	96241	46782	740709	264.69	115.3	0.8233	7.7700%
Cordoba	382340	105472	61890	90179	46251	686131	248.00	96.2	0.8787	8.1989%
Mendoza	170502	46350	25516	43114	23613	309093	218.83	96.4	0.9958	4.7437%
BAJA DENSIDAD	228896	56020	33713	81893	29121	429643	246.64	194.6	0.8835	5.1907%
Chubut	57791	11646	8531	15487	5971	99426	278.36	200.7	0.7828	0.9431%
Santa Cruz	20710	4664	1898	9929	2672	39874	249.46	217.7	0.8735	0.4709%
La Pampa	39067	9595	7350	13854	4346	74212	285.44	153.0	0.7634	0.6694%
Rio Negro	60728	16681	9709	19495	8472	115085	227.09	126.1	0.9595	1.6400%
Neuquen	43473	11868	5868	15664	6500	83372	214.42	211.8	1.0163	1.3327%
Tierra del Fuego	7126	1567	356	7464	1160	17672	254.76	670.8	0.8553	0.2001%
INTERMEDIAS	358711	107814	45701	116909	64256	693390	180.40	94.6	1.2079	15.6589%
San Juan	37599	14490	8250	17751	8839	86928	164.41	76.6	1.3254	2.3633%
San Luis	18140	8314	2974	12835	4789	47053	164.26	282.8	1.3266	1.2817%
Entre Rios	119103	35241	16526	34270	17056	222196	217.78	99.6	1.0006	3.4429%
Tucuman	112127	30050	10451	30138	19093	201860	176.74	69.7	1.2329	4.7490%
Salta	71742	19719	7501	21914	14480	135355	156.27	70.5	1.3944	4.0734%
REZAGADAS	310701	103441	31767	132077	75091	653078	145.39	66.0	1.4988	22.7056%
La Rioja	6392	4810	1541	10046	3690	26479	119.96	100.7	1.8164	1.3522%
Catamarca	10063	5862	1274	10883	4417	32499	122.99	94.9	1.7717	1.5789%
Corrientes	55955	20633	8655	22642	13300	121186	152.32	91.3	1.4306	3.8386%
Jujuy	37231	11576	3309	15431	8565	76112	148.56	83.5	1.4668	2.5345%
Misiones	67337	19734	7389	21926	13188	129573	164.24	65.1	1.3267	3.5301%
Chaco	72109	19808	4409	21985	14037	132348	157.62	52.1	1.3825	3.9152%
Sgo del Estero	40169	13371	3160	16860	11234	84794	126.18	24.8	1.7269	3.9136%
Formosa	21445	7648	2030	12304	6660	50087	125.72	54.7	1.7333	2.3291%

Algunos comentarios

Para un nivel 100 para la "capacidad tributaria per cápita relativa" del conjunto de las provincias argentinas (siempre se excluye del cálculo a la MCBA) se verifica en el cuadro V.5 que las provincias "avanzadas" (según la clasificación tradicional de Núñez Miñana y Porto) se situarían en un nivel 109.8 y en particular Mendoza en un nivel de 100.4, las provincias de "baja densidad poblacional" (las patagónicas más La Pampa) tendrían un índice de 113.2, las "intermedias" tendrían 82.8 y las "rezagadas un índice de 66.7. Caben al respecto las siguientes observaciones:

1. respecto al cálculo original de Núñez Miñana y Porto (basado en datos del Censo económico del 74 y en datos del Censo de Población y Vivienda de 1980) se producen cambios significativos, porque especialmente las provincias de "baja densidad" pero también las "intermedias" y las rezagadas" han incrementado su capacidad tributaria per cápita relativa mientras que ha disminuido la de las provincias avanzadas. En particular Mendoza que en la medición original tenía un índice 107.4 en la estimación actual desciende al 100.4 antes mencionado, según consta en el cuadro V.6.

Cuadro V.6
 Capacidad tributaria per cápita relativa

	Medición original	Medición actualizada
Nuñez Miñana y Porto		
Total Provincias	100	100
Avanzadas	117.6	109.8
.Buenos Aires	119.7	107.4
.Santa Fe	130.9	121.5
.Córdoba	100.0	113.8
.Mendoza	107.4	100.4
Baja Densidad	82.5	113.2
Intermedias	69.6	82.8
Rezagadas	43.1	66.7

2. si se quisiera inferir la capacidad tributaria a partir del producto bruto interno provincial (en tanto indicador del ingreso recibido por los factores productivos de cada provincia) en vez de hacerlo a partir de la distribución geográfica de las variables explicativas empleadas en este ejercicio se obtendría aún una menor capacidad tributaria per cápita de las provincias avanzadas, mayores índices de capacidad tributaria fundamentalmente en las de baja densidad (72% superior) y en las intermedias (14.3%) y no habría mayores alteraciones en cuanto a las rezagadas. Esto se infiere de la observación del Producto Bruto Per Cápita Relativo según los datos del PBI regional del CFI y queda reflejado en el cuadro V.7.

Cuadro V.7

	Capacidad Tributaria Per Cápita Relativa	PBI Per Cápita Relativo	Diferencia Relativa
Total Provincias	100	100	
Avanzadas	109.8	100.4	-8.6
.Buenos Aires	107.4	98.5	-8.3
.Santa Fe	121.5	115.3	-5.1
.Córdoba	113.8	96.2	-15.4
.Mendoza	100.4	96.4	-4.0
Baja Densidad	113.2	194.6	72.0
Intermedias	82.8	94.6	14.3
Rezagadas	66.7	66.0	-1.2

En el caso particular de Mendoza se verifica el caso general de las provincias avanzadas, es decir que el PBI geográfico indica una menor capacidad tributaria que la metodología aquí empleada, aunque el desvío (-4%) es menos significativo que para el conjunto de dichas provincias.

3. A partir del indicador de capacidad tributaria per cápita relativa se pueden construir los prorratores redistributivos que, aplicados a la masa coparticipable, darían lugar a que la misma se distribuya entre las provincias compensando la debilidad relativa de tales bases. Este prorrator surge de ponderar la inversa de la capacidad tributaria per cápita relativa (puesto que

se compensa en proporción a la debilidad de la base tributaria) por la participación de población de la provincia en la población total. El prorrateador resultante aparece en la última columna del cuadro V.5.

De acuerdo con este criterio de redistribución las provincias avanzadas deberían recibir el 60.1% de la masa coparticipable, y en particular Mendoza el 4.7437%, las provincias de baja densidad el 5.19%, las intermedias el 15.66% y las rezagadas el 22.71%.

El cuadro V.8 compara las participaciones en la distribución secundaria que resultan de aplicar el prorrateador de igualación de capacidad tributaria con los coeficientes de distribución de la ley actual de coparticipación (ley 23548). Surge con plena nitidez que la 23548 hoy vigente consagra un sesgo redistributivo en favor de las provincias de baja densidad, intermedias y rezagadas que supera holgadamente al que debería existir aún en un fuerte esquema redistributivo, como lo es el que compensa la debilidad tributaria relativa de las jurisdicciones. Esta redistribución "adicional" de la ley 23548 se realiza a expensas de las jurisdicciones avanzadas que, si la redistribución igualara capacidades tributarias relativas deberían apropiarse del 60% de la masa coparticipable mientras que con la ley 23548 tienen derecho al 43.73% solamente.

Por cierto que la circunstancias no son homogéneas hacia el

interior de cada grupo de provincias. Esto significa que no todas las provincias pertenecientes a los grupos de baja densidad, intermedias y rezagadas son favorecidas por una "redistribución excesiva" (en términos del patrón redistributivo guiado por el criterio de capacidades tributarias) ni todas las provincias avanzadas resultan perjudicadas. Sin embargo como lo muestra el cuadro V.8 mencionado grupo de provincias "perdedoras" es muy restringido (tan solo seis jurisdicciones), sobresaliendo Buenos Aires como la gran "perdedora" en términos de coeficiente de distribución (queda claro que ésta no es asimilable a la pérdida neta de esta provincia en su participación real sobre los fondos federales por cuanto ella tiene asignada en forma específica una fracción del impuesto a las ganancias) pero también Mendoza resulta perjudicada en forma importante (su participación es inferior en un 15 % en relación a la que tendría en el esquema redistributivo igualador de capacidades tributarias relativas).

Cuadro V.8

Comparación de la participación según el criterio de la capacidad tributaria y el vigente de la Ley 23548

	PRORRATEADOR IGUALADOR CAPACIDADES TRIBUTARIAS	PRORRA- TEADOR LEY 23548	DIFERENCIAS ABSOLUTA %	
Total Provincias	100.000	100.0		
Avanzadas	60.059	43.7222	-16.3368	-37%
.Buenos Aires	39.5347	21.8479	-17.69	-81%
.Santa Fe	7.77	8.8914	1.1214	13%
.Córdoba	8.1989	8.8341	0.6352	7%
.Mendoza	4.7437	4.1488	-0.5949	-15%
Baja Densidad	5.1907	9.9324	4.7417	48%
.Chubut	0.9431	1.5734	0.6303	40%
.Santa Cruz	0.4709	1.5743	1.1034	70%
.La Pampa	0.6694	1.8684	1.199	64%
.Río Negro	1.64	2.5103	0.8703	35%
.Neuquén	1.3327	1.7268	0.3941	23%
.T.del Fuego	0.2001	0.6801	0.48	71%
Intermedias	15.6589	19.0383	3.38	18%
.San Juan	2.3633	3.3631	0.99	30%
.San Luis	1.2817	2.2707	0.989	44%
.Entre Rios	3.4429	4.8578	1.4149	29%
.Tucumán	4.7490	4.7332	-0.016	-0.3%
.Salta	4.0734	3.8135	-0.2599	-6.8%
Rezagadas	22.7056	27.3071	4.6015	17%
.La Rioja	1.3522	2.06	0.7078	34%
.Catamarca	1.5789	2.7403	1.1614	42%
.Corrientes	3.8386	3.6985	-0.14	-4%
.Jujuy	2.5345	2.8266	0.292	10%
.Misiones	3.5301	3.2864	-0.2437	-7%
.Chaco	3.9152	4.9632	1.048	21%
.Sgo del Estero	3.9138	4.1104	0.1966	5%
.Formosa	2.3291	3.6217	1.2926	36%

V.3. Criterio basado en la demanda potencial de bienes públicos

El criterio anterior, al compensar las debilidades de las bases tributarias, permitía a cada jurisdicción atender una misma canasta básica de bienes públicos. Una visión alternativa es la que se discute en este acápite en el cual se procura estimar la demanda potencial de bienes públicos que enfrenta la provincia de Mendoza.

Para ello, se realiza una aproximación teniendo en cuenta las dos funciones básicas, educación y salud, que explican el 51% del gasto de las 24 jurisdicciones.

En el caso de educación la demanda potencial de la comunidad puede aproximarse por la población en edad escolar (de 5 a 19 años). El porcentaje que corresponde a la provincia de Mendoza bajo este indicador (29.93%) no difiere en forma importante del 30.09% promedio de las 23 jurisdicciones (excluyendo la Capital Federal).

Por lo tanto, puede afirmarse que Mendoza enfrenta el 4.76% de la demanda potencial de educación del país (pre-escolar a secundaria), coincidente con su participación en la población de las 23 provincias que perciben ingresos de la coparticipación federal.

En el caso de la salud, la demanda que enfrentan los hospitales

públicos debería aproximarse por la población sin cobertura social o plan médico o mutual.¹¹ Este indicador es más desfavorable en Mendoza que en el promedio del país, ya que el 42% de su población figura en esta categoría, comparado con el 38% para el promedio de las 23 jurisdicciones.

Para el resto de las responsabilidades de gasto de los gobiernos provinciales se supuso que la demanda potencial es proporcional a la población.

Partiendo de los números mencionados en los párrafos precedentes se puede obtener el valor promedio para todos los gastos provinciales utilizando como ponderadores de cada uno la estructura del gasto público provincial estimada por la Secretaría de Programación Económica del gobierno nacional. En el caso de la provincia de Mendoza se llega a un valor corregido de 4.86% que supera en 0.70 puntos porcentuales a su participación en la población total de las 23 jurisdicciones y a la que le cabe en función de la ley 23548s

¹¹ Es cierto que los hospitales atienden también a gente que tiene algún tipo de cobertura médica, pero en este caso, podrían recuperar los costos mediante una tarificación adecuada.

V.4. Criterio basado en los Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas

Este criterio se basa en asignar los fondos persiguiendo un objetivo de redistribución personal y no regional del ingreso. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991, la provincia de Mendoza tiene el 3.83% de los hogares con NBI del país, porcentaje que aumenta al 3.97% cuando se excluye la Capital Federal.

Debe mencionarse que este criterio no es estrictamente comparable con los demás, porque en aquellos se atiende a las demandas de bienes públicos de toda la población de la provincia, mientras que en el caso de los hogares con NBI sólo se focaliza en un porcentaje del total de las personas que reciben servicios gubernamentales. El criterio basado en NBI sería compatible, desde un punto de vista conceptual, con un sistema de transferencias de menor envergadura que el vigente en la Argentina, y que sería, probablemente, de naturaleza condicionada.

V.5. El criterio de la ley 20221 de 1973

La ley de coparticipación anterior a la Ley 23548 fue sancionada en 1973 y se basaba en distribuir el 65% de la masa coparticipable en

función de la población, el 25% en base a la brecha de desarrollo y 10% en base a la dispersión demográfica. De esta forma, en una manera algo rudimentaria, se combinaban algunos de los criterios mencionados anteriormente: por el indicador de población se aproximaba el devolutivo, por la brecha de desarrollo el de capacidad tributaria relativa y por la dispersión geográfica, se pretendía corregir (erróneamente) por los costos diferenciales de prestación de servicios.

En el Anexo II se muestran las estimaciones realizadas para actualizar los indicadores utilizados para calcular los prorrateadores de la distribución secundaria en la ley 20221, con los nuevos datos disponibles de las variables (población, dispersión demográfica, automotores, calidad y número de viviendas y grado de educación de los recursos humanos).

Las estimaciones arrojan un coeficiente de distribución secundaria para Mendoza que oscila entre 4.1767% y 5.0117%,¹² según se utilicen las estimaciones del parque automotor del año 1991 o del año 1994.¹³

¹² El anexo también resume las actualizaciones realizadas por el Dr. Alberto Porto sobre los indicadores de la ley 20221. Las mismas arrojan un poderador para Mendoza de 4.5812 incluyendo la Capital Federal.

¹³ Las estimaciones de parque automotor son, en general, poco confiables.

IV.6. Resumen

El cuadro V.9 resume la participación que le correspondería a la provincia de Mendoza bajo los distintos criterios analizados en este capítulo. Se observa que la legislación vigente perjudica a la provincia en el sentido que le asigna ingresos que son un 20% inferiores a los que debería recibir en base a los criterios analizados. Los indicadores devolutivo, de inversa de la capacidad tributaria y de la demanda potencial de bienes públicos sugieren que el prorrataador de Mendoza debería ser por lo menos 0.60 puntos porcentuales superior al que consagró la ley 23548. Esta subestimación se mantiene cuando se aproximan los prorrataadores que surgirían de aplicarse la ley 20221 con los datos del censo de 1991.¹⁴

Esto permite concluir que Mendoza forma parte (junto con Buenos Aires, Misiones y Salta fundamentalmente) de un grupo muy reducido de provincias que se ve fuertemente perjudicada por la ley 23548, aún en términos de esquemas alternativos que contienen criterios de redistribución regional significativos.

El único caso donde se justifica el porcentaje actual (4.15%) de Mendoza es el indicador basado en los hogares con NBI. Sin embargo,

¹⁴ En este caso le correspondería a Mendoza una participación del 5.01%.

éste no es un criterio aplicable para distribuir gran parte de la masa coparticipable actual, que atiende necesidades de gasto público generales, y no sólo las que plantean los hogares más pobres de la población.

Cuadro V.9
Participación de Mendoza en los recursos coparticipables bajo distintos indicadores

Criterio	Prorrataador de Mendoza (1)
Ley 23548 (actual)	4.15%
Devolutivo	4.99%
Inversa de la capacidad tributaria	4.74%
Demanda potencial de bienes públicos	4.86%
Hogares con NBI	3.97%
Ley 20221 (anterior)	4.17% a 5.01%

(1) Sobre la masa coparticipable de las 23 jurisdicciones

CAPITULO V. LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMULACION DE LA POLITICA DE TRANSFERENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS

Existe consenso en la literatura sobre la conveniencia de descentralizar la política fiscal tanto en el gasto como en el financiamiento, potenciando la "correspondencia fiscal" y de este modo, minimizando la necesidad de transferencias. Ello sujeto claro está a satisfacer ciertos objetivos redistributivos que asuma el país en su conjunto y a la necesidad de optimizar la provisión de bienes públicos, aspectos ambos que exigen transferencias de diversa naturaleza, y contemplando a su vez el mantenimiento de un mercado interno común lo cual a su vez plantea exigencias al diseño de un sistema tributario descentralizado en orden a evitar o minimizar distorsiones en la oferta de bienes y factores.

La situación de la Argentina está lejos de los paradigmas tradicionales de la literatura. Se destaca en este sentido, un cuadro de poca correspondencia fiscal agudizado por un proceso de descentralización que se ha concentrado en gasto pero no ha avanzado paralelamente en las fuentes de financiamiento y un sistema de distribución secundaria que no ha promovido un comportamiento eficiente y que incluso ha operado en forma perversa desde este punto de vista.

La reformulación de este estado de situación es una tarea compleja y las propuestas dependen de la profundidad e intensidad que se le quiera dar al proceso de reforma. En lo que sigue se plantean algunas alternativas para comenzar a avanzar en la reformulación del federalismo fiscal argentino.

I. Una alternativa de reforma de largo plazo pasa por la devolución de facultades tributarias a los gobiernos provinciales. La actual distribución de facultades tributarias no condice con la importante descentralización operada en materia de gasto público, lo que ha agravado la falta de correspondencia fiscal entre la decisión de gastar y de financiar.

Un esquema de este tipo implica también la reforma al sistema de transferencias, que debería probablemente estar dirigido a igualar la capacidad de las distintas jurisdicciones para ofrecer una canasta básica de bienes públicos, dadas las profundas disparidades existentes en la dotación de recursos de las distintas provincias.

Dentro de esta formulación, un primer tema se refiere a los impuestos susceptibles de descentralización. Sin entrar en aspectos complejos que ameritan un estudio cuidadoso, se entiende que los actuales impuestos internos (que alcanzan a los cigarrillos y

bebidas alcohólicas entre los principales), resultan buenos candidatos para iniciar el proceso.

Algunas características de estos gravámenes los hacen especialmente apropiados. Se trata de tributos que pueden organizarse en base al principio de destino y que gravan en medida casi excluyente, bienes o productos de consumo final, lo que permite que el impuesto recaiga sobre consumos localizados en cada jurisdicción y minimiza la posibilidad de que sus efectos se trasladen a residentes de otras jurisdicciones. De esta forma se satisface el principio jurídico de sustento territorial de la imposición provincial y puede obviarse la necesidad de estructurar mecanismos para evitar la doble imposición. Además, las provincias tendrían plenas facultades en materia de alícuotas y exenciones.

También está muy acotada la posibilidad de guerras tributarias. La diversidad de alícuotas entre jurisdicciones puede provocar un desplazamiento en las compras hacia las jurisdicciones con tratamiento más favorable, pero se trata de un movimiento restringido.

Deberán tenerse en cuenta asimismo, algunas circunstancias en orden a facilitar la administración de los tributos. Actualmente estos

impuestos se recaudan a nivel de salida de fábrica por lo que ampliar el espectro de contribuyentes, como parece requerir la existencia de un tributo descentralizado a nivel de las jurisdicciones provinciales, puede complicar el control fiscal. Una alternativa sería que el Gobierno Nacional continuara recaudando el tributo -con un esquema de facultades concurrentes tal como está establecido en la Constitución Nacional- en orden a facilitar los mecanismos de intercambio de información con la DGI. Incluso en el futuro podría pensarse en extender para otros impuestos una solución similar.

El planteo de devolución de potestades tributarias a las provincias puede conducir a una modificación en la naturaleza misma de los sistemas de transferencia de recursos. En efecto, dependiendo de la profundidad del ejercicio de separación de fuentes tributarias (en cuanto al número y capacidad recaudadora de los impuestos transferidos), algunas jurisdicciones puede que no requieran ningún tipo de auxilio federal para financiar sus gastos. Ello da lugar a que, en esta alternativa, el sistema de transferencias no se estructure bajo la forma de coparticipación impositiva, sino que asuma la forma de transferencias de suma fija dirigidas sólo a un subconjunto de jurisdicciones, aquellas con débil base tributaria propia incluido el cómputo de los impuestos transferidos, que no recauden los recursos necesarios para mantener un nivel de gasto compatible con la atención de una canasta básica de ciertos bienes

y servicios a cargo del Estado.

Existen dos posibilidades de organizar esta clase de transferencias que implican distintos grados de intervención del gobierno central:

1. Transferir recursos "en bloque" hacia las jurisdicciones, compensando la debilidad de base tributaria propia y permitiendo un nivel mínimo de oferta local, relativamente uniforme entre jurisdicciones. Este esquema, que hace evidente que los recursos transferidos constituyen un subsidio desde las jurisdicciones más ricas hacia las más pobres, plantea las dudas propias de si las jurisdicciones aplican los fondos recibidos para satisfacer la oferta de aquellos bienes que ameritan la existencia de la transferencia o bien los derivan al financiamiento de otras finalidades o reducen su esfuerzo tributario propio.

2. Un esquema como el planteado por FIEL (ADEBA, 1992) de transferencias de suma fija condicionadas, por cuanto el gobierno receptor sólo puede aplicarlas al financiamiento de los bienes meritorios que se especifiquen, sistema que origina una mayor ingerencia del gobierno central y plantea el tipo de problemas a que se hiciera mención en el Capítulo I de este trabajo.

II. Una segunda alternativa posible es continuar con la actual distribución de facultades tributarias pero retomar criterios "objetivos" para la distribución secundaria de la coparticipación. Al decir "objetivos" se quiere significar coeficientes de reparto que no respondan al estado de situación en la relación de fuerzas entre las partes, como parece ser el actual sistema.

Este esquema no soluciona los problemas del federalismo fiscal en Argentina pero al menos plantea algunos indicadores que intentan reponer en la consideración de las partes involucradas, los criterios que deben estar presentes en toda distribución de recursos que pretenda contar con un cierto sustento teórico. Ello señala límites a la redistribución posible e introduce elementos autocorrectores a medida que la política misma del régimen deja sentir sus efectos.

En este sentido, parece razonable reactualizar el espíritu de la ley 20221, mejorando en la medida de lo posible la metodología de cálculo de los prorratadores. Naturalmente que esto requiere un esquema de transición y hace más exigentes las condiciones del ajuste para las jurisdicciones que se han beneficiado del inorgánico sistema de distribución vigente de los últimos años.

III. Un tercer esquema supone introducir elementos correctores al actual régimen de distribución únicamente respecto de los montos transferidos en exceso de los actuales montos garantizados por los acuerdos entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales.

Su ventaja es que hace innecesario cualquier sistema de transición al no modificar los montos que vienen percibiendo las jurisdicciones provinciales en concepto de distribución secundaria.

Si esta es la situación con mayores probabilidades, surge el tema de los criterios para la distribución secundaria de los recursos adicionales a los montos hoy garantizados. Al respecto existen propuestas en torno a elegir algún tipo de indicador que premie el esfuerzo fiscal o la eficacia de la acción estatal provincial. Más allá de la dificultad de encontrar medidas objetivas de esos comportamientos, la crítica principal a este enfoque es que el mismo consagra una organización de largo plazo de las relaciones fiscales Nación-Provincias caracterizada por el mantenimiento de un muy bajo nivel de correspondencia fiscal y, adicionalmente, constituye un castigo para aquellas jurisdicciones que han realizado una gestión presupuestaria y fiscal relativamente más cuidadosa y tienen menor margen de mejora en esta materia que aquellas otras que parten de situaciones iniciales fuertemente desequilibradas.

ANEXO 1

El cálculo de producto bruto geográfico provincial y nacional

Hasta mediados de la década anterior el encargado de recopilar las cuentas del PBI nacional fue el BCRA. En la Provincia los productos provinciales eran calculados por las Direcciones de Estadística Provinciales. Su metodología era coordinada y compatibilizada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) existiendo una cierta relación entre la metodología nacional y provincial.

A fines de 1987 el BCRA encargó a la CEPAL el asesoramiento en la revisión de fuentes y métodos en las cuentas nacionales.

De esta revisión surgió que el producto estaba subvaluado. Ello obedecía al hecho de tomar fuentes oficiales exclusivamente (por ejemplo permiso de construcción) que no abarcaban la economía informal. El informe final de la CEPAL (1) señaló lo siguiente, "Las nuevas estimaciones se apoyan en un volumen mayor de información y en la confrontación de fuentes diversas ...".

Este proceso de ajuste en las estimaciones no ha sido aún concluido por las provincias. Por lo tanto continúa la subvaluación en la estimación de sus productos geográficos. Mendoza no es la excepción. Por ello la sumatoria de dichos productos locales no da el producto nacional y el cociente entre los PBG provinciales y PBI nacional no arroja la real participación porcentual de las economías locales en la nacional.

Según el Directorio de Estadísticas, en el caso mendocino las estimaciones del PBG agropecuario, minero, de electricidad, gas y agua, de transporte y los establecimientos financieros son bastantes confiables y no incrementarán sustancialmente su volumen al aplicar la nueva metodología. En cambio si lo hará la industria manufacturera, construcciones, comercio, restaurantes y hoteles y servicio de todo tipo.

La estimación del PBI nacional según la nueva metodología en miles de pesos a precios de 1986 es la siguiente:

Período	PBI a precios de mercado
1980	10.331,2
1981	9.737,8
1982	9.431,2
1983	9.783,3
1984	9.962,3
1985	9.303,3
1986	9.984,1
1987	10.241,8
1988	10.049,1
1989	9.424,3
1990	9.420,4
1991	10.270,0
1992	11.158,7
1993	11.832,0
1994 (1)	12.072,0

(1) CEPAL, Proyecto Revisión de las Cuentas Nacionales y de la distribución del ingreso. Informe final de la CEPAL. Diciembre 1991, pag. 8.

La relación entre el PBG de Mendoza y el PBI nacional a precios constantes de 1960 y de 1970 con la metodología anterior (con los cambios según la CEPAL para 1971/1986) según datos aportados por la Dirección de Estadísticas y Censos de Mendoza es la siguiente:

Año	PBI Nac.	PBG Mendoza	Participación
<u>1971 a 1976</u>	(a valores constantes de 1960 con millones de pesos Ley 18188)		
1971	16.198,4	630,0	3,9
1972	16.704,6	745,4	4,5
1973	17.727,1	728,5	4,1
1974	18.874,4	779,1	4,1
1975	18.626,2	764,8	4,1
1976	18.058,6	665,5	3,7
<u>1977/78</u>	(a valores constantes de 1970 en \$ a)		
1977	10.731.000	354.816	3,31
1978	10.361.000	469.847	4,53
<u>1979/86</u>	(a valores constantes de 1970 en =A=)		
1979	11.097,9	510.784	4,60
1980	11.219,4	393.098	3,50
1981	10.555,3	341.530	3,24
1982	9.958,1	403.735	4,05
1983	10.333,1	424.167	4,10
1984	10.605,6	419.994	3,96
1985	10.097,9	457.896	4,53
1986	10.483,3	435.684	4,16

Puede continuarse esta serie transformando valores corrientes de Mendoza en valores constantes de 1986 corrientes:

Año	Valores corrientes	Valores constantes
1986	267.608,7	267.608,7
1987	617.454,0	271.052,0
1988	2.922.953,6	264.473,0
1989	87.229.559,8	253.410,0
1990	1.853.636.859,0	253.627,0
1991	4.572.261.982,8	259.579,0
1992	5.635.507.319,9	277.469,0
1993	6.408.310.632,0	296.965,0
1994	7.051.192.355,0	314.190,0

Comparando la serie nacional y provincial a valores de 1986 miles de pesos):

Año	PBI Nacional	Coef. rel. con 1986	Mendoza		Partic. PBI Nacional
			sin ajuste	con ajuste	
1986	9.984,1	-.-	267,6	435,7	4,4
1987	10.241,8	1,013	271,9	441,4	4,3
1988	10.049,1	0,988	264,5	430,5	4,3
1989	9.424,3	0,947	253,4	412,6	4,4
1990	9.430,4	0,948	253,6	423,0	4,4
1991	10.270,0	0,970	259,6	422,6	4,1
1992	11.158,7	1,037	277,5	451,8	4,0
1993	11.832,0	1,110	297,0	483,6	4,1
1994	12.672,0	1,174	314,2	511,5	4,0

A modo de control se llevan las estimaciones del PBG de Mendoza a millones de pesos de 1994 (Coeficiente 15720).

Año	Millones de \$ de 1986	Millones de \$ de 1994
1986	435,7	6.849.204
1987	441,4	6.938.808
1988	430,5	6.767.460
1989	412,6	6.486.072
1990	413,0	6.492.360
1991	422,6	6.643.272
1992	451,8	7.102.296
1993	483,6	7.602.192
1994	511,5	8.040.780

ANEXO II

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DETERMINACION DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIB.SECUNDARIA

	JURISDICCIONES	POBLACION (1)	DENSIDAD DE POBLACION (2)	BRECHA DE DESARROLLO (3)	TOTAL (4)= 1+2+3
1	Buenos Aires	27,6111			27,6111
2	Catamarca	0,5793	0,8078	0,5928	1,9799
3	Córdoba	6,0652		1,8922	7,9574
4	Corrientes	1,7441	0,1642	1,6310	3,5393
5	Chaco	1,8408	0,2234	2,3601	4,4242
6	Chubut	0,7830	0,9062	0,3261	2,0154
7	Entre Ríos	2,2366		1,3223	3,5589
8	Formosa	0,8734	0,5129	1,1431	2,5294
9	Jujuy	1,1231	0,1037	1,2455	2,4723
10	La Pampa	0,5700	0,8840	0,1553	1,6093
11	La Rioja	0,4839	0,8192	0,4221	1,7252
12	Mendoza	3,0965	0,1172	1,7979	5,0117
13	Misiones	1,7295		1,9569	3,6864
14	Neuquén	0,8524	0,6523	0,5339	2,0386
15	Río Negro	1,1110	0,8157	0,6298	2,5565
16	Salta	1,8988	0,5087	1,9734	4,3810
17	San Juan	1,1591	0,4761	0,8108	2,4459
18	San Luis	0,6280	0,6923	0,4468	1,7671
19	Santa Cruz	0,3504	0,9996	0,2155	1,5655
20	Santa Fé	6,1348		1,2301	7,3649
21	Stgo.del Estero	1,4732	0,5728	1,9081	3,9541
22	Tucumán	2,5038		2,3100	4,8138
23	Tierra del Fuego	0,1521	0,7439	0,0964	0,9923
	TOTAL PROVINCIA	65,0000	10,0000	25,0000	100,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DETERMINACION DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIB.SECUNDARIA

	JURISDICCIONES	POBLACION (1)	DENSIDAD DE POBLACION (2)	BRECHA DE DESARROLLO (3)	TOTAL (4)= 1+2+3
1	Buenos Aires	27,6111		0,0000	27,6111
2	Catamarca	0,5793	0,8078	0,6094	1,9965
3	Córdoba	6,0652		2,0531	8,1183
4	Corrientes	1,7441	0,1642	1,6090	3,5173
5	Chaco	1,8408	0,2234	2,3838	4,4480
6	Chubut	0,7830	0,9062	0,3733	2,0626
7	Entre Ríos	2,2366		1,2975	3,5342
8	Formosa	0,8734	0,5129	1,1345	2,5208
9	Jujuy	1,1231	0,1037	1,2504	2,4772
10	La Pampa	0,5700	0,8840	0,2052	1,6591
11	La Rioja	0,4839	0,8192	0,4276	1,7307
12	Mendoza	3,0965	0,1172	0,9629	4,1767
13	Misiones	1,7295		1,8824	3,6119
14	Neuquén	0,8524	0,6523	0,5759	2,0805
15	Río Negro	1,1110	0,8157	0,8207	2,7474
16	Salta	1,8988	0,5087	1,9619	4,3694
17	San Juan	1,1591	0,4761	0,8686	2,5037
18	San Luis	0,6280	0,6923	0,4657	1,7860
19	Santa Cruz	0,3504	0,9996	0,1815	1,5315
20	Santa Fé	6,1348		1,5790	7,7138
21	Stgo.del Estero	1,4732	0,5728	1,8990	3,9450
22	Tucumán	2,5038		2,3618	4,8656
23	Tierra del Fuego	0,1521	0,7439	0,0968	0,9927
	TOTAL PROVINCIA	65,0000	10,0000	25,0000	100,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

NOTA: El parque automotor considerado es el de 1994.



LEY 20.221 - Art.3ro.
POBLACION (65% - proporción directa)

	JURISDICCIONES	POBLACION (habitantes)	PARTICIPACION RELATIVA (%)	PRORRATEADOR (65% prop.dta.)
1	Buenos Aires	12.594.974	42,4787	27,6111
2	Catamarca	264.234	0,8912	0,5793
3	Córdoba	2.766.683	9,3311	6,0652
4	Corrientes	795.594	2,6833	1,7441
5	Chaco	839.677	2,8320	1,8408
6	Chubut	357.189	1,2047	0,7830
7	Entre Ríos	1.020.257	3,4410	2,2366
8	Formosa	398.413	1,3437	0,8734
9	Jujuy	512.329	1,7279	1,1231
10	La Pampa	259.996	0,8769	0,5700
11	La Rioja	220.729	0,7444	0,4839
12	Mendoza	1.412.481	4,7638	3,0965
13	Misiones	788.915	2,6607	1,7295
14	Neuquén	388.833	1,3114	0,8524
15	Río Negro	506.772	1,7092	1,1110
16	Salta	866.153	2,9212	1,8988
17	San Juan	528.715	1,7832	1,1591
18	San Luis	286.458	0,9661	0,6280
19	Santa Cruz	159.839	0,5391	0,3504
20	Santa Fé	2.798.422	9,4381	6,1348
21	Stgo.del Estero	671.988	2,2664	1,4732
22	Tucumán	1.142.105	3,8519	2,5038
23	Tierra del Fuego	69.369	0,2340	0,1521
	TOTAL PROVINCIAS	29.650.125	100,0000	65,0000
	Capital Federal	2.965.403		
	TOTAL PAIS	32.615.528		

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DENSIDAD DE POBLACION (10% prop.al promedio de densidad país - sólo p.cla.s.con densidad inferior a dicho promedio)

JURISDICCIONES	POBLACION (habitantes)	SUPERFICIE (kms.2)	DENSIDAD (hab/kms2)	DENSIDAD INFERIOR AL PROMEDIO (1)	BRECHA DE DENSIDAD (2) = (Prom.-1)	PARTICIPACION RELATIVA	PRORRATEADOR (10 %)
1 Buenos Aires	12.594.974	307.571	40,9498				
2 Catamarca	284.234	102.602	2,5753	2,5753	8,0894	8,0782	0,8078
3 Córdoba	2.766.683	165.321	16,7352				
4 Corrientes	785.594	88.199	9,0204	9,0204	1,6443	1,6420	0,1642
5 Chaco	639.677	99.633	8,4277	8,4277	2,2370	2,2340	0,2234
6 Chubut	357.189	224.686	1,5897	1,5897	9,0750	9,0625	0,9062
7 Entre Rios	1.020.257	78.781	12,9505				
8 Formosa	398.413	72.068	5,5284	5,5284	6,1363	6,1292	0,5129
9 Jujuy	512.329	53.219	9,6288	9,6288	1,0379	1,0365	0,1037
10 La Pampa	259.996	143.440	1,8128	1,8128	8,8522	8,8399	0,8840
11 La Rioja	220.729	89.680	2,4613	2,4613	8,2034	8,1921	0,8192
12 Mendoza	1.412.481	148.827	9,4908	9,4908	1,1740	1,1724	0,1172
13 Misiones	788.915	29.801	26,4728				
14 Neuquén	388.833	94.078	4,1331	4,1331	6,6317	6,5228	0,6523
15 Río Negro	506.772	203.013	2,4983	2,4983	8,1685	8,1572	0,8157
16 Salta	868.153	155.488	5,5705	5,5705	5,0942	5,0872	0,5087
17 San Juan	528.715	89.651	5,8975	5,8975	4,7673	4,7607	0,4761
18 San Luis	288.458	76.748	3,7324	3,7324	6,9323	6,9227	0,6923
19 Santa Cruz	159.839	243.943	0,6552	0,6552	10,0095	9,9957	0,9996
20 Santa Fé	2.798.422	133.007	21,0397				
21 Sgo.del Estero	671.988	136.351	4,9284	4,9284	6,7364	6,7285	0,5728
22 Tucumán	1.142.105	22.524	50,7061				
23 Tierra del Fuego	69.369	21.571	3,2158	3,2158	7,4489	7,4386	0,7439
TOTAL PROVINCIAS	29.650.125	2.780.200	10,6647		100,1383	100,0000	10,0000
Capital Federal	2.865.403	200	14.864,1754				
TOTAL PAIS	32.615.528	2.780.400	11,7305				

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991 -

LEY 20.221 - Art. 3ro.
DETERMINACION DE LA BRECHA DE DESARROLLO

JURISDICCIONES	CALIDAD DE LA VIVIENDA (1)	GRADO DE EDUCACION (2)	AUTOMOVILES POR HABITANTE (3)	SUMATORIA (4) = 1+2+3	PROMEDIO SIMPLE (5) = (4)/3	BRECHA (6) = 100-(5)	PARTIC.RELAT POBLACION (7)	(8) = (6)X(7)	INDICE 100 = 1617,4006	PRORRATEADOR
1 Buenos Aires	99,4944	80,0749	76,4895	256,0588	85,3529	14,6471	0,8912	38,3547	2,3714	0,5928
2 Catamarca	81,3001	72,5307	17,0540	170,8848	56,9616	43,0384	9,3311	122,4189	7,5689	1,8922
3 Córdoba	95,5788	85,9400	79,1228	260,6416	86,8805	13,1195	2,6833	105,5169	6,5239	1,6310
4 Corrientes	80,7278	62,8232	38,4774	182,0282	60,6761	39,3239	2,8320	152,6862	9,4402	2,3601
5 Chaco	73,1049	46,5776	18,5708	138,2534	46,0845	53,9155	1,2047	21,0978	1,3044	0,3261
6 Chubut	92,2996	70,6797	84,4810	247,4603	82,4868	17,5132	3,4410	85,5446	5,2890	1,3223
7 Entre Ríos	92,3703	75,7555	57,2927	225,4186	75,1395	24,8605	1,3437	73,9515	4,5722	1,1431
8 Formosa	65,8295	51,0424	18,0227	134,8945	44,9648	55,0352	1,7279	80,5763	4,9818	1,2455
9 Jujuy	80,5865	56,6712	22,8460	160,1037	53,3679	46,6321	0,8769	10,0466	0,6212	0,1553
10 La Pampa	95,7592	69,8759	99,9932	265,6283	88,5428	11,4572	0,7444	27,3079	1,6884	0,4221
11 La Rioja	82,7983	82,4597	24,6952	189,9532	63,3177	36,6823	4,7638	116,3189	7,1917	1,7979
12 Mendoza	92,6710	70,1829	63,6948	226,7487	75,5829	24,4171	2,6607	126,6042	7,8276	1,9569
13 Misiones	76,1006	48,0264	33,1264	157,2535	52,4178	47,5822	1,3114	34,5403	2,1355	0,5339
14 Neuquén	92,8572	74,7503	53,3772	220,9847	73,6616	26,3384	1,7092	40,7454	2,5192	0,6298
15 Río Negro	90,9254	69,7896	67,7672	228,4822	76,1607	23,8393	2,9212	127,6729	7,8937	1,9734
16 Salta	78,4554	59,8000	30,6298	168,8852	56,2951	43,7049	1,7832	52,4524	3,2430	0,8108
17 San Juan	89,7382	66,8272	55,1894	211,7547	70,5849	29,4151	0,9661	28,9087	1,7874	0,4468
18 San Luis	90,6239	82,8883	36,7210	210,2332	70,0777	29,9223	0,5391	13,9411	0,8619	0,2155
19 Santa Cruz	96,3807	84,0347	42,0024	222,4178	74,1393	25,8607	9,4381	79,5826	4,9204	1,2301
20 Santa Fé	96,9674	91,6416	86,0949	274,7040	91,5680	8,4320	2,2664	123,4474	7,6325	1,9081
21 Stgo.del Estero	66,6581	53,3005	16,6353	136,5939	45,5313	54,4687	3,8519	149,4485	9,2400	2,3100
22 Tucumán	84,9804	66,2580	32,3668	183,6053	61,2018	38,7982	0,2340	6,2367	0,3856	0,0964
23 Tierra del Fuego	97,0828	104,8016	18,1439	220,0282	73,3427	26,6573				
TOTAL PROVINCIAS								1617,4006	100,0000	25,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

BRECHA DE DESARROLLO (Calidad de la Vivienda)

JURISDICCIONES	TOTAL VIVIENDAS OCUPADAS	PISOS			RETIRETE C/ DESCARGA DE AGUA			PROCEDENCIA DEL AGUA CORRIENTE DE RED Y/O PERFORACION				ILUMINACION ELECTRICA				PROMEDIO SIMPLE	INDICE 100 - 97,918
		TOTAL PISO PRECARIO	% CON PISO PRECARIO	% SIN PISO PRECARIO	TOTAL SIN RET. C/DESC.	% SIN RET. C/DESC.	% CON RET. C/DESC.	TOTAL SIN PROCEDEN.	% SIN PROCEDEN.	% CON PROCEDEN.	TOTAL SIN ILLUM. ELECTRICA	% SIN ILLUM. ELECTRICA	% CON ILLUM. ELECTRICA				
1 Buenos Aires	3.400.900	64.817	1,90	96,10	244.865	7,20	92,00	20.405	0,80	99,40	54.011	1,59	98,41	87,1780	99,4844		
2 Catamarca	58.868	14.780	28,00	74,00	16.724	29,40	70,60	5.975	9,80	90,20	8.768	17,17	82,83	79,4072	81,3001		
3 Córdoba	733.478	22.004	3,00	97,00	88.650	11,80	88,20	38.674	5,00	95,00	48.773	6,79	93,21	93,3636	98,8768		
4 Corrientes	177.874	40.842	23,00	77,00	84.459	30,50	63,70	6.215	3,50	96,50	38.725	21,81	78,19	78,8480	80,7276		
5 Chaco	188.688	46.789	24,80	75,20	67.184	46,20	63,80	26.979	14,30	85,70	64.860	29,09	70,91	71,4028	73,1049		
6 Chubut	81.289	3.287	3,90	96,10	21.638	23,70	76,30	3.287	3,90	96,10	7.758	8,50	91,50	90,1607	92,2886		
7 Entre Ríos	259.148	18.399	7,10	92,90	48.480	19,70	81,30	3.628	1,40	98,60	30.893	11,92	88,08	90,2197	92,3703		
8 Formosa	68.085	32.768	37,20	62,80	41.752	47,40	52,60	24.578	27,90	72,10	28.701	30,31	69,69	84,2868	85,8285		
9 Jujuy	103.898	24.338	23,40	76,60	33.789	32,50	67,50	10.400	10,00	90,00	20.029	19,28	80,72	78,7102	80,5885		
10 La Pampa	73.920	2.144	2,90	97,10	11.310	15,30	84,70	1.622	2,20	97,80	3.759	5,08	94,92	93,6287	98,7592		
11 La Rioja	47.608	9.977	21,00	79,00	15.363	32,40	67,60	4.086	9,00	91,00	8.897	14,52	85,48	80,9708	82,7983		
12 Mendoza	337.106	19.216	5,70	94,30	70.455	20,90	79,10	25.283	7,50	92,50	12.866	3,85	96,15	90,5134	92,8710		
13 Misiones	180.598	19.143	10,60	89,40	88.767	49,70	50,30	20.046	11,10	88,90	68.500	31,28	68,72	74,3288	76,1008		
14 Neuquén	92.322	4.708	5,10	94,90	16.372	19,90	80,10	5.078	5,50	94,50	6.203	6,72	93,28	90,6853	92,8572		
15 Río Negro	129.080	6.880	4,40	95,60	36.401	28,20	71,80	6.325	4,80	95,20	9.378	7,27	92,73	88,8085	90,9284		
16 Salta	175.051	44.888	25,70	74,30	81.083	34,90	65,10	19.431	11,10	88,90	38.135	21,79	78,21	78,8287	78,4654		
17 San Juan	114.738	16.408	14,30	85,70	22.489	19,60	80,40	10.671	9,30	90,70	7.119	6,20	93,80	87,8489	89,7382		
18 San Luis	68.823	6.882	10,00	90,00	11.789	17,10	82,90	4.811	6,70	93,30	9.358	12,14	87,86	86,5140	90,0239		
19 Santa Cruz	39.816	239	0,60	99,40	6.809	17,10	82,90	850	2,40	97,60	1.335	3,35	96,65	94,1368	98,3807		
20 Santa Fé	774.599	32.533	4,20	95,80	88.304	11,40	88,60	7.746	1,00	99,00	35.328	4,58	95,42	94,7098	98,9874		
21 Slgo.del Estero	143.432	48.193	33,60	66,40	68.560	47,80	52,20	30.284	21,10	78,90	53.178	37,09	62,92	65,1081	68,0591		
22 Tucumán	241.532	34.058	14,10	85,90	83.231	38,60	61,40	11.835	4,80	95,20	25.101	10,39	89,61	83,0019	84,9604		
23 Tierra del Fuego	18.555	198	1,00	99,00	2.728	14,70	85,30	724	3,90	96,10	208	1,11	98,89	94,8224	97,0828		
TOTAL PROVINCIAS	7.637.111	612.184	6,60	93,20	1.242.082	16,48	83,52	286.715	3,80	96,20	558.989	7,39	92,61	81,3827			
Capital Federal	978.330	1.967	0,20	99,80	21.623	2,20	97,80	0	0,00	100,00	458	0,05	99,95	98,3683			
Buenos Aires	3.400.900	64.817	1,90	98,10	244.865	7,20	92,80	20.405	0,80	99,20	54.011	1,59	98,41	97,1780			
CAP.FED.MAS BS.AS.	4.379.230	68.674	1,52	98,48	268.388	6,08	93,92	20.405	0,47	99,53	54.487	1,24	98,76	97,6718			
TOTAL PAIS	8.515.441	514.140	6,04	93,96	1.263.605	14,84	85,16	286.715	3,37	96,83	557.455	6,55	93,45	82,3026			

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

BRECHA DE DESARROLLO (Automóviles por habitantes)

	JURISDICCIONES	POBLACION	AUTOMOVILES AÑO 1991	AUTOMOVILES X 1.000 HABITANTES	INDICE 100 = 172,6490
1	Buenos Aires	12.594.974	1.663.271	132,0583	76,4895
2	Catamarca	264.234	7.780	29,4436	17,0540
3	Córdoba	2.766.683	377.942	136,6047	79,1228
4	Corrientes	795.594	52.852	66,4309	38,4774
5	Chaco	839.677	26.922	32,0623	18,5708
6	Chubut	357.189	52.098	145,8556	84,4810
7	Entre Ríos	1.020.257	100.919	98,9153	57,2927
8	Formosa	398.413	12.397	31,1160	18,0227
9	Jujuy	512.329	20.208	39,4434	22,8460
10	La Pampa	259.996	44.885	172,6373	99,9932
11	La Rioja	220.729	9.411	42,6360	24,6952
12	Mendoza	1.412.481	155.816	110,3137	63,8948
13	Misiones	788.915	45.120	57,1925	33,1264
14	Neuquén	388.833	35.833	92,1552	53,3772
15	Río Negro	506.772	59.292	116,9994	67,7672
16	Salta	866.153	45.804	52,8821	30,6298
17	San Juan	528.715	50.378	95,2838	55,1894
18	San Luis	286.458	18.161	63,3985	36,7210
19	Santa Cruz	159.839	11.591	72,5167	42,0024
20	Santa Fé	2.798.422	415.963	148,6420	86,0949
21	Stgo.del Estero	671.988	19.300	28,7208	16,6353
22	Tucumán	1.142.105	63.822	55,8810	32,3668
23	Tierra del Fuego	69.369	2.173	31,3252	18,1439
	TOTAL PROVINCIAS	29.650.125	3.291.938	111,0261	
	Capital Federal	2.965.403	1.023.212	345,0499	
	Buenos Aires	12.594.974	1.663.271	132,0583	
	CAP.FED.MAS BS.AS.	15.560.377	2.686.483	172,6490	
	TOTAL DEL PAIS	32.615.528	4.315.150	132,3035	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991.
INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

LEY 20.221 - Art. 3ro.
BRECHA DE DESARROLLO (Grado de Educación)

	JURISDICCIONES	POBLACION	NIVEL DE EDUCACION		% UNIVERSITARIO/ POBLACION	% SECUNDARIO/ POBLACION	SUB-INDICE UNIVERSITARIO (*)	SUB-INDICE SECUNDARIO (**)	SUMATORIA SUB-SEC. MAS 2 SUBUNIVERS. (1)	INDICE (1)/3
			UNIVERSITARIO MAS TERCARIO COMPLETO	SECUNDARIO COMPLETO						
1	Buenos Aires	12.594.974	448.756	1.042.716	3,5708	8,2788	69,0202	85,8022	240,2247	80,0749
2	Catamarca	284.234	8.912	19.473	3,3728	7,3896	65,1903	76,2010	217,5922	72,5307
3	Córdoba	2.788.663	132.324	221.252	4,7828	7,9970	82,4434	82,6983	257,8200	85,9400
4	Corrientes	785.584	23.779	50.263	2,9888	6,3202	57,7695	65,3500	188,4696	62,8232
5	Chaco	639.677	21.351	36.761	2,5428	4,3804	49,1476	45,2626	139,7929	46,5778
6	Chubut	357.189	12.041	25.370	3,3710	7,1027	65,1570	73,4410	212,0390	70,6787
7	Entre Ríos	1.020.257	36.848	77.684	3,6116	7,6142	69,8073	78,7296	227,2968	75,7555
8	Formosa	398.413	10.235	19.935	2,5889	5,0036	49,6536	51,7367	153,1271	51,0424
9	Jujuy	512.329	12.842	30.117	2,5088	5,8784	48,4465	60,7826	170,0138	58,8712
10	La Pampa	259.998	9.023	17.922	3,4704	6,8932	67,0781	71,2748	209,6277	69,8759
11	La Rioja	220.729	7.722	18.187	3,4984	8,6926	67,8187	89,8902	247,3791	82,4597
12	Mendoza	1.412.481	49.543	97.224	3,5288	8,8832	68,2053	71,1717	210,5486	70,1829
13	Misiones	788.915	18.640	37.543	2,3827	4,7588	45,8880	49,2057	144,0793	48,0284
14	Nauquén	388.933	14.708	28.418	3,7828	7,3085	73,1118	75,5985	224,2508	74,7503
15	Río Negro	508.772	19.753	32.845	3,9978	6,4812	75,3385	67,0151	209,3688	69,7896
16	Salta	866.153	25.328	51.467	2,9242	5,9420	56,5201	61,4399	179,3999	59,8000
17	San Juan	528.715	17.513	34.888	3,3124	6,5988	64,0229	68,2293	200,4815	66,8272
18	San Luis	286.458	9.867	25.223	3,4445	8,6051	66,5765	91,0441	248,6548	82,8883
19	Santa Cruz	159.839	6.248	13.646	3,9089	8,5373	75,5536	88,2752	252,1040	84,0347
20	Santa Fé	2.798.422	116.416	263.224	4,1601	9,4082	80,4074	97,2587	274,9249	91,6418
21	Sigo.del Estero	671.988	13.546	38.299	2,0158	5,8482	38,9625	60,4685	159,9014	53,3005
22	Tucumán	1.142.105	39.497	72.863	3,4583	8,3797	66,8428	65,9856	198,7739	66,2580
23	Tierra del Fuego	89.369	3.359	7.407	4,8422	10,6777	93,5926	110,4061	314,4048	104,8016
	TOTAL PROVINCIAS	29.650.125	1.059.551	2.284.767	3,5735					
	Capital Federal	2.965.403	355.295	482.171	11,9813	15,5854				
	Buenos Aires	12.594.974	448.756	1.042.716	3,5709	8,2788				
	CAP.FED.MAS BS.AS.	15.580.377	805.051	1.504.987	5,1737	9,6713				
	TOTAL DEL PAIS	32.615.528	1.414.848	2.728.938	4,3380	6,3609				

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991

NOTA: (*) Cap.Fed. más Bs.As. 5,1737: 100
(**) Cap.Fed. más Bs.As. 9,6713: 100

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DETERMINACION DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIB.SECUNDARIA

	JURISDICCIONES	POBLACION (1)	DENSIDAD DE POBLACION (2)	BRECHA DE DESARROLLO (3)	TOTAL (4)= 1+2+3
1	Buenos Aires	25,1007			25,1007
2	Capital Federal	5,9098			5,9098
3	Catamarca	0,5266	0,7742	0,6094	1,9102
4	Córdoba	5,5138		2,0531	7,5668
5	Corrientes	1,5856	0,2292	1,6090	3,4237
6	Chaco	1,6734	0,2793	2,3838	4,3365
7	Chubut	0,7118	0,8575	0,3733	1,9426
8	Entre Ríos	2,0333		1,2975	3,3308
9	Formosa	0,7940	0,5245	1,1345	2,4529
10	Jujuy	1,0210	0,1779	1,2504	2,4494
11	La Pampa	0,5182	0,8387	0,2052	1,5620
12	La Rioja	0,4399	0,7838	0,4276	1,6513
13	Mendoza	2,8150	0,1894	0,9629	3,9673
14	Misiones	1,5722		1,8824	3,4547
15	Neuquén	0,7749	0,6425	0,5759	1,9932
16	Río Negro	1,0100	0,7809	0,8207	2,6115
17	Salta	1,7262	0,5209	1,9619	4,2090
18	San Juan	1,0537	0,4933	0,8686	2,4155
19	San Luis	0,5709	0,6763	0,4657	1,7129
20	Santa Cruz	0,3185	0,9365	0,1815	1,4366
21	Santa Fé	5,5770		1,5790	7,1560
22	Stgo.del Estero	1,3392	0,5752	1,8990	3,8135
23	Tucumán	2,2761		2,3618	4,6380
24	Tierra del Fuego	0,1382	0,7200	0,0968	0,9550
	TOTAL PAIS	65,0000	10,0000	25,0000	100,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

NOTA: El parque automotor considerado es el del año 1994.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DETERMINACION DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIB.SECUNDARIA

	JURISDICCIONES	POBLACION (1)	DENSIDAD DE POBLACION (2)	BRECHA DE DESARROLLO (3)	TOTAL (4)= 1+2+3
1	Buenos Aires	25,1007			25,1007
2	Capital Federal	5,9098			5,9098
3	Catamarca	0,5266	0,7742	0,5928	1,8936
4	Córdoba	5,5138		1,8922	7,4060
5	Corrientes	1,5856	0,2292	1,6310	3,4457
6	Chaco	1,6734	0,2793	2,3601	4,3128
7	Chubut	0,7118	0,8575	0,3261	1,8955
8	Entre Ríos	2,0333		1,3223	3,3555
9	Formosa	0,7940	0,5245	1,1431	2,4615
10	Jujuy	1,0210	0,1779	1,2455	2,4444
11	La Pampa	0,5182	0,8387	0,1553	1,5121
12	La Rioja	0,4399	0,7838	0,4221	1,6458
13	Mendoza	2,8150	0,1894	1,7979	4,8023
14	Misiones	1,5722		1,9569	3,5291
15	Neuquén	0,7749	0,6425	0,5339	1,9513
16	Río Negro	1,0100	0,7809	0,6298	2,4206
17	Salta	1,7262	0,5209	1,9734	4,2205
18	San Juan	1,0537	0,4933	0,8108	2,3577
19	San Luis	0,5709	0,6763	0,4468	1,6941
20	Santa Cruz	0,3185	0,9365	0,2155	1,4706
21	Santa Fé	5,5770		1,2301	6,8071
22	Stgo.del Estero	1,3392	0,5752	1,9081	3,8225
23	Tucumán	2,2761		2,3100	4,5861
24	Tierra del Fuego	0,1382	0,7200	0,0964	0,9547
	TOTAL PAIS	65,0000	10,0000	25,0000	100,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DETERMINACION DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIB.SECUNDARIA

(Brecha de Desarrollo según Alberto Porto)

	JURISDICCIONES	POBLACION (1)	DENSIDAD DE POBLACION (2)	BRECHA DE DESARROLLO (3) (*)	TOTAL (4)= 1+2+3
1	Buenos Aires	25,1007			25,1007
2	Capital Federal	5,9098			5,9098
3	Catamarca	0,5266	0,7742	0,6297	1,9304
4	Córdoba	5,5138		1,5134	7,0272
5	Corrientes	1,5856	0,2292	1,6966	3,5114
6	Chaco	1,6734	0,2793	2,3199	4,2726
7	Chubut	0,7118	0,8575	0,3343	1,9036
8	Entre Ríos	2,0333		1,6060	3,6393
9	Formosa	0,7940	0,5245	1,0968	2,4153
10	Jujuy	1,0210	0,1779	1,2798	2,4788
11	La Pampa	0,5182	0,8387	0,1396	1,4965
12	La Rioja	0,4399	0,7838	0,4533	1,6770
13	Mendoza	2,8150	0,1894	1,5768	4,5812
14	Misiones	1,5722		2,0674	3,6396
15	Neuquén	0,7749	0,6425	0,5157	1,9330
16	Río Negro	1,0100	0,7809	0,5522	2,3430
17	Salta	1,7262	0,5209	1,9433	4,1904
18	San Juan	1,0537	0,4933	0,7392	2,2861
19	San Luis	0,5709	0,6763	0,4565	1,7037
20	Santa Cruz	0,3185	0,9365	0,1856	1,4407
21	Santa Fé	5,5770		1,7529	7,3299
22	Stgo.del Estero	1,3392	0,5752	1,9999	3,9144
23	Tucumán	2,2761		2,0470	4,3232
24	Tierra del Fuego	0,1382	0,7200	0,0940	0,9522
	TOTAL PAIS	65,0000	10,0000	25,0000	100,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

NOTA: (*) Se utilizaron los índices de desarrollo determinados por Alberto Porto en "Indicadores de desarrollo regional de la Rca.Argentina. Más de dos décadas después". Excepto T.del Fgo. que es elaboración propia.

LEY 20.221 - Art. 3ro.

DETERMINACION DE LA BRECHA DE DESARROLLO (Según A.Porto)

	JURISDICCIONES	INDICE DE DESARROLLO (*)	BRECHA (1)	PART.RELATIV. POBLACION (2)	(1)X(2)	INDICE 100 = 1545,5544	PRORRA- TEADOR
1	Buenos Aires	81,5500	18,4500				
2	Capital Federal	178,2600	(78,2600)				
3	Catamarca	51,9500	48,0500	0,8101	38,9276	2,5187	0,6297
4	Córdoba	88,9700	11,0300	8,4827	93,5644	6,0538	1,5134
5	Corrientes	57,0000	43,0000	2,4393	104,8904	6,7866	1,6966
6	Chaco	44,2900	55,7100	2,5745	143,4237	9,2798	2,3199
7	Chubut	81,1300	18,8700	1,0952	20,6655	1,3371	0,3343
8	Entre Ríos	68,2600	31,7400	3,1281	99,2869	6,4240	1,6060
9	Formosa	44,4900	55,5100	1,2215	67,8079	4,3873	1,0968
10	Jujuy	49,6300	50,3700	1,5708	79,1219	5,1193	1,2798
11	La Pampa	89,1700	10,8300	0,7972	8,6332	0,5586	0,1396
12	La Rioja	58,5900	41,4100	0,6768	28,0247	1,8132	0,4533
13	Mendoza	77,4900	22,5100	4,3307	97,4841	6,3074	1,5768
14	Misiones	47,1600	52,8400	2,4188	127,8111	8,2696	2,0674
15	Neuquén	73,2600	26,7400	1,1922	31,8787	2,0626	0,5157
16	Río Negro	78,0300	21,9700	1,5538	34,1364	2,2087	0,5522
17	Salta	54,7600	45,2400	2,6556	120,1414	7,7734	1,9433
18	San Juan	71,8100	28,1900	1,6211	45,6975	2,9567	0,7392
19	San Luis	67,8700	32,1300	0,8783	28,2194	1,8258	0,4565
20	Santa Cruz	76,5900	23,4100	0,4901	11,4725	0,7423	0,1856
21	Santa Fé	87,3700	12,6300	8,5800	108,3658	7,0115	1,7529
22	Stgo.del Estero	39,9900	60,0100	2,0603	123,6405	7,9998	1,9999
23	Tucumán	63,8600	36,1400	3,5017	126,5522	8,1881	2,0470
24	Tierra del Fuego	72,6890	27,3110	0,2127	5,8087	0,3758	0,0940
	TOTAL PROVINCIAS				1545,554	100,0000	25,0000

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991, INDEC, M.C.B.A., Organismos Provinciales.

NOTA: (*) Se utilizaron los índices de desarrollo determinados por Alberto Porto en "Indicadores de desarrollo regional de la Rca.Argentina. Más de dos décadas después". Excepto T.del Fuego que es elaboración propia.