

Provincia de Salta

Consejo Federal de Inversiones (CFI)

**“Coparticipación Federal de Impuestos” para la
Provincia de Salta**

**Asociación Argentina de Presupuesto y
Administración Financiera Pública**

**Informe Parcial
Octubre 2023**

Handwritten signature and initials in black ink, located in the bottom left corner of the page.

Coparticipación Federal de Impuestos para la Provincia de Salta

Extracto:

El objetivo del trabajo se centra en el análisis de los cambios normativos, impacto en las transferencias de recursos a las provincias (automáticas y no automáticas), evidenciando ganadores y perdedores, concentrados en el período 2018-2022 y en particular la implicancia para la provincia de Salta. Se remarca la evolución de indicadores socioeconómicos a lo largo de los últimos años para los gobiernos subnacionales. Se trazan lineamientos y parámetros, para pensar en una nueva Ley de Coparticipación en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de las provincias, contemplando criterios objetivos de reparto; que sea equitativa, solidaria y de prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. En ese sentido, se trazan los primeros lineamientos para un coeficiente de distribución que en su fórmula contempla la población, factores socioeconómicos e índices de desempeño fiscal.



Resumen Ejecutivo

En la rama de las finanzas públicas que se dedica al federalismo fiscal se estudia y debate la obtención de los recursos que financian el gasto público que llevan adelante los distintos niveles de gobierno, fijando las facultades impositivas de cada uno de ellos y la consecuente coordinación de las mismas.

En general es el Gobierno Nacional el que recauda en nombre de los subnacionales y luego, a través de mecanismos de **coparticipación** transfiere un porcentual de dichos recursos hacia los mismos. La **distribución primaria** de esos fondos determina cuánto de la recaudación total se queda el Gobierno Nacional y cuánto le corresponde al conjunto de las provincias. La **distribución secundaria** en cambio refiere a cuánto de la masa asignada a las provincias, se reparte entre cada una de ellas. Asimismo, en la mayoría de los casos, estos procedimientos se replican al interior de las provincias, las que suelen llevar adelante un esquema similar con sus municipios.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 determinó en el artículo 75 inciso 2), dentro de las atribuciones del Congreso Nacional, que le corresponde al mismo sancionar una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, la cual instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como origen el Senado y deberá ser aprobada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente ni reglamentada, para luego ser aprobada por las provincias. No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su debido caso.

Según la Disposición transitoria Sexta del texto constitucional, dicha norma debía estar sancionada antes de la finalización del año 1996. Al día de la fecha y atento la dificultad de lograr consenso entre el Gobierno Nacional de turno, ambas cámaras del Congreso y todas las legislaturas provinciales; la cuestión aún no ha podido ser resuelta (el fuerte poder de negociación que la Carta Magna otorga a cada distrito funcionó como escollo a una solución común), convirtiéndose en una de las reformas estructurales pendientes desde la sanción de la constitución. Para la implementación de dicha reforma, se requiere un gran consenso de todos los actores involucrados (estado federal y subnacionales) y un intenso trabajo de los sectores políticos para lograr un acuerdo federal en el que todos puedan salir conformes.



El objetivo del presente trabajo es evaluar el impacto de esta anomia en la distribución secundaria de los recursos entre todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **con especial énfasis en la provincia de Salta**; e indagar acerca de posibles salidas al laberinto de la distribución federal de los mismos, en línea con los preceptos constitucionales mencionados.

En el capítulo 1 se hace un repaso del plexo normativo, remarcando en particular la importancia de la Ley N° 20.221 (1° de enero de 1973) que fue la última que estableció parámetros objetivos de reparto (basados en población, brecha de desarrollo y dispersión poblacional). A partir de entonces, el esquema de coparticipación ha sufrido un sinnúmero de modificaciones, con nuevas leyes, creación y supresión de impuestos, convenios, actas acuerdos y pactos federales, etc., en las cuales se han ido instrumentando cambios de criterios, asignando fondos entre la nación y las provincias, creando afectaciones (como por ejemplo al Fondo de Reparación Histórica del Conurbano o hacia la Administración Nacional de la Seguridad Social), etc.

El repaso de la normativa y de las modificaciones sufridas muestra que, comparando la distribución que establecía la Ley N° 20.221 con lo ocurrido en el año 2022 (teniendo en cuenta que los fondos asignados tanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como al territorio de Tierra del Fuego, en un principio salían de lo asignado al Gobierno Nacional y en la actualidad se establecen dentro de la normativa, salvo CABA que hoy sigue por fuera de las provincias -vía Decreto del Poder Ejecutivo-), once (11) provincias recibieron relativamente más recursos con el paso de los años, donde se destacan Formosa (+1,2 puntos porcentuales), Chaco, Catamarca y San Juan con un crecimiento de +0,6 p.p.; cuatro (4) estados subnacionales se mantuvieron relativamente estables en la asignación de fondos; y por último, siete (7) provincias han visto decaer comparativamente la cantidad de recursos, siendo Córdoba (-0,5 p.p.), Mendoza (-0,8 p.p.) y Buenos Aires (-5.4 p.p.) las grandes perdedoras.

Cuadro 1, Variación en la participación de las TA entre 1973 y 2022

Provincias	Asignación Ley N° 20.221	TA en 2022	Diferencia
Buenos Aires	28,0%	22,6%	-5,4%
Catamarca	1,9%	2,6%	0,6%
Córdoba	8,9%	8,4%	-0,5%
Corrientes	3,8%	3,6%	-0,2%
Chaco	4,1%	4,8%	0,6%
Chubut	1,9%	1,5%	-0,3%
Entre Ríos	4,6%	4,6%	0,1%
Formosa	2,3%	3,4%	1,2%
Jujuy	2,2%	2,7%	0,5%
La Pampa	1,8%	1,8%	0,0%
La Rioja	1,7%	1,9%	0,2%

Mendoza	4,7%	3,9%	-0,8%
Misiones	3,0%	3,2%	0,2%
Neuquén	1,7%	1,7%	0,0%
Río Negro	2,3%	2,4%	0,1%
Salta	3,7%	3,7%	0,0%
San Juan	2,6%	3,2%	0,6%
San Luis	1,8%	2,1%	0,4%
Santa Cruz	1,4%	1,5%	0,1%
Santa Fe	9,1%	8,6%	-0,4%
Santiago del Estero	4,0%	3,9%	-0,1%
Tucumán	4,6%	4,5%	0,0%
Tierra del Fuego		1,2%	1,2%
CABA		2,2%	2,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: normativa y ME -SH - DNAP

El trabajo se centra en el período 2018-2022, durante el cual se han cristalizado grandes cambios respecto a los fondos asignados a las provincias, en particular orientados a provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma.

En los capítulos 2 a 4 se desarrolla la evolución de las transferencias nacionales automáticas (TA), no automáticas (TNA) y la suma de ambas, analizando las transferencias de origen nacional hacia las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Del análisis de las transferencias automáticas desarrollado en el capítulo 2, puede concluirse que en el lustro 2018-2022 ha existido un crecimiento nominal y en términos reales, con una cierta estabilidad a lo largo del período analizado. Nominalmente, el total transferido tuvo un incremento de 481,3% entre estos años; pero a valores constantes de 2022, se puede observar que las transferencias permanecen al año 2022 en niveles levemente por encima de las remitidas en 2018.

A su vez, se observa que algunas provincias perciben una nominalidad que, evaluada per cápita, pierde dimensión. El caso emblemático es la provincia de Buenos Aires, que es la que más recursos recibe, pero que sus habitantes, luego de CABA, son los más perjudicados. Si se analiza el caso de Salta, se concluye que es la 9° provincia con mayores recursos nominales, pero en términos per cápita su situación empeora y pasa a ocupar el lugar 16 entre todas las jurisdicciones del país.

Para profundizar el análisis, en el capítulo 3 se incorporan las transferencias no automáticas (TNA) que el Gobierno Nacional realiza a las provincias a partir de diferentes programas o ayudas, con los que asiste a las mismas, como lo son el FONID o los programas de asistencia alimentaria. Las TNA poseen la característica de no seguir un patrón o una normativa determinada, por ende, pueden presentar una volatilidad mayor a la de las TA; y puede observarse, a su vez, una discrecionalidad

en el envío de las mismas. En el transcurso del período 2018-2022, las TNA presentaron fluctuaciones entre provincias y entre años sin seguir un patrón uniforme.

El comportamiento de las TNA a valores constantes refleja esta característica: caída de 24% en 2019, seguida por un incremento de 64% en el 2020 (como política de Estado en respuesta a la pandemia y para amortiguar la caída de las TA), culminando nuevamente con caídas en 2021 y 2022. En Salta se puede ver un comportamiento similar, pero más acentuado tanto en los crecimientos (74% en 2020) como en las caídas (51% en 2019).

En promedio, las TNA nominales crecieron en un 439,4% entre 2018 y 2022. La provincia más beneficiada en este reparto fue San Luis (+1.032,1%). El análisis de estas transferencias para Salta arroja un aumento de 168%, sin embargo, esta cifra se encuentra por debajo del promedio; y si se analiza a valores constantes se halla un decrecimiento de casi 52%.

En el capítulo 4 se analizan en conjunto las TA y TNA, percibidas como recursos efectivos por las provincias. En participación sobre el total, las TA encuentran su valor más alto dentro del lustro analizado en el año 2019 (90,9%). Por su parte, las TNA tienen su valor mayor en el año 2020 con 14,5% (producto de la pandemia que provocó la caída de recaudación y por ende una caída de las TA, y a su vez se sumó la necesidad de las provincias de reforzar con recursos específicos para destinar al sistema sanitario).

Cuadro 2, TA+TNA como porcentajes

Año	TA	TNA
2018	88,6%	11,4%
2019	90,9%	9,1%
2020	85,5%	14,5%
2021	87,2%	12,8%
2022	89,6%	10,4%

Fuente: ME -SH - DNAP

La variación de las transferencias automáticas suele presentar parámetros más estables en las fluctuaciones mientras que, en cambio, los envíos discrecionales muestran una gran volatilidad. En 2022, el promedio de las TNA per cápita representan el 11,6% de las TA per cápita y el 10,4% del total de las transferencias.

La evidencia muestra que la cuantía de las TNA, si bien ayuda a las provincias y modifica sus recursos disponibles, provoca solamente una leve modificación en el total de los recursos percibidos en cada gobierno subnacional (salvo para el caso de CABA que es la 17º en cuanto a las TA percibidas y luego de sumarle las TNA se posiciona en el puesto 12º). Estudiando esta evidencia para las regiones argentinas puede verse que las TNA, en vez de tener un efecto redistributivo a las zonas con menor desarrollo, están apuntado a reforzar la región pampeana, la más productiva del país.

En términos generales, los recursos efectivos en términos reales (a valores constantes de 2022) variaron negativamente en un 5% en 2019, en 2020 las TNA lograron aumentar la cifra al 3%, manteniendo el sendero de crecimiento en los años siguientes, llegando a alcanzar casi 5% y 4%.

Luego, en el capítulo 5 se analizan las TA y TNA (nominales, a valores constantes, y per cápita) en el caso particular de Salta. Las TA hacia Salta, durante el lustro 2018-2022, se ubicaron en torno al 3,7% de las totales, salvo para los años 2019 y 2020 que cayeron levemente al 3,6%. La situación con las TNA no siguió el mismo camino de estabilidad; por el contrario, Salta comenzó llevándose un 3,3% del total, pero ese escenario fue deteriorándose en 2019-2020 en torno al 2,1% y 2,2% respectivamente, con una leve mejoría en 2021 (2,5%), para concluir en el porcentaje más bajo de la serie en 2022, cuando se llevó el 1,6% del total. Esta situación puede verse reflejada en el porcentaje que representan las TA y las TNA sobre el total, en 2018 la relación era cercana a 90/10 y en 2022 la misma se aproxima a 95/5.

La cuantía de las TNA respecto a las TA hace que (si bien las no automáticas han ido perdiendo participación en el total) al acumular TA+TNA, Salta percibe entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales menos en el reparto total, que el porcentaje que se lleva si se analizan sólo las transferencias automáticas.

Cuadro 3, TA+TNA como porcentajes

en millones de pesos

Salta	2018	2019	2020	2021	2022
Transferencias Automáticas	40.026,7	58.496,8	81.082,3	131.661,6	241.479,2
Transferencias no Automáticas	4.595,1	3.439,1	8.514,3	12.992,5	12.326,9
% TA	89,7%	94,4%	90,5%	91,0%	95,1%
% TNA	10,3%	5,6%	9,5%	9,0%	4,9%
TA % sobre el TOTAL	3,7%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%
TNA % sobre el TOTAL	3,3%	2,1%	2,2%	2,5%	1,6%
TA + TNA % sobre el TOTAL	3,6%	3,5%	3,4%	3,5%	3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME - SH - DNAP

Luego del máximo de 3,6% alcanzado en 2018 y el mínimo de 3,4% en 2020, la participación se estabiliza en el 3,5% del total de los recursos transferidos.

A precios constantes del 2022, las TA durante el lustro analizado crecen 8,1%. Pese a que en los dos primeros años sufrieron una variación negativa (-4,8% en 2019 y -2,4% en 2020), el crecimiento de los años 2021 y 2022 (9,4% y 6,4%) sobre compensaron lo ocurrido anteriormente. Las TNA suelen ser más heterogéneas en su evolución y, en el caso de Salta, se vieron fuertes fluctuaciones: caídas en 2019 y 2022 (-51,3% y -45%), y recuperaciones en 2020 y 2021 (+74,3% y +2,8%); logrando una caída real de punta a punta, como se ha mencionado anteriormente, de -51,9%.

En el lustro, la suma de las TA+TNA crece +1,9%, sobrepasando el crecimiento de las automáticas por sobre la caída de las discrecionales.

En el caso particular de Salta, donde en el lustro se ubica siempre en el puesto 16 (de las 24 provincias) entre las que mayores recursos percibe, la incidencia de las TNA hace que los ciudadanos salteños en tres de los cinco años pierdan escalones en la distribución, pasando a los puestos 17 y 18.

En el capítulo siguiente, se elaboran y analizan tres hipótesis:

1) La primera es volver a los criterios que se consideraron en la normativa de 1973, la Ley Nº 20.221 con los ajustes pertinentes. La misma establecía un 65% por población, un 25% por brecha de desarrollo y un 10% por dispersión poblacional, siempre que las provincias estuvieran por debajo del promedio. Con este criterio, si se compara la situación actual de las TA con lo que sucedería siguiendo la Ley 20.221: ocho provincias se verían beneficiadas recibiendo mayores recursos (destacándose Buenos Aires, +2,3 p.p.; CABA, +2,2 p.p. y Mendoza, +1,4 p.p.). Salta sería la sexta jurisdicción que mayor ganancia tendría, con un incremento de 0,6 puntos porcentuales. Dos se mantendrían casi neutrales y catorce gobiernos subnacionales se verían perjudicados, dándose la mayor pérdida en Santa Fe (-1,4 p.p.), Catamarca (-1,1 p.p.) y Formosa (-1,0 p.p.).

2) La segunda situación planteada se basa en asignar los recursos de la coparticipación secundaria según la población de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien ello sería objetivo, dejaría de lado muchos criterios que conducen hacia la equidad entre provincias y un grado de desarrollo equivalente en todo el territorio nacional.

En ese caso, solo cuatro jurisdicciones se verían beneficiadas en 2022: Buenos Aires (+15,6 p.p.), CABA (+4,6 p.p.), Mendoza (+0,4 p.p.) y Córdoba (+0,2 p.p.). En el otro extremo, las provincias más perjudicadas serían Chaco (-2,3 p.p.), Formosa (-2,1 p.p.), Santiago del Estero y Catamarca (-1,6 p.p.). Al analizar Salta, se concluye que entraría en el lote de las 20 provincias perjudicadas, con un -0,6%.

3) La tercera opción suma a la propuesta de reparto por población algunos indicadores socioeconómicos, intentando llegar a un coeficiente más objetivo. Aun así, se reforzará este punto en el capítulo siguiente, desarrollando indicadores y parámetros que pueden considerarse y por qué.

En este caso, se analiza una ponderación de 65% para la población y un 35% para el resto de los indicadores. El análisis arroja un resultado en el que 9 provincias se verían beneficiadas para 2022 en comparación con la situación real: Buenos Aires, CABA, Neuquén (+3,7%, +3%, +1%) serían las más beneficiadas. En el otro extremo se hallan Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (-2,6%, -1,7%, -1,4%). El resto de las provincias se ubicarían con ganancias o pérdidas entre +0,7 y -0,7 puntos porcentuales.



En el capítulo 7 se analiza la evolución de indicadores que responden a distintas dimensiones referidas a las condiciones de vida de los hogares y personas, mercado de trabajo, distribución del ingreso, salarios, condiciones de asistencia educativa, etc.; para fomentar el uso de dichos indicadores a la hora de proponer una nueva Ley de coparticipación que se base en criterios más objetivos de reparto.

Del análisis de los mismos se observa que, el hecho de que existieron provincias que percibieron más recursos en pos de otras que debieron cederlos, no ha significado un mejor desempeño de sus indicadores sociales a lo largo del tiempo.

A su vez, se concluye que el desarrollo económico y social de las provincias es heterogéneo y no sigue una pauta atada a los recursos que genera y perciben según la coparticipación vigente.

Los indicadores que se analizan son: coeficiente de Gini, necesidades básicas insatisfechas (NBI), vivienda adecuada, mortalidad infantil, pobreza e indigencia, analfabetismo, tasas de actividad, y empleo y desocupación.

La evolución del Coeficiente de Gini en los últimos casi 40 años evidencia una mejora hacia un reparto más igualitario de ingresos entre las personas. Solo 3 provincias presentan un valor mayor de desigualdad comparando los dos extremos de la serie; la mayoría de las provincias han logrado reducir el indicador, pese a que todavía enfrentan niveles significativos de desigualdad en la distribución de los ingresos.

Para las Necesidades Básicas Insatisfechas se observa a nivel general una fuerte disminución del indicador para todas las provincias dentro del período relevado, donde las provincias del NOA presentan la mayor caída. Este indicador busca dimensionar carencias estructurales.

El indicador de vivienda adecuada arrojó una evolución positiva, donde 18 provincias han mostrado mejorías, con casos más destacables como lo son Chaco, Santiago del Estero y San Luis; y donde sólo 6 provincias sufrieron un retroceso.

La tasa de mortalidad infantil presenta disminuciones para todas las provincias en el período analizado.

La evolución de la tasa de pobreza presenta diferencias entre regiones: las provincias del norte y noroeste generalmente teniendo tasas más altas en comparación con las del centro y el sur del país. Existe una primera etapa entre 2001 y 2010 donde este indicador cae y luego comienza a aumentar nuevamente. Hay fluctuaciones importantes a lo largo del período, por lo que se intuye que los ciclos económicos influyen en el desempeño del indicador. Para el caso del indicador de indigencia se ve un comportamiento similar: una significativa disminución a nivel general hasta el año 2010, y luego una reversión de esa tendencia, con un paulatino aumento y variaciones heterogéneas entre las provincias.



La tasa de analfabetismo adquirió un fuerte retroceso teniendo en cuenta el total del país, sobre todo en las provincias situadas al noreste y noroeste. Las de mejor desempeño son Tierra del Fuego (0,33) y Chubut (0,93); en el otro extremo se encuentran Santiago del Estero (4,68) y Chaco (6,37).

La tasa de actividad a lo largo del período 1980-2022 ha evidenciado un crecimiento en casi todas las provincias, con énfasis en la década de 2010; y presentando variaciones un poco más modestas y heterogéneas, acompañadas por estancamiento en los últimos años.

La fluctuación de la tasa de desocupación ha sido significativa en todas las provincias. En términos generales, se observa un aumento en la tasa de desocupación a nivel nacional durante los años 90 y principios de la década de 2000, seguido de una disminución en muchos lugares hasta 2019. Estas fluctuaciones pueden estar influenciadas por factores económicos, sociales y regionales.

La tasa de empleo para la mayoría de las provincias muestra una tendencia alcista a lo largo del periodo analizado. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene una de las tasas de empleo más altas en comparación con otras provincias. Las tasas de empleo también varían significativamente entre las provincias argentinas. Algunas, como Mendoza y Buenos Aires, han experimentado un crecimiento constante, mientras que otras, como Formosa y Santiago del Estero, tienen tasas más bajas en general.

El caso emblemático lo representa la provincia de Buenos Aires, que es la que más genera, pero en términos per cápita, es la que se disputa con CABA el último puesto. En líneas generales y a lo largo del período analizado, evidenció un desempeño por debajo del promedio en indicadores relevantes como el coeficiente de Gini, NBI, Mortalidad Infantil, pobreza, indigencia, desocupación y empleo; y por encima en la tasa de analfabetismo y en la mejora de la tasa de actividad.

Las otras grandes aportantes, Córdoba y Santa Fe, evidencian una situación similar. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires evidencia un progreso en la reducción de la brecha de ingresos, junto con una tasa de desocupación que ha crecido, pero por debajo de la variación promedio de las provincias.

Si bien vale la pena aclarar, que la coparticipación federal no es el único factor por considerar a la hora de analizar el desempeño económico y social de una provincia (influyen, entre otros, las migraciones internas, las decisiones políticas de las administraciones públicas locales, la gestión macro a nivel nacional, etc.), para un gobierno provincial contar con más o menos recursos puede ser determinante a la hora de gestionar y planificar la economía, las inversiones, etc.

Las provincias cedentes de recursos, en general, han demostrado indicadores de desarrollo económicos y sociales por debajo del promedio, revelando que la solidaridad de aportar más recursos que los recibidos, han disminuido sus posibilidades de conseguir un grado mayor de progreso.



Por otro lado, resulta difícil realizar un análisis de las provincias que reciben más recursos que los que generan. Claramente para ellas, la situación sin los fondos extra hubiera sido más desequilibrada y compleja.

Asimismo, en dicho capítulo se presentan dos cuestiones relevantes. Por un lado, se esboza un criterio concreto para realizar la distribución secundaria, fijado en criterios objetivos; y, por otro lado, se presentan un conjunto de nuevos indicadores, modernos y con nuevas preocupaciones de la sociedad. Se sientan las bases para pensar nuevas herramientas distributivas que permitan priorizar las buenas prácticas gubernamentales, económicas, ecológicas, ambientales, sociales, etc.

El ejercicio de simulación del coeficiente de distribución propone asignar valores específicos a cada indicador según un criterio objetivo de reparto, que refleje su peso en la distribución de los recursos. Los porcentajes de participación asignados son los siguientes: **Población (60,0%)**, **Socioeconómicos (35,0%)** distribuidos en NBI (22,5%), Analfabetismo (2,5%), Mortalidad Infantil (2,5%), Pobreza (5,0%), Indigencia (2,5%) e **Indicadores de Desempeño Fiscal (5,0%)**, asignando la siguiente importancia Gasto en Personal (2,0%), Autofinanciamiento (2,0%) y Repago de Deuda (1,0%).

El ejercicio, ofrece ganadores (11 provincias) y perdedores (12), más una jurisdicción que queda neutral, lo cual destaca la complejidad y las posibles implicaciones políticas y económicas de los cambios propuestos en los criterios de distribución. Pese a ello, garantiza ser un indicador elaborado bajo criterios objetivos y con la misión de contribuir a una equidad en la distribución de recursos entre las provincias.

Cuadro 4, Asignaciones porcentuales del coeficiente elaborado

Provincias	Coef. De Distribución	Distribución 2022	Diferencia
Buenos Aires	24,6%	22,6%	2,1%
Catamarca	1,9%	2,6%	-0,7%
Córdoba	6,5%	8,4%	-1,9%
Corrientes	3,7%	3,6%	0,1%
Chaco	4,3%	4,8%	-0,4%
Chubut	2,1%	1,5%	0,5%
Entre Ríos	3,3%	4,6%	-1,3%
Formosa	3,0%	3,4%	-0,5%
Jujuy	2,7%	2,7%	0,0%
La Pampa	1,7%	1,8%	-0,1%
La Rioja	2,1%	1,9%	0,2%
Mendoza	4,1%	3,9%	0,1%
Misiones	3,3%	3,2%	0,1%
Neuquén	2,9%	1,7%	1,2%
Río Negro	2,2%	2,4%	-0,2%
Salta	4,1%	3,7%	0,4%

San Juan	2,7%	3,2%	-0,5%
San Luis	2,0%	2,1%	-0,1%
Santa Cruz	1,6%	1,5%	0,1%
Santa Fe	5,9%	8,6%	-2,8%
Santiago del Estero	3,5%	3,9%	-0,4%
Tucumán	4,2%	4,5%	-0,3%
Tierra del Fuego	2,0%	1,2%	0,8%
CABA	5,8%	2,2%	3,7%

Fuente: elaboración propia

Por último, el capítulo 8 desarrolla la idea de los desequilibrios territoriales en el país. Cuando se trabaja sobre los indicadores socioeconómicos, puede verse que la zona norte del país (NOA y NEA) requiere una atención prioritaria a la hora de definir criterios redistributivos para los recursos coparticipables, a los fines de buscar un desarrollo equitativo de las regiones. Se intenta evaluar si provincias en estas dos regiones (que se encuentran en una situación similar a la de Salta) pueden incorporar algún parámetro que permita una mejora en la región para corregir estos desequilibrios.

La mayoría de las provincias del NOA y NEA exhiben los resultados menos auspiciosos en los diversos indicadores sociales y, si bien en concordancia con las reducciones a nivel país, siguen siendo la zona con mayores necesidades, destacando desafíos significativos en términos de pobreza, acceso a servicios básicos, y desarrollo socioeconómico. Los datos obtenidos al realizar el mismo análisis que el desarrollado en el capítulo 7, pero aplicado a regiones, subrayan la necesidad de políticas y programas específicos destinados a abordar las disparidades existentes y mejorar las condiciones de vida en la zona norte. Si bien se ha notado una mejora gradual de los indicadores en las últimas décadas, aún resulta insuficiente.

En ese sentido, se plantea, por ejemplo, otorgarles mayor importancia a los indicadores socioeconómicos a la hora de definir los criterios de distribución de recursos; y que esto podría representar una medida estratégica para beneficiar en su mayoría a las provincias del norte. El resultado de esta simulación muestra mejoras en las regiones patagónica, noroeste y noreste; se identificaron 13 provincias favorecidas, 8 provincias perjudicadas y 3 que se mantienen estables en comparación con la distribución actual. El análisis más pronunciado sobre los indicadores podría arrojar que prevalecer alguno sobre otro, concedería mejores resultados a estas regiones.

La atención focalizada en regiones con mayores brechas de desarrollo se vuelve crucial para avanzar hacia un modelo más equitativo y sostenible a nivel nacional. Por ello, la incorporación de indicadores específicos para territorios desfavorables en el sistema de coparticipación federal de impuestos debería ser una estrategia efectiva para disminuir las disparidades territoriales y garantizar una distribución de recursos que ayude a mejorar las condiciones regionales.

En virtud de lo antes descripto, resulta imperioso poder establecer un espacio de trabajo y canales de negociación entre la Nación y las provincias, a partir de los cuales, quede expresada la necesidad de establecer una nueva ley de coparticipación federal, bajo los parámetros establecidos en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, siguiendo criterios objetivos de reparto, a través de una fórmula que contemple indicadores de desempeño sociodemográficos y económicos, e incluso pensando un poco más allá, parámetros que contemplen el cuidado del medio ambiente o la empatía con el ambiente en los métodos productivos subnacionales.

A partir de ello, se deberá garantizar una distribución, que como establecieron los constituyentes de 1994 deberá ser equitativa, solidaria y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. En el presente trabajo se señalan posibles caminos al cumplimiento de esta manda constitucional, a partir de la construcción de un set de diferentes indicadores de desarrollo humano y la necesidad de lograr un espacio fiscal federal para aplicarla.

La objetividad de los indicadores y la previsibilidad procedimental de actualización será fundamental para la toma de decisiones, e indispensables lograr acuerdos y sancionar la nueva ley marco, a los fines de garantizar los objetivos perseguidos.

No es un proceso fácil, pero transitarlo con determinación es imprescindible para crecer con equidad.



Coparticipación Federal de Impuestos para la Provincia de Salta

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	3
INTRODUCCIÓN	19
La situación actual.....	22
1 MARCO TEÓRICO. ANTECEDENTES NORMATIVOS. REFORMAS AL REGIMEN ORIGINAL. IMPACTOS E IMPLICANCIAS SOBRE LAS ASIGNACIONES Y PARTICIPACIONES DE LAS PROVINCIAS.	25
1.1 Introducción.....	25
1.2 Primer Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.	26
1.3 Último acuerdo de Coparticipación Federal de Impuestos.	29
1.4 El cambio de participación en la distribución secundaria entre leyes.	31
1.5 La continuidad del Sistema	33
1.6 La Reforma Constitucional	36
1.7 Modificaciones al Régimen.....	38
1.8 La crisis del 2000-2001	39
1.9 Los años post convertibilidad.....	41
1.10 Programa Federal de Desendeudamiento.....	43
1.11 Reformas desde el 2015.....	44
1.12 Acuerdo 2016	45
1.13 Acuerdo 2017	47
1.14 La modificación del Impuesto a las Ganancias.....	49
1.15 Consenso Fiscal 2018.....	50
1.16 Modificaciones en el Período 2015-2019:.....	51
1.17 Consenso Fiscal 2019.....	54
1.18 Consenso Fiscal 2020.....	55
1.19 Consenso Fiscal 2021	57
2. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS (TA).....	59
2.1 Las TA nominales	59
2.2 Las TA per cápita	61
2.3 Las TA reales.....	62

2.4 Las TA por provincias o regiones	64
3. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS (TNA)	67
3.1 Las TNA nominales.....	67
3.2 Las TNA per cápita	69
3.3 Las TNA reales.....	70
3.4 Las TNA por provincias o regiones	72
3.5 Las TNA a Salta en 2022.....	74
4. DESARROLLO DE LOS RECURSOS EFECTIVOS (SUMA DE TA Y TNA) PERCIBIDOS POR LAS PROVINCIAS	77
4.1 Recursos efectivos (TA+TNA) nominales	77
4.2 Las TA+TNA per cápita.....	80
4.3 Las TA+TNA reales	83
4.4 Las TA+TNA por regiones	83
4.5 Las TA+TNA a Salta.....	85
5. EVALUACIÓN PUNTUAL DEL CASO PROVINCIAL.	87
5.1 Transferencias Automáticas y no Automáticas (TA+TNA) nominales – Caso Salta	87
5.2 Transferencias Automáticas y no Automáticas (TA+TNA) en valores constantes – Caso Salta.....	88
5.3 Transferencias Automáticas y no Automáticas (TA+TNA) per cápita – Caso Salta	89
5.4 Las finanzas públicas de la provincia de Salta.....	90
6. DESARROLLO DE HIPOTESIS: QUE SITUACIÓN LE HUBIERA CORRESPONDIDO EN CASO DE A) TOMAR LOS PARÁMETROS DE LA LEY N° 20.221 O B) REALIZAR UNA TRANSFERENCIA DE RECURSOS EN BASE A ALGO SIMPLE COMO EL TOTAL DE LA POBLACIÓN.....	94
6.1 Transferencias Automáticas según los parámetros de la Ley N° 20.221	94
6.2 Transferencias Automáticas según la población de cada provincia	97
6.3 Transferencias Automáticas según indicador propio (población y socioeconómico)	100
7. ELABORACIÓN DE INDICADORES PARA FOMENTAR UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN PARA FOMENTAR CRITERIOS OBJETIVOS DE REPARTO	102
7.1 Evolución de indicadores socioeconómicos:	102
7.2 Coeficiente de Gini.....	103
7.3 Necesidades básicas insatisfechas	104
7.4 Vivienda adecuada	106
7.5 Mortalidad infantil	107

7.6 Pobreza – Indigencia	108
7.7 Analfabetismo	110
7.8 Mercado Laboral: Tasa de actividad	111
7.9 Tasa de desocupación	111
7.10 Tasa de empleo.....	112
7.11 Propuestas de reformas.....	113
7.12 Simulación.....	117
7.13 Indicadores secundarios complementarios	123
8. EVALUAR SI PROVINCIAS EN SITUACIONES SIMILARES PUEDEN INCORPORAR ALGUN PARAMETRO QUE PERMITA CORREGIR DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES	128
9. CONCLUSIONES.....	136
BIBLIOGRAFÍA.	141
ANEXOS	145

CUADROS

Cuadro 1, Variación en la participación de las TA entre 1973 y 2022	4
Cuadro 2, TA+TNA como porcentajes	6
Cuadro 3, TA+TNA como porcentajes	7
Cuadro 4, Asignaciones porcentuales del coeficiente elaborado	11
Cuadro 5, Participación en el VAB y las Transferencias Automáticas.....	22
Cuadro 6, Distribución Primaria - Ley N° 20221	27
Cuadro 7, Distribución Secundaria - Ley N° 20.221	27
Cuadro 8, Distribución Primaria - Ley N° 23.548.....	30
Cuadro 9, Distribución Secundaria - Ley N° 23.548	30
Cuadro 10, Variación en la Distribución Secundaria	32
Cuadro 11, Distribución de recursos 2019 vs 2015	52
Cuadro 12, Masa Coparticipable.....	53
Cuadro 13, Distribución de la Masa Neta Coparticipable	53
Cuadro 14, Otros recursos	54
Cuadro 15, Transferencias Automáticas 2018 – 2022	60
Cuadro 16, TA Salta 2018 - 2022	60
Cuadro 17, Transferencias Automáticas per cápita	61
Cuadro 18, TA en valores constantes	62
Cuadro 19, TA en valores constantes variación anual y punta a punta	63
Cuadro 20, Porcentaje de TA por regiones	64
Cuadro 21, Población y Recursos.....	65
Cuadro 22, Salta	66
Cuadro 23, Transferencias no Automáticas -en millones de pesos-.....	68
Cuadro 24, TNA Salta	68

Cuadro 25, Transferencias No Automáticas per cápita -en pesos-	69
Cuadro 26, TNA en valores constantes	71
Cuadro 27, Porcentaje de TNA por regiones	72
Cuadro 28, Población y Recursos TNA.	73
Cuadro 29, TNA Salta	74
Cuadro 30, TNA Salta por Programa	75
Cuadro 31, TNA por Programa - Salta sobre el total	76
Cuadro 32, TA+TNA como porcentajes	77
Cuadro 33, TA+TNA 2021-2022.	78
Cuadro 34, Ranking de provincias según recursos percibidos	79
Cuadro 35, TA+TNA 2022 per cápita	81
Cuadro 36, Ranking provincial per cápita	82
Cuadro 37, TA+TNA en valores constantes	83
Cuadro 38, Porcentaje de TA+TNA por regiones.	84
Cuadro 39, Población y Recursos TA+TNA.	84
Cuadro 40, Ranking TA – TNA para Salta.	85
Cuadro 41, Ranking TA – TNA per cápita para Salta	85
Cuadro 42, TA+TNA como porcentajes	87
Cuadro 43, TA+TNA como porcentajes	88
Cuadro 44, TA+TNA per cápita	89
Cuadro 45, AIF Resultados	90
Cuadro 46, AIF Resultados en términos constantes.	91
Cuadro 47, Porcentaje de recursos y gastos entre corrientes y de capital	92
Cuadro 48, TA estimado por parámetros Ley N° 20.221	94
Cuadro 49, TA estimado por parámetros Ley N° 20.221 vs. 2022	95
Cuadro 50, Caso Salta - TA estimado por parámetros Ley N° 20.221	96
Cuadro 51, TA estimado por población	97
Cuadro 52, asignación por provincia de TA estimado por población	98
Cuadro 53, TA estimado por población – Caso Salta	99
Cuadro 54, asignación por provincia de TA estimado por población e indicadores socioeconómicos	100
Cuadro 55, Coeficiente de Gini	103
Cuadro 56, Necesidades básicas insatisfechas	105
Cuadro 57, Vivienda adecuada (en porcentaje)	106
Cuadro 58, Mortalidad infantil (‰)	107
Cuadro 59, Personas bajo la línea de la pobreza	108
Cuadro 60, porcentaje de Personas bajo la línea de indigencia	109
Cuadro 61, Analfabetismo	110
Cuadro 62, Tasa de actividad En porcentaje de la población total.	111
Cuadro 63, Tasa de desocupación.	112
Cuadro 64, Tasa de Empleo En porcentaje de la población total.	113
Cuadro 65, simulación de distribución según “coeficiente” propio	119
Cuadro 66, comparación entre “coeficiente” propio vs. situación 2022	120
Cuadro 67, comparación entre “coeficiente” propio vs. situación 2022 -en millones de pesos-	122
Cuadro 68, comparativo de Hogares con NBI, años 1980 y 2020	128

Cuadro 69, comparativo de Analfabetismo, años 1991 y 2020	129
Cuadro 70, comparativo de Mortalidad Infantil, años 1980 y 2019	130
Cuadro 71, comparativo porcentaje de personas bajo la línea de indigencia, años 2001 y 2022	130
Cuadro 72, comparativo porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza, años 2000 y 2022	131
Cuadro 73, simulación de distribución según “coeficiente” socioeconómico.....	132
Cuadro 74, comparación entre “coeficiente” socioeconómico vs. situación 2022	133
Cuadro 75, Anexo CAIF Salta – Período 2018 -2022.....	145

GRÁFICOS

Gráfico 1, TA - Salta, en términos reales a valores constantes de diciembre de 2022.	64
Gráfico 2, TNA – Posición por provincia por año, en transferencias no automáticas per cápita percibidas.	70
Gráfico 3, TNA - Salta, en términos reales a valores constantes de diciembre de 2021.	72
Gráfico 4, TA - TNA 2022 – Porcentaje percibido.	79
Gráfico 5, TA - TNA 2022 – Población – Dispersión.....	82
Gráfico 6, Ranking para Salta, de TA+TNA percibidas.	89
Gráfico 7, Salta, resultados cuenta AIF.	91
Gráfico 8, Salta, finalidad del gasto en 2022.....	93



INTRODUCCIÓN

En materia tributaria, desde los comienzos de la República Argentina empezaron a regir las potestades y capacidades originarias y genuinas entre la Nación y las provincias, plasmándose en la sanción de la Constitución Nacional (CN) de 1853; dichas competencias dieron lugar a una necesaria coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno a los fines de evitar múltiples imposiciones.

El artículo 4° (CN 1853) establecía que el Gobierno Federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formados del producto de derechos de importación y exportación de las Aduanas, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Por otro lado, en las atribuciones que se le confirieron al Congreso, el artículo 67 (CN 1853 reformada en 1860) estableció que le corresponde, entre otras:

- Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las valuaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la nación; bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación (...) como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial.
- Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

La Carta Magna de 1853, asigna principalmente al nivel federal la imposición sobre el comercio exterior, abriendo la posibilidad de cobrar impuestos “internos”, sujeto a la concurrencia con las provincias y establecer impuestos “directos”, siempre que mediaran circunstancias extraordinarias que así lo ameriten.

El esquema originalmente pensado por los constituyentes de 1853/1860, ha sufrido innumerables cambios y reformas a lo largo del tiempo, modificando las facultades tributarias entre la Nación y las provincias. Es así que, a grandes rasgos, se pueden diferenciar tres etapas:

- 1) la separación de fuentes tributarias (1853-1890), donde el Estado Nacional recaudaba casi exclusivamente del comercio exterior y las rentas aduaneras;
- 2) la concurrencia tributaria de fuentes (1890-1934), donde el Gobierno Nacional suma a las rentas del comercio internacional, el cobro de impuestos internos, actuando conjuntamente con las provincias (gravando el comercio interior con impuestos indirectos); y



- 3) la coparticipación federal de impuestos (a partir de 1935), como compensación de la Nación a las provincias por la utilización de fuentes tributarias concurrentes.

El régimen federal de coparticipación de impuestos representa una de las manifestaciones más importantes del federalismo fiscal. Es un sistema universal, mediante el cual se unifican la programación y la recaudación de ciertos impuestos para su posterior redistribución entre las distintas jurisdicciones. En el caso argentino, se encarga de distribuir los recursos tributarios recaudados por el Estado Nacional entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de transferencias intergubernamentales, tratándose de un mecanismo de redistribución de la riqueza cuyo objetivo original era promover el desarrollo económico y social y garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

A su vez, es una característica de los gobiernos multinivel, ya que surge para corregir desequilibrios verticales que son consecuencia de la asignación desigual de las funciones o responsabilidades de gasto y la asignación de fuentes tributarias. La descentralización en el gasto se fundamenta para lograr una mejor asignación de los recursos en el sector público y el argumento a favor de la centralización recaudatoria está relacionado con la eficiencia por existencia de economías de escala en la administración tributaria.

La coparticipación de impuestos le da un grado de libertad al sector público ya que no es necesario el equilibrio financiero para cada uno de los niveles individualmente; permitiendo a su vez cumplir con el principio de correspondencia fiscal, que establece que cada nivel de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar sus necesidades de gasto. Al mismo tiempo, la coparticipación intenta encargarse de resolver los desequilibrios horizontales, que son aquellos que surgen de diferencias regionales y territoriales, ayudando a equilibrar las desigualdades económicas y sociales entre las provincias.

Los sistemas federales permiten transferir recursos desde el nivel nacional a los subnacionales. En líneas generales, los gobiernos nacionales recaudan más que lo que deben gastar -por las economías de escala de una gestión centralizada de algunos impuestos- y los locales lo hacen en menor cuantía; por ello el excedente de los primeros, se transfiere a los segundos.

Cuando se coordinan las facultades entre distintas esferas de gobierno, aflora la practicidad del régimen a los efectos de evitar la multiplicidad de imposición (es decir, cuando distintos niveles de gobierno gravan a un mismo sujeto pasivo, el mismo objetivo de imposición y en idéntico período de tiempo). Si bien la múltiple imposición no es inconstitucional per se, genera impactos económicos no deseados: encarece costos, incrementa precios, desincentiva la inversión, etc.

Como grandes lineamientos se puede afirmar que un sistema de coparticipación persigue al menos dos objetivos: la coordinación fiscal (práctico) y la redistribución, justa y equitativa de los recursos.



Hoy en día, el monto de recursos tributarios recaudados por el Estado Nacional que se coparticipan a provincias y CABA se denomina **masa coparticipable**. Se calcula a partir de la recaudación de los impuestos nacionales y provinciales. Los principales impuestos coparticipables son el impuesto a las ganancias y parte del impuesto al valor agregado (IVA), pero hay otros que también se participan entre la Nación y las provincias, y pueden tener un reparto diferente, como el impuesto a los combustibles líquidos, a los tabacos, al alcohol, a los juegos de azar, etc.

Una vez determinada la masa coparticipable se realiza la **distribución primaria** de los recursos, que consiste en asignar con porcentajes preestablecidos, los recursos que se dirigen al gobierno nacional y a las provincias, y en el caso argentino, a algunos fondos específicos.

Ese porcentaje preestablecido de la masa coparticipable que se destina a las provincias no se distribuye entre ellas en partes iguales, por lo cual se realiza la **distribución secundaria** de los recursos, que consiste en asignar a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el monto que les corresponde del total asignado luego de la distribución primaria.

En la actualidad como se verá más adelante, dicha asignación se realiza en función de los parámetros establecidos por la Ley Nº 23.548 (de 1988) y sus modificatorias, no cumplimentando con lo normado en la reforma constitucional de 1994, que en su artículo 75 inciso 2 le confiere al Congreso Nacional sancionar una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, la cual instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

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

Por otro lado, entre las disposiciones transitorias de la Constitución sancionada en 1994, la cláusula Sexta estableció que debía sancionarse un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, antes de la finalización del año 1996, cuestión hasta la fecha no resuelta.

La reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos es, quizás, la más ardua de las reformas institucionales pendientes, la cual requiere de un gran consenso de todos los actores involucrados (niveles de Estado federal y subnacionales) y un intenso trabajo de los sectores políticos para poder plasmar nuevas pautas distributivas que cumplan la manda constitucional.



La situación actual

Dos puntos por remarcar antes de comenzar con el desarrollo del trabajo que vale la pena describir brevemente a modo de subrayar la importancia de discutir seriamente una reforma al régimen de coparticipación federal de impuestos vigente.

La última ley con criterios objetivos de reparto en la distribución secundaria fue la N° 20.221 del 1° de marzo de 1973, la cual establecía que la masa coparticipable se asignaría sesenta y cinco por ciento (65%) por población; veinticinco por ciento (25%) por brecha de desarrollo; y diez por ciento (10%) por dispersión de población, la cual, fue receptando diferentes modificaciones en los tributos a considerar.

El último acuerdo de Coparticipación Federal de Impuestos a fines de diciembre de 1987 se da con la sanción de la Ley N° 23.548, normativa que, a la fecha, con diversos alcances, incorporaciones y modificaciones, es la vigente, yendo a un criterio de coeficientes fijos y no con patrones objetivos, demostrando que, en la negociación, las provincias no querían perder en forma relativa los niveles alcanzados en los convenios/consensos previos.

Esto ha llevado a situaciones desiguales en la generación del valor agregado bruto de cada provincia y los recursos percibidos por la coparticipación, si bien la lógica del sistema es de reparto, como veremos a lo largo del documento, la misma no ha favorecido a un grado de desarrollo equitativo y justo.

Considerando el último dato disponible del Valor Agregado Bruto provincial calculado en el trabajo “Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004 (CEPAL)”, Buenos Aires, la Ciudad Autónoma y Córdoba, son los tres distritos con mayor generación de valor, en el otro extremo se encuentran La Rioja, Formosa y Catamarca. Considerando las Transferencias Automáticas (TA) percibidas en 2022, las jurisdicciones subnacionales que mayores recursos han percibido fueron Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y las que menos Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut.

La comparación entre lo generado y lo percibido, lleva, por ejemplo, a que Chaco genere 1,6% del valor agregado y se lleve 4,8% de las TA (un diferencial de +3,2%), le sigue Formosa (+2,8% de diferencial) y Tucumán (+2,5%). Por el lado de los que más generan, pero menos perciben, se destaca CABA (-17,6%), Buenos Aires (-10,0%) y Neuquén (-1,8%).

Cuadro 5, Participación en el VAB y las Transferencias Automáticas

Provincias	2022	2022	DIF.
	VAB	TA	
Buenos Aires	32,5%	22,6%	-10,0%
Catamarca	0,6%	2,6%	1,9%
Córdoba	8,5%	8,4%	-0,1%
Corrientes	1,3%	3,6%	2,3%

Chaco	1,6%	4,8%	3,2%
Chubut	1,9%	1,5%	-0,4%
Entre Ríos	2,8%	4,6%	1,9%
Formosa	0,6%	3,4%	2,8%
Jujuy	1,1%	2,7%	1,6%
La Pampa	1,1%	1,8%	0,7%
La Rioja	0,6%	1,9%	1,4%
Mendoza	3,3%	3,9%	0,7%
Misiones	1,3%	3,2%	1,9%
Neuquén	3,5%	1,7%	-1,8%
Río Negro	1,4%	2,4%	1,0%
Salta	1,9%	3,7%	1,8%
San Juan	1,3%	3,2%	1,9%
San Luis	1,0%	2,1%	1,1%
Santa Cruz	1,4%	1,5%	0,1%
Santa Fe	7,8%	8,6%	0,8%
Santiago del Estero	1,8%	3,9%	2,1%
Tucumán	2,0%	4,5%	2,5%
Tierra del Fuego	1,0%	1,2%	0,2%
CABA	19,7%	2,2%	-17,6%

Fuente: ME -SH - DNAP y Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004 (CEPAL)

Este breve análisis, es un disparador inicial para profundizar si, la coparticipación actual y la “redistribución” que la misma genera, ha permitido lograr un grado de desarrollo equitativo y ha mejorado la calidad de vida e igualdad de oportunidades a los argentinos.

1.2 Organización del documento

El presente documento se centrará en la etapa de la coparticipación federal de impuestos, repasando distintos regímenes y sus cambios. Y específicamente, se analizará el período 2018-2022 donde, en particular, se han tomado decisiones en pos de compensar la pérdida que sufrió durante muchos años la Provincia de Buenos Aires.

En el capítulo 1 se tratarán los antecedentes normativos; en el capítulo 2, abordará las transferencias nacionales automáticas (TA) y el capítulo 3, las transferencias no automáticas (TNA), complementado por el capítulo 4, en donde se evaluarán la suma de las transferencias automáticas y no automáticas para los ejercicios 2018-2022.

El capítulo 5 presentará los números para la provincia de Salta y sus variaciones a lo largo del período, como las TNA modifican cuantitativamente los recursos percibidos durante cada ejercicio.

En el capítulo siguiente se analizará que hubiera sucedido si, la distribución secundaria hubiera seguido los parámetros de la coparticipación federal que establecía la Ley N° 20.221 o algo básico como asignar la masa coparticipable por población, más la primera simulación, asignando recursos bajo parámetros objetivos que contemplan la población e indicadores socioeconómicos.

En el capítulo 7, se expone y examina, una variedad de indicadores sociales, económicos y demográficos con los que se busca obtener información acerca del desarrollo y condiciones de vida de los habitantes en cada una de las provincias, buscando evaluar la equidad horizontal de los trayectos de cada jurisdicción en las distintas dimensiones relevadas, asimismo se propone un coeficiente de distribución con ciertos parámetros y se muestran los resultados comparándolo con lo ocurrido en 2022.

El capítulo 8 analiza algunos parámetros para las provincias en situaciones similares, con la intención de identificar alguno o algunos que les permitan contemplar sus necesidades a la hora de la asignación de fondos hacia los gobiernos subnacionales.

Por último, en el capítulo 9 se explicitan algunas conclusiones e interrogantes de cara al futuro y como llevar adelante una posible modificación del régimen de coparticipación federal de impuestos.



1 MARCO TEÓRICO. ANTECEDENTES NORMATIVOS. REFORMAS AL REGIMEN ORIGINAL. IMPACTOS E IMPLICANCIAS SOBRE LAS ASIGNACIONES Y PARTICIPACIONES DE LAS PROVINCIAS.

1.1 Introducción.

La Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) es un sistema de rango constitucional que se encarga de distribuir los recursos tributarios recaudados por el Estado Nacional entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de transferencias intergubernamentales. Se trata de un mecanismo de redistribución de la riqueza cuyo objetivo original era promover el desarrollo económico y social y garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Es, a su vez, una característica de los gobiernos multinivel, ya que surge para corregir desequilibrios verticales que son consecuencia de la asignación desigual de las funciones o responsabilidades de gasto y la asignación de fuentes tributarias.

La descentralización en el gasto se fundamenta en lograr una mejor asignación de los recursos en el sector público, la centralización recaudatoria lo hace en relación con la eficiencia respaldada en la existencia de economías de escala en la administración tributaria.

La coparticipación de impuestos le da un grado de libertad al sector público ya que no es necesario el equilibrio financiero para cada uno de los niveles individualmente; permitiendo a su vez cumplir con el principio de correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar sus necesidades de gasto. Por otra parte, la coparticipación se encarga de resolver los desequilibrios horizontales, que son aquellos que surgen de diferencias regionales y territoriales, permitiendo equilibrar las desigualdades económicas y sociales entre las provincias.

El monto de recursos tributarios recaudados por el Estado Nacional que se coparticipan a provincias y CABA se denomina **masa coparticipable**, se calcula a partir de la recaudación de los impuestos nacionales y provinciales. Los principales impuestos coparticipables son el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pero hay otros que también se participan entre la Nación y las provincias, y pueden tener un reparto diferente, como el Impuesto a los Combustibles Líquidos, Impuesto a los Tabacos, Impuesto al Alcohol, Impuesto a los Juegos de Azar, etc.

Una vez determinada la masa coparticipable se realiza la **distribución primaria** de los recursos, que consiste en asignar con porcentajes preestablecidos, los recursos que se dirigen al gobierno nacional y a las provincias.



Ese porcentaje preestablecido de la masa coparticipable que se destina a las provincias no se distribuye entre ellas en partes iguales, por lo cual se realiza la **distribución secundaria** de los recursos, que consiste en asignar a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el monto que les corresponde del total asignado luego de la distribución primaria.

1.2 Primer Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

El 1° de marzo de 1973 se sancionó la Ley – Convenio N° 20.221 que estableció el régimen federal de coparticipación de impuestos, cuya aplicación regiría desde el 1° de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1980, fecha en que se dispondría de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (1980), los cuales aportarían información básica para la determinación de los porcentajes de distribución.

El objetivo fundamental del nuevo sistema se centraba en el fortalecimiento en el plano financiero del efectivo ejercicio del sistema federal de gobierno, teniendo en cuenta, preferentemente, la situación de las provincias con menores recursos.

Dicha ley se gestó en la idea de adoptar una decisión que facilitara el éxito de las gestiones de los nuevos gobiernos provinciales, preparando bases financieras que les permitieran llevar a cabo sus reformas necesarias sin una excesiva dependencia del Gobierno Nacional.

La norma presentaba dos características sobresalientes: por un lado, incluía la totalidad de los impuestos nacionales para su distribución, excluidos los que fueran sobre el comercio exterior y aquellos cuyo producido tuviera algún tipo de asignación específica; y por otro establecía para el reparto secundario, coeficientes objetivos a través de una fórmula polinómica con indicadores económicos y sociales.

La ley se sustentó en los siguientes objetivos:

a) Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional;

b) Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes;

c) Obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y contralor.

Dentro de este contexto, los aspectos específicos más relevantes de la reforma fueron los siguientes:



- ✓ el establecimiento de un sistema único para distribuir todos los impuestos nacionales coparticipados;
- ✓ asignación por partes iguales a la Nación y al conjunto de las provincias del monto total recaudado por dichos impuestos;
- ✓ distribución entre provincias, en forma automática, del cuarenta y ocho y medio por ciento (48,5%) del total recaudado, utilizando los siguientes criterios:
 - sesenta y cinco por ciento (65%) por población;
 - veinticinco por ciento (25%) por brecha de desarrollo; y
 - diez por ciento (10%) por dispersión de población.

La distribución por población se fundamenta en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La referida a la brecha de desarrollo (que mide la diferencia de riqueza de cada provincia con respecto a la del área más desarrollada del país) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. Por su parte, la distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos.

- ✓ creación del Fondo de Desarrollo Regional, al que se asegura la asignación de un tres por ciento (3%) de la recaudación total, a efectos de dar continuidad al régimen vigente entonces del Fondo de Integración Territorial.

Cuadro 6, Distribución Primaria - Ley N° 20.221

Reparto	% de Participación
Nación	48,5%
Provincias	48,5%
Fondo de Desarrollo Regional	3,0%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia

Un verdadero hecho significativo que se lograba con esta Ley era la unificación de la casi totalidad de los tributos en un sistema de distribución único y excluyente, dejando de lado un escenario de varias leyes de distribución parcial.

En cuanto a la distribución secundaria, basada en los criterios mencionados, y previo al primer censo poblacional que lo hubiera debido actualizar, las provincias habían logrado los siguientes porcentajes de participación:

Cuadro 7, Distribución Secundaria - Ley N° 20.221

Provincias	Por Población (65%)	Por Brecha de Desarrollo (25%)	Por Dispersión por población (10%)	Distribuidor Total	% de Participación
Buenos Aires	13,5754	0,0000	0,0000	13,5754	27,99%

Catamarca	0,2666	0,2662	0,4019	0,9347	1,93%
Córdoba	3,1872	1,1285	0,0000	4,3157	8,90%
Corrientes	0,8728	0,8926	0,0707	1,8361	3,79%
Chaco	0,8766	1,0044	0,1210	2,0021	4,13%
Chubut	0,2938	0,1460	0,4645	0,9043	1,86%
Entre Ríos	1,2558	0,9580	0,0000	2,2138	4,56%
Formosa	0,3622	0,4540	0,2940	1,1102	2,29%
Jujuy	0,4679	0,4892	0,1136	1,0707	2,21%
La Pampa	0,2662	0,1679	0,4393	0,8734	1,80%
La Rioja	0,2108	0,2053	0,4197	0,8358	1,72%
Mendoza	1,5055	0,7207	0,0668	2,2929	4,73%
Misiones	0,6854	0,7510	0,0000	1,4364	2,96%
Neuquén	0,2391	0,1861	0,4079	0,8331	1,72%
Río Negro	0,4063	0,2729	0,4326	1,1119	2,29%
Salta	0,7887	0,7383	0,2908	1,8178	3,75%
San Juan	0,5945	0,4364	0,2079	1,2389	2,55%
San Luis	0,2839	0,2122	0,3548	0,8509	1,75%
Santa Cruz	0,1307	0,0671	0,4999	0,6977	1,44%
Santa Fe	3,3040	1,0896	0,0000	4,3936	9,06%
Santiago del Estero	0,7665	0,9155	0,2646	1,9466	4,01%
Tucumán	1,1851	1,0229	0,0000	2,2080	4,55%
Total	31,5250	12,1250	4,8500	48,5000	100,00%

Fuente: Elaboración propia, Ley N° 20.221

Dichos porcentajes, como se observa, representaban para cada provincia la percepción por los tres parámetros objetivos evaluados (población, desarrollo y dispersión).

Sin embargo, durante la vigencia de la norma, se produjeron las primeras transgresiones al régimen de coparticipación. Hacia fines de los años setenta, se dio un proceso de descentralización fiscal que disponía unilateralmente que el Gobierno Nacional transfería a las provincias los hospitales y los establecimientos educativos, de nivel primario, sin su correspondiente contrapartida financiera.

Por otro lado, en 1980 se dispuso la afectación de una porción del impuesto al valor agregado (IVA) al sistema de seguridad social, introduciendo la afectación de un recurso, previo a su coparticipación. Estas medidas, impactaron directamente en las finanzas provinciales, algunas de las cuales tuvieron que ser atendidas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN), para afrontar sus desequilibrios fiscales.

La norma fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1984 con el objetivo de lograr un nuevo acuerdo que la reemplace en el marco del sendero democrático que se comenzaba a recorrer en el país. Sin embargo, vencido dicho plazo sin avances al respecto, el país se quedaba sin un marco legal para la coparticipación federal de impuestos. Es así como, para sobrellevar esta situación, el gobierno de Raúl Alfonsín mediante el dictado de distintos decretos intentó mantener los niveles de distribución que se habían registrado para 1984 sin afectar la participación relativa de las provincias (en definitiva, con un reparto discrecional de los fondos).

1.3 Último acuerdo de Coparticipación Federal de Impuestos.

A fines de diciembre de 1987 el Congreso Nacional sanciona la Ley N° 23.548, normativa que, a la fecha, con diversos alcances, incorporaciones y modificaciones, es la normativa vigente sobre coparticipación federal de impuestos.

El artículo 1° establece a partir del 1 de enero de 1988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias. El artículo 15 fijaba su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1989, contemplando una prórroga automática ante la inexistencia de un régimen sustitutivo.

Nuevamente, y como continuación de lo sancionado en la Ley N° 20.221, se incluía en la masa coparticipable la gran mayoría de los impuestos, existentes o a crearse, de recaudación nacional (artículo 2). Asimismo, remarcaba que se considere parte de la masa distribuible el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597 (Fondo de los Combustibles), en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado al Fondo creado por dicha normativa.

De la mencionada masa coparticipable quedaban excluidos los siguientes conceptos: los impuestos al comercio exterior (tal lo previsto en la Constitución Nacional, artículo 4 y 75 inc. 1); aquellos impuestos cuya distribución entre Nación y las Provincias está prevista en otros sistemas especiales; los tributos que al momento de la sanción de la ley tengan afectación específica; y los impuestos nacionales creados para fines que fueran declarados de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias. En este último punto, se entiende, que en el caso que la Nación quiera retirar algún impuesto de la masa coparticipable para algún fin específico, deberá contar con el acuerdo de las provincias, a través de sus legislaturas.

Del monto total recaudado la distribución primaria se establecía según los siguientes criterios (artículo 3):

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;
- c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:
 - ✓ Buenos Aires 1,5701%
 - ✓ Chubut 0,1433%
 - ✓ Neuquén 0,1433%
 - ✓ Santa Cruz 0,1433%



d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Cuadro 8, Distribución Primaria - Ley Nº 23.548

Distribución Primaria	% de Participación	
Nación	42,34%	
Provincias	54,66%	
Recupero del nivel relativo	2,00%	
Buenos Aires		1,57%
Chubut		0,14%
Neuquén		0,14%
Santa Cruz		0,14%
Fondo ATN	1,00%	
Total	100,00%	

Fuente: Elaboración propia, Ley 23.548

Como novedad, se incorporó el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (Fondo ATN), previendo que sería manejado por el Ministerio del Interior para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

En cuanto a la distribución primaria, esta nueva normativa aumentó la participación de las provincias del 48,5% al 54,66%, en parte reconociendo el impacto de los servicios transferidos sin contrapartida financiera a fines de los setenta.

A diferencia de la ley antecesora que establecía criterios de distribución secundaria basados en indicadores objetivos (población, grado de desarrollo y densidad poblacional), esta nueva normativa incluyó coeficientes de distribución fijos basados en lo que fue el reparto en el período de transición 1985-1987, en las necesidades que en ese momento tenía cada jurisdicción y en el poder relativo de negociación que cada una pudo mostrar. Desde esta lógica, se abandonó todo criterio manifiesto y objetivo para el establecimiento de los porcentajes de reparto, los cuales resultaron de decisiones discrecionales. Los mismos se muestran a continuación:

Cuadro 9, Distribución Secundaria - Ley Nº 23.548

Provincias	% de Participación	% Prov.	% ajustado	% de Participación
Buenos Aires	19,93%	10,89%	12,46%	22,00%
Catamarca	2,86%	1,56%	1,56%	2,76%
Córdoba	9,22%	5,04%	5,04%	8,89%
Corrientes	3,86%	2,11%	2,11%	3,72%
Chaco	5,18%	2,83%	2,83%	5,00%
Chubut	1,38%	0,75%	0,90%	1,58%
Entre Ríos	5,07%	2,77%	2,77%	4,89%
Formosa	3,78%	2,07%	2,07%	3,65%
Jujuy	2,95%	1,61%	1,61%	2,85%
La Pampa	1,95%	1,07%	1,07%	1,88%

La Rioja	2,15%	1,18%	1,18%	2,07%
Mendoza	4,33%	2,37%	2,37%	4,18%
Misiones	3,43%	1,87%	1,87%	3,31%
Neuquén	1,54%	0,84%	0,99%	1,74%
Río Negro	2,62%	1,43%	1,43%	2,53%
Salta	3,98%	2,18%	2,18%	3,84%
San Juan	3,51%	1,92%	1,92%	3,39%
San Luis	2,37%	1,30%	1,30%	2,29%
Santa Cruz	1,38%	0,75%	0,90%	1,58%
Santa Fe	9,28%	5,07%	5,07%	8,95%
Santiago del Estero	4,29%	2,34%	2,34%	4,14%
Tucumán	4,94%	2,70%	2,70%	4,77%
Total	100,00%	54,66%	56,66%	100,00%

Fuente: Elaboración propia - Ley N° 23.548

Ir a un criterio de coeficientes fijos y no con patrones objetivos, demuestra que, en la negociación del convenio, las provincias no querían perder en forma relativa los niveles alcanzados en los convenios previos.

Por otro lado, se incluyó una cláusula donde se estableció que el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley (artículo 7). Una especie de garantía/piso de distribución de recursos para el conjunto de las provincias.

En cuanto a la proporción de recursos que le corresponden a la Ciudad de Buenos Aires (en ese entonces, sólo Capital Federal) y a Tierra del Fuego (en ese entonces Territorio Nacional), el artículo 8, estableció que la Nación de sus fondos entregará un monto tal que, ambas obtengan una participación compatible con sus niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987. Bajo estos supuestos, el Estado Nacional debía resignar parte de sus fondos coparticipables, por cuanto al momento de entrada en vigor de la normativa, ambas jurisdicciones conformaban parte de los territorios nacionales.

1.4 El cambio de participación en la distribución secundaria entre leyes.

Como se ha mencionado, la Ley N° 23.548 a diferencia de su antecesora N° 20.221, no siguió criterios objetivos de reparto para la distribución secundaria, sino que fue producto de la distribución que se venía registrando en los períodos anteriores, más menos logros y cesiones para cada jurisdicción, devenidos de tironeos y disputas propias de las negociaciones que se llevaron a cabo entre la nación y las provincias, y entre las propias provincias. Claramente, la norma resultante arrojó ganadores y perdedores.

Cuadro 10, Variación en la Distribución Secundaria

Provincias	Ley N° 20.221	Ley N° 23.548	Var.
Buenos Aires	28,0%	22,0%	-6,0%
Catamarca	1,9%	2,8%	0,8%
Córdoba	8,9%	8,9%	0,0%
Corrientes	3,8%	3,7%	-0,1%
Chaco	4,1%	5,0%	0,9%
Chubut	1,9%	1,6%	-0,3%
Entre Ríos	4,6%	4,9%	0,3%
Formosa	2,3%	3,6%	1,4%
Jujuy	2,2%	2,8%	0,6%
La Pampa	1,8%	1,9%	0,1%
La Rioja	1,7%	2,1%	0,4%
Mendoza	4,7%	4,2%	-0,6%
Misiones	3,0%	3,3%	0,3%
Neuquén	1,7%	1,7%	0,0%
Río Negro	2,3%	2,5%	0,2%
Salta	3,7%	3,8%	0,1%
San Juan	2,6%	3,4%	0,8%
San Luis	1,8%	2,3%	0,5%
Santa Cruz	1,4%	1,6%	0,1%
Santa Fe	9,1%	9,0%	-0,1%
Santiago del Estero	4,0%	4,1%	0,1%
Tucumán	4,6%	4,8%	0,2%
Total	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: Elaboración Propia - Leyes N° 20.221 y 23.548.

Puede observarse que la gran perdedora de recursos fue la Provincia de Buenos Aires (PBA), con una caída de 6% del total distribuido entre una ley y la otra. También se observa una caída, en menor proporción, de Chubut y Mendoza; mientras que Formosa, Chaco, Catamarca, San Juan y Jujuy se encuentran entre las que más recursos relativos recibieron en la transición entre normativas.

El desequilibrio del régimen federal se acentuó durante el período que precedió a las reformas de principios de los '90; pero la estabilización de la década del '90 añadió nuevas presiones al sistema fiscal federal, con un efecto paradójico: se sumaron demandas a favor de la reforma del sistema, pero la acentuación de la puja de intereses tornó más complejos y difíciles de alcanzar los procedimientos y las condiciones necesarias para concretarla.

1.5 La continuidad del Sistema

Si bien la Ley N° 23.548 tenía una vigencia de dos años, su alcance era prorrogable automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, lo cual ha hecho que sea la normativa que rige la coparticipación federal de impuestos hasta la actualidad.

Una particularidad del régimen es que se ha ido modificando con agregados y complementos, pero no como modificaciones de la ley; lo que ha redundado en una complejidad extrema que en la jerga se conoce como el “Laberinto de la Coparticipación”, donde sólo especialistas en el tema pueden tener un cierto criterio sobre el mismo.

En sus primeros años de vigencia y superado los picos hiperinflacionarios, sobrevino una etapa de cierta tranquilidad económica que permitió un avance del Gobierno Nacional sobre la masa coparticipable. La Ley de Convertibilidad N° 23.928 trajo estabilidad a la variación de precios, aportando grados de certidumbre y previsibilidad de manera que, desde el gobierno federal, se buscaron medidas para que los recursos excedentes financien gastos del Gobierno Nacional y no fluyan hacia las provincias. En ese sentido, ocurrieron dos grandes alteraciones: la modificación de afectaciones de tributos a favor de gastos que debería afrontar la nación y la transferencia de servicios hacia la provincia.

Con la reforma económica de los ´90, la administración nacional renunció al “impuesto inflacionario” y limitó sus recursos propios (aranceles, impuestos al trabajo) en aras de mejorar la competitividad; por ello se modificó sucesivamente la distribución de gastos y de los recursos coparticipados en acuerdo con las provincias.

Las provincias, a su vez, también tuvieron su propio desafío: debieron reducir la presión tributaria de sus recursos propios anticompetitivos por los Pactos Fiscales (Ingresos Brutos y Sellos); y hacer frente a crecientes responsabilidades de gasto, no sólo por la transferencia de servicios sino también por asumir algunas erogaciones adicionales en inversión pública.

Entre la afectación de impuestos, las más importantes se produjeron a través de la Ley N° 23.966, que sustrajo de la masa coparticipable el 11% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) destinándolo al financiamiento del Sistema de Seguridad Social (SSS). De ese total, el 90% iba directo al sistema y el 10% restante se destinaba a las provincias en proporción al número de jubilados provinciales que tuviesen.

Dicha normativa creó el Impuesto a los Bienes Personales, cuya recaudación fue íntegramente a financiar el régimen de Seguridad Social.

Por otro lado, la Ley N° 24.073 modificó la distribución del Impuesto a las Ganancias, que según el Decreto N° 879/92 se afectaba según el siguiente criterio:



- ✓ 20% para el Sistema de Seguridad Social;
- ✓ 10% para el Fondo de Financiamiento de “Programas Sociales del Conurbano Bonaerense”;
- ✓ 2% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (se suma al fondo creado por la ley N° 23.548);
- ✓ 4% entre todas las jurisdicciones según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas; y
- ✓ el 64% restante seguía el criterio de la Ley N° 23.548.

En este marco, la creación del Fondo de Financiamiento de “Programas Sociales el Conurbano Bonaerense” (conocido comúnmente como Fondo del Conurbano) implicó un reconocimiento para la mayor provincia argentina de los puntos porcentuales perdidos en la distribución secundaria en momento del traspaso entre ambos regímenes de coparticipación.

En cuanto a la transferencia de servicios a las provincias, mediante las Leyes N° 24.049 y N° 24.061, junto con el Decreto Nacional N° 964/92, la Nación traspasó los servicios educativos, hospitales y funciones en el área de minoridad y familia, a las esferas de gestión provinciales.

Según normativas, a partir del 1 de enero de 1992 el Gobierno Nacional retenía de la coparticipación que les correspondía a las provincias, el monto equivalente al costo de los servicios transferidos. Una vez que concretado el traspaso de estos, se debían transferir los montos correspondientes de recursos, según lo establecido previamente; y que se determinaron en la Ley N° 24.049 como montos fijos.

En otras palabras, los montos transferidos como compensación por el traspaso de servicios educativos, de salud y de minoridad y familia, eran previamente deducidos de la masa total alterando así la distribución planteada por el sistema de coparticipación federal de impuestos. Por un lado, las provincias cargan con el costo total de las transferencias de funciones; por el otro, esos fondos son redistribuidos según el costo efectivo a asumir por cada jurisdicción.

En definitiva, la Ley N° 24.049, no solo mejora a favor de la Nación la distribución primaria al dejar de hacerse cargo del gasto de los servicios transferidos, sino que, a su vez modificó de hecho la distribución secundaria, toda vez que cada provincia carga con una parte del costo total de la transferencia proporcional, y recibe recursos en virtud de los servicios efectivamente recibidos.

Luego de este período, comenzó una etapa de negociaciones y la suscripción de “Acuerdos” o “Pactos” entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

El 12 de agosto de 1992 se firmó el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, que recibió ratificación parlamentaria el día 2 de septiembre con la sanción de la Ley N° 24.130. El mismo fue suscripto por la totalidad de los poderes ejecutivos provinciales (solo Córdoba lo aprobó con reservas), pero no logró concretar la adhesión de las legislaturas provinciales en su totalidad.



La cláusula primera autorizó al Estado Nacional a retener un quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2° de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma del acuerdo, para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.

A cambio de esta cesión las provincias recibían una modificación en la distribución secundaria, la garantía de un mínimo mensual y la transferencia automática de ciertos fondos con destino específico. Esto se plasmó de la siguiente manera:

- La Nación garantizaba a las provincias un ingreso mensual mínimo dentro del monto establecido por la Ley N° 23.548 de \$ 725 millones de pesos. El Tesoro Nacional adelantaría los fondos cuando no se alcanzare la suma y compensaría con los excedentes que se produzcan en meses de mayor recaudación.
- Se afectaban automáticamente los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo Vial Federal.
- El Estado Nacional se comprometía a no transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias.
- Se creó una suma fija de \$ 43,8 millones de pesos denominado “Fondo de Desequilibrios Fiscales Provinciales”, cuya distribución favorecía a Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut (\$ 3 millones c/u); Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta (\$ 2,5 millones c/u); Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis (\$ 2,2 millones c/u); Entre Ríos (\$ 1,9 millón) y Córdoba y Santa Fe (\$ 500.000 c/u para afrontar los costos de los servicios ferroviarios).

La evolución de las transferencias nacionales a las provincias debido a la caída de la recaudación, que implicaba que se dispare la garantía establecida en el acuerdo, sumado a cierto cuestionamiento a la retracción de los fondos coparticipables del 15%, retenido para el sistema de seguridad social; condujeron a una situación muy conflictiva en la relación Nación – Provincias, que acrecentó aún más las diferencias entre los niveles de gobiernos.

En este contexto, el 12 de agosto de 1993 la Nación, junto con 16 provincias, logra impulsar el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”. Se abstuvieron Córdoba, Catamarca y las provincias patagónicas. No se consiguió que el mismo sea ratificado en el Congreso Nacional, aunque sí fue suscripto por los Poderes Ejecutivos involucrados.

Los objetivos del pacto fueron profundizar las reformas impositivas y el proceso de desregulación y reforma del estado que se impulsaba como política económica a nivel del Gobierno Nacional y quería trasladarse a los estados provinciales.

En materia de coparticipación de impuestos se buscó la simplificación impositiva nacional eliminando impuestos considerados distorsivos, auspiciando que



las provincias sigan el mismo camino (ejemplo, derogando el impuesto a los sellos, específicos a los combustibles, gas, electricidad, servicios, etc.).

A su vez, se impulsaba un programa de exenciones graduales del impuesto a los Ingresos Brutos para culminar con su reemplazo definitivo por un impuesto general al consumo, que tendería a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.

Se enmarcó a las provincias dentro del camino de las desregulaciones (el transporte, los honorarios y el ejercicio profesional, etc.) junto con la reforma y modernización del Estado.

A su vez, se prorrogaba el régimen de coparticipación hasta junio de 1995, incrementando la garantía mensual mínima de \$ 725 a \$ 740 millones de pesos.

1.6 La Reforma Constitucional

Concomitante con ese contexto de acuerdos y pactos entre la nación y las provincias, la discusión política argentina avanzaba sobre algo mucho más profundo, la Carta Magna, en un proceso que culminó con la sanción de la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

Si bien contemplaba objetivos más abarcativos, entre los puntos a tratar por la Convención Constituyente se incluía establecer la distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de recursos y gastos.

Así, el nuevo texto constitucional estableció en su artículo 75 inciso 2, dentro de las atribuciones del Congreso:

- ✓ Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.
- ✓ Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.
- ✓ Especifica que las *contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*
- ✓ Sancionar una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, la cual *instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*
- ✓ La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, *se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de*



desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

- ✓ La ley convenio *tendrá como origen el Senado y deberá ser aprobada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente ni reglamentada, para luego ser aprobada por las provincias.*
- ✓ *No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su debido caso.*

Por otro lado, entre las disposiciones transitorias de la Constitución sancionada en 1994, la cláusula Sexta estableció que debía sancionarse un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, antes de la finalización del año 1996, cuestión no resuelta hasta la fecha.

Se evidencia entonces que, a partir de 1994, el régimen de coparticipación federal de impuestos adquiere “institucionalidad constitucional”, receptando a su vez, varios de los conceptos que se venían trabajando a lo largo del tiempo, como lo son: la ley convenio, la automaticidad en la remisión de los fondos y los “criterios objetivos de reparto”. Podría afirmarse que de alguna manera se retorna a la matriz conceptual de la Ley Nº 20.221, pero con la fortaleza legal que el marco constitucional ahora otorga.

Empero, la sanción de la ley que establezca un régimen de coparticipación federal de impuestos conforme lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional, y la disposición transitoria que lo exigía antes de la finalización del año 1996, no fue posible. No se logró el acuerdo entre Nación y las provincias que sirva de base para la ley que el texto constitucional reclama. Tanto el Gobierno Nacional como los provinciales, así como el Congreso mismo, siguen en falta desde entonces y parece difícil que todos los actores (Legislaturas provinciales incluidas) logren consensuar una nueva norma que reemplace el régimen vigente.

El requisito establecido, que luego de sancionada la ley convenio deberá ser aprobada por (todas) las provincias, otorga un fuerte poder de negociación a cada distrito que desvirtúa el interés común. Cualquier provincia que se abstenga del acuerdo previo, tendrá el poder de veto como para que la ley convenio pueda no entrar en vigor.

Además, en un estadio de aprobación por las legislaturas provinciales, si bien podría entenderse que un acuerdo previo general lo tornarí­a operable, lo cierto es que cualquiera de las 24 provincias que pretenda lograr algún beneficio extra, tendría esa posibilidad de veto como arma de negociación a su favor.



1.7 Modificaciones al Régimen

La falta de acuerdo para sancionar una nueva ley bajo los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional provocó que el camino recorrido por la coparticipación federal de impuestos haya sido resuelto con modificaciones o agregados parciales al imperante desde 1988.

Una de las primeras medidas post sanción de la Constitución, y basados en el inciso 3 del artículo 75¹, fue el incremento y afectación por un año de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La sanción de la Ley N° 24.468 creó el fondo especial para el equilibrio fiscal, constituido con el 3% adicional de dicha alícuota (que paso de 18% a 21%). A su vez esta normativa amplió la base imponible del Impuesto a los Bienes Personales reduciendo su alícuota.

Otro cambio importante se produjo para fines de 1995, ante el vencimiento del “transitorio” Impuesto a las Ganancias (corresponde al Congreso “imponer contribuciones directas, por tiempo determinado...”). La Ley N° 24.621 promulgada el 3 de enero de 1996, prorrogó la vigencia del impuesto con algunas modificaciones, entre las que se resaltan el límite de hasta \$ 650 millones anuales para el Fondo del Financiamiento del Conurbano Bonaerense. El excedente sobre dicho importe sería repartido entre el resto de las provincias (dato relevante: no participaban ni la Nación ni la Provincia de Buenos Aires).

Se creaba así un fondo fijo mensual para distribuir entre las provincias y se establecía que a partir de 1996 éstas no podrían percibir un importe inferior al transferido durante 1995. En definitiva, las provincias en su conjunto avanzaron significativamente sobre los recursos globales de la Nación y de la provincia de Buenos Aires.

En el derrotero normativo siguieron modificándose alícuotas y afectándose previo a la coparticipación (ejemplo el impuesto a los combustibles, incluido el gasoil, que se destinaron al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones).

A partir de la crisis económica de 1998 aparecen nuevos esquemas de modificaciones y una nueva legislación vinculada a la coparticipación federal.

En las vísperas del cambio de autoridades del Gobierno Nacional, el 6 de diciembre de 1999 se firma el Compromiso Federal Fiscal, ratificado por Ley N° 25.235, el que además de suspender la distribución estipulada por la Ley N° 23.548 sustituyéndola por el reparto a suma fija, estableció que las jurisdicciones firmantes se comprometían a *impulsar la incorporación de los siguientes institutos para ser tenidos en cuenta en la legislación nacional y/o provincial a dictarse en el futuro*:

1. Transparencia de la información fiscal;

¹ Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

2. Sanción dentro del año 2000 de la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos;
3. Creación de un Fondo Anticíclico financiado con recursos coparticipables;
4. Coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial;
5. Racionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria interjurisdiccional y creación y fortalecimiento de un Organismo Fiscal Federal.

El punto QUINTO de ese “Compromiso Federal” rezaba que *“el Gobierno Federal, los gobernadores de provincia y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentarán, a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2000, un proyecto de ley de coparticipación federal en cumplimiento del artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, que responda a un sentido federal, en el cual el conjunto de provincias pasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria y el seguimiento de las cuentas fiscales (incluyendo la deuda) de todas y cada una de ellas en línea con pautas comunes que se determinen en la ley”*.

Por otro lado, se establecía que hasta la sanción de la ley convenio de coparticipación, la masa de fondos coparticipables se realizaría conforme la normativa vigente; remarcando que para el año 2000 las transferencias mensuales a las provincias serían de una suma única y global equivalente a \$ 1.350 millones, que la Nación garantizaría con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse.

1.8 La crisis del 2000-2001

En febrero del año 2000 la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del H. Senado, encargada de asistir al cumplimiento del Pacto, intentó la confección de un texto de acta/acuerdo federal que pudiese servir de base para la redacción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, dejando allí constancias de los consensos y las disidencias que se fueron produciendo a lo largo de los últimos años.

Se trató de una labor conjunta con la Comisión Federal de Impuestos (organismo que agrupa a los ministros de Economía y Finanzas de todas las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires), la Jefatura de Gabinete de Ministros del PEN y la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (ME).

Durante ese año 2000 la comisión realizó diversas labores relevantes tratando de impulsar un documento final que logre arribar a una nueva Ley. Del análisis de los antecedentes, consensos y disensos, se elaboraron recomendaciones para los aspectos fundacionales del nuevo Régimen de Coparticipación Federal.



“En general se ha coincidido en la necesidad de establecer un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal, en una misma ley-convenio, donde no sólo se prevea la distribución de recursos tributarios recaudados por el Gobierno Nacional, sino también otros aspectos, tales como:

- ✓ Transparencia de la información fiscal;
- ✓ Coordinación del crédito público;
- ✓ Coordinación del gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones y su correspondencia con los respectivos recursos;
- ✓ Nacionalización, perfección e integración de las administraciones tributarias y en línea con pautas comunes que se determinen en la ley”.

Por otro lado, se firmó un nuevo Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Acuerdo suscripto por los gobernadores de provincias (con excepción del gobernador de la Provincia de Santa Cruz), el Jefe de Gobierno de la CABA, el entonces Interventor Federal de la Provincia de Corrientes y por el Gobierno Federal –a través del Jefe de Gabinete de Ministros y los ministros de Economía y del Interior-) entre el 17 y 20 de noviembre de 2000, ratificado por Ley N° 25.400, que fijó otro régimen transitorio de coparticipación para el año 2001: transferencias a provincias: \$ 1.364 millones mensuales (piso y techo); 50 % de fondos específicos de libre disponibilidad; años 2003 al 2005: promedio mensual últimos 3 años, con garantías mínimas: \$M 1.400 - \$M 1.440 - \$M 1.480 respectivamente; y énfasis en el saneamiento de Deudas Provinciales, la Emergencia Económica, y los proyectos relativos a distribución de Aportes del Tesoro Nacional.

En marzo de 2001 mediante la Ley N° 25.413, se establece un impuesto aplicable a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria, conocido también como “impuesto al cheque”. El mismo recaería sobre los titulares de las cuentas bancarias, con una alícuota general del seis por mil (6 ‰) tanto para crédito como para débitos. En cuanto al destino de su producido, originalmente la norma definía que el 100% quedaba afectado exclusivamente a la ANSES.

Durante el año en cuestión los inconvenientes fiscales tanto de las provincias como de la Nación se fueron incrementando. El agotamiento en el acceso al crédito tuvo como correlato la limitación en las transferencias de origen nacional disminuyendo notoriamente gran parte de los recursos provinciales.

En noviembre se sanciona la Ley N° 25.552 donde se instaura un límite sobre las afectaciones de recursos tributarios coparticipables que fueran cedidos por parte de los gobiernos provinciales como garantía de títulos públicos, bonos, letras de tesorería y/o préstamos con entidades bancarias. El mismo se ubicaba en el 7% del monto total de la deuda que presentara cada provincia al 6 de noviembre de 2001.



1.9 Los años post convertibilidad

Con el objetivo de imponer claridad institucional ante un escenario fiscal muy sobresaltado e inestable, se firma en febrero de 2002 -por la totalidad de los gobernadores y por el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, un nuevo “Acuerdo entre la Nación y las Provincias”. El mismo consta de 13 puntos que son ratificados en abril del mismo año con la Ley N° 25.570.

El propósito del acuerdo es dejar de lado las excepciones en búsqueda de reconstituir una base estable que responda al régimen de coparticipación vigente. Quedaba sin efecto, por ende, cualquier mecanismo de distribución aplicado con anterioridad al acuerdo.

Dentro de los puntos ratificados por la ley, se dispuso aumentar el monto de la masa de recursos coparticipables incluyendo en la misma el 30% del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios en cuenta corriente, dejando el restante 70% para el Tesoro Nacional en busca de atender los gastos esenciales de acuerdo con la Ley de Emergencia N° 25.561.

A su vez, las partes se comprometían a acordar un régimen integral antes del final de ejercicio, que contara con:

- a) La creación de un Organismo Fiscal Federal, conforme a lo previsto en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional.
- b) La constitución de un Fondo Anticíclico Federal, financiado con los recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la recaudación;
- c) Un régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno;
- d) Fijar mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- e) Evaluar una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial;
- f) La implementación de la armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales;
- g) Definir pautas que permitan alcanzar una simplificación y armonización del sistema impositivo de todos los niveles de gobierno;
- h) Propiciar la coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios;
- i) Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, en base a competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal.



Se planteaba, además, la necesidad de refinanciar las deudas públicas provinciales, las cuales habían alcanzado límites que obstaban el desarrollo de una gestión del gasto acorde y el normal funcionamiento de los servicios bajo responsabilidad de cada jurisdicción.

Los artículos 8 y 9, capítulo “Endeudamiento Provincial” del Acuerdo, definían un marco para el refinanciamiento de las deudas públicas provinciales, con garantías de recursos coparticipables por parte de las jurisdicciones deudoras bajo ciertos compromisos de esfuerzos fiscales que llevaran a una reducción de hasta un 60 % de los déficits en el primer ejercicio, y equilibrios fiscales para los siguientes.

Se especificaron los siguientes criterios en cuanto a las deudas provinciales:

- ✓ La deuda en moneda extranjera que se convierta en títulos nacionales se pesificaba a una relación de un (1) dólar estadounidense igual a pesos uno con cuarenta centavos (1,40).
- ✓ A la deuda provincial que se convirtiera le sería aplicado el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) a partir de la fecha de pesificación.
- ✓ Los títulos nacionales en que se convirtiesen las operaciones de deuda pública provincial devengarían una tasa de interés anual fija de hasta 4%, capitalizable hasta agosto de 2002 inclusive, y tendrían un plazo de 16 años, con 3 años de gracia para los vencimientos de capital desde la fecha que determinase el Estado Nacional.

Durante el segundo semestre de 2002, el Gobierno Nacional llevó a cabo un gran número de transferencias a las provincias imposibilitadas de afrontar financieramente sus compromisos más urgentes. Con la necesidad de tomar medidas a corto plazo ante la endeble situación fiscal, se creaba el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) de las Finanzas Provinciales², destinado a la asistencia financiera para los Estados Provinciales, poniendo a disposición la suma de hasta 2.730 millones de pesos para dicho ejercicio.

El mismo daba cuenta del compromiso asumido por el Acuerdo firmado a principios de ese año y luego ratificado por Ley, y se iría efectivizando mediante desembolsos mensuales destinados a la atención del déficit financiero y de los servicios de capital.

El programa también contemplaba la asistencia para regularizar atrasos de tesorería en concepto de salarios y servicios esenciales, con distintas condiciones (11 cuotas pagaderas a partir de mayo de 2003, tasa de interés del 10% anual, con ajuste CER).

Los desembolsos estaban sujetos al cumplimiento de una serie de metas fiscales que incluían la reducción de déficit fiscal, la fijación de límites máximos de



² DNU 2263/02 PEN. Programa de Financiamiento Ordenado. B.O. 12 de noviembre de 2002.

deuda flotantes y la presentación de proyecciones de presupuesto plurianuales que contemplaran dichas reformas.

Por su parte, las provincias incluidas no podrían contraer ningún tipo de nuevo endeudamiento durante su duración, incluyendo la emisión de Títulos, Letras o Bonos de circulación como cuasi monedas, a excepción de operaciones de crédito para reestructurar deuda en condiciones más favorables para ella y del financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito.

Por último, las jurisdicciones subnacionales que suscribieran dichos convenios cederían como garantías de este, los recursos a percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

En otro orden, en cuanto al reparto automático del Régimen de Coparticipación, se estableció a partir del ejercicio 2003 el coeficiente de distribución que le correspondía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³. El mismo se ubicó en 1,40% del monto total recaudado de acuerdo con el artículo 8 de la Ley N° 23.548, quedando así representadas las 24 jurisdicciones subnacionales.

Atravesado el peor momento de la crisis, se registraron varios intentos de retomar la tarea pendiente en cuanto a la distribución de los recursos fiscales. A fines de 2003, con fecha 8 de octubre, se publicó en el B.O. el Decreto N° 872/03, mediante el cual se creaba la comisión para la reforma de la coparticipación federal en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pero sin avances sobre una nueva ley convenio.

1.10 Programa Federal de Desendeudamiento

En mayo de 2010, a través del Decreto Nacional N° 660/2010, se creó el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas con el objetivo de reducir los niveles de deuda provincial para con el Gobierno Nacional. Entre otras, se reprogramaron las obligaciones al 31 de mayo de dicho año, originadas en el marco de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, Programa de Unificación Monetaria, Convenios de Asistencia Financiera, Convenios de Suspensión de Intereses, etc.

La medida se tornó necesaria para hacer frente a una situación que arrastraban las provincias producto de haber acudido en forma constante al endeudamiento y a la emisión de títulos públicos en condiciones de altas tasas de interés y sobrepasando en algunos casos las garantías comprometidas sobre sus recursos coparticipables.

³ La Ley N°25.548 de Coparticipación Federal de Impuesto establecía en su artículo 8 que el Gobierno Nacional entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987. Luego el Decreto N° 692/02 lo incorpora al reparto automático que realiza en forma diaria el Banco de la Nación Argentina.

Así habían llegado a la situación de emisión de bonos de circulación en calidad de "cuasi monedas" en un contexto de fuertes restricciones económicas.

En ese escenario de desendeudamiento y reprogramación de las deudas, el Gobierno Nacional buscaba contribuir a normalizar la relación del país con los mercados financieros y de capitales, y a mejorar la disponibilidad y las condiciones del crédito tanto para el sector público como para el privado.

Se trazó el objetivo de reducir la deuda provincial mediante la aplicación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, disponible al 31 de diciembre de 2009, y de reprogramar la deuda resultante en condiciones que permitan mejorar la situación financiera de corto y largo plazo. Las condiciones de reembolso estipuladas fueron:

- a) Plazo de gracia para el pago de intereses y de la amortización del capital: hasta el 31 de diciembre de 2011.
- b) Amortización del capital en 227 cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al 0,439% y una última cuota equivalente al 0,347% del capital; las que serían canceladas a partir de enero de 2012.
- c) Intereses: capitalización mensual hasta el 31 de diciembre de 2011 y pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento en enero de 2012. La tasa de interés aplicable sería del 6% nominal anual.
- d) Se tomarían como garantías la afectación de las sumas a percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, de acuerdo con lo establecido por el Acuerdo entre Nación y Provincias celebrado en febrero de 2002, ratificado por la Ley N°25.570.

Pese a los esfuerzos y medidas tomadas, tanto con estabilización como con períodos de crecimiento de la economía, los años pasaron y no se logró llegar a un acuerdo de reforma que lograra establecer un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos.

1.11 Reformas desde el 2015

Concomitante al cambio de gobierno producido el 10 de diciembre de 2015, comenzó una nueva etapa en lo referido a la coparticipación federal de impuestos. Se multiplicaron las rondas de negociaciones y, paralelamente, prosperó una medida cautelar derivada de los juicios iniciados oportunamente por las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba.

A la ronda de reclamos, se sumó el pedido de la Provincia de Buenos Aires ante la Corte Suprema de Justicia referido al congelamiento en \$ 650 millones, del "Fondo del Conurbano Bonaerense".



Completando el escenario, en enero de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional publicó el Decreto N° 194/16 a través del cual elevó el coeficiente de participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al 3,75% sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 23.548 y modificatorias, a partir del 1° de enero de 2016.

En sus considerandos, la norma justificaba la diferencia existente entre los coeficientes de participación previstos en los Decretos N° 705/03 y N° 194/16, *en aras de asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita continuar consolidando la organización y funcionamiento institucional de la CABA y proseguir asumiendo las competencias, servicios y funciones inherentes a su régimen autónomo.*

Básicamente, el Decreto N° 194/16 incrementó los fondos de la masa coparticipable asignados a la CABA, de 1,40% a 3,75%, en compensación por el traspaso de las fuerzas policiales, es decir, para consolidar la organización y funcionamiento institucional de la seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en el ámbito la ciudad.

1.12 Acuerdo 2016

Con el propósito de resolver las diferencias existentes entre la Nación, las Provincias y la CABA, respecto a la validez y efectos del artículo 76 de la Ley N° 26.078⁴ que disponía la prórroga del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, y teniendo en cuenta los efectos de las medidas cautelares dispuestas por la Corte, se acordó un esquema gradual de eliminación de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que se destinaban a financiar la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

La Nación y las Provincias (19) suscribieron el 18 de mayo de 2016, la reducción del 15% de la masa de recursos coparticipables, con destino a las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios a cargo de la ANSES, a razón de 3 puntos porcentuales por año calendario, resultando aplicable la detracción según el siguiente detalle:

- Año 2016: 12 puntos porcentuales.
- Año 2017: 9 puntos porcentuales.

⁴ Dentro de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2006 se incluyó el artículo 76 que establecía “Prorrógase durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero, la distribución del producido de los tributos prevista en las Leyes Nos. 24.977, 25.067 y sus modificatorias, Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.464 — artículo 5° —, 24.699 y modificatorias, 25.226 y modificatorias y 25.239 — artículo 11 —, modificatoria de la Ley N°24.625, y prorróganse por cinco años los plazos establecidos en el artículo 17 de la Ley N° 25239.”

- Año 2018: 6 puntos porcentuales.
- Año 2019: 3 puntos porcentuales.
- Año 2020 y sucesivos: 0 puntos porcentuales.

Asimismo, la Nación se comprometía a generar los instrumentos necesarios para que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, otorgue a las provincias y la Ciudad Autónoma un préstamo de libre disponibilidad.

La suscripción del acuerdo no implicaba la renuncia a los reclamos administrativos y/o judiciales que las provincias y la Ciudad Autónoma hubieran efectuado respecto a las detracciones comprendidas en el mismo. La Ley N° 27.260, llamada de “Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, en sus artículos 24 y 25 ratificó dicho acuerdo.

La carta de intención firmada el 2 de agosto de 2016 por los Ministros del Interior, Obras Públicas y Vivienda y de Hacienda y Finanzas Públicas, y por los gobernadores de las provincias y el vicejefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establecía principalmente que las partes se comprometían a adoptar las medidas que fueran necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los fines de impulsar la convergencia al equilibrio fiscal en cada jurisdicción en el año 2019 y a mejorar de manera progresiva la calidad de los servicios prestados por el Estado, seguido del compromiso habitual de impulsar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

Se especificaba que la distribución de los recursos entre las partes debía seguir los preceptos de la Constitución Nacional, procurando que la misma se realizara en base a criterios objetivos de reparto, considerando las competencias, los servicios y las funciones que tengan a su cargo; siendo equitativa, solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Para dar cumplimiento a lo previsto las partes se comprometían –entre otras- a impulsar un nuevo régimen de responsabilidad fiscal, fijar metas para los próximos cuatro años tendientes a converger al equilibrio fiscal en 2019 e implementar políticas tributarias que prevean alivianar la carga tributaria de aquellos impuestos que presentan mayores efectos distorsivos en la producción, el empleo y las inversiones.

Las rondas de consultas y reuniones tratando de avanzar en la temática planteada continuaron a lo largo de ese año 2016, desembocando a fines de diciembre con la firma de una nueva carta de intención donde las partes se comprometen a acordar con la AFIP, *el financiamiento de los gastos que irrogan a esta última los servicios de recaudación, aplicando una alícuota del 1,9% sobre la parte que le corresponde a cada provincia de dicha recaudación*, sumado al intercambio de información obtenida en el marco de sus respectivas competencias jurisdiccionales.



1.13 Acuerdo 2017

Casi un año después, el 16 de noviembre de 2017, se logró firmar un Consenso Fiscal entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también apremiados porque el 31 de diciembre vencía la prórroga para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado el 12 de agosto de 1993 (Pacto II).

El objetivo era aumentar la inversión, el empleo privado, lograr una armonización tributaria, disminuir la carga fiscal y el déficit de las cuentas públicas.

La Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometieron, en el ámbito de sus competencias, a arbitrar los medios para aprobar el proyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y adherir a ese régimen antes del 30 de junio de 2018.

Dichas modificaciones al régimen fueron plasmadas por la Ley N° 27.428 (21-12-17) e incluían, entre otras las siguientes cuestiones:

- ✓ se excluyó del artículo 2° de la LRF, marco macro fiscal a ser presentado por el Gobierno Nacional ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, el inciso b): los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.
- ✓ se agrega al artículo 3° de la LRF que las leyes de presupuestos deban incorporar las Instituciones de la Seguridad Social, sumado a algunos cambios en los plazos de presentación de información.
- ✓ Respecto a cuestiones vinculadas con las finanzas públicas, se modificó:

“Artículo 10: La tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macro fiscal mencionado en el artículo 2°, inciso c). Esta regla se aplicará para la etapa de presupuesto y de ejecución (base devengado).

Respecto de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos:

- a) Los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales;*
- b) Las transferencias por coparticipación a Municipios y Comunas;*
- c) Los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el Gobierno Nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica;*



d) *Los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales*".

La regla anterior establecía el límite de crecimiento del gasto público primario en no superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista en el marco macro fiscal mencionado en el artículo 2° inciso d) de la norma.

- ✓ Se incorporó el artículo 15 bis incluyendo la regla conocida coloquialmente como de "fin de mandato":

"Adicionalmente a lo dispuesto en la presente ley, durante los dos (2) últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, exceptuando:

a) *Los que trasciendan la gestión de Gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica; y*

b) *aquellos cuya causa originante exista con anterioridad al período indicado y su cumplimiento sea obligatorio.*

Durante ese período, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos.

A los efectos de la aplicación del presente artículo, se entenderá por incrementos del gasto corriente de carácter permanente, a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural".

- ✓ El artículo 21 de la LRF quedó redactado de la siguiente forma (art. 15 de la Ley N° 27.428): *"Los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país."*
- ✓ El artículo 23 de la Ley N° 27.428 deroga el denominado "Capítulo V Endeudamiento".

Así, se impusieron restricciones al crecimiento del gasto público (también a la contratación de recursos humanos), al nivel de endeudamiento, se buscó tender al equilibrio de las cuentas fiscales y se impuso la regla de fin de mandato.



1.14 La modificación del Impuesto a las Ganancias

Desde lo operativo se propuso concluir con los 58 litigios relativos a la coparticipación federal de impuestos y las asignaciones específicas, incluidas las vinculadas con el “Fondo del Conurbano Bonaerense”, reclamo histórico de la Provincia de Buenos Aires por su participación en la distribución del Impuesto a las Ganancias y el tope en los \$ 650 millones.

El Consenso continuó con la modificación al Impuesto a las Ganancias y la derogación a partir del 1 de enero de 2018 (por Ley N° 27.432), del artículo 104 de la ley. Pasa a ingresar en su totalidad a la masa coparticipable el producido del mismo. Eso incluye, además, la eliminación de la afectación previa del 20% a la ANSES, del Fondo del Conurbano Bonaerense y su excedente, del 2% de refuerzo al Fondo de ATN y del 4% a provincias distribuido por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

La incorporación de esta modificación fue una clara señal de intentar recomponer la situación de la Provincia de Buenos Aires por la coparticipación perdida como consecuencia del tope de la asignación de los \$ 650M fijos del Fondo del Conurbano y el excedente que se distribuía en el resto de las provincias.

Se prorrogó la vigencia del Impuesto sobre los Créditos y Débitos, pero con una asignación específica del 100% a la recaudación de la ANSES, hasta que se sancione una nueva ley de coparticipación o hasta el 31 de diciembre de 2022, lo que ocurra primero.

El Consenso a su vez, establecía la necesidad de modificar la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público.

Una vez más se propuso consensuar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, cumpliendo el mandato constitucional, que esté basada en las competencias, los servicios y las funciones que tengan a su cargo cada jurisdicción. También de contemplar criterios objetivos de reparto, y lograr metas de solidaridad, equidad, alcanzando un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

El Gobierno Nacional por su parte, se comprometió a compensar, a través de transferencias diarias y automáticas, a las provincias que cumplan y adhieran con el Consenso, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos de 2018 resultante del cambio en Ganancias y el aumento en la asignación específica al cheque.

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, compensarla en la medida en que adhiera y que cumpla con el mismo por la eliminación de la asignación específica del inciso b) del artículo 104 del impuesto a las ganancias. El monto de la compensación se estableció en \$ 65.000 millones (\$ 21.000 millones para el 2018 y \$ 44.000 millones para el 2019). Se estableció, para 2018 y en el marco de la necesaria



transición, una compensación por este concepto de \$ 21.000 millones y un acuerdo adicional de ajustar el monto según variación de precios, a partir del 2020.

En la Ley N° 27.467, de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional para el 2019, en el artículo 71 estableció que los \$ 44.000 millones se actualizarían con la pauta de variación promedio anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de cobertura nacional considerada en el documento adjunto al mensaje de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 2020 y siguientes según corresponda.

Una vez finalizado cada trimestre y a partir que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) publique el IPC, la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales calculará la diferencia entre el monto trimestral transferido y el que efectivamente debería haber percibido la jurisdicción (situación que no se evidencia en la práctica).

Por el lado de las provincias y la CABA, el compromiso surgía en ir reduciendo alícuotas del impuesto a los ingresos brutos, la reducción del impuesto inmobiliario y modificaciones sobre el impuesto a los sellos.

Asimismo, el Decreto N° 257/18 estableció una reducción de la alícuota prevista en el Decreto N° 194/16, fijando la participación que corresponde a la CABA por aplicación del artículo 8° de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias -a partir del 1° de enero de 2018-, en un coeficiente equivalente al 3,50% sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la mencionada ley.

1.15 Consenso Fiscal 2018

Producto de un proceso de negociaciones continuas, pero con un cambio importante en los mercados internacionales que incluyó la falta de acceso al crédito, el 13 de diciembre de 2018 se firmó un nuevo Consenso Fiscal (2018) entre el Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los fines de “acelerar la consolidación fiscal”.

En dicho contexto, y en el marco de una política de reducción de subsidios nacionales destinados a servicios públicos se prevé que a partir del 1° de enero de 2019 y en función de sus posibilidades:

- (a) la Provincia de Buenos Aires y la CABA participen en la financiación de la tarifa social del servicio de agua y desagües cloacales prestado por Aguas y Saneamientos Argentinos SA,
- (b) cada jurisdicción defina la tarifa eléctrica diferencial en función de las condiciones socioeconómicas de los usuarios residenciales, y



(c) las provincias y la CABA definan las compensaciones tarifarias y/o subsidios al transporte público de pasajeros por automotor desarrollados en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

También se contempla que las distribuidoras eléctricas Empresa Distribuidora Norte SA (Edenor) y Empresa Distribuidora Sur SA (Edesur) pasen a estar sujetas a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA, en línea con lo que ocurre con las distribuidoras eléctricas en las demás jurisdicciones.

Así, en la búsqueda de “acelerar” la reducción del déficit fiscal, el Gobierno Nacional transfería a las provincias y la CABA los gastos que demandasen tanto las tarifas sociales de luz y agua, como los subsidios al transporte público automotor urbano y suburbano.

Se buscó derogar toda exención del impuesto a las ganancias salvo las contempladas en la propia Ley.

En cuanto al régimen de Responsabilidad Fiscal, se instrumentó a prever la posibilidad de incrementar el límite de gasto público corriente primario neto para el ejercicio fiscal 2019 de aquellas jurisdicciones cuyo correspondiente gasto 2018 hubiere variado menos que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para ese año.

A su vez, se acompañaba con la posibilidad de permitir para la regla del gasto público corriente primario neto del ejercicio fiscal 2019, deducir los mayores egresos en que incurran las provincias y la CABA como consecuencia de la transferencia de gastos por parte del Gobierno Nacional.

Este Consenso suspende la modificación sobre los bienes personales que obligaba a reducirlos y sobre el impuesto a los sellos se pospuso por un año la baja establecida en el consenso fiscal 2017.

Por otro lado, el Estado Nacional se comprometía con las provincias que no transfirieron sus regímenes previsionales a la ANSES a transferir un monto mensual equivalente a la doceava parte del último monto total del déficit determinado.

1.16 Modificaciones en el Período 2015-2019:

El período bajo análisis del trabajo ha presentado considerables cambios en el comportamiento de la coparticipación federal de impuestos, tanto en lo que se lleva la Nación como el reparto secundario entre las provincias.

A continuación, se presenta un comparativo entre el inicio del período y como quedo al final de este.



Cuadro 11, Distribución de recursos 2019 vs 2015

Impuestos	2.015	2.019 (1)	Aclaraciones	Conceptos
IVA	89,0%	89,0%	2015, neto de autarquía AFIP	Masa Bruta Coparticipable
Ganancias	64,0%	100,0%	Hasta 2017 se incluía el 10% o hasta \$ 650M del Fondo del Conurbano Bonaerense (congelado).	
Cred. y Deb. en Cta. Cte.	30,0%			
Internos (2)	100,0%	100,0%		
Ganancia Mínima Presunta	100,0%	100,0%		
Intereses Pagados	100,0%	100,0%		
Otros (3)	100,0%	100,0%		
Capital de las Cooperativas	50,0%	50,0%		

Fuente: elaboración propia

1) En 2019, el porcentaje de Autarquía AFIP (1,9% de la recaudación impositiva y aduanera) se detrae de cada impuesto recaudado por la entidad, previo a la conformación de la masa coparticipable y los regímenes especiales. La Provincia de La Pampa y Santa Fe no aportan por aplicación del fallo de la CSJN.

(2) Incluye los siguientes bienes y servicios: Tabaco, Bebidas Alcohólicas, Cervezas, Bebidas A alcohólicas, Jarabes, Extractos y Concentrados, Servicio de Telefonía Celular y Satelital, Objetos Suntuarios y Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves. Excluido Internos Seguros.

(3) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %. Transferencia de Inmuebles 100%, Otros Coparticipados 100 %. 2019: Revalúo Ley 27430 Titulo 10 100%.

Los cambios sustanciales se produjeron en la composición de la masa coparticipable bruta, donde el efecto del impuesto a las ganancias, “descongelamiento del fondo del conurbano bonaerense” y su inclusión al 100% incrementó la base bruta y redundaron en un claro beneficio para las provincias, principalmente Buenos Aires.

En el caso del IVA el porcentaje se mantuvo (89%), pero se cambió el criterio. En 2015 era neto de la autarquía y en 2019 ese porcentaje pasó a detraerse del impuesto recaudado.

La modificación de ganancias en parte fue compensada con la detracción del 30% de los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente, que pasaron a engrosar (o compensar) los ingresos del Sistema Nacional de Seguridad Social.

Cuadro 12, Masa Coparticipable

Conceptos	2.015	2.019	Aclaraciones	Conceptos
Masa Bruta Coparticipable	Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos (15%)	Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos (3%) (4)	Reducción de 3% por año hasta llegar a 0% de afectación en 2.020.	Masa Neta Coparticipable
	Fondo Compensador de Desequilibrios fiscales provinciales \$ 549,6M	Fondo Compensador de Desequilibrios fiscales provinciales \$ 549,6M		

Fuente: elaboración propia

El otro cambio medular se dio en cómo se llega a la masa neta coparticipable. Durante el 2015 se destinaba el 15% de la masa bruta al Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos, porcentaje que se fue reduciendo paulatinamente en tres puntos por año, con el objetivo que sea cero en 2020.

Cuadro 13, Distribución de la Masa Neta Coparticipable

Conceptos	2.015	2.019	Distribución	Dist.
Masa Neta Coparticipable	1,00%	1,00%	Fondo ATN	Menos Transferencias de Servicios \$ 1.284,2M
	40,24%	38,14%	Tesoro Nacional	Distribución Secundaria según Ley N° 23.548
	1,40%	3,50%	CABA	Menos Ley de Financiamiento Educativo.
	57,36%	57,36%	Distribución Primaria a Provincias	

Fuente: elaboración propia

Asimismo, se produjo otro cambio sustancial en la distribución de la masa neta coparticipable, donde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasó de recibir en 2015 un 1,4% de los recursos, a embolsar en 2019, un 3,5% de los mismos; resultado de los Decretos del PEN que consideraron el traspaso de competencias, servicios y funciones inherentes a la seguridad y la fuerza policial.

Cuadro 14, Otros recursos

Conceptos	2.019	2.020
IVA: del 11% para el Régimen Nacional de Previsión Social, es destinado a las Cajas de Previsión Provinciales y Municipales.	6,3%	6,3%
Impuestos a los Combustibles:		
Combustibles Líquidos y Dióxido de Carbono: a las provincias (60% vialidad, 30% obras de infraestructura y 10% FEDEI	10,4%	10,4%
Combustibles Fuel Oil:	100,0%	100,0%
Bienes personales: detraídos \$ 3M anuales para INCUCAI, el 93,7% según distribución Ley N° 23.548 y el 6,3% para Cajas de Previsión Provinciales y Municipales.	sin cambios	sin cambios
Monotributo: 30% a las provincias según Ley N° 23.548.	sin cambios	sin cambios

Fuente: elaboración propia

Dentro de los otros recursos que van a las provincias, se produjo un cambio en la distribución de los impuestos a los combustibles. En lo referido a los combustibles líquidos y dióxido de carbono se continuó con su afectación del 60% para vialidad, el 30% para obras de infraestructura y el 10% para el FEDEI; pero en 2015 se distribuía un 29% y en 2019 solo el 10,4%. En cambio, se pasó a distribuir el 100% del impuesto al gasoil.

1.17 Consenso Fiscal 2019

El 10 de diciembre de 2019 asume el nuevo gobierno, y siete días después el presidente de la Nación, los gobernadores y el jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, firman un nuevo Consenso Fiscal (2019), el cual es aprobado por Ley N° 27.542.

En los considerandos de este, se expone que en virtud de la grave crisis económica que impacta especialmente en los estratos más bajos de la sociedad, la caída del Producto Bruto Interno (+ de 5% entre los años 2015-2019), las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio, los alarmantes niveles de inflación y el incremento del peso de los servicios de la deuda, que han incrementado la pobreza por encima del 35%, la tasa de desempleo (10,6%), resulta necesario celebrar un nuevo acuerdo.

El nuevo convenio estableció lo siguiente:

- ✓ Suspender, hasta el 31 de diciembre de 2020, la vigencia de los incisos b), c), d), h), j), k), l), m) y s) de la Cláusula III del Consenso Fiscal 2017 y su modificatorio del 2018, que se detallan resumidamente a continuación:
 - b) Desgravar los ingresos provenientes de exportaciones;
 - c) Desgravar los ingresos provenientes de servicios que se lleven a cabo en el exterior del país;
 - d) Establecer exenciones no superiores al anexo I;
 - h) Fijar alícuotas del impuesto inmobiliario entre un rango de 0,5% y 2%;
 - j) No incrementar las alícuotas del Impuesto a los Sellos;
 - k) Establecer una alícuota máxima para el Impuesto a los Sellos;
 - l) Eliminar tratamientos diferenciales basados en atributos del trabajador;
 - m) Derogar todo tributo sobre la nómina salarial; y
 - s) Derogar todo tributo específico que grave la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, y servicios sanitarios.
- ✓ Asimismo, suspende por el término de un año, cualquier proceso judicial iniciado por las provincias contra el Estado Nacional.

El acuerdo fue firmado por el presidente, los gobernadores (excepto el mandatario de Tierra del Fuego AIAS, quien el mismo día asumía su cargo) y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma.

Como puede observarse, el Consenso Fiscal 2019 tenía como objetivo central, suspender las reducciones graduales de los impuestos provinciales a la actividad económica; ello con el fin de no resentir las finanzas de los distritos subnacionales en un contexto agravado de crisis.

1.18 Consenso Fiscal 2020

En un año que comenzó marcado con la irrupción de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como consecuencia de la aparición del virus SARS- COVID-19 y la aplicación de medidas sanitarias preventivas, como el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y posteriormente el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), que repercutieron considerablemente en la economía mundial (y claramente a nivel nacional), se tornó necesario tomar nuevas medidas para aunar los esfuerzos de la administración tributaria, a efectos de mejorar la armonización de las acciones, reduciendo y simplificando trámites en el marco del federalismo fiscal.



Luego de un conflicto con las fuerzas de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno Nacional tomó la decisión de crear el Fondo para el Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires a través del dictado del Decreto PEN N° 735-2020, del 9 de septiembre de 2020.

El mencionado decreto en sus considerandos, cuestiona los criterios establecidos para transferirle fondos a la CABA por el traspaso de la fuerza de seguridad en los Decretos N° 194/16 y N° 257/18 donde, como se ha mencionado precedentemente, se estableció el incremento del coeficiente de participación que le corresponde a la Ciudad Autónoma (desde el 1,40%) primero al 3,75%; luego moderado al 3,50% sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 23.548.

Considera que *“atento a que las modificaciones aludidas carecieron de la fundamentación necesaria para determinar los coeficientes a aplicar, se ha procedido a evaluar el impacto presupuestario real de las funciones de seguridad asumidas por la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, que equivalen a un CERO COMA NOVENTA Y DOS POR CIENTO (0,92%) adicional a la participación que tenía dicha jurisdicción previo al dictado del Decreto N° 194/16”*. De esta manera, el Decreto N° 735/2020 establece para la CABA, un nuevo coeficiente de 2,32% de los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 23.548. *“a partir de la entrada en vigencia del presente y hasta la aprobación por parte del Honorable Congreso de la Nación de la transferencia de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad”* (situación que se produjo el 10 de diciembre de 2020 mediante la Ley N° 27.606).

Con los recursos resultantes de la adecuación a la baja de la participación de la Ciudad, se propició la creación del FONDO DE FORTALECIMIENTO FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, que según el artículo 4° del decreto *“tendrá por objeto contribuir a sostener el normal funcionamiento de las finanzas de la Provincia de Buenos Aires”*.

Luego de esta disputa por los recursos entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno Nacional intentó retomar la senda de armonización de las finanzas públicas en el marco de la coparticipación federal de impuestos.

El 4 de diciembre de 2020, se firma el Consenso Fiscal 2020, entre el presidente y los gobernadores. El mismo establece, entre otros:

- Compromisos comunes en materia de administración tributaria nacional.
- En materia tributaria provincial, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2021 la suspensión de compromisos asumidos por las provincias en el Consenso Fiscal 2017 y suspendidos por el consenso fiscal 2019; y se eliminan alícuotas máximas por ejemplo para actividades de intermediación financiera.
- Nuevas medidas para mejorar la administración del sistema.



- Endeudamiento Responsable: a partir del 31 de diciembre de 2020 y por el término de un año, que las provincias no puedan -salvo algunas excepciones- incrementar su stock de deuda denominada en moneda extranjera respecto a los valores registrados a la fecha.
- Suspender por un año los procesos judiciales relativos al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

De la firma del acuerdo participaron el presidente, y 21 gobernadores o representantes autorizados de los mismos. Por el lado de las provincias, acompañaron la iniciativa, pero no firmaron La Pampa y San Luis, por no haber firmado el consenso fiscal 2017.

Quien no acompañó el proyecto, fue el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo el único distrito que no participó del nuevo consenso fiscal.

1.19 Consenso Fiscal 2021

El 27 de diciembre de 2021 fue firmado el consenso fiscal 2021 ratificado por la Ley N 27.687 (sancionada el 15 de septiembre de 2022) y cuyos lineamientos se describen a continuación.

Fue firmado por el Estado Nacional y 23 de las 24 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) mantiene la postura de no acceder, luego de la quita de puntos que percibía por el traspaso de la policía federal a su órbita para la creación de la metropolitana.

La idea primaria del mismo redonda en establecer una estructura impositiva orientada a la promoción de la inversión, del crecimiento económico y la generación de empleo formal en el sector privado con el objetivo de reducir en forma gradual y sostenida las diferencias que, en materia de desarrollo económico y social, existen entre las distintas regiones del país.

La Nación y las provincias se comprometen a promover el intercambio de información, trabajar en un programa integral de simplificación y coordinación tributaria federal, a fortalecer el Padrón Federal – Registro Único Tributario (RUT), a evitar la generación de saldos inadecuados o permanentes a favor de los o las contribuyentes en Ingresos Brutos y a consensuar un proyecto de ley que fortalezca el Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (O.Fe.V.I.) creado por el artículo 1° del Decreto Nacional N° 938/2018, para que pueda llevar a cabo sus responsabilidades.

Las partes se abstendrán por un año de iniciar procesos judiciales y suspenderán por igual término los ya iniciados, al tiempo que Nación se comprometió a pagar en 12 cuotas los saldos pendientes de la actualización de la compensación.



Con respecto al impuesto sobre los Ingresos Brutos, acordaron considerar como gravada la comercialización de bienes o servicios a través de medios o tecnología que permitan la realización de las transacciones en forma remota, y se establecieron las alícuotas máximas para un conjunto de actividades.

Sobre el impuesto de Sellos, se estableció una alícuota máxima del 3,5% a la transferencia de inmuebles, del 3% a la transferencia de automotores y del 2% a los restantes actos, contratos y operaciones alcanzadas por este tributo en general. En tanto, no estarán sujetos a alícuota máxima los actos, contratos y operaciones relacionados con las actividades de loterías y los juegos de azar. Las provincias se comprometen a mantener desgravados los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes, excepto los vinculados con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, y los ingresos provenientes de prestaciones de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior del país.

También se alcanzaron acuerdos respecto del impuesto a los Automotores, el Inmobiliario y a la transmisión gratuita permitiendo la creación en los gobiernos subnacionales, de nuevos tributos de esta última.

Las Provincias, dentro del transcurso del año 2022, podrían legislar sobre un impuesto a todo aumento de riqueza obtenido a título gratuito (Impuesto a la Herencia), aplicarán alícuotas marginales crecientes a medida que aumenta el monto transmitido a fin de otorgar progresividad al tributo, siempre y cuando beneficien a personas humanas sobre bienes radicados en el territorio.

En cuanto a la responsabilidad fiscal, se retomará la vigencia de los artículos suspendidos de la Ley N° 25.917 y se incorporará que la regla de límite de crecimiento del gasto estará regida en todos los casos por el incremento del PIB, y que el producido del endeudamiento gubernamental no podrá destinarse a gastos corrientes, salvo excepciones.

Handwritten signature and initials in black ink, located at the bottom left of the page.

2. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS (TA)

2.1 Las TA nominales

Durante el período 2018-2022, las transferencias automáticas determinadas por el régimen de coparticipación federal vigente según la Ley N° 23.548, fueron receptando las modificaciones de los distintos cambios, acuerdos y pactos que se impulsaron al mismo luego de la sanción de la normativa en 1988.

En líneas generales, las transferencias automáticas crecieron en el período analizado, comparando lo sucedido en 2022 contra el 2018, el total transferido en el conjunto (incluyendo los recursos para el Tesoro Nacional, el Sistema de Seguridad Social y el Fondo de Aportes al Tesoro Nacional) se incrementó en promedio +481,3%. Los fondos girados a las provincias se acrecentaron +517,4%, donde se destaca el crecimiento que experimentó la provincia de Buenos Aires (+573,8%) y La Pampa (+537,8%). Por otro lado, Córdoba (+481,4%), Santa Fe (+482,1%) y San Luis (+485,9%) crecen por debajo del promedio mencionado.

Un caso particular es lo ocurrido con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde las modificaciones comentadas con anterioridad arrojan como resultado que el crecimiento entre 2022 y 2018 sea tan sólo de +144,5%.

En los fondos asignados, los recursos para el Tesoro Nacional recuperan participación creciendo +550,9% aunque se compensa con el magro crecimiento de los Fondos asignados a la Seguridad Social que solo crecen +187,2% producto de la desafectación de tributos que financiaban el sistema previsional. Parte de la ganancia del Tesoro Nacional, termina asistiendo el Fondo para el Fortalecimiento Fiscal creado para la provincia de Buenos Aires.

El total de la masa coparticipable, paso de \$ 1.939.765,3 millones en 2018 a \$ 11.276.056,8 millones, con una variación de +481,3%.



Cuadro 15, Transferencias Automáticas 2018 – 2022

-en millones de pesos-

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022	Variación 2022 vs. 2021	Variación 2022 vs. 2018
Buenos Aires	218.471,1	361.993,3	501.534,0	807.271,0	1.471.987,0	82,3%	573,8%
Catamarca	27.222,0	39.722,5	55.441,8	90.390,1	166.946,5	84,7%	513,3%
Córdoba	94.399,1	133.847,1	182.817,3	297.796,8	548.828,2	84,3%	481,4%
Corrientes	38.569,4	56.353,0	78.695,2	128.055,4	234.656,1	83,2%	508,4%
Chaco	50.947,1	74.425,7	103.865,8	168.941,1	310.889,1	84,0%	510,2%
Chubut	16.504,0	24.094,0	33.561,8	54.713,8	99.735,1	82,3%	504,3%
Entre Ríos	49.224,9	71.772,1	100.679,2	164.078,5	302.145,1	84,1%	513,8%
Formosa	36.763,8	53.773,4	75.054,3	122.152,5	224.829,3	84,1%	511,6%
Jujuy	28.853,2	42.113,4	58.584,0	95.404,4	175.440,8	83,9%	508,0%
La Pampa	18.371,0	27.931,8	39.015,5	63.701,4	117.179,2	84,0%	537,8%
La Rioja	20.715,0	30.161,1	42.161,3	68.804,4	126.616,9	84,0%	511,2%
Mendoza	42.254,0	61.650,1	85.848,1	139.816,0	257.029,9	83,8%	508,3%
Misiones	34.606,1	50.613,1	70.315,7	114.188,1	209.013,3	83,0%	504,0%
Neuquén	18.203,1	26.556,5	36.871,5	60.206,9	109.576,9	82,0%	502,0%
Río Negro	25.633,7	37.356,3	51.989,7	84.845,6	155.527,7	83,3%	506,7%
Salta	40.026,7	58.496,8	81.082,3	131.661,6	241.479,2	83,4%	503,3%
San Juan	33.828,8	49.337,2	68.789,8	112.151,7	206.560,5	84,2%	510,6%
San Luis	23.685,8	34.082,7	46.196,7	75.506,2	138.782,6	83,8%	485,9%
Santa Cruz	16.194,5	23.714,1	33.044,4	53.894,2	98.529,4	82,8%	508,4%
Santa Fe	96.939,8	137.510,6	188.006,5	306.499,5	564.255,3	84,1%	482,1%
Santiago del Estero	42.068,6	61.401,4	85.401,7	139.002,3	255.750,3	84,0%	507,9%
Tucumán	48.329,4	70.539,1	98.156,1	159.750,1	294.109,9	84,1%	508,6%
Tierra del Fuego	12.535,8	18.274,1	25.412,1	41.508,0	75.925,2	82,9%	505,7%
PROVINCIAS	1.034.346,9	1.545.719,4	2.142.524,6	3.480.340,0	6.385.793,7	83,5%	517,4%
CABA	57.853,5	84.796,5	98.140,5	75.401,1	141.448,1	87,6%	144,5%
Fondo Compensador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Tesoro Nacional	620.695,6	868.462,6	1.259.641,1	2.162.246,0	4.040.032,2	86,8%	550,9%
Seguridad Social	210.420,9	231.303,8	208.869,6	342.166,7	604.393,8	76,6%	187,2%
Fondo ATN	16.448,3	24.363,4	34.257,1	55.968,0	104.389,0	86,5%	534,6%
TOTAL	1.939.765,3	2.754.645,6	3.743.432,9	6.116.121,7	11.276.056,8	84,4%	481,3%

Fuente: ME -SH - DNAP

En el caso particular de la provincia de Salta, las transferencias automáticas crecieron año tras año, con un impulso en la tasa de crecimiento en 2022 llegando al +83,4%. En el acumulado del período la variación del +503,3% se ubicó por debajo de lo que crecieron en total los recursos enviados a las provincias (+517,4%).

Cuadro 16, TA Salta 2018 - 2022

-en millones de pesos-

Salta	Transferencias Automáticas	Variación interanual
2018	40.026,7	34,3%
2019	58.496,8	46,1%
2020	81.082,3	38,6%
2021	131.661,6	62,4%
2022	241.479,2	83,4%
Variación 2022 vs. 2018		503,3%

Fuente: ME -SH - DNAP

En el total de los recursos recibidos por las provincias incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Salta en 2022 ocupó la novena (9°) posición al igual que en 2021, ganando un peldaño respecto a lo sucedido en 2018-2020 donde se ubicaba como la décima (10) provincia de mayores fondos percibidos.

2.2 Las TA per cápita

Siguiendo con el análisis, y a los fines de estandarizar las transferencias recibidas por cada una de las provincias de manera automática, en el siguiente cuadro se exponen el flujo de transferencias per cápita de cada jurisdicción a lo largo de la serie.

Cuadro 17, Transferencias Automáticas per cápita

-en pesos-

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022
CABA	18.857	27.603	31.909	24.490	45.327
Buenos Aires	12.704	20.840	28.592	45.584	83.783
Mendoza	21.677	31.295	43.132	69.548	127.588
Córdoba	25.625	35.958	48.616	78.403	137.932
Neuquén	28.144	40.513	55.525	89.532	150.810
Santa Fe	27.844	39.187	53.163	86.013	158.654
Misiones	28.063	40.576	55.749	89.560	163.169
Chubut	27.581	39.581	54.220	86.960	165.365
Salta	28.827	41.588	56.924	91.306	167.616
Tucumán	29.213	42.122	57.921	93.177	172.682
Corrientes	35.029	50.720	70.213	113.291	195.946
Río Negro	35.192	50.614	69.541	112.074	204.087
Entre Ríos	36.183	52.264	72.642	117.324	211.820
Jujuy	38.272	55.235	75.996	122.437	219.863
Santiago del Estero	43.901	63.411	87.295	140.656	242.641
San Juan	44.252	63.836	88.055	142.056	252.447
San Luis	47.789	67.894	90.880	146.725	256.575
Chaco	43.158	62.405	86.229	138.904	272.003
Santa Cruz	46.590	66.492	90.360	143.812	295.464
La Pampa	52.134	78.588	108.852	176.266	320.143
La Rioja	54.055	77.658	107.136	172.594	329.211
Formosa	61.774	89.588	124.017	200.244	370.980
Catamarca	66.696	96.455	133.454	215.733	388.649
Tierra del Fuego	76.001	108.014	146.525	233.589	398.263
Promedio	24.547	36.283	49.379	77.621	141.759

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP - Proyección de Población y Censo 2022

A partir de 2021 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se convirtió en la jurisdicción que menos recursos per cápita recibe desplazando a la provincia de Buenos Aires que quedó en segundo lugar. Mendoza y Córdoba, continúa en el orden de los habitantes menos favorecidos en los recursos percibidos. Los habitantes de estas cuatro jurisdicciones reciben menos recursos per cápita que el promedio de los ciudadanos de todo el país (en 2022, \$ 141.759 per cápita).

En dicha ponderación Salta, se encuentra en la novena posición, por encima de Tucumán y por debajo de Chubut, en la liga de las provincias que reciben recursos por sobre el promedio, pero no en una cuantía muy distinta (+18,2%).

Como hemos detallado, en 2022 la provincia de Salta nominalmente se encuentra en el puesto 9° entre las que más recursos perciben, pero cuando esa cuenta la hacemos per cápita, los habitantes salteños pasan a ocupar el puesto 16 del total del país.

Tierra del Fuego, Catamarca y Formosa, perciben por habitante más de dos veces y media que lo que lo hace un ciudadano argentino en promedio.

2.3 Las TA reales

Analizando el comportamiento de las TA, pero medidas en valores constantes a pesos de 2022, se puede observar que luego de dos años de caídas consecutivas, con variaciones negativas de -2,8% en 2019 y -3,2% en 2020 (pandemia), la situación se revierte con un crecimiento del +6,9% en 2021, ubicando las transferencias a niveles levemente por encima de las remitidas en 2018. En 2022, se dio otro crecimiento en términos reales del 6,5%, completando un lustro con un incremento positivo de 7,1%. En el caso de Salta, las TA percibidas presentó un comportamiento similar, con un mejor 2021 (+9,4%) y un crecimiento real en el período de +8,1%.

Cuadro 18, TA en valores constantes

-en millones de pesos constantes de 2022-

Año	TA Total provincias + CABA	Variación REAL Interanual	TA SALTA	Variación REAL Interanual
2018	6.095.834,4		223.398,8	
2019	5.926.671,1	-2,8%	212.626,9	-4,8%
2020	5.734.822,2	-3,2%	207.524,4	-2,4%
2021	6.130.920,6	6,9%	227.015,1	9,4%
2022	6.527.241,9	6,5%	241.479,2	6,4%
Variación 2022 vs. 2018		7,1%		8,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

Estas variaciones en términos reales no fueron homogéneas para todas las provincias, si bien en 2022 respecto al 2021 hay un crecimiento sostenido (en promedio las 24 provincias recibieron +6,5% más) si la comparación se hace punta a punta, el promedio de crecimiento alcanza el +7,1% real, pero con situaciones donde el incremento fue muy superior (Buenos Aires, +20,7%; La Pampa, +14,3% o Entre Ríos, +10,0%) o el caso emblemático de CABA con una caída del -56,2%.

Cuadro 19, TA en valores constantes variación anual y punta a punta

en millones de pesos constantes de 2022

Provincias	2018	2021	2022	Variación 2022 vs. 2021	Variación 2022 vs. 2018
Buenos Aires	1.219.340,3	1.391.922,0	1.471.987,0	5,8%	20,7%
Catamarca	151.932,6	155.853,5	166.946,5	7,1%	9,9%
Córdoba	526.864,1	513.470,7	548.828,2	6,9%	4,2%
Corrientes	215.264,9	220.797,2	234.656,1	6,3%	9,0%
Chaco	284.347,9	291.293,6	310.889,1	6,7%	9,3%
Chubut	92.112,8	94.339,3	99.735,1	5,7%	8,3%
Entre Ríos	274.736,0	282.909,3	302.145,1	6,8%	10,0%
Formosa	205.187,4	210.619,2	224.829,3	6,7%	9,6%
Jujuy	161.036,7	164.499,3	175.440,8	6,7%	8,9%
La Pampa	102.533,0	109.835,9	117.179,2	6,7%	14,3%
La Rioja	115.615,5	118.634,8	126.616,9	6,7%	9,5%
Mendoza	235.829,9	241.075,2	257.029,9	6,6%	9,0%
Misiones	193.145,2	196.886,8	209.013,3	6,2%	8,2%
Neuquén	101.595,7	103.810,6	109.576,9	5,6%	7,9%
Río Negro	143.067,9	146.293,5	155.527,7	6,3%	8,7%
Salta	223.398,8	227.015,1	241.479,2	6,4%	8,1%
San Juan	188.806,5	193.375,4	206.560,5	6,8%	9,4%
San Luis	132.196,3	130.190,2	138.782,6	6,6%	5,0%
Santa Cruz	90.385,4	92.926,1	98.529,4	6,0%	9,0%
Santa Fe	541.044,7	528.476,1	564.255,3	6,8%	4,3%
Santiago del Estero	234.795,1	239.672,2	255.750,3	6,7%	8,9%
Tucumán	269.738,2	275.446,1	294.109,9	6,8%	9,0%
Tierra del Fuego	69.965,6	71.569,5	75.925,2	6,1%	8,5%
CABA	322.894,2	130.009,0	141.448,1	8,8%	-56,2%
TOTAL	6.095.834,4	6.130.920,6	6.527.241,9	6,5%	7,1%

Fuente: elaboración propia en base a ME -SH - DNAP

Si el análisis es en valores constantes en pesos de diciembre 2022, pero de manera mensual, se observa una fluctuación importante, donde se remarcan crecimientos estacionales en mayo y/o junio durante los cinco años bajo análisis, dándose la mayor transferencia de recursos en junio de 2022 luego de un crecimiento mensual de +10,5% (precedido por un crecimiento de +10,2% y +12,6% en abril y mayo, respectivamente). Los otros picos, se dieron en junio de 2018 (+7,9%) y mayo de 2019 (+42,3%).

En la tendencia, se observa la caída sostenida durante los primeros ocho meses de 2020 producto de la pandemia a causa de la irrupción del COVID, con la menor transferencia de recursos en abril (tras una caída mensual de -4,1%) y marzo (-13,8%), para luego retomar el sendero de crecimiento, con meses altos en 2021 como junio (+12,6%), agosto (+19,0%) y diciembre (+11,6%).

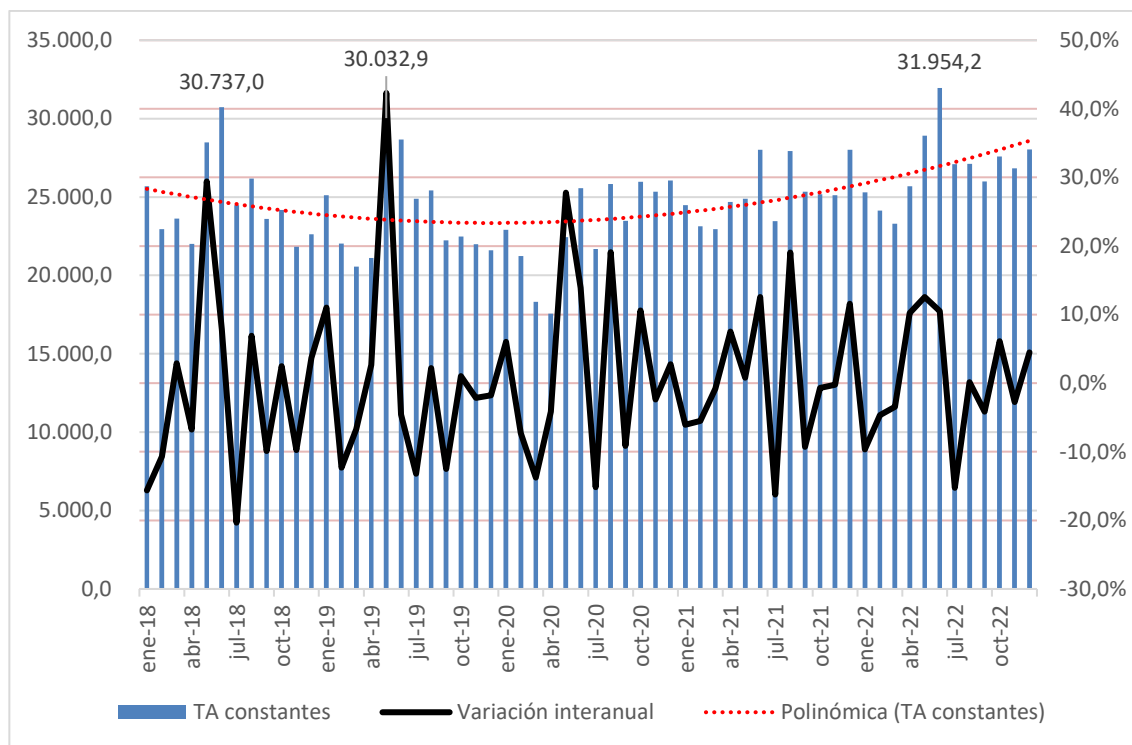


Gráfico 1, TA - Salta, en términos reales a valores constantes de diciembre de 2022

2.4 Las TA por provincias o regiones

Si consideramos las regiones en las cuales se divide el territorio argentino, y realizamos el análisis porcentual de las transferencias automáticas que percibieron en el lustro, podemos observar que la Patagonia es la zona que menos recursos recibe, luego le sigue la región de cuyo, el noreste, el noroeste y, por último, la región pampeana.

Cuadro 20, Porcentaje de TA por regiones

Regiones	2018	2019	2020	2021	2022
Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego)	8,2%	8,0%	8,1%	8,3%	8,3%
Cuyo (San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja)	11,0%	10,7%	10,8%	11,1%	11,2%

Noreste NEA (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes)	14,7%	14,4%	14,6%	15,0%	15,0%
Noroeste NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán)	17,1%	16,7%	16,9%	17,3%	17,4%
Pampeana (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, CABA)	49,0%	50,2%	49,5%	48,2%	48,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

Del cuadro anterior, la región pampeana a lo largo de la serie se lleva cerca del 50% de los recursos (con un piso de 48,2% y un máximo de 50,2%) pero, sin embargo, dicho territorio concentra cerca del 65% de la población convirtiéndola a la única de las cinco zonas que recibe menos recursos que el porcentaje de población que concentra. Ello se puede observar en el cuadro a continuación, donde la Patagonia en dicha cuenta se lleva 2,6% más recursos que población, la región de cuyo un 3,0%, el NEA un 5,8% y el NOA un 5,6%, y como mencionamos la región pampeana un 17,0% menos de recursos que de población.

Cuadro 21, Población y Recursos

Regiones	% Población	% Recursos	Dif. Rec. vs Pobl.
Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego)	5,7%	8,3%	2,6%
Cuyo (San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja)	8,2%	11,2%	3,0%
Noreste NEA (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes)	9,2%	15,0%	5,8%
Noroeste NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán)	11,8%	17,4%	5,6%
Pampeana (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, CABA)	65,2%	48,2%	-17,0%
Total, Provincias + CABA	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP - Censo 2022

En el caso de Salta, forma parte de la región del noroeste argentino, llevándose en el conjunto un 17,4% de los recursos de 2022. Del total de la región NOA, Tucumán se lleva un 25,9%, Santiago del Estero un 22,6% y recién se ubica en tercer lugar Salta con un 21,3%, completando el esquema Jujuy y Catamarca con 15,5% y 14,7%, respectivamente.

Del total de transferencias automáticas, Salta en el último lustro osciló entre el 3,6% y el 3,7% del total, levemente por debajo de lo que percibe por ejemplo Mendoza (3,8%/3,9%), pero bastante por debajo de Buenos Aires o Córdoba.

Cuadro 22, Salta

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022
Salta	3,7%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%
Jujuy	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%
Tucumán	4,4%	4,3%	4,4%	4,5%	4,5%
Catamarca	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,6%
Santiago del Estero	3,9%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%
Total Provincias del Noroeste	17,1%	16,7%	16,9%	17,3%	17,4%
Buenos Aires	20,0%	22,2%	22,4%	22,7%	22,6%
CABA	5,3%	5,2%	4,4%	2,1%	2,2%
Córdoba	8,6%	8,2%	8,2%	8,4%	8,4%
Mendoza	3,9%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%
Resto de Provincias	45,1%	43,9%	44,3%	45,5%	45,6%
Total, Provincias + CABA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

Así, en este capítulo se han expuestos distintos análisis de las transferencias automáticas que percibieron las provincias a lo largo del lustro 18-22. Si bien ha habido un crecimiento nominal y en términos reales, queda claro que algunas provincias perciben una nominalidad que evaluada per cápita pierde dimensión. El caso emblemático, es la provincia de Buenos Aires, que es la que más recursos recibe, pero que sus habitantes, luego de CABA, son los más perjudicados. Salta, es la 9° provincia con mayores recursos nominales, pero en términos per cápita es la 16° jurisdicción en el total del país.

3. ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS (TNA)

3.1 Las TNA nominales

En el capítulo anterior se analizaron las transferencias automáticas que reciben las provincias y que son parte de sus ingresos para financiar los gastos presupuestarios, pero a razón de la verdad, no son la única forma de recursos que perciben los gobiernos subnacionales por parte del gobierno nacional. La fuente más importante que complementa las TA viene dada por las transferencias no automáticas (TNA) producto de programas federales o decisiones discrecionales del mismo.

Producto de no seguir un patrón o una normativa determinada, las mismas pueden presentar una volatilidad distinta de las TA, incluso pueden no presentar un patrón año a año. En el caso de la serie analizada (lustro 2018-2022), en 2022 el total de TNA alcanzaron los \$ 759.246 millones, con un incremento respecto al año anterior de +45,3% y en el período las mismas se acrecentaron un +439,4%.

Considerando el año 2022, las provincias que más crecimiento interanual tuvieron fueron: Tucumán (+213,5%), Santiago del Estero (+112,7%) y Corrientes (+103,7%). Por el otro lado, vieron caer sus transferencias Neuquén (-25,2%), Córdoba (-22,1%), La Pampa (-21,9%), Chubut (-14,0%) y Salta (-5,1%). Buenos Aires percibió un incremento de +52,6% y CABA lo hizo en un +64,3% (por encima del promedio del total de las provincias).

Sin embargo, analizando el lustro 2018-2022, como ya hemos mencionado el total de incrementos fue de +439,4%, ubicándose entre las más beneficiadas San Luis (+1.032,1%), Tucumán (+812,8%) y La Rioja (+746,5%); y las de menor crecimiento con Jujuy (+97,9%), San Juan (+117,8%) y Chubut (+153,6%). Buenos Aires se ubicó por encima del promedio (+593,3%) y CABA ingresó en el lote de los de mayor crecimiento, con una variación de +737,6%. En el caso de Salta (+168,3%), sus transferencias no automáticas estuvieron 271,1 puntos porcentuales por debajo del total.



Cuadro 23, Transferencias no Automáticas
-en millones de pesos-

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022	Variación 2022 vs. 2021	Variación 2022 vs. 2018
Buenos Aires	42.487,6	52.751,7	165.910,6	193.031,5	294.555,6	52,6%	593,3%
Catamarca	2.770,3	2.562,6	4.369,0	7.483,4	10.814,2	44,5%	290,4%
Córdoba	8.988,7	14.462,5	21.377,7	35.132,5	27.385,1	-22,1%	204,7%
Corrientes	3.748,2	4.847,7	6.753,3	7.113,1	14.487,4	103,7%	286,5%
Chaco	5.914,6	5.094,6	12.358,0	20.456,5	28.520,1	39,4%	382,2%
Chubut	1.767,7	1.338,6	3.369,8	5.211,6	4.483,4	-14,0%	153,6%
Entre Ríos	6.793,3	6.625,0	15.447,6	15.474,2	24.212,3	56,5%	256,4%
Formosa	3.919,6	3.365,3	7.617,8	14.226,2	19.176,6	34,8%	389,2%
Jujuy	3.058,9	3.098,6	5.959,7	5.380,4	6.053,6	12,5%	97,9%
La Pampa	1.917,9	2.638,5	4.736,2	9.212,5	7.198,0	-21,9%	275,3%
La Rioja	4.298,2	5.466,2	12.219,6	21.178,2	36.382,5	71,8%	746,5%
Mendoza	3.689,1	5.082,8	7.755,3	8.642,0	10.393,0	20,3%	181,7%
Misiones	4.756,9	4.073,5	10.229,0	11.979,1	18.832,1	57,2%	295,9%
Neuquén	3.881,2	2.341,3	9.271,9	18.039,6	13.499,9	-25,2%	247,8%
Río Negro	2.053,1	5.158,5	4.871,7	4.847,2	8.784,1	81,2%	327,8%
Salta	4.595,1	3.439,1	8.514,3	12.992,5	12.326,9	-5,1%	168,3%
San Juan	4.320,9	458,6	6.863,2	8.409,8	9.409,5	11,9%	117,8%
San Luis	527,3	2.302,1	2.003,0	5.808,4	5.969,1	2,8%	1032,1%
Santa Cruz	1.855,4	8.379,9	6.442,9	10.351,7	11.715,6	13,2%	531,4%
Santa Fe	9.307,8	4.066,1	21.757,1	25.603,3	38.375,9	49,9%	312,3%
Santiago del Estero	3.492,9	1.189,4	8.366,6	10.095,0	21.471,7	112,7%	514,7%
Tucumán	3.925,9	5.421,2	14.414,9	11.430,7	35.837,2	213,5%	812,8%
Tierra del Fuego	1.412,9	3.888,7	2.878,8	2.984,7	4.900,5	64,2%	246,9%
CABA	11.277,8	14.228,4	15.783,5	57.480,6	94.461,4	64,3%	737,6%
TOTAL	140.761,5	162.280,7	379.271,4	522.564,8	759.245,5	45,3%	439,4%

Fuente: ME -SH - DNAP

Si consideramos el caso particular de la provincia de Salta, la situación no es la del común denominador de las provincias, donde en general las TNA crecieron nominalmente año tras año. En el período 18-22, las TNA para Salta, evidenciaron en 2019 una baja del -25,2%, luego en 2020 y producto de la pandemia donde el Gobierno Nacional giró mayores fondos a los subnacionales, las mismas crecen +147,6% y en 2021 lo hacen +52,6%, pero nuevamente en 2022 sufren otra caída del -5,1%. Ello lleva, entre las subas y las bajas, a que la variación 2022 vs. 2018 se ubique en +168,3%, por debajo del total de todas las provincias (+439,4%).

Cuadro 24, TNA Salta

en millones de pesos

Salta	Transferencias NO Automáticas	Variación Interanual
2018	4.595,1	
2019	3.439,1	-25,2%
2020	8.514,3	147,6%
2021	12.992,5	52,6%
2022	12.326,9	-5,1%
Variación 2022 vs. 2018		168,3%

Fuente: ME -SH - DNAP

3.2 Las TNA per cápita

Continuando con el análisis, y a los fines de estandarizar las transferencias no automáticas recibidas por cada una de las provincias, en el siguiente cuadro se exponen las mismas esbozadas en términos per cápita para cada jurisdicción a lo largo de la serie.

Puede observarse en el siguiente cuadro, que para el período 2018-2022 las TNA fluctúan sin un patrón uniforme entre provincias y por año, algunas jurisdicciones perciben todos los años mayores transferencias per cápita y otras, han sufrido en el intra-año, retroceso en los envíos de fondos.

Cuadro 25, Transferencias No Automáticas per cápita
-en pesos-

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022
Mendoza	1.893	2.580	3.896	4.299	5.159
Córdoba	2.440	3.885	5.685	9.250	6.882
Chubut	2.954	2.199	5.444	8.283	7.434
Jujuy	4.058	4.064	7.731	6.905	7.586
Salta	3.309	2.445	5.977	9.010	8.556
Santa Fe	2.673	1.159	6.152	7.185	10.790
San Luis	1.064	4.586	3.940	11.287	11.035
San Juan	5.652	593	8.785	10.652	11.500
Río Negro	2.819	6.989	6.516	6.403	11.527
Corrientes	3.404	4.363	6.025	6.293	12.097
Misiones	3.857	3.266	8.110	9.395	14.702
Buenos Aires	2.471	3.037	9.458	10.900	16.766
Entre Ríos	4.993	4.824	11.146	11.065	16.974
Neuquén	6.001	3.572	13.962	26.826	18.580
La Pampa	5.443	7.424	13.214	25.492	19.665
Santiago del Estero	3.645	1.228	8.552	10.215	20.371
Tucumán	2.373	3.237	8.506	6.667	21.041
Chaco	5.010	4.272	10.259	16.819	24.953
Catamarca	6.787	6.222	10.516	17.860	25.175
Tierra del Fuego	8.566	22.985	16.599	16.797	25.706
CABA	3.676	4.632	5.132	18.670	30.270
Formosa	6.586	5.607	12.587	23.321	31.642
Santa Cruz	5.338	23.496	17.618	27.622	35.132
La Rioja	11.216	14.074	31.051	53.125	94.597
Promedio	3.164	3.611	8.358	11.408	16.489

Fuente: ME -SH - DNAP / Proyecciones de población y Censo 2022.

En el lustro, se dan casos particulares, por ejemplo, los mendocinos en los últimos tres años son los que menos transferencias no automáticas per cápita percibieron (luego de arrancar segundos y pasar a sextos en 2019). Luego le siguen Córdoba, Chubut y Jujuy.

La provincia de Buenos Aires pasó del 5° y 7° lugar en el 2018 y 2019, respectivamente, a ubicarse en los puestos 15, 13 y 12 en los años siguientes. CABA,

por ejemplo, se situó en los puestos 12, 16, 3° en 2020 (entre los más perjudicados) para recomponer y llegar a la posición 19 y 21 en los años 2021/2022.

En el caso de Salta, luego de arrancar la serie en la novena posición entre las provincias que menos TNA per cápita percibieron, fluctúa en entre el 5° y 8° lugar, para terminar el 2022 nuevamente en el 5° lugar.

Para el año 2022, las provincias que más recursos no automáticos per cápita han recibido fueron La Rioja, Santa Cruz y Formosa. Por otro lado, once provincias han percibido por habitantes menos recursos que el promedio del total del país (Mendoza, Córdoba, Chubut, Jujuy, Salta, Santa Fe, San Luis, San Juan, Río Negro, Corrientes y Misiones).

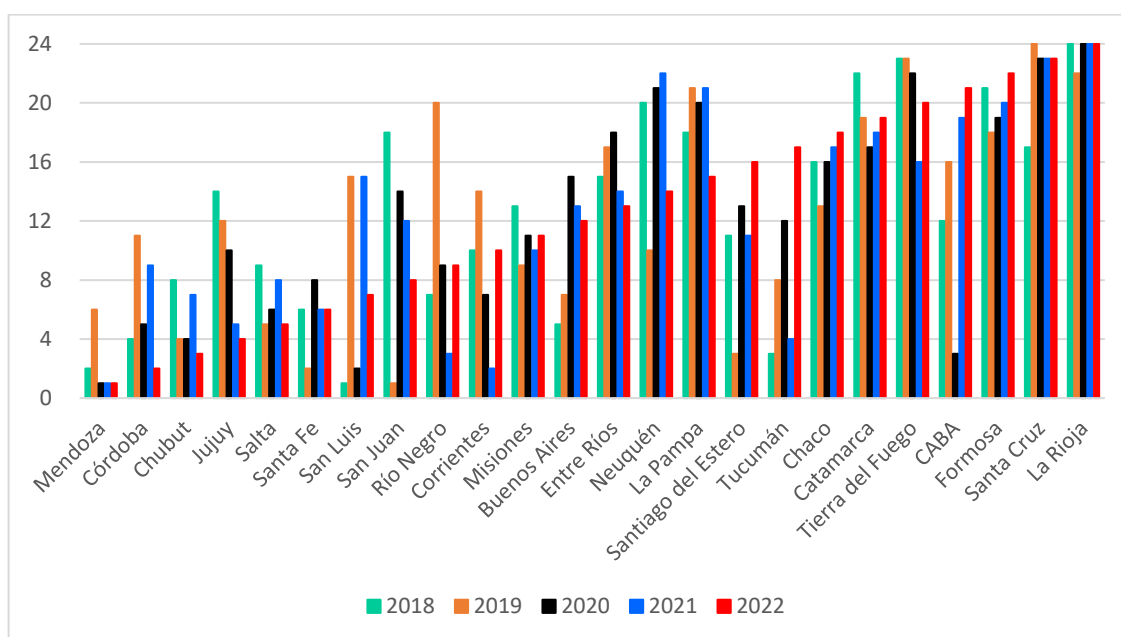


Gráfico 2, TNA – Posición por provincia por año, en transferencias no automáticas per cápita percibidas.

Un habitante de Salta, en 2022 percibió un 52% de lo que en promedio recibieron los habitantes del territorio nacional, es decir las TNA per cápita para Salta fueron de \$ 8.556 y las del promedio nacional se ubicaron en \$ 16.489, con casos en los extremos inferiores para los mendocinos con \$ 5.159 y en el superior, para los riojanos con \$ 94.597 (574% más que el promedio).

3.3 Las TNA reales

Analizando el comportamiento de las TNA, pero medidas en valores constantes en pesos de 2022, se observa que luego de la caída de -24,9% en 2019, en 2020 (pandemia) se incrementan fuertemente (+64,6% real i.a.) como política del Estado Nacional a los fines de amortiguar la caída en las TA y a su vez la ayuda para las

compras de insumos y equipamiento para afrontar las consecuencias del COVID. Los dos años siguientes, vuelven a mostrar caídas en las transferencias discrecionales, en 2021 un -7,2% y en 2022 un -15,7, ubicando las transferencias por encima de las remitidas en 2019, pero levemente por debajo de las enviadas en 2018. Eso se traduce en que en el lustro las mismas sufrieron un decremento real del -3,4%.

En el caso de Salta, el comportamiento es similar, pero más pronunciado. La caída en 2019 fue más alta (-51,3%) lo mismo que la recuperación del 2020 (+74,3%), en 2021 en vez de caída registro una suba (+2,8%), pero la merma del 2022 fue casi el triple de lo ocurrido en todas las provincias (-45,0%), ello termina arrojando que la provincia en el lustro bajo análisis sufrió un decrecimiento de las TNA del -51,9% en términos reales, ubicándose el valor del 2022 en el más bajo de los cinco años.

Cuadro 26, TNA en valores constantes

en millones de pesos constantes de 2022

Año	TNA Total	Variación REAL Interanual	TNA SALTA	Variación REAL Interanual
2018	785.623,8		25.646,2	
2019	589.864,9	-24,9%	12.500,5	-51,3%
2020	970.717,9	64,6%	21.791,6	74,3%
2021	901.022,7	-7,2%	22.402,0	2,8%
2022	759.245,5	-15,7%	12.326,9	-45,0%
Variación 2022 vs. 2018		-3,4%		-51,9%

Fuente: ME -SH - DNAP

Si el análisis es en valores constantes en pesos de diciembre 2022, pero de manera mensual, nuevamente nos encontramos con que las TNA no siguen ningún patrón ni ciclo y muestran una fluctuación importante. En la tendencia, se observa una caída sostenida en la serie bajo análisis, evidenciándose la menor transferencia de recursos en abril 2022 (tras una caída mensual de -86,3%), noviembre 2020 (-84,2%) y julio 2022 (-61,4), casualmente, dos meses en el último año donde las TNA para Salta han caído drásticamente. Los meses de transferencias no automáticas más elevados se registraron en marzo 2019 y 2020, junto con diciembre 2021.

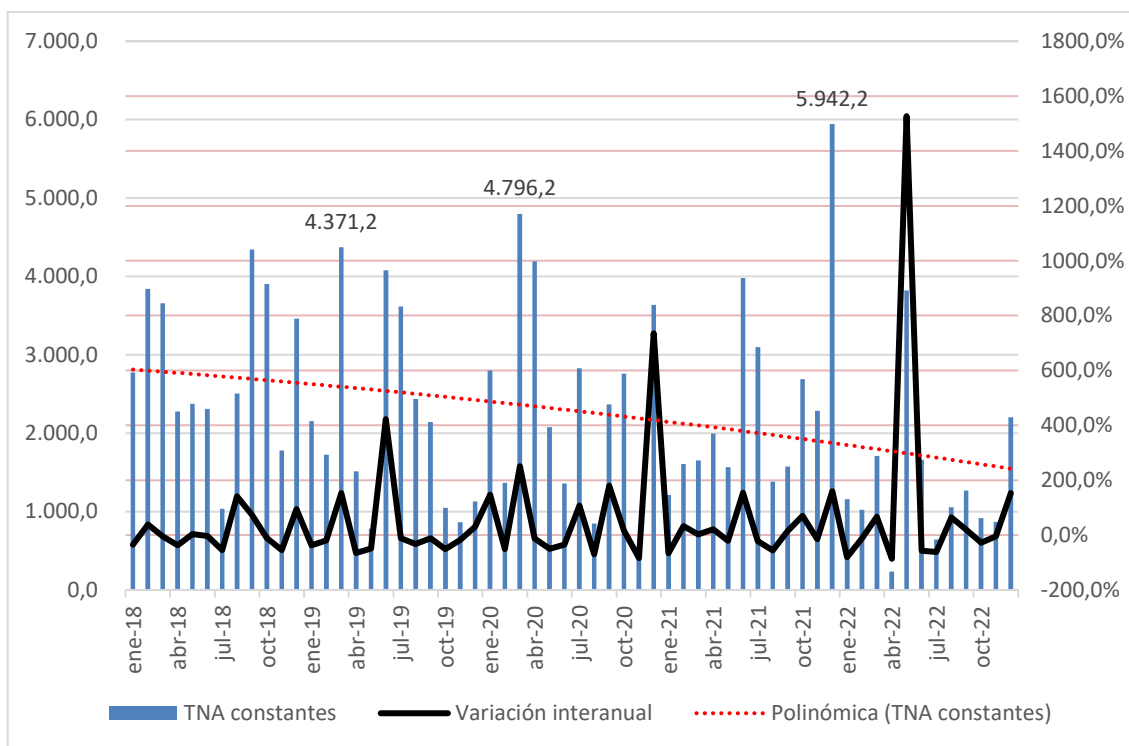


Gráfico 3, TNA - Salta, en términos reales a valores constantes de diciembre de 2021.

3.4 Las TNA por provincias o regiones

Un análisis de las Transferencias No Automáticas por regiones nos permitirá saber si la discrecionalidad del Gobierno Nacional presenta algún parámetro sectorizado o el envío de fondos es planificado para los gobiernos subnacionales sin importar el área en la que se encuentran.

Bajo la consideración de las regiones geográficas de la Argentina, la distribución de las TNA no sigue un patrón uniforme a lo largo de la serie. Si bien cada región fluctúa en torno a una banda (Patagonia entre el 7% y el 13%, Cuyo entre 7% y 9%, el Noreste entre 9% y 13%, el Noroeste entre 9% y 13% y la región Pampeana entre 57% y 65%), en el lustro 2018 – 2022, las mismas oscilan año a año.

Cuadro 27, Porcentaje de TNA por regiones

Regiones	2018	2019	2020	2021	2022
Patagonia (Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego)	7,8%	13,0%	7,1%	7,9%	5,7%

[Firma manuscrita]

Cuyo (San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja)	9,1%	8,2%	7,6%	8,4%	8,2%
Noreste NEA (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes)	13,0%	10,7%	9,7%	10,3%	10,7%
Noroeste NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán)	12,7%	9,7%	11,0%	9,1%	11,4%
Pampeana (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, CABA)	57,4%	58,4%	64,6%	64,3%	64,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

La región pampeana se lleva en 2022 un 64% de las TNA, con un piso en 2018 del 57,4% de las mismas, sin embargo, dicho territorio concentra más del 65% de la población convirtiéndola en una zona que recibe menos recursos que el porcentaje de población que concentra. Misma situación evidencia la región del noroeste, donde las TNA en 2022 alcanzaron el 11,4% luego del piso en 2021 del 9,1%, pero el NOA concentra el 11,8% de la población total del país, evidenciando que las TNA estuvieron por debajo de dicho parámetro.

Cuadro 28, Población y Recursos TNA.

Regiones	% Población	% Recursos	Dif. Rec. vs Pobl.
Patagonia (Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego)	5,7%	5,7%	0,0%
Cuyo (San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja)	8,2%	8,2%	0,0%
Noreste NEA (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes)	9,2%	10,7%	1,5%
Noroeste NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán)	11,8%	11,4%	-0,4%
Pampeana (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, CABA)	65,2%	64,0%	-1,2%
Total Provincias + CABA	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP - Censo 2022

Sin embargo, y continuando el análisis, del cuadro precedente se observa que tanto la región patagónica como la cuyana, se encuentran “compensadas” en los porcentajes de recursos por TNA que perciben y la población que habita en su territorio. De este modo, solamente los ciudadanos de la región del Noreste (Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes) resultaron beneficiados de percibir en porcentaje, más recursos que la población que lo habita.

Del total de transferencias no automáticas, Salta en el último lustro comenzó con un 3,3% en 2018, situación que se fue deteriorando hasta alcanzar el 1,6% de 2022. En este último año se ubica levemente por encima de Mendoza y Catamarca, pero muy por debajo de Córdoba o Santiago del Estero

Cuadro 29, TNA Salta

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022
Salta	3,3%	2,1%	2,2%	2,5%	1,6%
Jujuy	2,2%	1,9%	1,6%	1,0%	0,8%
Tucumán	2,8%	3,3%	3,8%	2,2%	4,7%
Catamarca	2,0%	1,6%	1,2%	1,4%	1,4%
Santiago del Estero	2,5%	0,7%	2,2%	1,9%	2,8%
Total Provincias del Noroeste	12,7%	9,7%	11,0%	9,1%	11,4%
Buenos Aires	30,2%	32,5%	43,7%	36,9%	38,8%
CABA	8,0%	8,8%	4,2%	11,0%	12,4%
Córdoba	6,4%	8,9%	5,6%	6,7%	3,6%
Mendoza	2,6%	3,1%	2,0%	1,7%	1,4%
Resto de Provincias	40,1%	37,0%	33,4%	34,6%	32,4%
Total Provincias + CABA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

Dentro de la región noroeste, paso de llevarse en 2018 más del 25% de los recursos, a ubicarse en 2022 en el 14,3% de lo que se lleva el área, como contrapartida Tucumán paso de llevarse el 22,0% en 2018 a percibir el 41,4% en 2022.

3.5 Las TNA a Salta en 2022

Dentro del esquema que venimos detallando, y a modo de ejemplificación, se detallaran las Transferencias no Automáticas que ha recibido la provincia de Salta durante el 2022. Del total percibido, el 39,0% proviene del Ministerio de Educación, donde la principal transferencia está dada por el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Le siguen las enviadas por el Ministerio de Obras Públicas (18,4%), el Ministerio de Desarrollo Social (18,2%), el Ministerio del Interior (10,7%) y el Ministerio de Salud (5,6%).

Cuadro 30, TNA Salta por Programa

Salta	2022		%
Ministerio de Educación	4.808,0		39,0%
Fondo Nacional de Incentivo Docente		3.485,2	72,5%
Fortalecimiento edilicio de Jardines Infantiles		364,1	7,6%
Otros programas de educación		958,7	19,9%
Ministerio de Obras Públicas	2.266,0		18,4%
Recursos Hídricos		1.324,7	58,5%
Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Publicas		525,4	23,2%
Otros programas de obras públicas		415,9	18,4%
Ministerio de Desarrollo Social	2.246,5		18,2%
Políticas Alimentarias		1.625,2	72,3%
Abordaje Territorial		441,2	19,6%
Otros programas de desarrollo social		180,1	8,0%
Ministerio del Interior	1.320,7		10,7%
Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional		1.320,7	100,0%
Ministerio de Salud	691,4		5,6%
Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles		324,9	47,0%
Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N°8853-AR/ BIRF N°9222-AR)		291,9	42,2%
Otros programas de salud		74,5	10,8%
Otras Jurisdicciones	994,4		8,1%
Total de TNA 2022	12.326,9	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

No obstante, la importancia de las TNA para la provincia y que básicamente, los principales programas apuntan a mejorar el salario de los y las docentes, a fortalecer las políticas alimentarias y la obra pública, dichas transferencias, salvo en el caso de los aportes para las obras en recursos hídricos, que representan el 8,2% del total del programa, el resto están por debajo del 6% del total que se envía por dichos conceptos a las provincias.

Por otro lado, estos cuatro programas representan aproximadamente el 63% de las TNA que percibe la provincia de Salta, quedando un 37% que llegan vía otras prestaciones. En el caso de del total de las provincias, los otros programas explican aproximadamente el 74% de las TNA.

Cuadro 31, TNA por Programa - Salta sobre el total

Concepto	Total TNA	Estructura % TNA	Salta	Estructura % Salta	Participación Salta / TNA
Fondo Nacional de Incentivo Docente	120.794,50	15,9%	3.485,20	28,3%	2,9%
Políticas Alimentarias	29.212,00	3,8%	1.625,20	13,2%	5,6%
Recursos Hídricos	16.096,10	2,1%	1.324,70	10,7%	8,2%
Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	34.529,20	4,5%	1.320,70	10,7%	3,8%
Otras	558.613,70	73,6%	4.571,20	37,1%	0,8%
Total de TNA 2022	759.245,50	100,0%	12.326,90	100,0%	1,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

Así luego de analizar las TNA, vemos que la incidencia de estas en las provincias cobra una vital importancia, pero que están atadas a las decisiones del gobierno nacional de llevar o no adelante programas que tengan impacto en la provincia o en la región, más allá de los recursos de programas transversales como lo es el FONID o los programas de asistencia alimentaria.

Handwritten signature and initials in the bottom left corner of the page.

4. DESARROLLO DE LOS RECURSOS EFECTIVOS (SUMA DE TA Y TNA) PERCIBIDOS POR LAS PROVINCIAS

4.1 Recursos efectivos (TA+TNA) nominales

Las jurisdicciones subnacionales no solo reciben los recursos coparticipables (Transferencias automáticas) sino que a dichos fondos se le adicionan las transferencias discrecionales que envía el gobierno nacional a través de las transferencias no automáticas.

Durante el lustro 18-22, las TA como porcentaje del total, alcanzaron su máximo en 2019 donde representaron el 90,9%, como contrapartida las TNA tocaron su mínimo con el 9,1%. El año 2020, producto de la pandemia consecuencia de la aparición del COVID-19 que produjo entre otras graves consecuencias, la caída de la recaudación de los tributos coparticipables, pero a su vez, la necesidad de las provincias de recibir recursos específicos para reforzar el endeble sistema sanitario, ello derivó en que las TNA se lleven el 14,5% del total de los envíos. En 2022, el reparto fue 89,6% y 10,4% para las TA y TNA, respectivamente, más en línea con lo ocurrido en 2019.

Cuadro 32, TA+TNA como porcentajes

Año	TA	TNA
2018	88,6%	11,4%
2019	90,9%	9,1%
2020	85,5%	14,5%
2021	87,2%	12,8%
2022	89,6%	10,4%

Fuente: ME -SH - DNAP

Considerando tanto las TA como las TNA, se puede observar que como se ha desarrollado en los dos capítulos precedentes, la variación de las transferencias automáticas presenta parámetros más estables en cambios los envíos discrecionales muestran una gran volatilidad.

Analizado lo ocurrido en los dos últimos años, la suma de ambas presenta una variación total de +78,7%, con nueve provincias que se ubican por debajo y las otras quince que superan dicho promedio, pero sacando los extremos (pico y valle), el rango de variación se encuentra entre 70% y 86%.

La provincia menos beneficiada resultó ser Neuquén, con un incremento interanual del +57,3%, producto de una suba en las TA del +82,0% (recordemos que el promedio fue +83,6%) pero una caída en las TNA de -25,2%. Le siguieron La Pampa (también con caída de TNA) y Santa Cruz.

Por el lado de las que mayor crecimiento experimentaron, se observa que Tucumán creció +92,7%, consecuencia de una suba en las TA del +84,1% y de las

TNA del +213,5%. Luego se encuentran Santiago del Estero y Corrientes, donde las TNA se incrementaron en más del 100% respecto al año anterior.

Cuadro 33, TA+TNA 2021-2022

-en millones de pesos-

Provincias	2021			2022			Var. 22 vs. 21
	TA	TNA	TOTAL	TA	TNA	TOTAL	
Buenos Aires	807.271,0	193.031,5	1.000.302,5	1.471.987,0	294.555,6	1.766.542,5	76,6%
Catamarca	90.390,1	7.483,4	97.873,5	166.946,5	10.814,2	177.760,7	81,6%
Córdoba	297.796,8	35.132,5	332.929,4	548.828,2	27.385,1	576.213,3	73,1%
Corrientes	128.055,4	7.113,1	135.168,6	234.656,1	14.487,4	249.143,5	84,3%
Chaco	168.941,1	20.456,5	189.397,6	310.889,1	28.520,1	339.409,2	79,2%
Chubut	54.713,8	5.211,6	59.925,5	99.735,1	4.483,4	104.218,5	73,9%
Entre Ríos	164.078,5	15.474,2	179.552,7	302.145,1	24.212,3	326.357,3	81,8%
Formosa	122.152,5	14.226,2	136.378,7	224.829,3	19.176,6	244.005,9	78,9%
Jujuy	95.404,4	5.380,4	100.784,8	175.440,8	6.053,6	181.494,5	80,1%
La Pampa	63.701,4	9.212,5	72.913,9	117.179,2	7.198,0	124.377,2	70,6%
La Rioja	68.804,4	21.178,2	89.982,6	126.616,9	36.382,5	162.999,4	81,1%
Mendoza	139.816,0	8.642,0	148.458,0	257.029,9	10.393,0	267.422,9	80,1%
Misiones	114.188,1	11.979,1	126.167,2	209.013,3	18.832,1	227.845,4	80,6%
Neuquén	60.206,9	18.039,6	78.246,5	109.576,9	13.499,9	123.076,8	57,3%
Río Negro	84.845,6	4.847,2	89.692,8	155.527,7	8.784,1	164.311,9	83,2%
Salta	131.661,6	12.992,5	144.654,1	241.479,2	12.326,9	253.806,1	75,5%
San Juan	112.151,7	8.409,8	120.561,5	206.560,5	9.409,5	215.970,0	79,1%
San Luis	75.506,2	5.808,4	81.314,6	138.782,6	5.969,1	144.751,7	78,0%
Santa Cruz	53.894,2	10.351,7	64.245,9	98.529,4	11.715,6	110.245,0	71,6%
Santa Fe	306.499,5	25.603,3	332.102,9	564.255,3	38.375,9	602.631,1	81,5%
Santiago del Estero	139.002,3	10.095,0	149.097,3	255.750,3	21.471,7	277.222,0	85,9%
Tucumán	159.750,1	11.430,7	171.180,8	294.109,9	35.837,2	329.947,1	92,7%
Tierra del Fuego	41.508,0	2.984,7	44.492,8	75.925,2	4.900,5	80.825,8	81,7%
CABA	75.401,1	57.480,6	132.881,7	141.448,1	94.461,4	235.909,6	77,5%
TOTAL	3.555.741,1	522.564,8	4.078.305,9	6.527.241,9	759.245,5	7.286.487,4	78,7%

Fuente: ME -SH - DNAP

En cuanto a la importancia de las Transferencias Automáticas y no Automáticas en el año 2022, para cada uno de los gobiernos subnacionales, podemos analizar el porcentaje de las mismas sobre el total. Así, Jujuy con unas TA de \$ 175.441 millones y unas TNA de \$ 6.054 millones, es la provincia donde estas últimas representan una participación menor dentro del total (3,3%), le siguen Mendoza (3,9%), San Luis (4,1%) y Chubut (4,3%).

Por el otro extremo, CABA con \$ 141.448 millones de TA y \$ 94.461 millones de TNA, presenta una composición de 60%-40%, respectivamente. En ellas se ven la importancia de las TNA sobre el total, le siguen La Rioja (22,3%), Buenos Aires (16,7%) y Neuquén (11,0%). Salta es la séptima provincia donde las TNA representan un menor peso (4,9%).

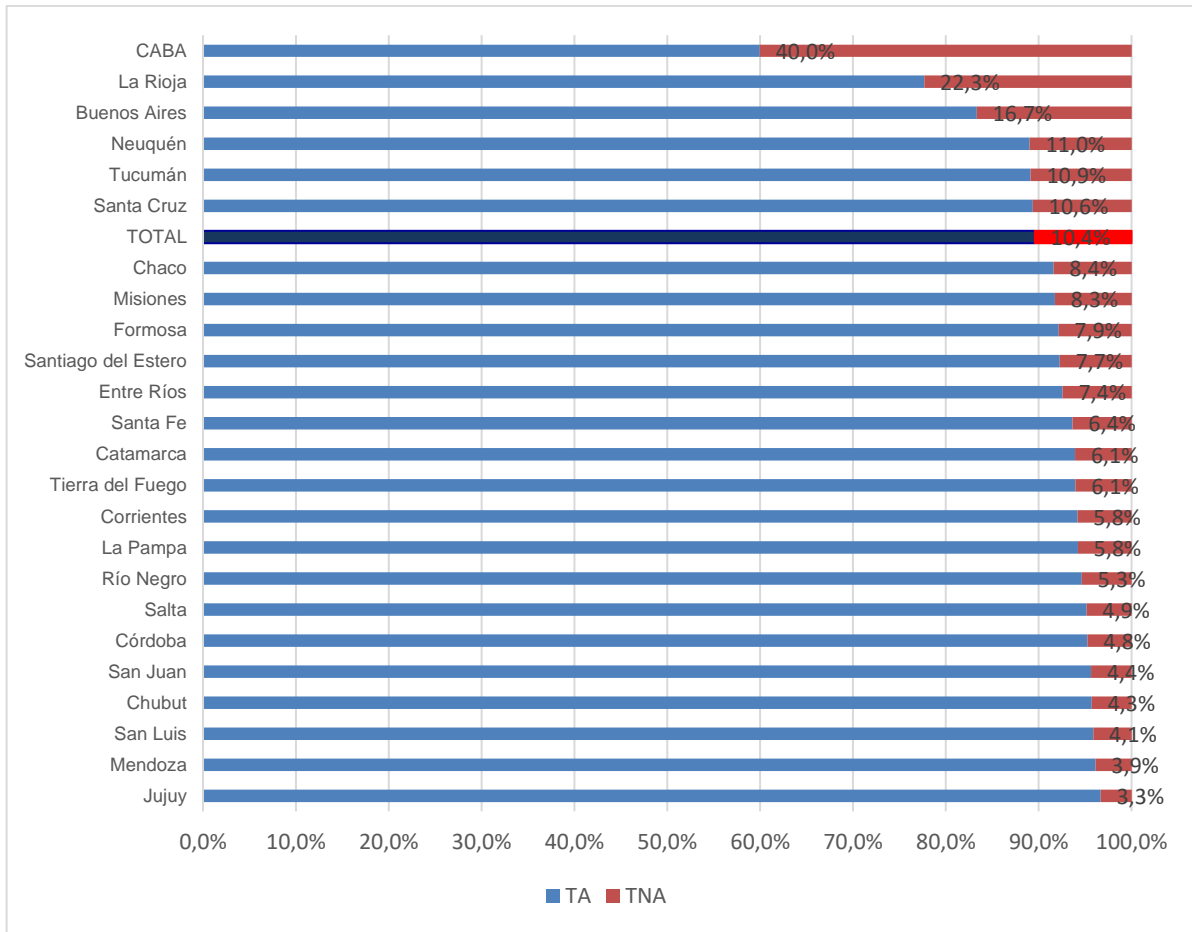


Gráfico 4, TA - TNA 2022 – Porcentaje percibido.

La cuantía de las Transferencias no Automáticas, si bien ayuda a las provincias y modifican sus recursos disponibles, provoca solamente una leve alteración en cuanto al total de los recursos percibidos en comparación con el resto de las jurisdicciones, salvo para el caso de CABA que es la décimo séptima en cuanto a las TA percibidas, pero luego de sumarle las TNA; se posiciona en el décimo segundo lugar.

Cuadro 34, Ranking de provincias según recursos percibidos

Provincias	2022		
	TA	TA + TNA	Variación
Buenos Aires	1	1	0
Catamarca	15	16	-1
Córdoba	3	3	0
Corrientes	10	10	0
Chaco	4	4	0
Chubut	22	23	-1
Entre Ríos	5	6	-1
Formosa	11	11	0
Jujuy	14	15	-1

[Handwritten signatures]

La Pampa	20	20	0
La Rioja	19	18	1
Mendoza	7	8	-1
Misiones	12	13	-1
Neuquén	21	21	0
Río Negro	16	17	-1
Salta	9	9	0
San Juan	13	14	-1
San Luis	18	19	-1
Santa Cruz	23	22	1
Santa Fe	2	2	0
Santiago del Estero	8	7	1
Tucumán	6	5	1
Tierra del Fuego	24	24	0
CABA	17	12	5

Fuente: ME -SH - DNAP

Para que CABA se reposicione de esa manera, pierden un peldaño Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan y San Luis. También logran reposicionarse ganando un lugar La Rioja, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán.

Así se evidencia, que salvo CABA que salto 5 peldaños, el resto de los reacomodamientos por las TNA, es subiendo o bajando una sola posición.

4.2 Las TA+TNA per cápita

Extendiendo las observaciones del impacto de las transferencias automáticas y no automáticas que reciben los gobiernos subnacionales, y con el objetivo de estandarizar se realiza el impacto de las mismas a nivel de individuos.

En el año 2022, al agregar las TNA cada ciudadano de las provincias en términos personales recibe más recursos que los que le correspondían sólo con las TA. En promedio las TNA per cápita representan el 11,6% de las TA per cápita. Sólo seis jurisdicciones se encuentran por encima de ese promedio, donde la más significativa es CABA (un 66,8% de las TA), seguida por La Rioja (28,7%), Buenos Aires (20,0%), completan el lote Neuquén, Tucumán y Santa Cruz.

En el otro extremo, las provincias donde las TNA per cápita representan menos sobre las TA, son San Luis (4,3%), Mendoza (4,0%) y Jujuy (3,5%).

En términos nominales, y para dimensionarlo mejor, por ejemplo, un ciudadano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2022 percibió por TA \$ 45.327 y por TNA \$ 30.270, completando un total de \$ 75.597 per cápita. En cambio, a un puntano por

TA le correspondieron \$ 256.575 y por TNA \$ 11.035, completando un total de \$ 267.610.

Cuadro 35, TA+TNA 2022 per cápita

Provincias	-en pesos-		
	2022 per cápita		
	TA	TNA	TOTAL
CABA	45.327,0	30.270,2	75.597,2
Buenos Aires	83.782,9	16.765,6	100.548,5
Mendoza	127.587,8	5.159,0	132.746,8
Córdoba	137.931,8	6.882,4	144.814,2
Neuquén	150.809,8	18.579,8	169.389,6
Santa Fe	158.653,7	10.790,3	169.444,0
Chubut	165.365,2	7.433,8	172.799,0
Salta	167.615,7	8.556,4	176.172,0
Misiones	163.169,3	14.701,5	177.870,8
Tucumán	172.682,2	21.041,2	193.723,4
Corrientes	195.946,3	12.097,5	208.043,8
Río Negro	204.086,7	11.526,7	215.613,4
Jujuy	219.863,1	7.586,4	227.449,5
Entre Ríos	211.819,7	16.974,1	228.793,7
Santiago del Estero	242.640,9	20.371,1	263.011,9
San Juan	252.446,7	11.499,7	263.946,5
San Luis	256.574,9	11.035,3	267.610,2
Chaco	272.002,8	24.952,8	296.955,6
Santa Cruz	295.464,5	35.132,1	330.596,6
La Pampa	320.142,6	19.665,5	339.808,1
Formosa	370.980,4	31.642,4	402.622,8
Catamarca	388.649,0	25.175,2	413.824,2
La Rioja	329.211,0	94.596,6	423.807,6
Tierra del Fuego	398.262,8	25.705,6	423.968,4
Promedio	141.758,8	16.489,3	158.248,1

Fuente: ME -SH - DNAP

El gráfico siguiente, muestra la dispersión entre las transferencias (automáticas y no automáticas) per cápita recibidas por cada gobierno subnacional en 2022 y la población que arrojó el censo 2022. En los extremos se encuentra Buenos Aires con el mayor nivel de población y la segunda jurisdicción con menores transferencias per cápita. CABA, Mendoza y Córdoba, tienen menos población y están entre las que menos TA+TNA por habitante perciben. En lado opuesto se encuentran Tierra del Fuego y La Rioja, con baja población, pero altos niveles de transferencias por habitantes.

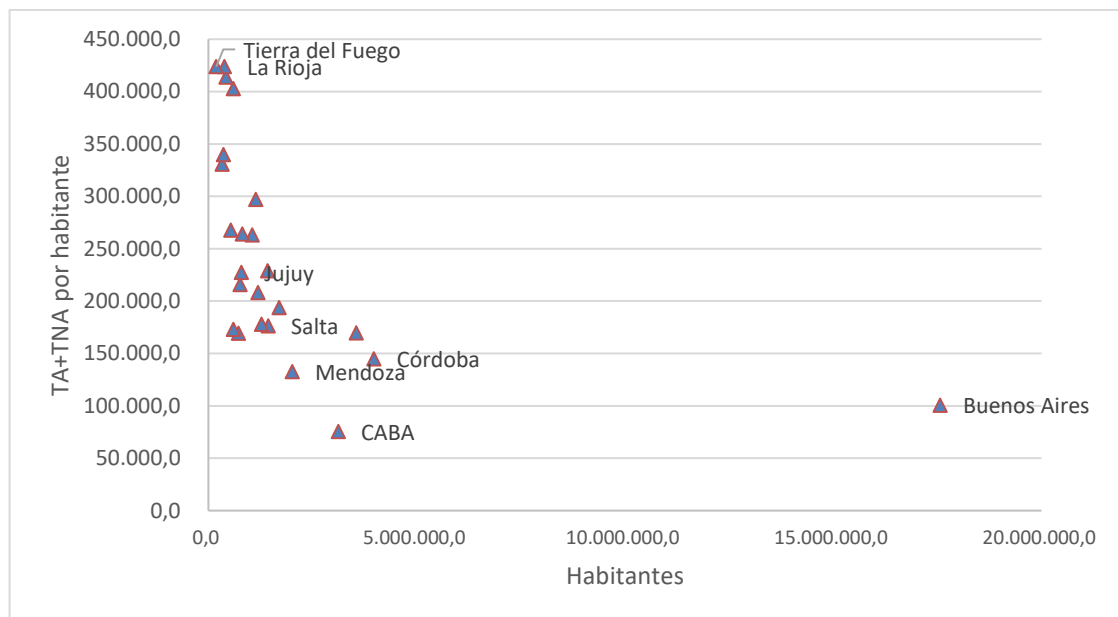


Gráfico 5, TA - TNA 2022 – Población – Dispersión.

Claramente las TNA suman a los pesos per cápita recibidos por cada ciudadano provincial, pero no obstante ello, la variación de la situación con y sin las mismas, presenta pequeñas variaciones. En el ranking de pesos por jurisdicción, puede observarse que sólo tres provincias ganan puestos mejorando la asignación a sus ciudadanos, La Rioja y Misiones, pasan de los puestos 4 a 2 y 18 a 16, respectivamente, y Entre Ríos del 12 al 11. En cambio, pierden un puesto Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy y Salta. Tierra del Fuego sigue en el primer puesto, con y sin TNA, y los habitantes de CABA son los que menos recursos per cápita perciben, pese a la importancia de las TNA en el total absorbidos.

Cuadro 36, Ranking provincial per cápita

Provincias	2022 per cápita		
	TA	TA + TNA	Variación
Buenos Aires	23	23	0
Catamarca	2	3	-1
Córdoba	21	21	0
Corrientes	14	14	0
Chaco	7	7	0
Chubut	17	18	-1
Entre Ríos	12	11	1
Formosa	3	4	-1
Jujuy	11	12	-1
La Pampa	5	5	0
La Rioja	4	2	2
Mendoza	22	22	0
Misiones	18	16	2
Neuquén	20	20	0
Río Negro	13	13	0
Salta	16	17	-1

San Juan	9	9	0
San Luis	8	8	0
Santa Cruz	6	6	0
Santa Fe	19	19	0
Santiago del Estero	10	10	0
Tucumán	15	15	0
Tierra del Fuego	1	1	0
CABA	24	24	0

Fuente: ME -SH - DNAP

4.3 Las TA+TNA reales

El comportamiento de las TA+TNA en términos reales a valores constantes en pesos de 2022, presenta una caída en 2019 de -5,3% respecto al año anterior. En 2020 como hemos visto, las TNA amortiguaron el golpe de la caída de la recaudación por la pandemia, y lograron que las mismas crezcan un +2,9%, senda de crecimiento que se mantuvo los dos años siguientes, con un aumento de las transferencias de 4,9% y 3,6%, respectivamente. La suma de los incrementos de los últimos cuatro años, permitieron un crecimiento punta a punta en el período analizado de +5,9%.

Cuadro 37, TA+TNA en valores constantes

en millones de pesos constantes de 2022

Año	TA + TNA Total	Variación REAL Interanual
2018	6.881.458,2	
2019	6.516.536,0	-5,3%
2020	6.705.540,2	2,9%
2021	7.031.943,3	4,9%
2022	7.286.487,4	3,6%
Variación 2022 vs. 2018		5,9%

Fuente: ME -SH - DNAP

4.4 Las TA+TNA por regiones

Al sumar las Transferencias no Automáticas a las Automáticas que perciben las provincias, pero analizándolo por regiones geográficas, podemos ver que, en 2022, el territorio pampeano es el único beneficiario, incrementando su participación en las transferencias del 48,2% a 49,8% (+1,6 p.p.) a costa del NOA que pierde -0,7 p.p., el NEA (-0,4 p.p.) y Cuyo y la Patagonia que pierden -0,3 p.p. cada una.

El peso de las TNA en un principio daría un indicio que, en vez de tener un efecto redistributivo a las zonas con menor desarrollo, está apuntado a reforzar la región pampeana, la más productiva del país.

Cuadro 38, Porcentaje de TA+TNA por regiones

-en millones de pesos-

2022				
Regiones	TA	%	TA+TNA	%
Patagonia (Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego)	539.294,4	8,3%	582.678,0	8,0%
Cuyo (San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja)	728.989,9	11,2%	791.144,0	10,9%
Noreste NEA (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes)	979.387,8	15,0%	1.060.404,0	14,6%
Noroeste NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán)	1.133.726,7	17,4%	1.220.230,3	16,7%
Pampeana (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, CABA)	3.145.843,0	48,2%	3.632.031,2	49,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

Al realizar el análisis, entre los recursos totales recibidos y la población que habita en cada región, podemos ver que la Patagonia, Cuyo, el NEA y el NOA, se llevan un mayor porcentaje que la población, situación inversa que vive la región pampeana, donde reside el 65,2% de la población y percibe el 49,8% de las TA y TNA distribuidas.

Los ciudadanos de la región del Noreste (Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes) fueron los más beneficiados, percibiendo la mayor proporción de recursos por sobre la población que lo habita.

Cuadro 39, Población y Recursos TA+TNA.

Regiones	% Población	% Recursos	Dif. Rec. vs Pobl.
Patagonia (Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego)	5,7%	8,0%	+2,6%
Cuyo (San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja)	8,2%	10,9%	+2,6%

Noreste NEA (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes)	9,2%	14,6%	+5,4%
Noroeste NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán)	11,8%	16,7%	+4,8%
Pampeana (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, CABA)	65,2%	49,8%	-15,4%
Total Provincias + CABA	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP - Censo 2022

4.5 Las TA+TNA a Salta

En lo referido a la provincia de Salta, en el lustro bajo estudio, si bien la fluctuación de las TNA fue importante, pasando de ser la octava provincia con mayores transferencias recibidas en 2018 a ubicarse en 2022 en la décimo cuarta (el mínimo fue en 2019, puesto 15), las mismas no han tenido una injerencia en el total de recursos que percibe la jurisdicción, quedando en el trienio 2018-2020 en la posición décima y en los años 2021-2022, en la novena posición.

Cuadro 40, Ranking TA – TNA para Salta

SALTA	2018	2019	2020	2021	2022
TA	10	10	10	9	9
TNA	8	15	11	10	14
TA + TNA	10	10	10	9	9

Fuente: ME -SH - DNAP

Sin embargo, la situación cambia cuando el análisis se realiza per cápita. Los habitantes salteños se ubican a lo largo de la serie en la posición 16 de 24, entre los que mayores recursos perciben por TA. Las TNA van en línea con la fluctuación y hacen que el total, la suma de TA y TNA, fluctúan entre la posición 16 (en 2018 y 2021), 17 (en 2019 y 2022) y la 18 (en 2020).

Cuadro 41, Ranking TA – TNA per cápita para Salta

SALTA	2018	2019	2020	2021	2022
TA	16	16	16	16	16
TNA	16	20	19	17	20
TA + TNA	16	17	18	16	17

Fuente: ME -SH - DNAP

Es decir, las TNA al ser la provincia de Salta una de las más perjudicadas en los últimos años, hacen que sus habitantes, pasen de una posición estable (16) a seguir cayendo en el ranking de las provincias que mayores recursos per cápita

perciben, ubicándola en 2022 en la diecisiete (siendo la más baja en 2020, puesto dieciocho).




5. EVALUACIÓN PUNTUAL DEL CASO PROVINCIAL.

5.1 Transferencias Automáticas y no Automáticas (TA+TNA) nominales – Caso Salta

A lo largo de los capítulos precedentes se ha realizado un análisis pormenorizado de las transferencias por mandato normativo y las discrecionales que el gobierno nacional envía a los subnacionales.

La provincia de Salta osciló en las transferencias automáticas, durante el lustro 2018-2022 en torno al 3,7% de las totales, salvo para los años 2019 y 2020 que cayó levemente al 3,6%. En 2022, las mismas alcanzaron los \$ 241.479,2 millones.

La situación con las Transferencias no Automáticas no siguió el mismo camino de estabilidad, por el contrario, Salta arrancó llevándose un 3,3% de las TNA totales, pero ese escenario fue deteriorándose con 2019-2020 en torno al 2,1% y 2,2% respectivamente, una leve mejoría en 2021 (2,5%), para concluir en el porcentaje más bajo de la serie en 2022, cuando se llevó el 1,6% del total.

Esto mismo puede verse en el porcentaje que representan las TA o las TNA sobre el total, cuando en 2018 la relación era cercana a 90/10, en 2022 la misma se aproxima a 95/5.

La cuantía de las TNA respecto a las TA hace que, si bien las no automáticas hayan ido perdiendo participación en el total, al acumular TA+TNA, Salta percibe entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales menos en el reparto total, que el porcentaje que se lleva de las transferencias automáticas. Luego del máximo del 3,6% en 2018 y el mínimo de 3,4% en 2020, la participación se estabiliza en el 3,5% del total de los recursos transferidos.

Cuadro 42, TA+TNA como porcentajes

-en millones de pesos-

Salta	2018	2019	2020	2021	2022
Transferencias Automáticas	40.026,7	58.496,8	81.082,3	131.661,6	241.479,2
Transferencias no Automáticas	4.595,1	3.439,1	8.514,3	12.992,5	12.326,9
% TA	89,7%	94,4%	90,5%	91,0%	95,1%
% TNA	10,3%	5,6%	9,5%	9,0%	4,9%
TA % sobre el TOTAL	3,7%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%
TNA % sobre el TOTAL	3,3%	2,1%	2,2%	2,5%	1,6%
TA + TNA % sobre el TOTAL	3,6%	3,5%	3,4%	3,5%	3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

5.2 Transferencias Automáticas y no Automáticas (TA+TNA) en valores constantes – Caso Salta

Analizando los recursos percibidos en términos constantes (en pesos de 2022), las transferencias automáticas durante el lustro analizado crecen +8,1%, pese a que en los dos primeros años las mismas sufrieron bajas de -4,8% en 2019 y de -2,4% en 2020. El crecimiento de los años 21 y 22 (+9,4% y +6,4%) sobre compensaron lo ocurrido anteriormente. Como ya hemos mencionado, las TNA suelen ser más heterogéneas en su evolución, en el caso particular de Salta, luego una fuerte caída en 2019 (-51,3%) y una recuperación en 2020 (+74,3%), la leve variación de 2021 (+2,8%) y la fuerte caída de 2022 (-45,0%) hacen que en el período 2018-2022 las mismas sufran una caída real de -51,9%.

Este efecto combinado, hacen que, al sumarse, según el nivel de variación de las TNA compense o sobre compense la caída o crecimiento de las TA, aunque por la cuantía de cada una de ellas, hacen que las automáticas tengan mayor peso. Por ejemplo, en 2019 la caída de las dos hace que interanualmente las transferencias totales caigan un -9,6%. En 2020 ante la caída de las TA por efecto del desplome de la actividad por el COVID, el fuerte incremento de las TNA hizo que las transferencias totales subieran +1,9%. En 2021, con crecimiento real de ambas, las totales obviamente crecen (+8,8%) y en 2022, el fuerte decrecimiento de las TNA no malogra el buen desempeño de las TA, haciendo que la suma de ambas, crezcan +1,8%.

Cuadro 43, TA+TNA como porcentajes

-en millones de pesos constantes de 2022-

Salta	TA	Variación interanual	TNA	Variación interanual	TA + TNA	Variación interanual
2018	223.398,8		25.646,2		249.045,0	
2019	212.626,9	-4,8%	12.500,5	-51,3%	225.127,3	-9,6%
2020	207.524,4	-2,4%	21.791,6	74,3%	229.316,0	1,9%
2021	227.015,1	9,4%	22.402,0	2,8%	249.417,2	8,8%
2022	241.479,2	6,4%	12.326,9	-45,0%	253.806,1	1,8%
Variación 2022 vs. 2018		8,1%		-51,9%		1,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP

En el período 2018-2022, la suma de las TA+TNA crece +1,9%, sobre pesando el crecimiento de las automáticas (+8,1%) por sobre la caída de las discrecionales (-51,9%).

5.3 Transferencias Automáticas y no Automáticas (TA+TNA) per cápita – Caso Salta

Respecto a las transferencias normalizadas por la cantidad de ciudadanos de cada provincia, en el caso de Salta se da que en 2018 se le adicionan \$ 3.309 per cápita a través de las TNA, suma que es menor en 2019, subiendo en 2020/2021, para en 2022 ser menor nominalmente que en el año anterior. La cuantía de las TNA sólo en 2018 supera levemente el 10% para luego ir cayendo hasta el mínimo de 4,9% en 2022.

Cuadro 44, TA+TNA per cápita

en pesos

SALTA	TA	TNA	TOTAL
2018	28.827	3.309	32.136
2019	41.588	2.445	44.033
2020	56.924	5.977	62.901
2021	91.306	9.010	100.316
2022	167.616	8.556	176.172

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME -SH - DNAP y Censo

Como se ha ido mencionando, la cuantía de las transferencias no automáticas no es tan significativa como la de las automáticas, pero en el caso particular de Salta, donde en el lustro se ubica siempre en el puesto 16 (de las 24 provincias) entre las que mayores recursos percibe, la incidencia de las TNA (puestos 16, 20, 19, 17 y 20, correlativamente), hacen que los ciudadanos salteños en tres de los cinco años, pierdan escalones en esa distribución. En 2019 y 2022, pasaron al puesto 17, pero en 2020, la merma en las TNA hizo que se ubique en el puesto 18.

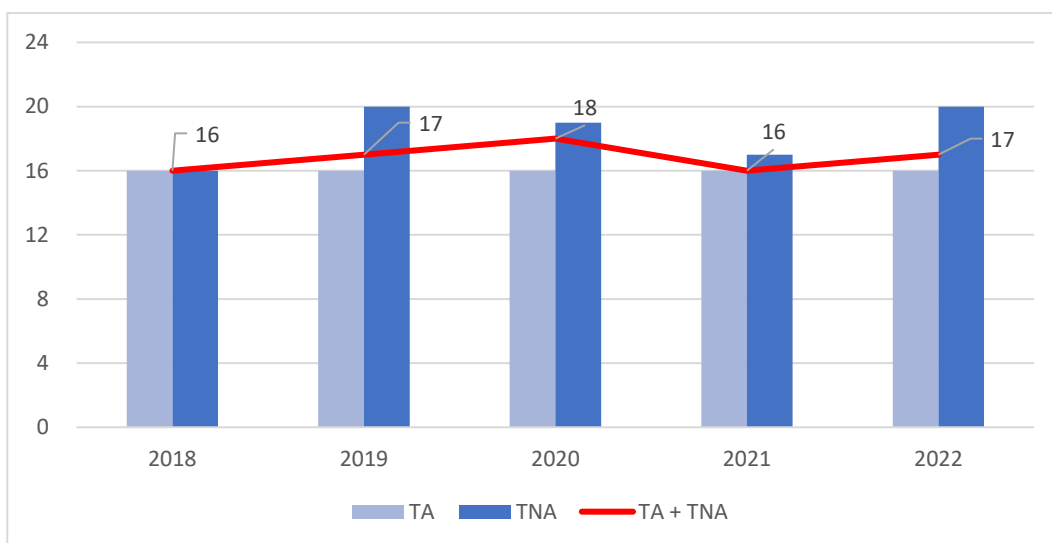


Gráfico 6, Ranking para Salta, de TA+TNA percibidas.

5.4 Las finanzas públicas de la provincia de Salta

Las transferencias tanto automáticas como las no automáticas que el Gobierno Nacional realiza a favor de las provincias, para las mismas representan parte de los recursos presupuestarios que cuentan año a año para llevar adelante sus acciones presupuestarias.

En esta sección haremos un breve repaso del desempeño de las cuentas públicas de la provincia de Salta (en el anexo puede observarse el Esquema Ahorro Inversión Financiamiento para el lustro 2018-2022).

Para el período 2018-2022, Salta muestra un resultado económico superavitario (los ingresos corrientes superaran a los gastos corrientes), llegando en 2022 a \$ 28.665 millones (un 96,7% por encima del registrado en 2021). El resultado primario, es decir el total de los ingresos menos los gastos neteados del pago de intereses por servicios de la deuda, también ha sido superavitario durante el lustro bajo estudio, alcanzando en 2022 los \$ 13.323 millones (+18,9% respecto al del 2021).

Cuadro 45, AIF Resultados

-en millones de pesos-

Concepto	Cierre 2018	Cierre 2019	Cierre 2020	Cierre 2021	Cierre 2022
Resultado Económico	5.655	2.610	3.614	14.570	28.665
Resultado Primario	6.357	1.714	3.987	11.209	13.323
Resultado Financiero	4.192	-1.526	96	6.670	4.241

Fuente: elaboración propia, datos de Contaduría General y la Oficina Provincial de Presupuesto

El resultado financiero (el total de los ingresos comparado con el total de los gastos) pasó de ser superavitario en 2018 a deficitario en 2019 (- \$ 1.526 millones). En 2020 se registró técnicamente un equilibrio y en 2021 se retornó la senda del superávit, sin embargo, en 2022 los \$ 4.241 recaudados por sobre los erogados, representaron una caída del -36,4% respecto al año anterior. Ello producto de que los recursos totales ascendieron a \$ 366.630 millones con un crecimiento interanual de +88,8% y los gastos totales fueron de \$ 362.389 millones, y un crecimiento respecto al 2021 de +93,2%.

Gráficamente se ve como el resultado económico es creciente luego del valle de 2019. El primario tiene un comportamiento similar, pero más amesetado y con menor despegue. Y el resultado financiero es más fluctuante, con déficit en 2019 y una caída en 2022 respecto a lo ocurrido en 2021.

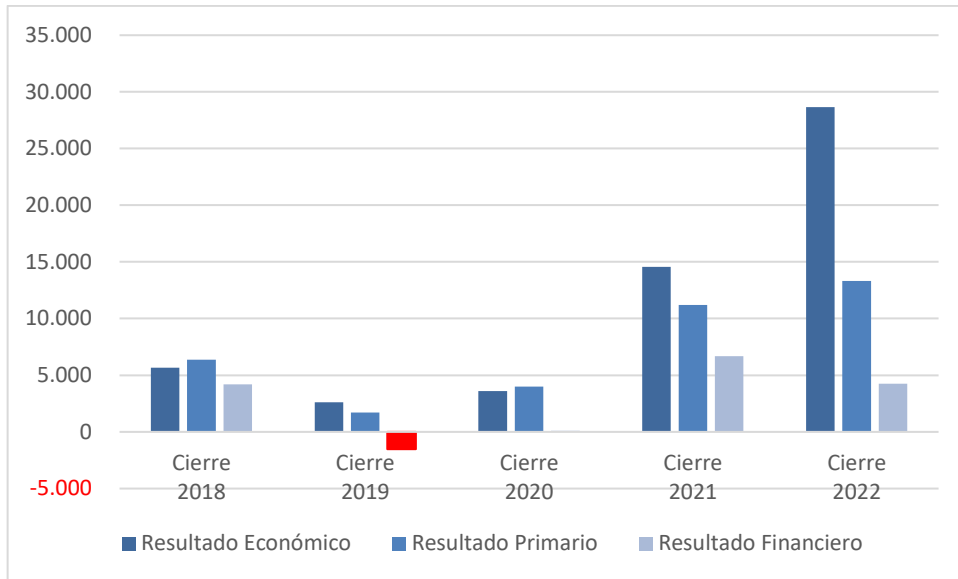


Gráfico 7, Salta, resultados cuenta AIF.

Sin embargo, cuando el análisis lo realizamos en términos constantes a valores de 2022, si bien el comportamiento es similar, en el cuadro que se expone a continuación, puede verse que el mejor desempeño estuvo dado en 2018, con fuertes superávits económico, primario y financiero. En 2022 se evidencia una mejora en términos reales del resultado económico, pero un empeoramiento de los superávits primario y financiero.

Cuadro 46, AIF Resultados en términos constantes.

-en millones de pesos constantes de 2022-

Concepto	Cierre 2018	Cierre 2019	Cierre 2020	Cierre 2021	Cierre 2022
Resultado Económico	31.562	9.488	9.249	25.122	28.665
Resultado Primario	35.480	6.231	10.204	19.327	13.323
Resultado Financiero	23.395	-5.546	246	11.500	4.241

Fuente: elaboración propia, datos de Contaduría General y la Oficina Provincial de Presupuesto

La composición de los recursos, salvo para el 2018 donde los de capital representaron un 6,7% del total, en el resto de los años ese valor no supera el 2,7%, terminando la serie en un 2,3%. Por el lado de los gastos, la serie arranca con un 9,6% destinado a los gastos de capital, luego cae a un mínimo de 4,1% en 2020 y se logra en 2022 un valor cercano a la inicial, superando el 9,0%.

Cuadro 47, Porcentaje de recursos y gastos entre corrientes y de capital.

Concepto	Cierre 2018	Cierre 2019	Cierre 2020	Cierre 2021	Cierre 2022
Recursos Corrientes	93,3%	97,3%	98,9%	98,5%	97,7%
Recursos de Capital	6,7%	2,7%	1,1%	1,5%	2,3%

Gasto Corriente	90,4%	92,7%	95,9%	94,2%	90,9%
Gasto de Capital	9,6%	7,3%	4,1%	5,8%	9,1%

Fuente: elaboración propia, datos de Contaduría General y la Oficina Provincial de Presupuesto

En 2022, dentro de los recursos, la participación de los tributarios (86,6%) explican en gran parte el total de los mismos, seguido en importancia por las rentas de la propiedad (4,8%) y las transferencias corrientes (3,2%). Dentro de los tributarios, se destacan los relacionados con la producción, consumo y transacciones (un 23,7% de los tributarios) y los de origen nacional (72,9% de los tributarios) donde se registra la coparticipación y los fondos especiales.

Dentro de los gastos, la mayor incidencia se la llevan las remuneraciones (en 2022, representaron un 55,9% del total), seguidas de las transferencias corrientes (25,0%) y la inversión real directa (8,5%).

En cuanto a la finalidad del gasto, en 2022 el mismo estuvo orientado principalmente a los servicios sociales (un 57%), donde las funciones destacadas fueron la educación y cultura y la salud. Luego se ubicó en orden de importancia la finalidad administración gubernamental (22%) con las funciones relaciones interiores y la judicial; los servicios de seguridad (13%) con las funciones seguridad interior y el sistema penal; los servicios económicos (5%) destacándose las funciones de transporte y las de comercio, turismo y otros servicios; por último, la finalidad destinada a los servicios de la deuda se llevó el 3%.



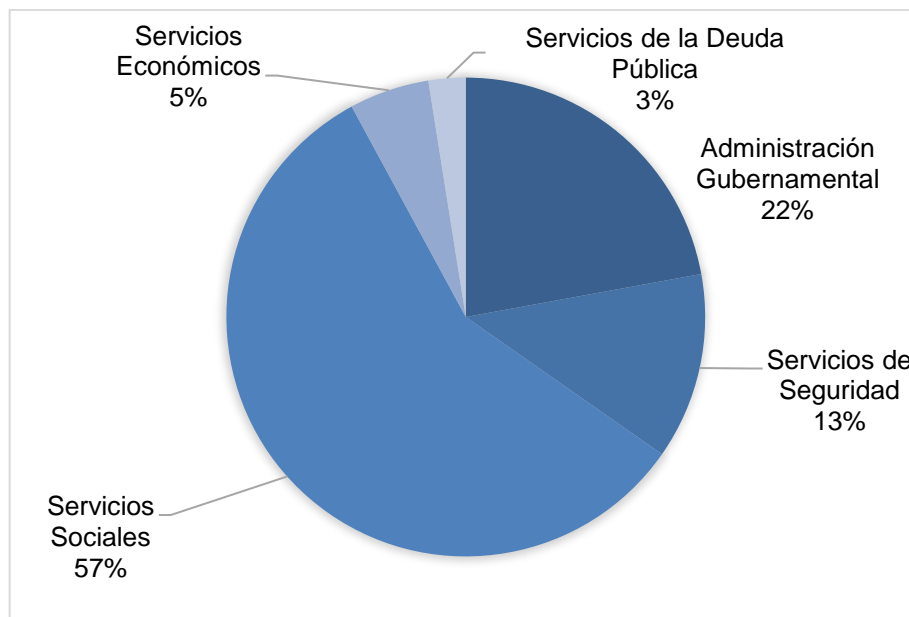



Gráfico 8, Salta, finalidad del gasto en 2022

6. DESARROLLO DE HIPOTESIS: QUE SITUACIÓN LE HUBIERA CORRESPONDIDO EN CASO DE A) TOMAR LOS PARÁMETROS DE LA LEY N° 20.221 O B) REALIZAR UNA TRANSFERENCIA DE RECURSOS EN BASE A ALGO SIMPLE COMO EL TOTAL DE LA POBLACIÓN

En los capítulos precedentes se ha ido mencionando en distintas oportunidades que, desde la modificación de la Ley – Convenio N° 20.221 (1973) por la Ley N° 23.548 en 1988, no se han vuelto a establecer criterios objetivos de reparto para los recursos coparticipables entre la Nación y las provincias, y luego entre éstas.

La manda constitucional incluida en la reforma de 1994, estableció que “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, situación que como se ha ilustrado no se ha cumplimentando desde entonces.

Por ello, en esta sección se analizarán distintas opciones que al menos establezcan parámetros objetivos de reparto.

6.1 Transferencias Automáticas según los parámetros de la Ley N° 20.221

Una primera alternativa que se plantea es volver a los criterios que se consideraron en la normativa de 1973, la Ley N° 20.221. La misma establecía un 65% por población, un 25% por brecha de desarrollo y un 10% por dispersión poblacional, siempre que las provincias estuvieran por debajo del promedio.

Si nos paramos en el 2022, incorporamos Tierra del Fuego y CABA, y aplicamos esos criterios y sin entrar a considerar que ciertos indicadores de brecha de desarrollo deberían reverse (como se profundizará en el próximo capítulo), y lo comparamos con lo ocurrido en 1973, la recomposición de la coparticipación vería un cambio donde nueve provincias al menos mejorarían +0,1 puntos porcentuales (donde se destaca Jujuy, Corrientes y Mendoza, con +1,1 p.p., +0,8 p.p. y +0,6 p.p., respectivamente), diez que pierden al menos -0,4 puntos porcentuales (Buenos Aires -3,2 p.p., Santa Fe -1,8 p.p. y Córdoba -1,0 p.p., son las más perjudicadas), tres quedarían prácticamente iguales (Santiago del Estero, Tucumán y San Luis) y como hemos mencionado dos se incorporación a la distribución.

Cuadro 48, TA estimado por parámetros Ley N° 20.221

Provincias	% de Participación 1973	% de Participación 2022	Dif. 2022 / 1973
Buenos Aires	28,0%	24,8%	-3,2%

Catamarca	1,9%	1,5%	-0,4%
Córdoba	8,9%	7,9%	-1,0%
Corrientes	3,8%	4,6%	0,8%
Chaco	4,1%	4,6%	0,4%
Chubut	1,9%	1,4%	-0,5%
Entre Ríos	4,6%	4,0%	-0,6%
Formosa	2,3%	2,4%	0,1%
Jujuy	2,2%	3,3%	1,1%
La Pampa	1,8%	1,1%	-0,7%
La Rioja	1,7%	1,3%	-0,4%
Mendoza	4,7%	5,4%	0,6%
Misiones	3,0%	3,4%	0,4%
Neuquén	1,7%	2,0%	0,3%
Río Negro	2,3%	1,9%	-0,4%
Salta	3,7%	4,3%	0,5%
San Juan	2,6%	2,8%	0,2%
San Luis	1,8%	1,8%	-0,0%
Santa Cruz	1,4%	0,7%	-0,7%
Santa Fe	9,1%	7,3%	-1,8%
Santiago del Estero	4,0%	4,0%	-0,0%
Tucumán	4,6%	4,5%	-0,0%
Tierra del Fuego		1,0%	1,0%
CABA		4,4%	4,4%
Total	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia, Ley N° 20221

Cuando evaluamos la situación actual (distribución secundaria en 2022) de las TA con lo que ocurriría, si el parámetro fuera equivalente al de la Ley N° 20.221, podemos observar que: ocho provincias se verían beneficiadas recibiendo mayores recursos (destacándose Buenos Aires, +2,3 p.p.; CABA, +2.2 p.p. y Mendoza, +1,4 p.p.), Salta sería la sexta jurisdicción que mayor ganancia tendría, con un incremento de 0,6 puntos porcentuales. Santiago del Estero y Tucumán, se mantendrían casi neutrales; y catorce gobiernos subnacionales se verían perjudicados, dándose la mayor pérdida en Santa Fe, -1,4 p.p.; Catamarca, -1,1 p.p. y Formosa, con -1,0 p.p.

Cuadro 49, TA estimado por parámetros Ley N° 20.221 vs. 2022

Provincias	TA 2022	TA 2022 dist. por Ley 20221	Dif. %
Buenos Aires	22,6%	24,8%	2,3%
Catamarca	2,6%	1,5%	-1,1%
Córdoba	8,4%	7,9%	-0,5%
Corrientes	3,6%	4,6%	1,0%
Chaco	4,8%	4,6%	-0,2%
Chubut	1,5%	1,4%	-0,2%
Entre Ríos	4,6%	4,0%	-0,6%
Formosa	3,4%	2,4%	-1,0%

Jujuy	2,7%	3,3%	0,6%
La Pampa	1,8%	1,1%	-0,7%
La Rioja	1,9%	1,3%	-0,7%
Mendoza	3,9%	5,4%	1,4%
Misiones	3,2%	3,4%	0,2%
Neuquén	1,7%	2,0%	0,3%
Río Negro	2,4%	1,9%	-0,5%
Salta	3,7%	4,3%	0,6%
San Juan	3,2%	2,8%	-0,4%
San Luis	2,1%	1,8%	-0,4%
Santa Cruz	1,5%	0,7%	-0,8%
Santa Fe	8,6%	7,3%	-1,4%
Santiago del Estero	3,9%	4,0%	0,0%
Tucumán	4,5%	4,5%	0,0%
Tierra del Fuego	1,2%	1,0%	-0,2%
CABA	2,2%	4,4%	2,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia, Ley N° 20221

Un mayor detalle de lo que ocurriría con Salta, se ve ejemplificado en el cuadro que se expone a continuación.

Cuadro 50, Caso Salta - TA estimado por parámetros Ley N° 20.221

-en millones de pesos y per cápita en pesos-

Salta	2018	2019	2020	2021	2022
Recursos percibidos	40.027	58.497	81.082	131.662	241.479
Total Recursos Pcias y CABA	1.092.200	1.630.516	2.240.665	3.555.741	6.527.242
% percibidos Salta	3,7%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%
Población Salta	1.388.532	1.406.584	1.424.397	1.441.988	1.440.672
Recursos per cápita Salta	28.827	41.588	56.924	91.306	167.616
SALTA con 4,27% (Ley N° 20221 de 1973 actualizada) sobre total provinciales	46.637	69.623	95.676	151.830	278.713
Recursos Incrementales	6.610	11.126	14.594	20.169	37.234
SALTA con 4,27% per cápita	33.587	49.498	67.170	105.292	193.461
Recursos Incrementales per cápita para SALTA	4.761	7.910	10.246	13.987	25.845

Fuente: ME -SH - DNAP / Proyección de Población INDEC - Censo 2022

Si en cada año, la provincia de Salta hubiera recibido los 4,27% del total de los recursos que surgen de la estimación bajo los parámetros de la Ley N° 20.221 en vez de los entre 3,6% y 3,7% que percibió realmente, en 2018 se hubiera beneficiado con \$ 6.610 millones, secuencia que se va incrementando hasta llegar en 2022 a una cuantía mayor de \$ 37.234 millones.

Como dato complementario, y si bien en un contexto inflacionario la nominalidad pierde en parte la relevancia, a lo largo del período analizado, la provincia de Salta hubiera recibido en el orden de \$ 89.733 millones de pesos adicionales a los percibidos por coparticipación de impuestos.

Esto, analizado para cada ciudadano salteño, se traduce, por ejemplo, a pasar en 2018 de \$ 28.827 a \$ 33.587 (+16,5%, y +\$ 4.761 por habitante) o en 2022 pasar de \$ 167.616 a \$ 193.461 (+15,4%, y +\$ 25.845) potenciando los recursos disponibles para invertir, mejorar el resultado financiero, potenciar gastos de distintas finalidades y funciones, etc.

Realizando algunas cuentas, proyecciones y reestimaciones, si esto hubiera sucedido, por ejemplo, el Gobierno de Salta, manteniendo todos los otros parámetros iguales, hubiera tenido en 2018 y 2020/2021/2022 un mayor resultado financiero superavitario, y revertido el déficit de 2019 alcanzando un superávit. Por otro lado, dado que con los mayores recursos todos los años la provincia hubiera mantenido sus cuentas en equilibrio, esa situación le hubiera permitido destinar mayores fondos a la inversión real directa. En 2020 la podría haber más que triplicado, en 2018 más que duplicado. En 2022, los \$ 37.234 millones adicionales, se podrían haber destinado a incrementar la inversión de \$ 30.805 millones en un +35% adicional.

6.2 Transferencias Automáticas según la población de cada provincia

Una opción simplista sería asignar los recursos de la coparticipación secundaria según la población de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien ello sería objetivo, estaría dejando de lado un montón de criterios que lleven hacia la equidad y un grado de desarrollo equivalente en todo el territorio nacional.

Para homogeneizar el coeficiente y como dato certero, se toma la población relevada en el Censo realizado en 2022. De esta manera, todas las provincias y CABA hubieran percibido en 2022 un +83,6% más que en el ejercicio anterior y un crecimiento nominal en la serie entre los extremos de +497,6%.

Cuadro 51, TA estimado por población

-en millones de pesos-

Provincias	2018	2019	2020	2021	2022
Buenos Aires	416.745,6	622.148,0	854.959,6	1.356.746,8	2.490.567,9
Catamarca	10.189,3	15.211,3	20.903,4	33.171,9	60.893,3
Córdoba	94.383,2	140.902,1	193.628,6	307.271,8	564.056,0
Corrientes	28.406,5	42.407,2	58.276,3	92.479,4	169.763,7
Chaco	27.111,6	40.474,1	55.619,8	88.263,8	162.025,1
Chubut	14.306,3	21.357,4	29.349,5	46.575,1	85.497,6

Entre Ríos	33.835,4	50.512,0	69.413,9	110.153,9	202.208,4
Formosa	14.375,6	21.460,9	29.491,7	46.800,7	85.911,6
Jujuy	18.927,8	28.256,9	38.830,7	61.621,0	113.117,1
La Pampa	8.682,2	12.961,4	17.811,7	28.265,6	51.886,8
La Rioja	9.123,0	13.619,5	18.716,1	29.700,8	54.521,4
Mendoza	47.785,6	71.337,8	98.032,9	155.569,6	285.577,8
Misiones	30.384,9	45.360,8	62.335,1	98.920,4	181.587,4
Neuquén	17.235,0	25.729,7	35.357,9	56.109,9	103.000,5
Río Negro	18.076,6	26.986,0	37.084,3	58.849,6	108.029,7
Salta	34.173,4	51.016,5	70.107,2	111.254,0	204.227,9
San Juan	19.408,9	28.975,0	39.817,6	63.187,0	115.991,9
San Luis	12.830,5	19.154,3	26.322,0	41.770,7	76.678,0
Santa Cruz	7.910,1	11.808,8	16.227,7	25.752,0	47.272,7
Santa Fe	84.362,3	125.942,1	173.070,4	274.647,7	504.168,3
Santiago del Estero	25.002,0	37.324,8	51.292,0	81.395,9	149.417,7
Tucumán	40.400,3	60.312,5	82.881,8	131.526,3	241.441,6
Tierra del Fuego	4.522,1	6.750,9	9.277,1	14.722,0	27.025,0
CABA	74.022,3	110.505,8	151.857,8	240.985,1	442.374,2
TOTAL	1.092.200,4	1.630.515,8	2.240.665,0	3.555.741,1	6.527.241,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de ME -SH - DNAP / Censo Nacional 2022

En ese sentido, si consideramos la población para la asignación de los recursos coparticipables, sólo cuatro jurisdicciones se verían beneficiadas en 2022, respecto a lo realmente ocurrido. Provincia de Buenos Aires, sería la gran ganadora con +15,6 puntos porcentuales asignados, Ciudad Autónoma le seguiría con +4,6 p.p. y en menor medida, ganarían recursos Mendoza (+0,4 p.p.) y Córdoba (+0,2 p.p.). En el otro extremo, las provincias que más perjudicadas saldrían serían Chaco (-2,3 p.p.), Formosa (-2,1 p.p.) y Santiago del Estero y Catamarca, con una caída de -1,6 p.p.

Cuadro 52, asignación por provincia de TA estimado por población

Provincias	TA 2022	TA 2022 distribuidas por población	Dif. %
Buenos Aires	22,6%	38,2%	15,6%
Catamarca	2,6%	0,9%	-1,6%
Córdoba	8,4%	8,6%	0,2%
Corrientes	3,6%	2,6%	-1,0%
Chaco	4,8%	2,5%	-2,3%
Chubut	1,5%	1,3%	-0,2%
Entre Ríos	4,6%	3,1%	-1,5%
Formosa	3,4%	1,3%	-2,1%
Jujuy	2,7%	1,7%	-1,0%
La Pampa	1,8%	0,8%	-1,0%
La Rioja	1,9%	0,8%	-1,1%
Mendoza	3,9%	4,4%	0,4%

Misiones	3,2%	2,8%	-0,4%
Neuquén	1,7%	1,6%	-0,1%
Río Negro	2,4%	1,7%	-0,7%
Salta	3,7%	3,1%	-0,6%
San Juan	3,2%	1,8%	-1,4%
San Luis	2,1%	1,2%	-1,0%
Santa Cruz	1,5%	0,7%	-0,8%
Santa Fe	8,6%	7,7%	-0,9%
Santiago del Estero	3,9%	2,3%	-1,6%
Tucumán	4,5%	3,7%	-0,8%
Tierra del Fuego	1,2%	0,4%	-0,7%
CABA	2,2%	6,8%	4,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia

En el caso particular de Salta, al igual que otras 20 provincias se vería perjudicada si se fijase un criterio tan simple como asignar recursos por la cantidad de habitantes en cada jurisdicción. El primer año de la serie bajo análisis, hubiera recibido un 85,4% de los recursos realmente recaudados, los años siguientes un 87,2%, 86,5%, 84,5% y 84,6%, respectivamente. En 2022, la caída de recursos hubiera implicado una pérdida de más de \$ 37.250 millones.

Cuadro 53, TA estimado por población – Caso Salta

en millones de pesos

Salta	TA	Variación Interanual	TA dist. por población	Variación Interanual	Dif. Abs.	Variación Interanual
2018	40.026,7		34.173,4		-5.853,3	
2019	58.496,8	46,1%	51.016,5	49,3%	-7.480,3	27,8%
2020	81.082,3	38,6%	70.107,2	37,4%	-10.975,2	46,7%
2021	131.661,6	62,4%	111.254,0	58,7%	-20.407,7	85,9%
2022	241.479,2	83,4%	204.227,9	83,6%	-37.251,3	82,5%
Variación 2022 vs. 2018		503,3%		497,6%		

Fuente: elaboración propia en base a datos de ME -SH - DNAP / Censo Nacional 2022

6.3 Transferencias Automáticas según indicador propio (población y socioeconómico)

Una forma de asignar los recursos de la coparticipación secundaria podría ser considerando la población de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como algunos indicadores socioeconómicos (en el capítulo siguiente se hará un desarrollo más explícito de parámetros que se pueden considerar y por qué), de esta forma se estaría ante un coeficiente objetivo. En esta oportunidad se considera una ponderación del 65,0% para la población y un 35,0% para los indicadores socioeconómicos.

Cuadro 54, asignación por provincia de TA estimado por población e indicadores socioeconómicos

Provincias	Población	Socioeconómico	Asignación	Distribución 2022	Diferencia
Buenos Aires	24,8%	1,4%	26,2%	22,6%	3,7%
Catamarca	0,6%	1,2%	1,8%	2,6%	-0,7%
Córdoba	5,6%	1,1%	6,7%	8,4%	-1,7%
Corrientes	1,7%	2,0%	3,7%	3,6%	0,1%
Chaco	1,6%	2,7%	4,3%	4,8%	-0,5%
Chubut	0,9%	1,0%	1,9%	1,5%	0,3%
Entre Ríos	2,0%	1,3%	3,3%	4,6%	-1,4%
Formosa	0,9%	2,0%	2,9%	3,4%	-0,5%
Jujuy	1,1%	1,4%	2,6%	2,7%	-0,1%
La Pampa	0,5%	1,1%	1,6%	1,8%	-0,2%
La Rioja	0,5%	1,4%	2,0%	1,9%	0,0%
Mendoza	2,8%	1,2%	4,1%	3,9%	0,1%
Misiones	1,8%	1,5%	3,3%	3,2%	0,1%
Neuquén	1,0%	1,6%	2,7%	1,7%	1,0%
Río Negro	1,1%	1,0%	2,1%	2,4%	-0,3%
Salta	2,0%	2,0%	4,1%	3,7%	0,4%
San Juan	1,2%	1,5%	2,6%	3,2%	-0,5%
San Luis	0,8%	1,2%	2,0%	2,1%	-0,1%
Santa Cruz	0,5%	1,0%	1,5%	1,5%	-0,0%
Santa Fe	5,0%	1,0%	6,1%	8,6%	-2,6%
Santiago del Estero	1,5%	2,0%	3,5%	3,9%	-0,4%
Tucumán	2,4%	1,8%	4,3%	4,5%	-0,3%
Tierra del Fuego	0,3%	1,6%	1,8%	1,2%	0,7%
CABA	4,4%	0,7%	5,1%	2,2%	3,0%
Total	65,00%	35,00%	100,00%	100,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia

Consideramos esta asignación de los recursos coparticipables, nueve provincias tendrían beneficios en 2022, respecto a lo realmente ocurrido. Provincia de

Buenos Aires, sería la gran ganadora con +3,7 p.p. de los fondos asignados, Ciudad Autónoma le seguiría con +3,0 p.p. y después se ubicaría Neuquén (+1,0 p.p.). En el otro extremo, las provincias que más perjudicadas saldrían serían Santa Fe (-2,6 p.p.), Córdoba (-1,7 p.p.) y Entre Ríos con una caída de -1,4 p.p. El resto de las provincias se ubicarían con ganancias o pérdidas entre +0,7 y -0,7 puntos porcentuales.

En este análisis, vale la pena aclarar que el 35% asignado a los indicadores socioeconómicos, debería ser claro, con datos precisos, revisable sistemáticamente y ajustable a los resultados que se vayan produciendo con la nueva asignación de recursos a los gobiernos subnacionales.




7. ELABORACIÓN DE INDICADORES PARA FOMENTAR UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN PARA FOMENTAR CRITERIOS OBJETIVOS DE REPARTO

La coparticipación federal de impuestos en Argentina es un tema de gran relevancia y debate en el país, a su vez, es sabido que existe un consenso generalizado entre académicos y actores políticos en una urgente necesidad de modificar el régimen, luego de varios cambios en los cuales no se ha seguido un patrón que establezca criterios de distribución objetivo. Con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, se estableció el régimen de coparticipación para garantizar una distribución más equitativa de los recursos fiscales entre el estado nacional y las provincias.

El consenso generalizado sugiere que los indicadores y criterios de reparto deben ser revisados y modificados para lograr una distribución más justa y equitativa de los recursos fiscales entre el gobierno nacional y las provincias. Pese a ello, la implementación de cualquier cambio debe ser producto de un diálogo y acuerdo entre todas las partes involucradas. Este debate abierto y la falta de consenso en torno a la reforma de la coparticipación se han convertido en un tema recurrente en la agenda política argentina.

Expertos en economía, finanzas públicas y políticas fiscales desempeñan un papel crucial al ofrecer análisis objetivos y rigurosos que ayudan a iluminar las deficiencias y desafíos del sistema actual de coparticipación.

Recordemos que el artículo 75, inciso 2 de la Constitución de la Nación Argentina establece: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

El actual sistema de coparticipación se basa en indicadores de suma fija, lo que significa que las asignaciones de recursos a las provincias no se determinan mediante un proceso objetivo y calculado previamente mediante indicadores claros que cumplan la manda constitucional, consecuentemente no reflejando adecuadamente las necesidades y realidades de cada una de las provincias. Los distintos pactos, consensos y acuerdos fiscales entre el Estado Nacional y las provincias no logran seguir los parámetros de equidad, solidaridad y de dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio argentino.

7.1 Evolución de indicadores socioeconómicos:

A continuación, se lleva adelante un análisis de ciertos indicadores económicos y sociodemográficos, a los fines de examinar el desarrollo y las condiciones de vida



de los habitantes en cada una de las provincias, con el objetivo de evaluar si los parámetros establecidos para coparticipar los recursos entre las provincias (aquellas voluntariamente cedentes y las que reciben por sobre lo que aportan) han permitido una mejora en la calidad de vida de sus habitantes de manera equitativa y equivalente entre los gobiernos subnacionales.

Los indicadores relevados responden a distintas dimensiones referidas a las condiciones de vida de los hogares y personas, mercado de trabajo, distribución del ingreso, salarios, condiciones de asistencia educativa, etc.; los mismos son los siguientes:

- Coeficiente de Gini
- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
- Vivienda adecuada
- Mortalidad infantil
- Pobreza e Indigencia
- Analfabetismo
- Tasas de actividad, empleo y desocupación

7.2 Coeficiente de Gini

La evolución del Coeficiente de Gini⁵ en los últimos casi 40 años, evidencia una clara mejora hacia un reparto más igualitario de ingresos entre las personas, sólo 3 provincias presentan un valor mayor de desigualdad comparando los dos extremos de la serie. El promedio de variación 1984-2022 de las 24 jurisdicciones es de -10,3%, la mayoría de las provincias han logrado reducir el indicador, pese a que todavía enfrentan niveles significativos de desigualdad en la distribución de los ingresos.

Cuadro 55, Coeficiente de Gini

Provincia	1984	1989	1994	2004	2010	2014	2019	2020	2021	2022	Var 1984-2022
La Rioja	0,462	0,473	0,464	0,434	0,409	0,360	0,330	0,316	0,305	0,306	-33,75%
Río Negro*					0,444	0,415	0,355	0,380	0,352	0,346	-22,18%
Santiago del Estero	0,437	0,477	0,456	0,515	0,395	0,416	0,359	0,344	0,352	0,343	-21,40%
San Luis	0,398	0,407	0,440	0,419	0,425	0,386	0,367	0,357	0,382	0,367	-7,89%
Santa Cruz	0,357	0,424	0,392	0,435	0,403	0,380	0,379	0,390	0,400	0,407	14,13%
San Juan	0,416	0,478	0,412	0,485	0,419	0,391	0,381	0,376	0,378	0,345	-17,06%
Formosa	0,434	0,474	0,457	0,522	0,411	0,358	0,395	0,366	0,382	0,351	-19,23%
Neuquén	0,430	0,487	0,457	0,475	0,433	0,401	0,400	0,428	0,400	0,364	-15,35%
Catamarca	0,490	0,449	0,465	0,454	0,427	0,392	0,400	0,374	0,393	0,373	-23,83%
Santa Fe	0,393	0,429	0,410	0,449	0,433	0,381	0,400	0,397	0,395	0,389	-0,93%

⁵ Es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

CABA	0,394	0,464	0,447	0,461	0,418	0,384	0,401	0,400	0,410	0,392	-0,58%
Entre Ríos	0,447	0,463	0,421	0,431	0,423	0,397	0,402	0,367	0,366	0,362	-18,92%
Tierra del Fuego	0,396	0,426	0,410	0,463	0,393	0,391	0,403	0,389	0,405	0,435	9,95%
Misiones	0,442	0,450	0,460	0,467	0,452	0,412	0,403	0,381	0,376	0,377	-14,76%
Jujuy	0,485	0,521	0,464	0,458	0,405	0,389	0,404	0,349	0,348	0,358	-26,15%
Tucumán	0,412	0,503	0,488	0,470	0,444	0,391	0,410	0,406	0,392	0,376	-8,72%
Buenos Aires	0,411	0,419	0,412	0,460	0,406	0,400	0,413	0,414	0,414	0,397	-3,40%
Chubut	0,415	0,479	0,442	0,427	0,437	0,406	0,418	0,417	0,385	0,392	-5,49%
Córdoba	0,394	0,439	0,433	0,451	0,423	0,420	0,420	0,409	0,403	0,394	-0,04%
Mendoza	0,367	0,469	0,440	0,464	0,410	0,390	0,424	0,410	0,416	0,406	10,71%
Chaco	0,420	0,481	0,481	0,483	0,430	0,393	0,428	0,410	0,382	0,376	-10,48%
Salta	0,491	0,478	0,437	0,560	0,446	0,445	0,437	0,432	0,420	0,390	-20,56%
Corrientes	0,413	0,466	0,458	0,472	0,442	0,406	0,437	0,409	0,385	0,370	-10,34%
La Pampa	0,468	0,443	0,412	0,458	0,403	0,366	0,502	0,473	0,442	0,463	-1,04%

Fuente: 84-89-94 por EPH en Fossati (2002) y 2004-20202 EPH-INDEC

* Para Río Negro se toma Var 2010-2022

Trece (13) provincias lograron reducir el índice por encima del promedio, logrando mejores condiciones de igualdad, ocho (8) llevaron el indicador a un valor menor, pero por debajo de la variación promedio, y tres (3) lo han incrementado entre 1984 y 2022, entre las que se subrayan Tierra del Fuego con un crecimiento del 9,95%, Santa Cruz (+14,13%) y Mendoza (+10,71%).

7.3 Necesidades básicas insatisfechas

El siguiente cuadro expone los resultados derivados del análisis sobre las proporciones de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁶ en cada provincia, buscando dimensionar las carencias estructurales que afectan a los habitantes de cada jurisdicción. Los indicadores de NBI se elaboran en base a los

⁶ Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas: son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: NBI 1. Vivienda: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho. NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete. NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. NBI 4. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Para la estimación provincial se asigna a cada provincia los valores de los aglomerados que se encuentren en su territorio, asignando a aquellas provincias que cuentan con más de un aglomerado urbano el promedio ponderado por la población de referencia de cada uno de los aglomerados que la componen. Una vez calculada la variación interanual a partir de la Encuesta Permanente de Hogares y se asigna dicha variación al dato censal. De esta forma se obtiene la proporción de población que no sabe leer ni escribir estimada, por provincia y año calendario.

datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas que realiza el INDEC. El último dato censal corresponde al año 2010, por lo cual se realizó una estimación por provincia para los años siguientes utilizando los microdatos disponibles a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) donde se intenta emular la misma metodología de cálculo realizada por el INDEC.

Cuadro 56, Necesidades básicas insatisfechas

Provincia	1980	1991	2001	2010	2015	2020	2022
Buenos Aires	19,9	14,7	13	8,1	7,7	8,2	6,9
Catamarca	37,6	24,6	18,4	11,3	7,9	7,4	5,4
Chaco	44,8	33,2	27,6	18,2	14,6	15,7	13,3
Chubut	29,8	19,4	13,4	8,4	7,6	6,4	4,5
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	7,4	7	7,1	6	5,5	5,6	4,5
Córdoba	19,4	12,8	11,1	6	6,1	6,3	4,4
Corrientes	40,6	26,9	24	15,1	12,8	12,7	10,5
Entre Ríos	27,9	17,2	14,7	8	6,5	5,7	5,4
Formosa	46,8	34,3	28	19,7	17,1	11	10,7
Jujuy	45,1	33,6	26,1	15,5	8,9	10,1	6,9
La Pampa	18,8	12	9,2	3,8	4	3,7	4,1
La Rioja	31,6	23,6	17,4	12,2	7,3	6,7	7,1
Mendoza	20,4	15,3	13,1	7,6	6	5,4	6
Misiones	39,2	30	23,5	15,6	10	9,1	7,6
Neuquén	33,9	19,1	15,5	10,4	13	8,2	8,5
Río Negro	32,8	20,7	16,1	9,4	9,4	7,4	4,4
Salta	42,4	33,9	27,5	19,4	16,5	13,6	11,5
San Juan	26	17,2	14,3	10,2	9,5	9,1	8
San Luis	27,7	18,7	13	7,9	6,1	6,1	5,5
Santa Cruz	22,7	15,2	10,1	8,2	5,7	4,4	4,6
Santa Fe	20	14	11,9	6,4	5,2	4,2	4,5
Santiago del Estero	45,8	33,6	26,2	17,6	16	13,3	10,5
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	25,6	25,5	15,5	14,2	13,1	14,3	9,9
Tucumán	36,6	24,6	20,5	13,3	10,4	11	9,9

Fuente: 1980 a 2010 dato Censal. 2015-2022 elaboración propia vía EPH INDEC

Se observa a nivel general una fuerte disminución del indicador para todas las provincias dentro del período relevado, donde las provincias del NOA acreditaron la mayor caída (-85% aproximadamente). Si se evalúa la primera parte del período (1980-2010), se evidencian fuertes reducciones del coeficiente que mide las NBI a nivel general, promediando una disminución de -62,4%, con máximos en La Pampa (-79,8%) y mínimos en CABA (-19,1%).

7.4 Vivienda adecuada

Este indicador⁷ agrupa las características esenciales que debería poseer una vivienda. La caracterización de los componentes de los hogares se presenta como una forma primordial de indagar en el grado de acceso de la población a una vivienda digna, que represente la calidad de vida de la población, y que les permita a los habitantes de la misma la realización de sus actividades cotidianas de una forma adecuada.

Cuadro 57, Vivienda adecuada (en porcentaje)

Provincia	2005	2010	2015	2020	2022
Buenos Aires	44,1	47,2	50,4	48,9	50,3
CABA	96,9	96,3	98,0	93,5	94,8
Catamarca	56,4	66,2	68,4	66,7	74,5
Chaco	38,3	45,7	62,3	64,5	52,4
Chubut	90,8	90,9	85,5	87,4	90,8
Córdoba	50,2	54,7	50,8	44,6	44,7
Corrientes	77,1	80,6	84,6	84,7	87,8
Entre Ríos	69,0	70,5	80,4	74,3	82,0
Formosa	62,4	76,4	79,3	82,9	82,8
Jujuy	62,3	59,3	59,8	69,5	69,5
La Pampa	86,9	91,2	96,6	70,7	75,5
La Rioja	71,1	81,6	89,0	90,2	83,0
Mendoza	83,8	87,8	91,7	77,5	69,2
Misiones	34,5	45,2	45,5	46,6	51,0
Neuquén	80,0	84,8	90,5	94,2	92,2
Río Negro		82,2	87,6	91,2	92,8
Salta	77,1	75,5	73,4	66,1	68,8
San Juan	29,8	33,9	33,5	33,2	37,2
San Luis	69,7	84,8	93,1	94,7	93,1
Santa Cruz	91,7	96,2	96,7	95,1	97,7
Santa Fe	60,0	62,4	65,4	68,1	70,0
Santiago del Estero	33,5	38,4	55,3	52,5	49,9
Tierra del Fuego	89,3	94,0	94,3	94,4	91,3
Tucumán	51,6	58,6	59,1	60,9	60,2

Fuentes: (2003 2015) DNAP y elaboración propia en base EPH-INDEC. Se ajustaron los datos de Jujuy para los años 2014 y 2015 con calculo con EPH.

⁷ Se define a través del porcentaje de viviendas que poseen simultáneamente estándares adecuados de las siguientes características habitacionales: (a) Desagüe o Cloacas; (b) Suministro de agua; (c) Condiciones del baño; (d) Cubierta exterior del techo; y (e) Pisos interiores. Conjuga un mix entre los materiales que la componen, con la provisión de algunos servicios públicos considerados imprescindibles en la conformación de condiciones habitacionales adecuadas. Su estimación se realiza a partir de los datos de la EPH con una metodología similar a la DNAP.

La evolución del indicador para el período 2005-2022, muestra que dieciocho (18) provincias han logrado mejorar las características habitacionales de su población, destacándose los casos de Chaco, Santiago del Estero, y San Luis (+ 41% promedio). Tan sólo seis (6) provincias han sufrido un retroceso en las mencionadas características.

7.5 Mortalidad infantil

En el siguiente cuadro, se exponen los resultados del indicador relativo a la tasa de mortalidad infantil⁸ para todas las provincias del país y su evolución a través de las últimas cuatro décadas, pudiendo observarse que todas las provincias a lo largo de la serie han logrado disminuir drásticamente la mortalidad infantil.

Cuadro 58, Mortalidad infantil (‰)

Provincia	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Total País	33,2	25.6	16.6	13,3	11,9	9,7	8.4	8.0
Buenos Aires	28,4	24.2	15.1	13	12	9,9	8.2	7.9
CABA	18,5	16.8	9.4	8	7	6,4	4.9	4.6
Catamarca	41,9	34.6	21	16,8	15,4	11	9.7	7.6
Córdoba	24,2	22.2	15	11,9	11,1	8,4	7.1	6.6
Corrientes	44,6	31.7	30.4	18,2	16,8	14,5	10.9	11.2
Chaco	54,2	35.8	21.9	19,9	14,7	11,6	10.0	9.5
Chubut	34,8	20.6	15.8	11,7	9,8	6,9	6.0	9.2
Entre Ríos	35,8	24.3	16.9	13,2	11,6	10,4	8.1	9.5
Formosa	38,1	33.2	23	22,9	17,8	12,6	16.4	11.6
Jujuy	51,4	35.8	23.1	16,1	13,4	10,7	9.0	10.0
La Pampa	30,3	22.2	15.3	11,4	7	8,9	8.0	4.8
La Rioja	45,8	28.8	20.9	13,8	12,6	11,3	8.3	10.6
Mendoza	31,8	21.1	14.3	11,3	11,7	8,7	7.6	7.0
Misiones	51,9	31.8	22.2	14,6	13,2	9	9.1	8.4
Neuquén	31,7	16.9	11.4	9,9	9,2	8,7	5.2	4.8
Río Negro	35,7	23.1	16.6	9,4	9,4	8,2	7.6	8.6
Salta	52,1	32.3	18.8	14,3	12,8	11,8	12.4	8.7
San Juan	30,1	24.4	19.4	16,7	11	9,1	8.7	7.3
San Luis	37,2	29.7	17.2	16	10,7	9,4	8.0	9.8
Santa Cruz	34,4	20.7	17.2	11	9,7	10,9	8.7	7.4
Santa Fe	34,3	28.3	14.4	12,4	10,3	8,3	8.4	7.8
Santiago del Estero	35,1	28.3	13.2	11,7	14	8,3	8.0	6.8
Tucumán	42,0	28.5	22.4	16,2	14,1	12,4	10.4	9.9
Tierra del Fuego	20,3	27.9	10.5	6,7	9,9	7,6	7.4	5.7

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

⁸ Medida por el número de defunciones de niños menores de un año cada 1.000 nacidos vivos (%).

7.6 Pobreza – Indigencia

A continuación, se presentan los datos alusivos a los índices de pobreza e indigencia registrados durante las últimas dos décadas, para cada una de las provincias.

Cuadro 59, Personas bajo la línea de la pobreza

Provincia	2000	2010	2019	2020	2022
Buenos Aires	29,0	11,6	30,6	36,3	36,2
C.A.B.A.	10,9	4,0	13,9	16,9	16,2
Catamarca	40,1	17,5	39,9	35,5	42,3
Chaco	55,1	20,6	46,9	51,2	52,0
Chubut	23,5	5,2	32,7	34,6	31,9
Córdoba	31,5	8,7	34,2	38,9	37,7
Corrientes	57,8	21,3	39,7	42,1	41,9
Entre Ríos	48,9	12,3	42,0	44,7	44,5
Formosa	59,8	16,9	40,9	39,4	29,4
Jujuy	56,6	11,8	36,8	37,9	37,8
La Pampa	33,0	5,5	34,9	33,2	38,8
La Rioja	40,8	12,4	33,8	32,6	40,1
Mendoza	36,7	7,3	38,1	42,8	40,2
Misiones	54,7	21,0	40,6	37,9	32,7
Neuquén	31,3	11,6	27,5	39,0	37,8
Río Negro		12,8	34,6	39,3	37,8
Salta	48,3	12,5	43,7	43,6	37,3
San Juan	42,4	14,9	31,3	35,3	33,3
San Luis	40,2	11,0	34,8	39,9	41,8
Santa Cruz	16,6	1,8	24,9	31,0	33,8
Santa Fe	39,8	12,9	35,8	40,6	35,8
Santiago del Estero	49,3	15,7	45,0	41,2	43,3
Tierra del Fuego	13,0	2,3	34,5	19,7	27,2
Tucumán	45,8	12,3	38,9	42,5	39,3

Fuente: INDEC-EPH.

Se presentan marcadas diferencias regionales en las tasas de pobreza, con las provincias del norte y noroeste generalmente teniendo tasas más altas en comparación con las del centro y el sur del país. Se verifican dos etapas muy marcadas, con fuertes caídas entre 2001 y 2010, año a partir del cual, los porcentajes de personas bajo la línea de pobreza han ido aumentando. Claramente se puede observar que no se ha logrado una mejora sustancial en la reducción de la pobreza. Hay fluctuaciones importantes a lo largo del período, por lo que se intuye que los ciclos

económicos influyen en el desempeño del indicador. Para una comprensión más completa se requeriría un análisis más detallado que tenga en cuenta factores económicos, sociales y políticos específicos de cada región.

Cuadro 60, porcentaje de Personas bajo la línea de indigencia

Provincia	2001	2010	2019	2020	2022
Buenos Aires	10,3	2,7	7,5	9,8	9,3
C.A.B.A,	1,9	2,2	3,1	4,5	4,0
Catamarca	14,3	3,6	6,4	6,5	7,2
Chaco	28,1	6,2	15,9	14,4	14,7
Chubut	7,8	1,9	5,7	6,2	6,1
Córdoba	9,8	2,5	6,6	8,1	7,3
Corrientes	23,6	4,8	9	10,3	8,5
Entre Ríos	24	3,8	9,3	8,1	8,8
Formosa	25,5	3,1	6,7	6,3	10,9
Jujuy	17,9	1,5	6,1	4,8	7,5
La Pampa	9,9	2	7,4	8	13,2
La Rioja	10,1	2	3,7	3,4	6,0
Mendoza	11	1,7	7,3	7,4	5,8
Misiones	22	5,4	8,5	5,5	5,0
Neuquén	9,9	5,5	4	8,8	4,9
Río Negro		5	4,3	5,3	3,4
Salta	20,1	2,3	7,8	10,9	6,2
San Juan	12,6	3,2	4,9	4,6	2,6
San Luis	13,1	2,1	3	5,5	5,1
Santa Cruz	2,4	0,8	3,4	5,6	6,1
Santa Fe	15,5	4,5	6,5	10,2	5,9
Santiago del Estero	16,4	2	4,1	6,2	6,8
Tierra del Fuego	3,4	1,5	4,5	4,9	3,2
Tucumán	12,3	2,4	6,4	7,9	6,8

Fuente: INDEC-EPH.

En cuanto a los niveles de indigencia se verifica, en línea con el anterior análisis, una significativa disminución a nivel general hasta el año 2010, y luego una reversión de esa tendencia, con un paulatino aumento y variaciones heterogéneas entre las provincias.

7.7 Analfabetismo

La tasa de analfabetismo⁹ adquirió un fuerte retroceso a nivel país medida desde 1991, sobre todo en las provincias situadas al noreste y noroeste.

El promedio del país para 2022 se encuentra en 2,025. Ocho (8) provincias superan dicha marca y las restantes dieciséis (16) están por debajo. Las de mejor desempeño son Tierra del Fuego (0,33) y Chubut (0,93); en cambio en el otro extremo se encuentran Santiago del Estero (4,68) y Chaco (6,37).

Cuadro 61, Analfabetismo

Provincia	1991	2001	2010	2014*	2018*	2020*	2022*
C.A.B.A.	0,69	0,45	0,48	0,634	2,078	0,993	0,989
Tierra del Fuego	1,101	0,671	0,677	0,315	0,215	0,333	0,332
Santa Cruz	2,191	1,437	1,129	1,755	2,326	1,189	1,192
Buenos Aires	2,349	1,583	1,372	1,147	1,476	1,654	1,648
Córdoba	3,2	2,106	1,467	2	2,194	1,606	1,616
Santa Fe	3,658	2,462	1,778	1,27	1,225	1,231	1,235
La Rioja	4,006	2,472	1,827	1,058	1,464	1,183	1,190
San Luis	4,309	2,949	1,84	1,792	1,819	1,241	1,243
La Pampa	4,026	2,689	1,885	0,795	3,538	1,333	1,327
Chubut	4,5	3,076	1,979	2,953	3,982	0,937	0,934
Catamarca	4,519	2,933	2,018	2,205	1,756	1,296	1,302
San Juan	4,252	2,95	2,091	1,89	1,362	2,397	2,390
Entre Ríos	4,92	3,084	2,132	1,67	2,098	1,113	1,118
Mendoza	4,559	3,213	2,184	1,963	2,703	1,217	1,211
Neuquén	5,328	3,414	2,298	4,48	3,049	3,462	3,458
Río Negro	5,599	3,771	2,462	1,267	0,996	1,016	1,017
Tucumán	4,96	3,62	2,464	2,95	1,353	2,238	2,243
Jujuy	6,685	4,741	3,133	2,157	1,843	1,921	1,916
Salta	6,717	4,664	3,136	4,212	2,388	2,907	2,959
Santiago del Estero	8,636	6,041	4	2,687	1,046	4,7	4,687
Formosa	8,184	5,979	4,09	3,594	2,116	3,539	3,538
Misiones	8,296	6,179	4,104	2,761	2,077	2,681	2,684
Corrientes	9,3	6,485	4,277	3,545	2,351	1,988	1,986
Chaco	11,3	7,98	5,48	4,377	4,788	6,335	6,379

Fuente: Censos 1991, 2001 y 2010, 2019 Según EPH - INDEC.

⁹ La tasa de analfabetismo se calcula por el cociente entre la población de 10 años o más que no sabe leer ni escribir y el total de la población incluido en ese grupo de edad. Para las estimaciones 2014, 2018 y 2020 se realiza el cálculo a través de los datos provistos por le EPH INDEC para cada una de las provincias, utilizando la metodología de la DNAP, donde se obtiene la proporción de analfabetos para cada uno de los aglomerados. Se asigna a cada provincia los valores de los aglomerados que se encuentren en su territorio, asignando a aquellas que cuentan con más de un aglomerado urbano el promedio ponderado por la población de referencia de cada uno de los aglomerados que la componen. Luego se calcula la variación interanual a partir de la Encuesta Permanente de Hogares y se asigna dicha variación al dato censal. De esta forma se obtiene la proporción de población que no sabe leer ni escribir estimada, por provincia y año calendario.

7.8 Mercado Laboral: Tasa de actividad

La tasa de actividad¹⁰ a lo largo del período 1980-2022 ha evidenciado un crecimiento en casi todas las provincias, mucho más marcado el aumento para la década de 2010 y en promedio, estancándose los valores, con variaciones mínimas y heterogéneas para los últimos años.

Cuadro 62, Tasa de actividad En porcentaje de la población total.

Provincia	1980	1990	2000	2010	2020	2022
CABA		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Buenos Aires	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Mendoza	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Salta	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Córdoba	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Neuquén	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Jujuy	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Tucumán	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
San Luis	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
La Pampa		0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Santa Cruz	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Santa Fe	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Tierra del Fuego		0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Misiones	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Catamarca	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
La Rioja	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Chubut	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Corrientes	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Santiago del Estero	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Río Negro				0,4	0,4	0,4
Entre Ríos	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
San Juan	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Chaco	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Formosa	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

7.9 Tasa de desocupación

La tasa de desocupación ha fluctuado significativamente en todas las provincias a lo largo de las décadas. En términos generales, se observa un aumento en la tasa

¹⁰ Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) respecto de la población total.

de desocupación a nivel nacional durante los años 90 y principios de la década de 2000, seguido de una disminución en muchos lugares hasta 2019. Estos datos reflejan la dinámica cambiante del mercado laboral en Argentina a lo largo de las décadas con lo cual las fluctuaciones en las tasas de desocupación pueden estar influenciadas por factores económicos, sociales y regionales.

Cuadro 63, Tasa de desocupación.

Provincia	1980	1990	2000	2010	2019	2022
Tierra del Fuego		10,9%	11,3%	8,2%	10,6%	4,5%
Salta	2,8%	8,3%	14,4%	10,6%	10,4%	6,8%
Tucumán	7,3%	10,5%	19,2%	6,2%	10,3%	7,6%
La Pampa		2,7%	11,0%	3,7%	10,2%	7,5%
Buenos Aires	1,0%	7,5%	16,6%	8,0%	9,6%	7,1%
Catamarca	5,7%	9,9%	18,2%	9,1%	9,2%	4,8%
Córdoba	2,4%	5,8%	12,6%	9,1%	8,6%	6,6%
Mendoza	2,3%	5,9%	9,9%	4,6%	8,3%	5,6%
Santa Cruz	2,2%	3,2%	1,9%	2,3%	8,3%	6,2%
Entre Ríos	1,9%	8,9%	17,8%	8,8%	7,9%	5,0%
Santa Fe	3,6%	9,7%	17,0%	9,0%	7,9%	6,8%
CABA		4,8%	10,8%	6,1%	7,8%	4,7%
Jujuy	3,5%	6,7%	19,0%	5,7%	7,6%	5,5%
Chubut	2,8%	11,3%	12,7%	5,4%	7,2%	3,2%
La Rioja	5,9%	5,8%	11,4%	5,6%	6,3%	4,3%
Corrientes	2,0%	6,5%	15,1%	4,6%	6,0%	4,5%
Neuquén	2,7%	8,3%	15,9%	6,0%	5,2%	6,5%
Santiago del Estero	4,8%	3,5%	9,6%	6,1%	5,2%	2,1%
Formosa	4,5%	6,4%	10,7%	2,4%	4,5%	3,2%
Río Negro				7,0%	4,2%	1,2%
Chaco	2,3%	5,1%	10,9%	3,4%	3,5%	5,2%
Misiones	2,2%	7,1%	7,4%	4,1%	3,5%	3,3%
San Luis	2,7%	4,7%	8,5%	1,6%	3,0%	2,9%
San Juan	4,9%	9,5%	14,0%	7,6%	3,0%	3,2%

Fuente: EPH INDEC por acumulación de aglomerados.

7.10 Tasa de empleo

En general, la mayoría de las provincias muestran una tendencia alcista en la tasa de empleo¹¹ a lo largo de las décadas.

¹¹ Porcentaje entre la población ocupada y la población total.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene una de las tasas de empleo más altas en comparación con otras provincias a lo largo de los años. Las tasas de empleo también varían significativamente entre las provincias argentinas. Algunas, como Mendoza y Buenos Aires, han experimentado un crecimiento constante, mientras que otras, como Formosa y Santiago del Estero, tienen tasas más bajas en general.

Cuadro 64, Tasa de Empleo En porcentaje de la población total.

Provincia	1980	1990	2000	2010	2019
CABA		43,4%	46,1%	50,8%	52,0%
San Luis	36,7%	35,8%	34,7%	38,6%	44,0%
Neuquén	37,3%	35,8%	36,5%	40,0%	43,9%
Mendoza	39,1%	35,2%	35,7%	41,2%	43,8%
Córdoba	36,9%	35,9%	34,2%	41,8%	43,6%
Jujuy	34,2%	30,0%	28,6%	38,7%	42,7%
Misiones	35,3%	33,0%	33,4%	37,8%	42,6%
Buenos Aires	35,4%	34,2%	36,1%	41,9%	42,3%
Salta	32,6%	32,1%	33,5%	39,9%	42,3%
Santa Cruz	38,5%	37,0%	38,0%	46,5%	41,3%
Tucumán	33,3%	33,1%	32,1%	40,9%	41,3%
La Rioja	32,6%	33,5%	34,6%	39,2%	40,9%
Santa Fe	36,6%	34,7%	32,0%	41,1%	40,9%
La Pampa		37,9%	38,2%	42,4%	40,5%
San Juan	32,9%	31,9%	33,3%	36,6%	40,1%
Santiago del Estero	32,3%	33,6%	29,4%	35,2%	40,0%
Río Negro				41,5%	39,9%
Catamarca	30,5%	32,8%	31,9%	37,2%	39,9%
Corrientes	33,4%	31,2%	29,9%	36,9%	39,9%
Chubut	35,5%	34,6%	33,3%	40,6%	39,6%
Tierra del Fuego		37,5%	35,9%	42,6%	39,6%
Entre Ríos	34,7%	31,5%	32,6%	38,8%	39,1%
Chaco	34,1%	33,0%	29,4%	31,8%	36,3%
Formosa	32,4%	30,7%	30,5%	31,7%	32,9%

Fuente: EPH - INDEC.

7.11 Propuestas de reformas

El actual régimen de coparticipación establecido por la ley N° 23.548 y sus modificatorias, como hemos venido desarrollando, no contempla criterios objetivos de reparto, sino que establece en primer lugar, una distribución primaria (qué porcentaje

corresponde a la Nación, cuál a las provincias y algunos fondos específicos), y posteriormente, una distribución secundaria asignando porcentajes establecidos a cada una de las provincias los cuales respetaron una cierta lógica que se venía dando en el país hasta un momento previo a la sanción de la normativa. A su vez, las modificaciones, pactos y convenios, sumados a las diferentes reformas impositivas y acuerdos políticos culminaron en el armado del conocido “laberinto fiscal”, que en muchos casos saltea el texto específico de la ley y distribuye una importante cantidad de recursos de manera discrecional o con otra direccionalidad.

En el documento “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” desarrollado por Vega, J. A., Diblasi, J. V. y González Orozco, M. F. (2014), se lleva adelante una revisión de diversos trabajos para entender el camino que se debería tomar a la hora de formular una nueva estructura de la ley y presentan además una propuesta:

Juan A. Vega y Juan V. Diblasi en “Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas” (2008), proponen una distribución secundaria basada en

50% en proporción a la población de cada provincia,

25% en función de incentivos de responsabilidad fiscal, explicitados como sigue:

8,33% en proporción al cociente entre la recaudación de impuestos de origen provincial y los ingresos tributarios totales (para recompensar el esfuerzo fiscal);

8,33% en proporción al cociente entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (para premiar la solvencia o capacidad de repago de sus deudas y la capacidad para financiar inversión pública),

8,33% en proporción al cociente entre gasto en personal y gasto primario (criterio que se puede evite la expansión de la planta de personal del sector público)

25% en proporción a las brechas en la prestación de los servicios de salud, educación, seguridad y justicia de cada provincia en relación con la media nacional (calculadas según una metodología expuesta por los autores).

Mariano Morales en “Coparticipación Federal de Impuestos” (2000), propone una distribución primaria

69.95% Nación,

0,31% Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

29,74% Conjunto de Provincias,

Y una fórmula aplicable a la distribución secundaria:



50% Transferencias Asignativas o Transferencias Devolutivas (en función del PBG provincial); o Transferencias Poblacionales (en función de la población); o Transferencias de Esfuerzo Fiscal (proporción que representa la recaudación de sus impuestos sobre el PGB provincial, con relación al total nacional de esta razón).

50% Transferencias Distributivas o de Igualación o Índice de igualación de las capacidades tributarias provinciales; o Índice de equiparación de atención de necesidades básicas insatisfechas (NBI); o Índice de compensación de diferencias por dispersión poblacional.

Alberto Porto en "Antecedentes y lineamientos para la ley de Coparticipación Federal" (2003), enuncia que la masa coparticipable debe estar conformada por todos los impuestos listados en la Ley N°23.548 y todos los que se creen, sin ninguna afectación o precoparticipación. Además, aclara que el gobierno nacional debe mantener con exclusividad los impuestos externos y sobre la nómina salarial. La distribución primaria inicial sería la del año 2003 (en que se realizó el documento), introduciendo un rezago de un año para calcular la parte provincial. Este rezago tendría una propiedad anticíclica que es automática y constituye, simultáneamente y según su criterio, un potente mecanismo de incentivo para recaudar por parte del gobierno nacional.

La distribución secundaria partiría de los coeficientes actuales (coeficientes medios básicos). Sobre el incremento de la parte provincial, se aplicarían coeficientes marginales:

10% según población del último censo nacional, y

90% según los coeficientes medios básicos,

el segundo año 20% y 80% respectivamente, hasta llegar al 100% según población en el décimo año. Los coeficientes marginales se aplican sólo si la recaudación aumenta.

Consejo Empresario Argentino. Jorge C. Ávila, en Propuesta de federalismo fiscal (Buenos Aires, 2000), trabaja sobre el desarrollo de una propuesta de completa descentralización tributaria para la Argentina. El objetivo principal que se persigue es el de restablecer el principio de correspondencia fiscal en las provincias eliminando el régimen de transferencias entre los dos niveles de gobierno.

Juan A. Zapata en "Sistema de supervisión multilateral" (2000), propone una distribución primaria bajo el precepto del principio de suficiencia, expone que las partes (Gobierno Nacional y el conjunto de Provincias y CABA) deberían asumir que no es posible modificar los porcentajes actuales de distribución primaria, ya que ello significaría la transferencia de un déficit de un gobierno a otro. Por lo tanto, en función del año que se tome como base, la distribución primaria que se estableció en el mismo será la que se determine para ejercicios posteriores.



Para la distribución secundaria, el autor se basa en que ninguna de las jurisdicciones puede recibir en valores absolutos menos de lo que recibe hoy. Para el excedente adicional de recaudación, los coeficientes de distribución deberían respetar los lineamientos constitucionales. Además, establece que los mencionados coeficientes los fijarán los diversos gobiernos en conjunto.

Vega, J. A., Diblasi, J. V. y González Orozco, M. F., en un trabajo más reciente, “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” (2014), van por una distribución primaria, cuyo monto total por el criterio que se establezca, será la única transferencia de recursos que reciban de la Nación, el conjunto de Provincias y la CABA. Esto lleva a que los coeficientes de distribución primaria contemplen esta situación, evitando que los diversos niveles de gobierno reciban menos recursos de los necesarios para poder cubrir sus respectivos gastos. Por ello, la distribución primaria propuesta se realizará en base al total del gasto realizado por cada una de las jurisdicciones, tanto nacional como provincial. sería de

un 58,65% dirigida a la Nación, y

un 41,35% dirigida al conjunto de provincias y CABA.

Para la distribución secundaria, proponen considerar dos alternativas. La primera:

una ponderación del 65% para la población,

del 10% para los tres indicadores de responsabilidad fiscal y el

25% entre el IDH y el NBI.

La segunda:

50% para la población,

25% para los indicadores de responsabilidad fiscal y

el 25% entre IDH y NBI.

Es interesante notar que varios autores coinciden en la importancia de utilizar tres tipos de indicadores objetivos en el sistema de coparticipación federal de impuestos en Argentina. Estos indicadores pueden ser considerados como fundamentales para lograr una distribución más equitativa y justa de los recursos fiscales entre el gobierno central y las provincias.

Población: El uso de la población como indicador es fundamental, ya que refleja la cantidad de habitantes en cada provincia y por lo tanto su capacidad para generar demanda de servicios públicos y necesidades básicas. Al considerar la población, se reconoce que las provincias con una mayor cantidad de habitantes generalmente enfrentan una mayor carga en términos de servicios públicos y gastos asociados.

Brechas de servicios de educación, salud y seguridad: Estos indicadores son esenciales para abordar las disparidades en el acceso a servicios esenciales entre



las provincias. Las brechas en la calidad y disponibilidad de servicios de educación, salud y seguridad pueden ser significativas y su inclusión como indicadores objetivos reconoce la importancia de cerrar esas brechas para garantizar un nivel adecuado de bienestar y desarrollo en todas las regiones del país.

Indicadores de responsabilidad fiscal: La inclusión de indicadores de responsabilidad fiscal es clave para promover una gestión financiera responsable por parte de las provincias. Esto puede incluir indicadores relacionados con la deuda pública, el déficit fiscal y la capacidad de generar ingresos propios. Fomentar la responsabilidad fiscal es esencial para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo de las provincias y del país en su conjunto.

En resumen, la adopción de la combinación de estos tres tipos de indicadores objetivos en el sistema de coparticipación representa un enfoque integral y equitativo. Estos indicadores tienen en cuenta tanto las necesidades básicas de la población como la capacidad de las provincias para proporcionar servicios esenciales, al tiempo que promueven la responsabilidad fiscal. Sin embargo, es importante señalar que el diseño específico de estos indicadores y su implementación requerirán un análisis detallado y un consenso entre todas las partes involucradas para asegurar un sistema de coparticipación más justo y efectivo.

7.12 Simulación

Se plantea la utilización de tres bloques de indicadores para la distribución secundaria:

Población

Al considerar la población, se reconoce que las provincias con una mayor cantidad de habitantes generalmente enfrentan una mayor carga en términos de servicios públicos y gastos asociados. Una posible corrección al uso de la población como variable de distribución, en general está dada al considerar la densidad poblacional del distrito. En este caso prevalece, no sólo la cantidad de habitantes sino también la extensión geográfica, asociada a la mayor factibilidad de brindar servicios.

Condiciones socioeconómicas

NBI: expresa las necesidades insatisfechas y contribuye a “cerrar las brechas de desarrollo” de los sectores con mayores carencias.

Mortalidad Infantil: es sensible a factores socioeconómicos como acceso a atención médica, condiciones de vida, educación y pobreza. Refleja no sólo la calidad de la atención médica sino también ciertas condiciones de vida generales. Utilizarla como indicador para la distribución secundaria de la coparticipación podría ser una estrategia efectiva para dirigir recursos hacia áreas cuyas necesidades son mayores



en relación a otras, persiguiendo el objetivo de mejorar las condiciones de vida y el desarrollo humano de manera equitativa.

Analfabetismo: al considerarlo como un indicador para la distribución secundaria de la coparticipación, se puede abordar directamente la necesidad de mejorar las condiciones educativas en áreas específicas, contribuyendo así a un desarrollo más equitativo y sostenible en el país. La educación es un factor determinante para la mejora de la calidad de vida. La reducción del analfabetismo puede tener un impacto positivo en la participación ciudadana, la empleabilidad y la salud.

Personas bajo la línea de la pobreza: es un indicador clave de las desigualdades socioeconómicas en una región, utilizarla como parte de la distribución secundaria puede ser una forma de abordar directamente las disparidades económicas entre diferentes áreas geográficas. Las personas que viven bajo la línea de la pobreza a menudo pertenecen a grupos vulnerables que pueden enfrentar dificultades significativas en términos de acceso a la educación, salud y oportunidades laborales. Asignar recursos a áreas con altas tasas de pobreza puede beneficiar directamente a estos grupos en pos de mejorar sus condiciones de vida.

Personas bajo la línea de indigencia: de manera similar al indicador anterior, la distribución secundaria que utilice como indicador la proporción de personas bajo la línea de indigencia puede fomentar una estrategia efectiva para abordar y combatir las necesidades más críticas, mejorando las condiciones de vida de aquellos que enfrentan extrema vulnerabilidad económica y social.

Desempeño Fiscal

El gasto en personal como porcentaje del gasto corriente; el gasto en personal como porcentaje del gasto corriente puede proporcionar información valiosa sobre cómo se están utilizando los recursos en términos de personal y administración. Mientras mayor es el coeficiente, menores recursos recibirá de la coparticipación.

Los ingresos provinciales como porcentaje de los ingresos tributarios totales; el indicador de ingresos provinciales como porcentaje de los ingresos tributarios totales proporciona una visión integral del desempeño fiscal de una provincia, destacando su autonomía, sostenibilidad financiera y capacidad para asumir responsabilidades fiscales. Podría denominarse el grado de Autonomía Fiscal. Mientras mayor es el coeficiente, mayores recursos recibirá.

Deuda sobre Ingresos totales, si su valor es cercano al 1, indicaría que no tiene capacidad de repagar su deuda. Mientras mayor sea el coeficiente, mayores recursos recibirá.

En esa línea, a continuación, se llevará a cabo un ejercicio de simulación asignando valores específicos a cada indicador según un criterio objetivo de reparto,



que refleje su peso en la distribución de los recursos. Para ello, se toma como base para el análisis la distribución correspondiente al año 2022.

Los porcentajes de participación asignados son los siguientes: Población (60,0%), NBI (22,5%), Analfabetismo (2,5%), Mortalidad Infantil (2,5%), Pobreza (5,0%), Indigencia (2,5%), Gasto en Personal (2,0%), Autofinanciamiento (2,0%) y Repago de Deuda (1,0%).

$$\begin{aligned} \text{Coeficiente de distribución: } & IP * 60\% + INBI * 22.5\% + IAN * 2.5\% \\ & + IMOR * 2.5\% + IPOB * 5\% + IIND * 2.5\% + IGP * 2\% \\ & + IAF * 2\% + IRD * 1\% \end{aligned}$$

Donde:

IP: indicador de población;

INBI: indicador de NBI;

IAN: indicador de analfabetismo;

IMOR: indicador de mortalidad infantil;

IPOB: indicador de pobreza;

IIND: indicador de indigencia;

IGP: indicador de gasto en personal

IAF: indicador de autonomía fiscal;

IRD: indicador de repago de deuda;

Esta estructura propuesta, al ponderar varios indicadores, intentará contemplar las condiciones y necesidades de cada región a través de una evaluación integral y equitativa, intentando mejorar la asignación de recursos entre las provincias.

Cuadro 65, simulación de distribución según “coeficiente” propio

Provincias	Población	Socioeconómico	Desempeño Fiscal	Coef. De Distribución
Buenos Aires	22,9%	1,4%	0,3%	24,6%
Catamarca	0,6%	1,2%	0,1%	1,9%
Córdoba	5,2%	1,1%	0,2%	6,5%
Corrientes	1,6%	2,0%	0,1%	3,7%
Chaco	1,5%	2,7%	0,1%	4,3%
Chubut	0,8%	1,0%	0,3%	2,1%
Entre Ríos	1,9%	1,3%	0,2%	3,3%
Formosa	0,8%	2,0%	0,1%	3,0%

Jujuy	1,0%	1,4%	0,2%	2,7%
La Pampa	0,5%	1,1%	0,1%	1,7%
La Rioja	0,5%	1,4%	0,2%	2,1%
Mendoza	2,6%	1,2%	0,2%	4,1%
Misiones	1,7%	1,5%	0,2%	3,3%
Neuquén	0,9%	1,6%	0,3%	2,9%
Río Negro	1,0%	1,0%	0,2%	2,2%
Salta	1,9%	2,0%	0,1%	4,1%
San Juan	1,1%	1,5%	0,1%	2,7%
San Luis	0,7%	1,2%	0,1%	2,0%
Santa Cruz	0,4%	1,0%	0,2%	1,6%
Santa Fe	4,6%	1,0%	0,2%	5,9%
Santiago del Estero	1,4%	2,0%	0,1%	3,5%
Tucumán	2,2%	1,8%	0,1%	4,2%
Tierra del Fuego	0,2%	1,6%	0,2%	2,0%
CABA	4,1%	0,7%	1,0%	5,8%
Total	60,00%	35,00%	5,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 66, comparación entre “coeficiente” propio vs. situación 2022

Provincias	Coef. De Distribución	Distribución 2022	Diferencia	Región
Santa Fe	5,9%	8,6%	-2,8%	Centro
Córdoba	6,5%	8,4%	-1,9%	Centro
Entre Ríos	3,3%	4,6%	-1,3%	Centro
Catamarca	1,9%	2,6%	-0,7%	NOA
San Juan	2,7%	3,2%	-0,5%	Cuyo
Formosa	3,0%	3,4%	-0,5%	NEA
Chaco	4,3%	4,8%	-0,4%	NEA
Santiago del Estero	3,5%	3,9%	-0,4%	NOA
Tucumán	4,2%	4,5%	-0,3%	NOA
Río Negro	2,2%	2,4%	-0,2%	Patagonia
San Luis	2,0%	2,1%	-0,1%	Cuyo
La Pampa	1,7%	1,8%	-0,1%	Centro
Jujuy	2,7%	2,7%	0,0%	NOA
Corrientes	3,7%	3,6%	0,1%	NEA
Santa Cruz	1,6%	1,5%	0,1%	Patagonia
Misiones	3,3%	3,2%	0,1%	NEA
Mendoza	4,1%	3,9%	0,1%	Cuyo
La Rioja	2,1%	1,9%	0,2%	NOA
Salta	4,1%	3,7%	0,4%	NOA
Chubut	2,1%	1,5%	0,5%	Patagonia

Handwritten signature and initials in the left margin.

Tierra del Fuego	2,0%	1,2%	0,8%	Patagonia
Neuquén	2,9%	1,7%	1,2%	Patagonia
Buenos Aires	24,6%	22,6%	2,1%	Centro
CABA	5,8%	2,2%	3,7%	GBA

Fuente: elaboración propia

La simulación muestra variaciones tanto positivas como negativas en la distribución de fondos entre las provincias, lo que sugiere diferentes impactos según los nuevos criterios establecidos. Las provincias que experimentan aumentos se verán beneficiadas y apoyarían un índice con estas características, mientras que aquellas con disminuciones se verían perjudicadas en comparación con la distribución actual, potenciando su rechazo a su utilización.

Estos resultados podrían tener implicaciones importantes para la equidad en la distribución de recursos entre las provincias. En este análisis, se identificaron 11 provincias favorecidas, 12 provincias perjudicadas y una que queda neutral, según la simulación de la distribución en comparación con la distribución actual. Cabe destacar que el impacto de la simulación varía entre las provincias, lo que destaca la complejidad y las posibles implicaciones políticas y económicas de los cambios propuestos en los criterios de distribución.

Dentro de las más perjudicadas se encuentran Santa Fe (-2,8%), Córdoba (-1,9%) y Entre Ríos (-1,3%); mientras que las más favorecidas serían CABA (3,7%), Buenos Aires (2,1%) y Neuquén (1,2 %).

En el caso particular de Salta, experimenta un aumento del 0,4%, lo que sugiere un beneficio para la provincia en la simulación.

Una salvedad para avanzar en un indicador de estas características puede venir dado por dos características.

La primera, que siendo CABA una de las mayores beneficiarias con un incremento de recursos del 3,7%, se podría utilizar un normalizador temporario para dicho beneficio, y que el producido del mismo se distribuya en aquellas provincias que más pierdan o en todo caso, que mayores indicadores socioeconómicos necesiten mejorar al menos en un período de tiempo.

Un ejemplo de esto, sería que CABA resigne algún punto de crecimiento en la participación en favor de la provincia de Buenos Aires, considerando que dichos recursos deberán ser utilizados en el cordón del conurbano, de esta manera se atendería a uno de los reclamos históricos, que los ciudadanos de dichos municipios se cruzan a trabajar, atender en la salud, etc. al territorio porteño, generando una mayor demanda de servicios a satisfacer, asignando de esta manera mayores recursos que los que percibe. Si el coeficiente de ajuste asignase recursos al Gran Buenos Aires, los municipios linderos a CABA podrían contar con mayores recursos para brindar servicios más asimilables.

El segundo, es que en el caso de la simulación, para el ejercicio 2022 si se utilizaran el coeficiente de distribución propuesto, la suma de pérdidas de recursos de las provincias a las que les correspondería menos, sería de - \$ 604.163,7 millones, contemplando que las transferencias no automáticas en el mismo año totalizaron \$ 759.245,5 millones, claramente una reutilización de las mismas para compensar las pérdidas, podría ser un paliativo para que la modificación de la coparticipación federal resulte factible.

Cuadro 67, comparación entre “coeficiente” propio vs. situación 2022 -en millones de pesos-

Provincias	2022	Coef. De Distribución	Diferencia
Buenos Aires	1.471.987,0	1.606.686,8	134.699,9
Catamarca	166.946,5	122.699,4	-44.247,1
Córdoba	548.828,2	423.114,5	-125.713,7
Corrientes	234.656,1	238.538,5	3.882,4
Chaco	310.889,1	282.044,5	-28.844,6
Chubut	99.735,1	134.382,4	34.647,4
Entre Ríos	302.145,1	215.391,9	-86.753,2
Formosa	224.829,3	192.967,0	-31.862,3
Jujuy	175.440,8	175.750,4	309,6
La Pampa	117.179,2	110.891,9	-6.287,3
La Rioja	126.616,9	136.487,1	9.870,2
Mendoza	257.029,9	266.647,2	9.617,3
Misiones	209.013,3	217.655,9	8.642,6
Neuquén	109.576,9	187.161,7	77.584,8
Río Negro	155.527,7	141.082,0	-14.445,8
Salta	241.479,2	265.784,7	24.305,5
San Juan	206.560,5	174.520,6	-32.039,9
San Luis	138.782,6	132.174,1	-6.608,6
Santa Cruz	98.529,4	105.713,8	7.184,4
Santa Fe	564.255,3	382.462,0	-181.793,3
Santiago del Estero	255.750,3	229.630,8	-26.119,5
Tucumán	294.109,9	274.661,5	-19.448,4
Tierra del Fuego	75.925,2	129.900,4	53.975,1
CABA	141.448,1	380.892,7	239.444,6
Total	6.527.241,9	6.527.241,9	0,0
Pérdidas			-604.163,7
TNA en 2022			759.245,5

Fuente: elaboración propia

7.13 Indicadores secundarios complementarios

Con el surgimiento de nuevas actividades y preocupaciones en el ámbito político, sumado al avance tecnológico que permite un mayor procesamiento de datos y su conocimiento en un tiempo menor, resulta cada vez más crucial considerar una amplia gama de factores que puedan capturar de manera más precisa las complejas y cambiantes realidades de cada provincia.

La evolución de las necesidades sociales, económicas y ambientales, sumadas a la aparición de nuevos nichos productivos (como por ejemplo el litio) exigen un enfoque integral y sensible a las particularidades provinciales, que vaya más allá de los indicadores convencionales.

Es imperativo adoptar un enfoque multidimensional que incorpore parámetros que reflejen no solo la demografía y la economía regional, sino también las disparidades en el acceso a servicios esenciales, el estado de la infraestructura, la calidad de los servicios públicos y el grado de desarrollo sostenible. La consideración de estos factores más amplios y diversos permitirá una distribución más equitativa y efectiva de los recursos, al tiempo que promoverá un desarrollo armonioso y equilibrado en todo el territorio.

A continuación, se propone una breve descripción de algunos indicadores alternativos complementarios, que para su implementación habría que definir y consensuar claramente y de manera práctica.

Desarrollo económico regional: incluir indicadores que reflejen el desarrollo económico de cada región, como el producto interno bruto o valor agregado bruto regional, el nivel de empleo, la diversificación económica y la productividad. Estos indicadores pueden proporcionar una visión más completa de la capacidad económica de cada provincia y su contribución al desarrollo nacional.

La **diversificación económica** se puede medir utilizando una variedad de indicadores que evalúen la estructura y la composición de la economía de una región o país. Algunos de los métodos comunes para medir la diversificación económica incluyen:

Índice de diversificación económica: este índice puede calcularse utilizando la distribución del producto bruto geográfico (PBG) entre diferentes sectores económicos, como la agricultura, la industria, los servicios y otros sectores específicos. Cuanto más equilibrada sea la distribución del PBG entre los sectores, mayor será el nivel de diversificación económica.

Concentración de exportaciones: la diversificación económica también se puede medir mediante el análisis de la estructura de las exportaciones de una región. Una mayor diversificación económica se reflejará en un perfil de exportaciones más amplio, con la presencia de múltiples productos y sectores representados en las exportaciones totales.



Estructura del empleo: examinando la estructura del empleo en diferentes sectores de la economía se puede evaluar la diversificación económica. Un mayor nivel de diversificación se manifestará en una distribución más equitativa de empleos en varios sectores, lo que indica una economía más equilibrada.

Índice de complejidad económica: este indicador mide la sofisticación y la diversificación de la economía en función de la variedad y la complejidad de los productos que una región es capaz de producir y exportar. Un mayor índice de complejidad económica sugiere una mayor diversificación y sofisticación en la estructura económica.

La **productividad** de una región se puede medir utilizando una variedad de indicadores que evalúen la eficiencia y el rendimiento económico de la región en relación con la producción de bienes y servicios. Algunos de los métodos comunes para medir la productividad de una región incluyen:

Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita: calcula el valor total de todos los bienes y servicios producidos en una región en un período determinado, dividido por el número de habitantes. Un PBG per cápita más alto generalmente refleja una mayor productividad en la región.

Valor Agregado Bruto (VAB) por sector: evalúa la contribución de cada sector económico al valor total de la producción en una región. Comparar el VAB por sector entre diferentes regiones puede proporcionar información sobre la productividad relativa de cada sector en cada región.

Valor de las exportaciones y las importaciones: evaluar el valor de las exportaciones y las importaciones de una región en relación con su tamaño económico puede proporcionar información sobre la competitividad y la productividad en el mercado internacional.

Necesidades de infraestructura: considerar indicadores que reflejen las necesidades de infraestructura de cada provincia, como la calidad de la red vial, el acceso a servicios de transporte, la disponibilidad de servicios de comunicación y la infraestructura de energía, puede ayudar a priorizar la asignación de recursos para el desarrollo de infraestructura provincial.

Al evaluar las necesidades de infraestructura de una región, es importante considerar una complejidad de variables que reflejen la calidad, el alcance y la disponibilidad de la infraestructura en diferentes sectores. Una lista de variables clave a tener en cuenta al medir las necesidades de infraestructura de una región serían:

Calidad de la red vial: estado de las rutas, incluyendo la presencia de baches, señalización adecuada, capacidad de carga, y mantenimiento general de la red vial primaria y secundaria.

Accesibilidad y conectividad: disponibilidad y calidad de servicios de transporte público y privado, conectividad con centros urbanos, accesibilidad a zonas remotas, y



presencia de infraestructura de transporte como puertos, aeropuertos y estaciones de tren.

Disponibilidad de servicios básicos: acceso a servicios esenciales como agua potable, electricidad, saneamiento, y gestión de residuos, así como la fiabilidad y calidad de estos servicios.

Estado de la infraestructura educativa: calidad de las instalaciones educativas, disponibilidad de aulas, equipamiento y tecnología educativa, el acceso equitativo a la educación en todas las áreas de la región.

Infraestructura de salud: disponibilidad y calidad de instalaciones médicas y de atención de la salud, presencia de hospitales, clínicas y centros de atención primaria, así como acceso equitativo a servicios de salud en toda la región, camas de terapia intensiva, etc.

Tecnologías de la información y comunicación (TIC): Acceso a internet de alta velocidad, cobertura de redes de telecomunicaciones, disponibilidad de servicios digitales y acceso a tecnologías de la información en todas las áreas de la región.

Infraestructura de energía: disponibilidad y fiabilidad de la infraestructura energética, incluyendo el acceso a fuentes de energía renovable, redes eléctricas confiables y acceso equitativo a servicios energéticos.

Infraestructura cultural y recreativa: disponibilidad de espacios culturales, recreativos y deportivos, como bibliotecas, museos, parques, instalaciones deportivas y centros comunitarios, que fomenten el bienestar y la cohesión social en la región.

La evaluación de estas variables puede proporcionar una visión integral de las necesidades de infraestructura de una región y ayudar a identificar áreas prioritarias de inversión y desarrollo en el sector de la infraestructura.

Indicadores de sustentabilidad ambiental: incluir indicadores que evalúen el impacto ambiental y la sustentabilidad en cada provincia, como la gestión de recursos naturales, la biodiversidad, las políticas de conservación ambiental y la mitigación del cambio climático. Estos indicadores podrían fomentar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en todo el país. Asimismo, se puede pensar en los bonos verdes a nivel mundial.

Al evaluar la sustentabilidad ambiental de una región, es fundamental considerar una diversidad de variables que reflejen el estado y la gestión de los recursos naturales, así como el impacto ambiental de las actividades humanas. Sería clave tener en cuenta al medir los indicadores de sustentabilidad ambiental de una región:

Gestión de recursos naturales: evaluación de la gestión y conservación de recursos naturales como agua, suelos, bosques, y biodiversidad, incluyendo prácticas de conservación y medidas de protección de ecosistemas frágiles.



Calidad del aire y del agua: monitoreo de la contaminación atmosférica y del agua, incluyendo emisiones de gases tóxicos, presencia de partículas contaminantes, niveles de metales pesados y otros contaminantes en el agua y el aire.

Huella ecológica: análisis del impacto de las actividades humanas en los recursos naturales y la capacidad de carga del ecosistema, incluyendo la huella de carbono, la huella hídrica y la huella ecológica general de la región.

Gestión de residuos: análisis de la gestión de residuos sólidos y peligrosos, incluyendo prácticas de reciclaje, reutilización y disposición final de residuos, así como la promoción de programas de reducción de residuos y concientización ambiental.

Desarrollo sostenible: evaluación de la integración de prácticas de desarrollo sostenible en las políticas y programas regionales, incluyendo la promoción de prácticas económicas, sociales y ambientales equilibradas y sostenibles a largo plazo.

La evaluación de estas variables puede proporcionar una visión integral de la sustentabilidad ambiental de una región y ayudar a identificar áreas prioritarias de acción y políticas para promover un desarrollo sostenible y responsable desde el punto de vista ambiental.

Calidad institucional: considerar indicadores que midan la calidad del gobierno y las instituciones en cada provincia, como la transparencia en la gestión pública, la eficiencia administrativa y la capacidad de implementar políticas públicas efectivas. Estos indicadores podrían promover una mayor eficacia en la administración de los recursos y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

Al evaluar la calidad institucional de una región, es esencial considerar una serie de variables que reflejen la eficacia, la transparencia y la integridad de las instituciones gubernamentales y el sistema de gobernanza en general.

Transparencia y rendición de cuentas: evaluación del nivel de transparencia en la gestión pública, incluyendo la disponibilidad de información sobre el presupuesto, los gastos gubernamentales y las decisiones políticas, así como la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Eficiencia y efectividad administrativa: evaluación de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, la agilidad en la toma de decisiones y la efectividad en la implementación de políticas y programas gubernamentales.

Participación ciudadana: evaluación de la participación activa y significativa de la ciudadanía en el proceso político y en la toma de decisiones, así como la promoción de mecanismos para el diálogo y la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

La evaluación de estas variables puede proporcionar una visión integral de la calidad institucional y el estado de la gobernanza en una región, y ayudar a identificar áreas prioritarias de fortalecimiento institucional y reformas en el sistema de gobernanza.



Se puede adicionar a la hora de analizar indicadores de calidad institucional y vinculados con el desempeño fiscal, alguna regla que tenga como premisa, una anticiclicidad en el envío y remisión de los recursos coparticipables. La recaudación va atada casi *pari passu* con la actividad económica, pero sabido es que cuando la hacienda entra en recesión más necesario resultan los recursos para realizar políticas expansivas que logren salir de esa situación. Por ello, pensar algún indicador contra cíclico sería de gran utilidad en ese sentido.

En líneas generales, este conjunto de nuevos indicadores, modernos y con nuevas preocupaciones de la sociedad, son solamente algunos de una lista que se puede ampliar fácilmente. Lo importante de ponerlos en escena, es sentar las bases para pensar nuevas herramientas distributivas que permitan priorizar las buenas prácticas gubernamentales, económicas, ecológicas, ambientales, sociales, etc.

Avanzar sobre los mismos, lograr incluir al menos uno o dos criterios de estos mencionados en una distribución secundaria de los recursos coparticipables, sin dudas, sería una medida superadora, elevando el nivel de discusión a cuestiones con mirada de mediano y largo plazo.



8. EVALUAR SI PROVINCIAS EN SITUACIONES SIMILARES PUEDEN INCORPORAR ALGUN PARAMETRO QUE PERMITA CORREGIR DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

Es importante reconocer y abordar las disparidades territoriales y las desigualdades económicas y sociales que persisten entre las distintas regiones del país, para promover un desarrollo equitativo y sostenible en todo el territorio argentino. Estas disparidades reflejan una historia de desarrollo desigual y distribución inequitativa de recursos y oportunidades, lo que ha generado brechas significativas entre las distintas regiones. Los desequilibrios representan un fenómeno complejo en el que convergen una interacción de factores económicos, políticos, sociales, geográficos, etc.

Desde el punto de vista económico y social, la región del Noroeste Argentino ha enfrentado históricamente desafíos significativos que la han posicionado como una de las zonas menos favorecidas del país. Esta región ha experimentado una combinación de factores estructurales y contextuales que han contribuido a su rezago y alejamiento en términos de desarrollo.

La región se ha visto afectada por una serie de desequilibrios, incluyendo la falta de acceso equitativo a servicios básicos, la limitada diversificación económica, la menor inversión en infraestructura, la persistente pobreza y desigualdad, y la menor calidad de vida en comparación con otras regiones del país. La herencia histórica de políticas desfavorables, la falta de oportunidades económicas y la marginación social han contribuido a la perpetuación de estas disparidades, lo que ha generado un impacto significativo en el bienestar y el desarrollo general de la región.

Abordar estas desigualdades históricas requiere un enfoque integral que promueva el crecimiento económico inclusivo, la equidad social y el fortalecimiento de las capacidades locales en la región Noroeste, con el objetivo de cerrar las brechas y promover un desarrollo sostenible y equitativo en todo el país. Pero a su vez, resulta necesario que el resto de las regiones geográficas entiendan de la necesidad que el NEA desarrolle su potencial económico, así como mejoren las condiciones de vida de sus ciudadanos, en pos de una equidad territorial.

En base a los indicadores socioeconómicos incluidos en el apartado 7 y considerados en la simulación de una nueva distribución secundaria, se analizará la posición relativa de cada provincia (indicando la región de pertenencia), en los extremos de los años relevados.

Cuadro 68, comparativo de Hogares con NBI, años 1980 y 2020

Provincia	Zona	1980	2020	Var.
La Pampa	Centro	18,8	3,7	-15,1
Santa Fe	Centro	20,0	4,2	-15,8
Santa Cruz	Patagonia	22,7	4,4	-18,3
Mendoza	Cuyo	20,4	5,4	-15,0

CABA	GBA	7,4	5,6	-1,8
Entre Ríos	Centro	27,9	5,7	-22,2
San Luis	Cuyo	27,7	6,1	-21,6
Córdoba	Centro	19,4	6,3	-13,1
Chubut	Patagonia	29,8	6,4	-23,4
La Rioja	NOA	31,6	6,7	-24,9
Río Negro	Patagonia	32,8	7,4	-25,4
Catamarca	NOA	37,6	7,4	-30,2
Buenos Aires	Centro	19,9	8,2	-11,7
Neuquén	Patagonia	33,9	8,2	-25,7
Misiones	NEA	39,2	9,1	-30,1
San Juan	Cuyo	26,0	9,1	-16,9
Jujuy	NOA	45,1	10,1	-35,0
Tucumán	NOA	36,6	11,0	-25,6
Formosa	NEA	46,8	11,0	-35,8
Corrientes	NEA	40,6	12,7	-27,9
Santiago del Estero	NOA	45,8	13,3	-32,5
Salta	NOA	42,4	13,6	-28,8
Tierra del Fuego	Patagonia	25,6	14,3	-11,3
Chaco	NEA	44,8	15,7	-29,1

Fuente: 1980 dato Censal. 2022 elaboración propia vía EPH INDEC

Cuadro 69, comparativo de Analfabetismo, años 1991 y 2020

Provincia	Zona	1991	2020*	Var.
Tierra del Fuego	Patagonia	1,1	0,3	-0,8
Chubut	Patagonia	4,5	0,9	-3,6
CABA	GBA	0,0	1,0	1,0
Río Negro	Patagonia	5,6	1,0	-4,6
Entre Ríos	Centro	4,9	1,1	-3,8
La Rioja	NOA	4,0	1,2	-2,8
Santa Cruz	Patagonia	2,2	1,2	-1,0
Mendoza	Cuyo	4,6	1,2	-3,3
Santa Fe	Centro	3,7	1,2	-2,4
San Luis	Cuyo	4,3	1,2	-3,1
Catamarca	NOA	4,5	1,3	-3,2
La Pampa	Centro	4,0	1,3	-2,7
Córdoba	Centro	3,2	1,6	-1,6
Buenos Aires	Centro	2,3	1,7	-0,7
Jujuy	NOA	6,7	1,9	-4,8
Corrientes	NEA	9,3	2,0	-7,3
Tucumán	NOA	5,0	2,2	-2,7
San Juan	Cuyo	4,3	2,4	-1,9
Misiones	NEA	8,3	2,7	-5,6
Salta	NOA	6,7	2,9	-3,8

Neuquén	Patagonia	5,3	3,5	-1,9
Formosa	NEA	8,2	3,5	-4,6
Santiago del Estero	NOA	8,6	4,7	-3,9
Chaco	NEA	11,3	6,3	-5,0

Fuente: Censos 1991, 2001 y 2010, 2019 Según EPH - INDEC.

*Estimación con metodología DNAP

Cuadro 70, comparativo de Mortalidad Infantil, años 1980 y 2019

Provincia	Zona	1980	2019	Var.
Neuquén	Patagonia	31,7	5,4	-26,3
Santiago del Estero	NOA	35,1	6,6	-28,5
Tierra del Fuego	Patagonia	20,3	7,1	-13,2
CABA	GBA	18,5	7,3	-11,2
Santa Cruz	Patagonia	34,4	7,4	-27,0
Córdoba	Centro	24,2	7,5	-16,7
Río Negro	Patagonia	35,7	7,8	-27,9
Chubut	Patagonia	34,8	7,8	-27,0
Santa Fe	Centro	34,3	8,2	-26,1
Mendoza	Cuyo	31,8	8,3	-23,5
San Luis	Cuyo	37,2	8,6	-28,6
La Pampa	Centro	30,3	9,1	-21,2
Buenos Aires	Centro	28,4	9,1	-19,3
San Juan	Cuyo	30,1	9,3	-20,8
Misiones	NEA	51,9	9,6	-42,3
Entre Ríos	Centro	35,8	9,8	-26,0
Jujuy	NOA	51,4	9,9	-41,5
La Rioja	NOA	45,8	10,3	-35,5
Catamarca	NOA	41,9	10,5	-31,4
Salta	NOA	52,1	10,6	-41,5
Corrientes	NEA	44,6	12,0	-32,6
Chaco	NEA	54,2	12,4	-41,8
Tucumán	NOA	42,0	13,3	-28,7
Formosa	NEA	38,1	13,6	-24,5

Fuente: (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

Cuadro 71, comparativo porcentaje de personas bajo la línea de indigencia, años 2001 y 2022

Provincia	Zona	2001	2022	Var.
San Juan	Cuyo	12,60	0,03	-12,57
Tierra del Fuego	Patagonia	3,40	0,03	-3,37
Río Negro	Patagonia	s/d	0,03	0,03
CABA	GBA	1,90	0,04	-1,86
Neuquén	Patagonia	9,85	0,05	-9,80
Misiones	NEA	22,00	0,05	-21,95

San Luis	Cuyo	13,05	0,05	-13,00
Mendoza	Cuyo	10,95	0,06	-10,89
Santa Fe	Centro	15,53	0,06	-15,47
La Rioja	NOA	10,10	0,06	-10,04
Santa Cruz	Patagonia	2,35	0,06	-2,29
Chubut	Patagonia	7,75	0,06	-7,69
Salta	NOA	20,10	0,06	-20,04
Santiago del Estero	NOA	16,40	0,07	-16,33
Tucumán	NOA	12,25	0,07	-12,18
Catamarca	NOA	14,25	0,07	-14,18
Córdoba	Centro	9,75	0,07	-9,68
Jujuy	NOA	17,90	0,07	-17,83
Corrientes	NEA	23,55	0,09	-23,47
Entre Ríos	Centro	24,00	0,09	-23,91
Buenos Aires	Centro	10,28	0,09	-10,18
Formosa	NEA	25,45	0,11	-25,34
La Pampa	Centro	9,90	0,13	-9,77
Chaco	NEA	28,05	0,15	-27,90

Fuente: INDEC-EPH.

Cuadro 72, comparativo porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza, años 2000 y 2022

Provincia	Zona	2000	2022	Var.
CABA	GBA	10,9	16,2	5,3
Tierra del Fuego	Patagonia	13,0	27,2	14,2
Formosa	NEA	59,8	29,4	-30,4
Chubut	Patagonia	23,5	31,9	8,4
Misiones	NEA	54,7	32,7	-22,0
San Juan	Cuyo	42,4	33,3	-9,1
Santa Cruz	Patagonia	16,6	33,8	17,2
Santa Fe	Centro	39,8	35,8	-4,0
Buenos Aires	Centro	29,0	36,2	7,2
Salta	NOA	48,3	37,3	-11,0
Córdoba	Centro	31,5	37,7	6,2
Neuquén	Patagonia	31,3	37,8	6,5
Jujuy	NOA	56,6	37,8	-18,8
Río Negro	Patagonia	s/d	37,8	37,8
La Pampa	Centro	33,0	38,8	5,8
Tucumán	NOA	45,8	39,3	-6,5
La Rioja	NOA	40,8	40,1	-0,7
Mendoza	Cuyo	36,7	40,2	3,5
San Luis	Cuyo	40,2	41,8	1,6
Corrientes	NEA	57,8	41,9	-16,0
Catamarca	NOA	40,1	42,3	2,2
Santiago del Estero	NOA	49,3	43,3	-6,1
Entre Ríos	Centro	48,9	44,5	-4,4

Chaco	NEA	55,1	52,0	-3,2
-------	-----	------	------	------

Fuente: INDEC-EPH.

Al observar los indicadores socioeconómicos, queda evidenciado que **la zona norte del país (NOA y NEA) requiere una atención prioritaria a la hora de definir criterios redistributivos para los recursos coparticipables**, a los fines de buscar un desarrollo equitativo de las regiones.

La mayoría de las provincias en estas dos regiones exhiben los resultados menos auspiciosos en los diversos indicadores sociales y si bien en concordancia con las reducciones a nivel país, siguen siendo la zona con mayores necesidades, destacando desafíos significativos en términos de pobreza, acceso a servicios básicos, y desarrollo socioeconómico.

Estos datos subrayan la necesidad de políticas y programas específicos destinados a abordar las disparidades existentes y mejorar las condiciones de vida en la zona norte. La atención focalizada en esta región se vuelve crucial para avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sostenible a nivel nacional.

En vista de la mejora gradual pero aún insuficiente de los indicadores socioeconómicos en las provincias del norte argentino en las últimas cuatro décadas, otorgar mayor importancia a los indicadores socioeconómicos en los criterios de distribución de recursos podría representar una medida estratégica, beneficiando en su mayoría a dichas provincias. Con esto se buscaría asignar recursos adicionales a áreas críticas y contribuir así a cerrar las brechas existentes y promover la equidad a nivel nacional.

A continuación, plantamos un nuevo ejercicio de simulación donde se pondera con mayor presencia las variables socioeconómicas, por sobre la población y el desempeño fiscal, con una recalibración de 54%, 43% y 3%, respectivamente:

Cuadro 73, simulación de distribución según "coeficiente" socioeconómico

Provincias	Población	Socioeconómico	Desempeño Fiscal	Coef. de Distribución Socioeconómico
Buenos Aires	20,6%	1,8%	0,2%	22,6%
Catamarca	0,5%	1,4%	0,1%	2,0%
Córdoba	4,7%	1,3%	0,2%	6,1%
Corrientes	1,4%	2,4%	0,1%	3,8%
Chaco	1,3%	3,7%	0,1%	5,2%
Chubut	0,7%	1,2%	0,2%	2,1%
Entre Ríos	1,7%	1,5%	0,1%	3,3%
Formosa	0,7%	2,7%	0,1%	3,5%

Jujuy	0,9%	1,8%	0,2%	2,9%
La Pampa	0,4%	1,5%	0,1%	2,0%
La Rioja	0,5%	1,6%	0,1%	2,2%
Mendoza	2,4%	1,4%	0,1%	3,9%
Misiones	1,5%	1,8%	0,1%	3,4%
Neuquén	0,9%	2,1%	0,2%	3,1%
Río Negro	0,9%	1,0%	0,1%	2,1%
Salta	1,7%	2,5%	0,1%	4,3%
San Juan	1,0%	1,7%	0,1%	2,8%
San Luis	0,6%	1,3%	0,1%	2,0%
Santa Cruz	0,4%	1,2%	0,1%	1,7%
Santa Fe	4,2%	1,2%	0,1%	5,5%
Santiago del Estero	1,2%	2,7%	0,1%	3,9%
Tucumán	2,0%	2,2%	0,1%	4,3%
Tierra del Fuego	0,2%	1,7%	0,1%	2,1%
CABA	3,7%	0,9%	0,5%	5,1%
Total	54,00%	43,00%	3,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 74, comparación entre “coeficiente” socioeconómico vs. situación 2022

Provincias	Coef. de Distribución Socioeconómico	Distribución 2022	Diferencia	Región
Santa Fe	5,5%	8,6%	-3,1%	Centro
Córdoba	6,1%	8,4%	-2,3%	Centro
Entre Ríos	3,3%	4,6%	-1,3%	Centro
Catamarca	2,0%	2,6%	-0,6%	NOA
San Juan	2,8%	3,2%	-0,4%	Cuyo
Río Negro	2,1%	2,4%	-0,3%	Patagonia
Tucumán	4,3%	4,5%	-0,2%	NOA
San Luis	2,0%	2,1%	-0,1%	Cuyo
Mendoza	3,9%	3,9%	0,0%	Cuyo
Santiago del Estero	3,9%	3,9%	0,0%	NOA
Buenos Aires	22,6%	22,6%	0,0%	Centro
Formosa	3,5%	3,4%	0,1%	NEA
Jujuy	2,9%	2,7%	0,2%	NOA
Santa Cruz	1,7%	1,5%	0,2%	Patagonia
La Pampa	2,0%	1,8%	0,2%	Centro
Misiones	3,4%	3,2%	0,2%	NEA
La Rioja	2,2%	1,9%	0,2%	NOA
Corrientes	3,8%	3,6%	0,3%	NEA
Chaco	5,2%	4,8%	0,4%	NEA
Chubut	2,1%	1,5%	0,5%	Patagonia

Salta	4,3%	3,7%	0,6%	NOA
Tierra del Fuego	2,1%	1,2%	0,9%	Patagonia
Neuquén	3,1%	1,7%	1,4%	Patagonia
CABA	5,1%	2,2%	3,0%	GBA

Fuente: elaboración propia

Para esta estructura de simulación, las provincias que muestran mejoras son las de las regiones patagónica, noroeste y noreste. En este análisis, se identificaron 13 provincias favorecidas, 8 provincias perjudicadas y 3 que se mantienen estables en comparación con la distribución actual.

Dentro de las más perjudicadas se encuentran Santa Fe (-3,1%), Córdoba (-2,3%) y Entre Ríos (-1,3%); mientras que las más favorecidas serían CABA (3,0%), Neuquén (1,4%) y Tierra del Fuego (0,9%).

En el caso particular de Salta, experimenta un aumento del 0,6%, mejorando con este indicador respecto al propuesto en el capítulo anterior del trabajo.

Vale la pena remarcar que los resultados presentados en cada simulación deben considerarse preliminares y sujetos a revisión. Hay varias razones a tener en cuenta:

Cambios futuros: las condiciones socioeconómicas y fiscales de las provincias pueden cambiar con el tiempo. Factores imprevistos pueden afectar la precisión de las simulaciones. Para esto, resulta clave prever con claridad el período de revisión de los datos.

Necesidad de datos actualizados: los resultados se basan en datos existentes, y la precisión de las simulaciones dependerá de la calidad y actualidad de esos datos. La próxima actualización del censo proporcionará información reciente y precisa sobre la población, lo que podría influir en la distribución de la coparticipación. Las simulaciones y/o proyecciones de datos tienen tras de sí supuestos que no siempre son certeros.

Evaluación continua: dada la complejidad del sistema de coparticipación, es crucial realizar evaluaciones continuas y ajustes según sea necesario. Los resultados preliminares deben ser revisados a la luz de cambios en la realidad económica y social.

En resumen, es esencial reconocer la naturaleza preliminar de los resultados y la necesidad de una revisión continua a medida que se disponga de datos más actualizados. La llegada de la información del último censo ofrecerá una oportunidad valiosa para mejorar la precisión de las simulaciones.

Por el lado de la coparticipación y los indicadores o parámetros a tener en cuenta a la hora de asignar recursos a los gobiernos subnacionales, se ha evidenciado la necesidad de políticas y programas específicos destinados a abordar las disparidades existentes y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos

argentinos. La atención focalizada en regiones con mayores brechas de desarrollo se vuelve crucial para avanzar hacia uno más equitativo y sostenible a nivel nacional.

Por ello, la incorporación de indicadores específicos para territorios desfavorables en el sistema de coparticipación federal de impuestos debería ser una estrategia efectiva para disminuir las disparidades territoriales y garantizar una distribución de recursos que ayude a mejorar las condiciones regionales. Ello, en el marco de la equidad, debería ser un objetivo perseguido por el conjunto de los gobiernos subnacionales.



9. CONCLUSIONES

A cuarenta años del regreso de la democracia a nuestro país, una de las deudas más grandes y significativas, radica en la promulgación de una nueva ley convenio que establezca un régimen de coparticipación federal de impuestos.

La reforma constitucional en 1994 estableció que la ley deberá garantizar que la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

A lo largo del trabajo, se han descripto los cambios y modificaciones en la normativa desde la Ley de Coparticipación Federal (Nº 20.221; 1973) que fue la última que estableció criterios objetivos de reparto y las subsiguientes mutaciones en los coeficientes de distribución, más orientados en satisfacer cuestiones políticas y de insuficiencias de las provincias, que cuestiones objetivas. La reforma constitucional receptó la necesidad de retomar la senda de indicadores con algún criterio racional que permita sostener la equidad, solidaridad y un grado equivalente de desarrollo entre las provincias a lo largo del territorio nacional, pero aún no se ha podido plasmar en un nuevo texto legal de convenio, el cual requerirá la aprobación de todas las jurisdicciones.

Desde 1973 a la fecha, las modificaciones producidas fueron tanto cualitativas como cuantitativas. Entre otras, se incorporaron nuevos tributos, se establecieron recursos para el Gobierno Nacional, se afectaron recursos para fines específicos (ANSES) que en algunos casos luego se desafectaron, se estableció un Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense que varios años después se desarticuló, etc.

Dicho “Fondo del Conurbano” que en principio fue para favorecer a la provincia de Buenos Aires, al contar con tope máximo con el transcurrir de los años, pasó a ser contraproducente, llevando a Buenos Aires a reclamar ante la Corte Suprema de Justicia la pérdida de recursos. Antes que la misma se expida, se logró un acuerdo para su descongelamiento.

Los cambios se aceleraron en el período 2015-2022, con fuertes implicancias en los recursos que percibieron tanto la provincia de Buenos Aires como la Ciudad Autónoma, que sumaron y perdieron transferencias, según los criterios que se fueron estableciendo y se comentaron en el capítulo respectivo. En algunos casos se establecieron modificaciones y en otros, fueron compensados con transferencias no automáticas.

Un caso emblemático en la discusión de la coparticipación viene dado por lo ocurrido con la provincia de Buenos Aires, los parámetros de 1973 le asignaban un 28% del total de los recursos coparticipables entre todas las provincias. La última



normativa sobre coparticipación federal (Ley N° 23.548 de 1988), llevó dicho porcentaje al 22%, plasmando los acuerdos que se habían ido concretando en la práctica en los años previos. Los sucesivos pactos y consensos federales establecieron distintos mecanismos para garantizar fondos a Buenos Aires; sin embargo, el congelamiento del Fondo del Conurbano hizo que en 2016 la PBA alcance su mínimo histórico percibiendo tan solo el 18% de los recursos coparticipables. A partir de dicho año, los cambios fueron en pos de lograr asignarle mayores recursos llegando en el 2022 a percibir el 22,6% de los recursos transferidos a las provincias y CABA.

El presente trabajo, incluye en el análisis de los recursos enviados por el gobierno nacional a las provincias, no solo las transferencias automáticas sino también las no automáticas, es decir aquellas discrecionales que cumplimentan objetivos de diversos programas o simplemente asistencia financiera que el gobierno central decide enviar a alguno subnacional por diversos motivos.

Hemos observado que, si bien la cuantía de las transferencias no automáticas ayuda a las provincias incrementando sus recursos disponibles, altera levemente el total de los recursos percibidos en comparación con el resto de las jurisdicciones, salvo el caso de CABA que de la décimo séptima posición en cuanto a las TA percibidas, luego de sumarle las TNA; se posiciona en el décimo segundo lugar.

Un gráfico del capítulo 4, ha mostrado la dispersión entre las transferencias (automáticas y no automáticas) per cápita recibidas por cada gobierno subnacional en 2022 y la población que arrojó el censo 2022. Allí, se ha evidenciado que en los extremos se encuentra Buenos Aires con el mayor nivel de población y la segunda jurisdicción con menores transferencias per cápita, luego de CABA y antes de Mendoza y Córdoba, que tienen menos población y están entre las que menos TA+TNA por habitante perciben. En lado opuesto se encuentran Tierra del Fuego, La Rioja y Catamarca, con baja población, pero altos niveles de transferencias por habitantes.

El caso de la provincia de Salta, en el total las transferencias automáticas percibidas por las provincias y CABA, en 2022 ocupó la novena (9°) posición al igual que en 2021, ganando un peldaño respecto a lo sucedido en 2018-2020 donde se ubicaba como la décima (10) de mayores fondos percibidos. En términos per cápita los habitantes salteños fueron los novenos que más recursos por TA se han llevado en 2022.

En cuanto a las TNA, la situación de Salta no es la del común denominador de las provincias, donde en general las mismas crecieron nominalmente año tras año. En el período 18-22, evidenciaron en 2019 una baja, luego en 2020 y producto de la pandemia donde el Gobierno Nacional giró mayores fondos a los subnacionales, las mismas crecen fuertemente y lo mismo sucede en 2021, pero en 2022 sufren otra caída en términos nominales, lo que redunda en una drástica pérdida en términos



reales. Entre las subas y las bajas, la variación 2022 vs. 2018 se ubicó en un crecimiento de +168,3%, por debajo del promedio de todas las provincias (+439,4%).

Si bien la fluctuación de las TNA en el lustro 2018-202 fue importante, pasando de ser la octava provincia en mayores transferencias recibir en 2018 a ubicarse en 2022 en la décimo cuarta (el mínimo fue en 2019, puesto 15), las mismas no han tenido una injerencia en el total de recursos que percibe la jurisdicción (TA+TNA), quedando en el trienio 2018-2020 en la posición décima y en los años 2021-2022, en la novena posición.

El capítulo 6 hace un detalle pormenorizado de esta situación, y agrega un estado de situación de las cuentas públicas provinciales que arrojan en líneas generales una situación de buenas prácticas fiscales, evidenciando resultado económico, primario y financiero superavitario para el lustro (salvo el financiero en 2019). Situación que, con mayores recursos provenientes de una distribución secundaria de la coparticipación, les hubiera permitido a los distintos gobiernos salteños, mejorar las inversiones prioritarias sin deteriorar las cuentas públicas.

En los capítulos finales se trabajan distintos escenarios, parámetros, modelos, y escenarios de variables a ser tenidas en cuenta o extrapolaciones sobre qué hubiera sucedido si se hubiera seguido una forma determinada de reparto en la coparticipación.

- El primer punto analizado, fue retrotraer la coparticipación utilizando lo normado por la última ley con criterios objetivos, la N° 20.221 de 1973 (actualizado a los datos disponibles al momento de la elaboración), en 2022 ocho provincias se verían beneficiadas recibiendo mayores recursos (destacándose Buenos Aires, CABA, y Mendoza), Salta sería la sexta jurisdicción que mayor ganancia tendría, dos (Santiago del Estero y Tucumán) se mantendrían casi neutrales; y catorce gobiernos subnacionales se verían perjudicados, dándose la mayor pérdida en Santa Fe, Catamarca y Formosa.

- En segundo lugar, se lleva adelante una simulación con una alternativa simplista, asignar los recursos de la coparticipación secundaria según la población, un criterio objetivo que dejaría de lado un montón de criterios que lleven hacia la equidad y un grado de desarrollo equivalente en todo el territorio nacional. Sólo cuatro provincias se verían beneficiadas en 2022, respecto a lo realmente ocurrido, Buenos Aires, sería la gran ganadora, CABA le seguiría y en menor medida, ganarían recursos Mendoza y Córdoba. En el otro extremo, 20 provincias se verían perjudicadas, resaltándose las pérdidas en Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Catamarca. Salta, entraría en el lote de perdedoras.

- Por último, en este esquema de simulaciones, se realiza una distribución con grado mayor de sofisticación, contemplando un 65% por la población de cada provincia y un 35% utilizando parámetros socioambientales (NBI, Analfabetismo, Mortalidad Infantil, Pobreza e Indigencia), nueve provincias se verían favorecidas con este criterio respecto a lo ocurrido en 2022, destacándose Buenos Aires, CABA y



Neuquén, Salta entraría en este grupo. Dos se mantendrían neutrales (La Rioja y Santa Cruz) y trece se verían perjudicadas (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos reflejarían las mayores pérdidas).

El análisis de ciertos indicadores económicos y sociodemográficos (Coeficiente de Gini, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Vivienda adecuada, Mortalidad infantil, Pobreza e Indigencia, Analfabetismo y Tasas de actividad, empleo y desocupación) muestra un grado heterogéneo de evolución de los mismos en las distintas provincias del país y la Ciudad Autónoma. La coparticipación federal de impuestos bajo los parámetros hoy establecidos no logra el objetivo constitucional de buscar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Se trabajó en tres aspectos fundamentales, la población, las condiciones socioeconómicas y el desempeño fiscal. A partir de ello, **se elabora un coeficiente de distribución donde la población pesa un 60%, las condiciones socioeconómicas un 35% y el desempeño fiscal un 5%**. Bajo esos parámetros, se identificaron 11 provincias favorecidas (se destacan CABA, Buenos Aires y Neuquén, siendo Salta la sexta más beneficiada), 12 provincias perjudicadas (en mayor medida Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) y una que queda neutral (Jujuy) al comparar la distribución resultante con la que se dio en 2022.

En este sentido, y bajo este análisis, se destaca que siendo CABA una de las grandes beneficiarias y uno de los distritos más ricos del país, se sugiere que resigne algún punto de crecimiento en la participación en favor de la provincia de Buenos Aires, en particular a los municipios del Gran Buenos Aires, linderos a CABA los cuales podrían contar con mayores recursos para brindar servicios más asimilables y así evitar un traslado indirecto de los ciudadanos hacia los servicios de CABA, generándole mayores costos.

Por otro lado, en el caso de la simulación bajo estos parámetros, la suma en pesos de pérdidas de recursos de las provincias a las que les correspondería menos sería menor al monto de transferencias no automáticas del año 2022, entonces una reutilización de las mismas para compensar las pérdidas, podría ser un paliativo para que, la modificación de la coparticipación federal, resulte factible, donde ninguna jurisdicción pierda hasta que la misma pueda ser operativa 100%.

A continuación, abrimos espacio a un debate más teórico y exponemos distintos parámetros o criterios que se pueden analizar, estudiar o pensar, a la hora de elaborar un indicador de distribución secundaria de recursos coparticipables. El desarrollo económico regional, la diversificación económica, la productividad, la necesidad de infraestructura, los indicadores de sustentabilidad ambiental, la calidad institucional o anticíclicos, entre otros, son algunos de los planteados para sentar bases a la hora de pensar nuevas herramientas distributivas que permitan priorizar las buenas prácticas gubernamentales, económicas, ecológicas, ambientales, sociales, etc.



El análisis de la situación de las provincias del Norte argentino marca la necesidad de incorporar indicadores específicos para territorios desfavorables en el sistema de coparticipación federal de impuestos como una estrategia efectiva para disminuir las disparidades territoriales y garantizar una distribución recursos que ayude a mejorar las condiciones regionales. Ello, en el marco de la equidad, debería ser un objetivo perseguido por el conjunto de los gobiernos subnacionales.

En virtud de estas conclusiones resulta imperioso poder establecer una mesa de diálogo entre la Nación y las provincias, en las cuales quede clara la necesidad de delinear una nueva ley de coparticipación federal, bajo los parámetros establecidos en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, siguiendo criterios objetivos de reparto. Una distribución que deberá ser equitativa, solidaria y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Para ello, deberán tenerse en cuenta algunas cuestiones, como ser:

- definir las responsabilidades entre la Nación y las provincias,
- considerar las transferencias implícitas y explícitas,
- establecer criterios objetivos de reparto de la distribución secundaria, aumentando la correspondencia fiscal, la equidad y la transparencia, yendo a un sistema gradual, donde ninguna de las partes deberá perder ingresos nominales.

Por otro lado, resulta esencial, diseñar una fórmula de reparto con indicadores económicos y sociales (población, densidad poblacional, pobreza, indigencia, coeficiente de Gini, vivienda adecuada, antigüedad del parque automotor, cantidad de establecimientos educativos y de atención de la salud, empleo, desempleo, etc.), que puedan ser actualizados y revisados periódicamente. A los cuales se les podrá sumar indicadores de desarrollo económico regional, diversificación económica, productividad, necesidad de infraestructura, de sustentabilidad ambiental, de calidad institucional, etc. llevando la discusión a un nivel superior al hasta ahora conocido.

La objetividad de los indicadores y la previsibilidad procedimental de actualización resultan fundamentales para la toma de decisiones, e indispensables para este tipo de leyes marco, que deben contener intereses de todas las jurisdicciones a los fines de garantizar los objetivos perseguidos.

No es un proceso fácil, pero transitarlo con determinación es imprescindible para crecer con equidad.

Handwritten signature and initials in black ink, located at the bottom left of the page.

BIBLIOGRAFÍA.

Referencias Bibliográficas

- Abuelafia, E., Braun, M., & Frers, L. D. (2004). Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo. Documentos de políticas públicas, 7.
- Agosto, W. (2017). La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. Documento de políticas públicas. CIPPEC
- Arceo, N., González, M., Mendizábal, N. (2010) El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad. documento de trabajo N° 5.
- Botana, D. (2020). La Reforma Constitucional de 1994 y la coparticipación federal. Revista Jurídica N° 8, Universidad de San Andrés.
- Brennan y Buchanan (1980). "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution".
- Bird (2001). "The matching principle".
- Basualdo (2010). "El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad". Documento de Trabajo 5 (CIFRA).
- Centrángolo y Jiménez (1998). "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina". Desarrollo Económico, Número Especial. Vol. 38.
- Cao, H. (2007). Una nueva perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos. In Presentado en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires, agosto.
- Capello, M., Airaudo, F., & Degiovanni, P. (2015). ¿Cómo reparten recursos entre provincias otros países? Documento de investigación, 38-62.
- Capello, M., Airaudo, F. S., & Degiovanni, P. G. (2016). Sistema de transferencias y nivelación fiscal: una comparación internacional. In XXIII Encuentro de Economía Pública (p. 33). Servicio de Publicaciones.
- CEPAL, Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004
- Colina, Jorge; Giordano, Olsvaldo y Seggiaro, Carlos (2022). Una vacuna contra la decadencia. Cuestionando consensos sobre el funcionamiento del sector público argentino
- Dalla, A., & Garat, P. (1998). La situación de las provincias, Descentralización fiscal y Coparticipación Federal.
- Díaz Frers, L. (2013). Las pequeñas copas: los regímenes provinciales de coparticipación y su impacto en la realidad municipal. In XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013).
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Gervasoni, C., & Porto, A. (2013). Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino. Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Groppa, V. S. (2007). La coparticipación federal de impuestos: una propuesta para salir del actual galimatías. Cultura económica, (69), 32-37
- Grotz, M., & Llach, J. J. (2013). Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010. In XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013).

Handwritten signature and initials in the left margin.

- López Accotto A., Mangas M., Martínez C. Provincia de Buenos Aires: las limitaciones de recursos en los municipios y la coparticipación provincial. Contrastes regionales y en el Conurbano Bonaerense.
- López Accotto, A., Martínez, C. R., & Grinberg, I. (2011). Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense.
- Orelogio, G., & Vega, J. A. (2013). Coparticipación federal de impuestos en la república argentina. Una comparación con el sistema español (Doctoral dissertation, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza).
- Oates (1972). "La reforma optima de gobierno: un sistema Federal".
- Perdomo, M. (2013). Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios. Nota técnica, (67).
- Porto, A. y Otros (1996). Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación de impuestos. Cuadernos de Economía, N° 15. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Porto, A. (1999). Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos. Documento de Trabajo N° 17. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2008). "El funcionamiento del Federalismo Argentino". Departamento de Economía – FCE – UNLP.
- Porto, A. (2016). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina.
- Quintana, H. L. (1999). Contribuciones teóricas para el análisis conceptual del federalismo fiscal. Económica, 45.
- Remes Lenicov, J. (1996). Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva. Presentación Seminario Internacional. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.
- Remes Lenicov, J. (1997). Federalismo y Reforma del Estado: Los nuevos desafíos. Presentación 2º Seminario Internacional "Federalismo y Gobiernos Locales". Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.
- Remes Lenicov, J. (2012). ¿Porque aún no tenemos una nueva Ley de Coparticipación Federal? Artículo Revista Voces en el Fénix. Edición N°13 www.vocesenelfenix.economicas.uba.ar
- * Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.
- Sbattella, J. A. (2001). Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses. In VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal (Buenos Aires, 2001).
- Tella, D. Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal.
- Vega, J. A., & Diblasi, J. V. (2016). Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. indicadores objetivos de reparto. Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política.
- Vega, J. A., Furlan, S. G. A., & Zavi, C. V. (2020). Formulación de propuestas sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos orientadas a una futura legislación. LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (Modalidad virtual).
- Vega, J. A., Furlan, S. G. A. Una nueva propuesta de régimen de coparticipación federal de impuestos de la República Argentina.
- Vega, J. A., & Russo, E. A. (2004). Coparticipación federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto. Anales de la XXXIX Reunión Anual de la



Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, AAEP y Universidad Católica Argentina.

- Vega, J. A., Furlan, S. G. A., & Zavi, C. V. (2019). La Ley de Coparticipación Federal: Una Mora Injustificada. 52 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Córdoba).

Referencias – Normativa

- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Ley Convenio N° 20221 - COOPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS. Publicación: 28 de marzo de 1973.
- Ley N° 23548 COPARTICIPACION FEDERAL. REGIMEN TRANSITORIO. Publicación: 26 de enero de 1988.
- Ley N° 23966 IMPUESTOS - PREVISION SOCIAL. COMBUSTIBLES - GAS NATURAL - JUBILACIONES ESPECIALES - IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES. Publicación: 20 de agosto de 1991.
- Leyes N° 24049 EDUCACION. TRANSFERENCIAS DE ESCUELAS. Publicación: 7 de enero de 1992.
- Ley N° 24061 PRESUPUESTO. PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 1992. Publicación: 30 de diciembre de 1991.
- Ley N° 24073 IMPUESTOS. MODIFICACION DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS. Publicación: 13 de abril de 1992.
- Ley N° 24130 IMPUESTOS. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS PROVINCIALES. Publicación: 22 de septiembre de 1992.
- La Ley N° 24621 IMPUESTOS. LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS PRORROGA DE LA VIGENCIA. Publicación: 9 de enero de 1996.
- Ley N° 25235 ACUERDOS. COMPROMISO FEDERAL FISCAL. Publicación: 7 de enero de 2000.
- Ley N° 25400 ACUERDOS. COMPROMISO FEDERAL SOBRE DISCIPLINA FISCAL. Publicación: 10 de enero de 2001.
- Ley N° 25413 LEY DE COMPETITIVIDAD. REGIMEN LEGAL. Publicación: 26 de marzo de 2001.
- Ley N° 25552 LIMITACION DE AFECTACIONES. RECURSOS TRIBUTARIOS COPARTICIPABLES. Publicación: 31 de diciembre de 2001.
- Ley N° 25570 ACUERDOS. COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS – BASES. Publicación: 6 de mayo de 2002.
- Decreto DNU 2263/02 FINANZAS PROVINCIALES. PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO ORDENADO – CREACION. Publicación: 12 de noviembre de 2002.
- Decreto 872/03 COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS. COMISION PARA LA REFORMA - CREACION. Publicación: 08 de octubre de 2003.
- Decreto 660/10 DEUDA PUBLICA. PROGRAMA FEDERAL DE DESENDEUDAMIENTO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS - CREACION. Publicación: 12 de mayo de 2010.
- Decreto 194/16 COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES. LEY N° 23.548 - CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES - APLICACION. Publicación: 19 de enero de 2016.



- Ley N° 27428 REGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y BUENAS PRACTICAS DE GOBIERNO. LEY 25917 - MODIFICACION. Publicación: 2 de enero de 2018.
- Ley N° 27432 IMPUESTOS. LEYES N° 25413 Y N° 23427 - VIGENCIAS - PRORROGAS. Publicación: 29 de diciembre de 2017.
- Decreto 257/18 COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES. MODIFICACION - DECRETO N°194/2016. Publicación: 3 de abril de 2018.
- Consenso Fiscal entre el Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Firmado: 13 de septiembre de 2018.
- Ley N° 27542 CONSENSO FISCAL– Suscripto el 17/12/19. APROBACION Publicación: 12 de febrero de 2020.
- Decreto 735/20 FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. DISPOSICIONES Publicación: 10 de septiembre de 2020.
- Ley N° 27606 CONVENIOS FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD C.A.B.A. Publicación: 28 de diciembre de 2020.
- Ley N° 27634 CONSENSO FISCAL – Suscripto el 4/12/20. APROBACION. Publicación: 07 de julio de 2021.

Fuentes de Información

- Estadísticas. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Censos Nacionales 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Encuesta Permanente de Hogares.
- Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. Ministerio de Salud de la Nación.
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires



ANEXOS

Cuadro 75, Anexo CAIF Salta – Período 2018 -2022

en millones de pesos-

Concepto	Cierre 2018	Cierre 2019	Cierre 2020	Cierre 2021	Cierre 2022	Var. 22 vs. 21
Ingresos Tributarios	52.882	76.706	104.319	173.372	317.504	83,1%
Ingresos no Tributarios	3.084	4.199	4.096	6.173	11.054	79,1%
Venta de Bienes y Servicios	50	82	57	158	293	85,2%
Renta de la Propiedad	895	2.405	1.795	4.252	17.490	311,3%
Transferencias Corrientes	2.839	1.981	6.649	7.281	11.830	62,5%
I. Total Ingresos Corrientes	59.751	85.372	116.916	191.237	358.172	87,3%
Remuneraciones	32.667	49.303	71.515	106.665	202.430	89,8%
Bienes y Servicios	4.559	7.602	8.959	17.110	27.128	58,5%
Renta de la Propiedad	2.165	3.240	3.891	4.539	9.081	100,1%
Prestaciones de la Seguridad Social	71	108	165	225	429	90,8%
Transferencias Corrientes	14.634	22.508	28.772	48.128	90.438	87,9%
II. Total Gastos Corrientes	54.096	82.762	113.302	176.667	329.507	86,5%
III: Resultado Económico (I-II)	5.655	2.610	3.614	14.570	28.665	96,7%
IV. Recursos de Capital	4.263	2.348	1.270	2.975	8.459	184,3%
Inversión Real Directa	4.904	5.412	4.157	9.754	30.805	215,8%
Transferencias de Capital	814	858	523	1.008	2.050	103,3%
Inversión Financiera	8	215	107	113	27	-75,8%
V. Total Gastos de Capital	5.726	6.484	4.788	10.876	32.883	202,4%
TOTAL DE RECURSOS	64.014	87.720	118.185	194.212	366.630	88,8%
TOTAL DE GASTOS	59.822	89.246	118.089	187.543	362.389	93,2%
VI. Resultado Financiero (III+IV-V)	4.192	-1.526	96	6.670	4.241	-36,4%
Disminución de la Inversión Financiera	3.681	2.679	2.206	4.079	8.408	106,1%
Endeudamiento Público	2.695	1.909	2.643	5.026	5.617	11,8%
VII. Total Fuentes Financieras	6.376	4.589	4.849	9.105	14.025	54,0%
Inversión Financiera y otros pasivos	3	2			4	s/d

Amortizaciones de la Deuda	2.327	1.928	2.725	4.784	6.022	25,9%
VIII. Total Aplicaciones Financieras	2.331	1.930	2.725	4.784	6.026	26,0%
IX. Financiamiento Neto (VI+VII-VIII)	8.237	1.133	2.220	10.991,2	12.239,9	11,4%

Fuente: elaboración propia, datos de Contaduría General y la Oficina Provincial de Presupuesto



Fabián Turiansky
Coordinador



Gonzalo Martín Lecuona
Presidente
Asociación Argentina de Presupuesto y
Administración Financiera Pública