

Streb, Jorge M.

**Working Paper**

## Tributación sin representación: La democracia argentina desde 1983

Serie Documentos de Trabajo, No. 633

**Provided in Cooperation with:**

University of CEMA, Buenos Aires

*Suggested Citation:* Streb, Jorge M. (2018) : Tributación sin representación: La democracia argentina desde 1983, Serie Documentos de Trabajo, No. 633, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/203774>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**UNIVERSIDAD DEL CEMA  
Buenos Aires  
Argentina**

Serie  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Área: Economía y Ciencia Política**

**TRIBUTACIÓN SIN REPRESENTACIÓN:  
LA DEMOCRACIA ARGENTINA DESDE 1983**

**Jorge M. Streb**

**Julio 2018  
Nro. 633**

**[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html)  
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina  
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)  
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>**



# Tributación sin representación: la democracia argentina desde 1983

Jorge M. Streb\*

Mayo 2018

**Resumen:** Desde 1983 se viola el principio constitucional de representación del pueblo: las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, con una mayoría de los habitantes, tienen una minoría de representantes en la Cámara de Diputados. Además, no se cumple el mandato constitucional de que a partir de 1997 la coparticipación de impuestos se base en criterios objetivos, equitativos y solidarios: la provincia de Buenos Aires recibió un tercio de los recursos por habitante que recibieron las otras provincias en 2016, haciendo letra muerta del federalismo. Estas anomalías son legados de los gobiernos de facto que fueron conservadas por un Congreso no representativo. Se proponen dos reformas: (i) una representación proporcional a la población en la Cámara de Diputados, para acabar con un Congreso al margen de la Constitución Nacional donde los representantes de una minoría deciden cuánto tributar y cómo gastarlo; (ii) un régimen de coparticipación basado en un criterio objetivo, repartir los mismos recursos por habitante a todos los distritos: como sería devolutivo si todos aportaran lo mismo, es equitativo; como los distritos ricos aportarían más si hubiera disparidad de ingresos, es solidario.

Códigos JEL: H2, H7

Palabras clave: federalismo, impuestos, coparticipación, instituciones, representación

## I. Introducción

Un problema largamente discutido y hasta ahora insoluble es la no sanción de una nueva ley convenio de coparticipación. Esta va en contra del expreso mandato de la Constitución Nacional (CN) de que a partir de 1997 rigiera una ley que cumpliera con una serie de criterios normativos. El régimen de coparticipación vigente, un régimen “transitorio” sancionado en 1988, se volvió inconstitucional desde 1997 porque no se basa en criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto que indica la CN.

Como característica distintiva, el actual régimen discrimina fuertemente en contra de las provincias más pobladas (Alberto Porto y Pablo Sanguinetti 2001). De lejos, la provincia más perjudicada por la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos es la provincia de Buenos Aires: el régimen de coparticipación es tan inicuo que la provincia no es

---

\* Este trabajo surgió a raíz de la invitación de Marcelo Garriga para participar en el panel sobre la economía política de las reformas en gasto, recursos, transferencias y coparticipación en el 20° Seminario de Federalismo Fiscal organizado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) el 21 de junio de 2017. Agradezco los comentarios y sugerencias de Federico Caparrós, Gustavo Chirio, Germán Coloma, Mariana Conte Grand, Alejandro Corbacho, Roque Fernández, Carlos Gervasoni, Antonio María Hernández, Ricardo López Murphy, Alberto Porto, Mario Teijeiro, Gustavo Torrens y Carlos Waisman. Mis puntos de vista no reflejan necesariamente sus puntos de vista ni la posición de la Universidad del Cema, la Universidad Nacional de La Plata o ninguna otra institución.

fiscalmente viable, convirtiendo en letra muerta la forma federal de gobierno que declama la CN.<sup>1</sup> Aunque este régimen sigue aplicándose por la inacción del Congreso Nacional, su inconstitucionalidad hace que su validez se pueda cuestionar en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Tomamos este estudio de caso para tratar de entender las razones detrás de esta inacción del Congreso Nacional. Resulta particularmente relevante la hipótesis de Porto y Sanguinetti (2001) de relacionar los sesgos en la coparticipación con la subrepresentación de los distritos más grandes en el Congreso, algo que inspira este estudio. Ellos encuentran una relación estadísticamente significativa y positiva entre representación parlamentaria (sea que se tomen cantidad de diputados o de senadores per cápita) y transferencias per cápita.

Sebastián Galiani, Iván Torre y Gustavo Torrens (2016) encuentran que la relación positiva entre representación parlamentaria y coparticipación desaparece una vez que se usan variables instrumentales, por lo que descartan que los sesgos de la coparticipación sean resultado de los problemas de representación parlamentaria. Sin embargo, mencionan que puede haber una tercera variable que afecta conjuntamente a representación parlamentaria y transferencias. Su conjetura es que instituciones formales como el Congreso importan poco en la Argentina, así que su explicación viene por el lado del predominio del poder ejecutivo a nivel informal.

Nosotros seguimos esta pista de Galiani, Torre y Torrens (2016) de relacionar las anomalías del régimen de coparticipación y de la representación parlamentaria con un factor común, el predominio del poder ejecutivo. Sin embargo, la cuestión no es que las instituciones formales como el Congreso importan poco en democracia. Más bien, el nudo de la cuestión es que el Congreso ha sido lisa y llanamente cerrado cada vez que hubo un golpe de estado. Es decir, lo que ha llevado a que el poder ejecutivo no solo predomine sino que tenga por momentos un poder absoluto son los regímenes de facto. Si es así, las instituciones formales son una clave primordial.

Este camino nos lleva a enfocarnos específicamente en las acciones de dos gobiernos de facto, la Revolución Argentina, en el poder entre 1966 y 1973, y el Proceso de Reorganización Nacional, en el poder entre 1976 y 1983. Galiani, Torre y Torrens (2016: 4) exploran si los gobiernos de facto trataron de revertir a un patrón más proporcional de transferencias cuando el Congreso estaba cerrado, Aquí exploramos otra hipótesis: si los gobiernos de facto exacerbaban los sesgos en la distribución de recursos y sellaron esto institucionalmente para las democracias que los sucedían con leyes de representación parlamentaria que favorecían a las provincias periféricas. Esto se relaciona con la hipótesis de Miriam Bruhn, Francisco Gallego y Masimiliano Onorato (2010) de que las desproporcionalidades en la representación parlamentaria en América Latina son el resultado de las estrategias de las elites predemocráticas para beneficiar a sectores afines a ellas.

---

<sup>1</sup> Buenos Aires ciudad ha sido lisa y llanamente excluida del régimen de coparticipación, pero como es uno de los distritos más ricos del país no sufre los problemas fiscales de Buenos Aires provincia.

En este sentido, gracias a una ley del último gobierno de facto todavía vigente se ha delegado en los representantes de una minoría de la población el control de ambas cámaras del Congreso para decidir cuánto se tributa y cómo se gasta. Esta ley del Proceso es abiertamente inconstitucional porque viola el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados. Por tanto, desde 1983 nuestra democracia no es representativa. Así, la democracia argentina logró lo opuesto de lo que buscaban los colonos americanos que se levantaron en contra de la corona británica y su parlamento: *taxation without representation* (Galiani y Torrens 2017).

Una vez que estos decretos fueron promulgados por un gobierno de facto, la democracia le ha dado a estas anomalías constitucionales una inercia enorme porque la representación en el Congreso y el régimen de coparticipación tienen una característica esencial: son cuestiones posicionales (*positional issues*) donde la ganancia de una parte es la pérdida de la otra. En esto, se distinguen de cuestiones valorativas comunes (*valence issues*), valorados por igual por todas las partes, donde es más fácil conseguir consenso para hacer reformas. Respecto a esta cuestión, la hipótesis de Porto y Sanguinetti (2001) de que la representación parlamentaria importa se puede replantear en el sentido de que ha dado a las provincias sobrerrepresentadas poder de veto para no reformar la situación, ya que son las más beneficiadas por el régimen de coparticipación vigente.

La sección II analiza cómo la representación en el Congreso y la coparticipación federal de impuestos constituyen anomalías constitucionales que hacen que en la República Argentina la forma de gobierno representativa y federal sea una mera declaración de principios. La sección III está inspirada por las ideas en Porto y Sanguinetti (2001) y Galiani, Torre y Torrens (2016), discutiendo varias explicaciones alternativas de por qué no se sancionó un nuevo régimen de coparticipación. El requerimiento de que, por ser una ley convenio, la ley de coparticipación de impuestos sea ratificada por todas las provincias es una primera candidata para explicar la falta de reformas. Sin embargo, el registro histórico lleva a descartar esta explicación. Tampoco la falta de alineamiento político de los gobernadores de la provincia de Buenos Aires con el Poder Ejecutivo Nacional parece ser la causa, aunque sí podrían haber jugado un rol tanto las suspicacias presidenciales por su gran tamaño relativo, que han llevado a retacearle recursos, como las aspiraciones presidenciales de sus gobernadores, que los ha llevado a postergar los reclamos provinciales. Pero para nosotros el origen de ambas anomalías tiene que ver con los golpes de Estado, por una diferencia institucional básica entre gobiernos de facto y de jure: a diferencia de los presidentes civiles, los presidentes militares no necesitan la aprobación del Congreso para hacer reformas porque el poder ejecutivo concentra la suma del poder público. Por tanto, los presidentes de los gobiernos de facto pueden cambiar tanto la representación parlamentaria como la coparticipación sin necesidad de construir consensos amplios. En ese contexto, la Revolución Argentina y el Proceso de Reorganización Nacional discriminaron en contra los distritos más poblados, quizás por cuestiones de defensa y desarrollo de áreas de frontera, quizás para poner freno a las regiones más avanzadas y productivas pero a la vez más contestatarias y progresistas. Finalmente, argumentamos que, cuando volvió la democracia, la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados de las provincias menos pobladas imposibilitó la reforma fiscal porque perjudicaba

a estas mismas provincias. La sección IV contiene dos propuestas de reformam, una para la representación en la Cámara de Diputados y otra para la ley de coparticipación. El objetivo es que la República Argentina tenga no solo nominalmente sino efectivamente una forma de gobierno representativo y federal. La sección V concluye.

## **II. Dos anomalías constitucionales**

Antes de pasar analizar por qué estamos donde estamos, pasamos revista al estado de situación. El marco institucional básico está dado por Constitución Nacional (CN). Según la Constitución de la Nación Argentina, el gobierno adopta la forma representativa republicana federal (CN, art. 1). Se agrega que los derechos y garantías enumerados en ella nacen del principio de soberanía del pueblo y forma republicana de gobierno (CN, art. 33). Además, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno nacional (CN, art. 121).

Pasamos a discutir en más detalle hasta qué punto nuestra república es representativa y federal. Respecto a la forma representativa, la anomalía es la actual representación del pueblo en la Cámara de Diputados. Respecto a la forma federal, la anomalía es la no sanción de una nueva ley convenio de coparticipación basada en criterios objetivos, equitativos y solidarios.

### **A. Desconociendo la soberanía del pueblo: una democracia no representativa**

La Constitución establece que la república es representativa y federal (CN, art. 1). Más específicamente, establece lo siguiente sobre la rama legislativa de la república:

- (i) “Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación” (CN, art. 44).
- (ii) Respecto a la representación del pueblo, “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (CN, art. 45).<sup>2</sup>
- (iii) Respecto a la representación de las provincias, “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el

---

<sup>2</sup> Respecto de que las provincias y la ciudad de Buenos Aires “se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios”, esto se implementó inicialmente vía el sistema de lista completa a pluralidad de votos por el que la lista con más votos se quedaba con todos los escaños. Esto fue reemplazada en 1912 por el sistema de lista incompleta y voto restringido de la ley Sáenz Peña por el que la lista más votada se quedaba con dos tercios de los escaños y la siguiente con el tercio restante. A partir de 1963, fue reemplazado por el sistema d'Hondt (ver Humberto Quiroga Lavié c. 1984).

mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos” (CN, art. 54).

El artículo 45 de la CN requiere que la representación en la Cámara de Diputados sea con arreglo a los censos de población. El artículo 47 agrega que el censo general sólo podrá renovarse cada diez años. La implicancia de estos artículos es clara. Para mantener las 257 bancas de diputados actuales, el último censo disponible, que data de 2010, implica un diputado cada 155500 habitantes o fracción que no baje de 77750. Como muestra el cuadro 1, este requisito constitucional no se cumple. Las provincias de Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego tienen un diputado cada 74 mil habitantes o menos. En el otro extremo, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Fe tienen un diputado cada 168 mil habitantes o más.

**Cuadro 1. Número de habitantes por diputado en el Congreso Nacional**

Distrito	Diputados	Censo 2010	Habitantes por diputado
Buenos Aires Ciudad	25	2.890.151	115606
Buenos Aires Provincia	70	15.625.084	223215
Catamarca	5	367.828	73566
Chaco	7	1.055.259	150751
Chubut	5	509.108	101822
Córdoba	18	3.308.876	183826
Corrientes	7	992.595	141799
Entre Ríos	9	1.235.994	137333
Formosa	5	530.162	106032
Jujuy	6	673.307	112218
La Pampa	5	318.951	63790
La Rioja	5	333.642	66728
Mendoza	10	1.738.929	173893
Misiones	7	1.101.593	157370
Neuquén	5	551.266	110253
Río Negro	5	638.645	127729
Salta	7	1.214.441	173492
San Juan	6	681.055	113509
San Luis	5	432.310	86462
Santa Cruz	5	273.964	54793
Santa Fe	19	3.194.537	168134
Santiago del Estero	7	874.006	124858
Tierra del Fuego	5	127.205	25441
Tucumán	9	1.448.188	160910
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>40.117.096</b>	<b>156098</b>

Nota: basado en el Censo Nacional de Población 2010 del INDEC.

Como consecuencia de la ley actualmente vigente, el pueblo de las cuatro provincias más pobladas (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) ha sido sistemáticamente subrepresentado en la Cámara de Diputados desde 1983. Según la CN, estas provincias



debieran tener hoy 153 representantes en la Cámara de Diputados, no los 117 que tienen desde 1983 (cuadro 2).

**Cuadro 2. Representación en la Cámara de Diputados de cuatro provincias más pobladas**

Provincias	N° diputados según censo de población				N° diputados por ley de facto
	1980	1991	2001	2010	
Buenos Aires	99	100	98	100	70
Córdoba	22	22	22	21	18
Mendoza	11	11	11	11	10
Santa Fe	23	22	21	21	19
Total	155	155	152	153	117

Nota: Basado en cuadro 6 de sección IV.

Esto implica que el pueblo de estas cuatro provincias tiene una minoría de representantes no solo en la Cámara de Senadores (17%) sino también en la de Diputados (45%), en lugar de la mayoría legislativa que legítimamente les corresponde (60%). Se viola así su derecho constitucional de tener voz para decir cuánto tributar y cómo gastarlo, al revés de la democracia de Estados Unidos donde rige el principio de *no taxation without representation*. Se puede hablar de una “tiranía de la minoría” porque una minoría de la población controla tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados (cuadro 3).

**Cuadro 3. Una Cámara de Diputados no representativa**

Provincia	% población				% diputados según CN				% diputados s/ley vigente	
	1980	1991	2001	2010	1980	1991	2001	2010	1983	2017
Buenos Aires	38,9	38,6	38,1	38,9	39,0	38,9	38,1	38,9	27,6	27,2
Córdoba	8,6	8,5	8,5	8,2	8,7	8,6	8,6	8,2	7,1	7,0
Mendoza	4,3	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	3,9	3,9
Santa Fe	8,8	8,6	8,3	8,0	9,1	8,6	8,2	8,2	7,5	7,4
Total	60,6	60,0	59,2	59,5	61,0	60,3	59,1	59,5	46,1	45,5

Nota: el % diputados según la CN se basa en los Censos Nacionales de Población del INDEC. Ver nota del cuadro 6.

Además del pueblo de las cuatro provincias sistemáticamente subrepresentadas desde 1983, estuvieron subrepresentados el pueblo de la ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1993, el de la provincia de Tucumán entre 2003 y 2011, y el de la provincia de Salta desde 2003 (ver cuadro 6 más adelante).

En lugar de regirse por la CN, el número de diputados se rige por la ley 22.847/83, un decreto dictado por el general Reynaldo Bignone en uso de las atribuciones autoconferidas por la Junta Militar en el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional surgido del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Este decreto se basa en el artículo quinto del estatuto de la Junta Militar que estipula que “Las facultades legislativas que la Constitución Nacional otorga al Congreso, incluidas las que son privativas de cada una de las Cámaras, serán ejercidas por el Presidente de la Nación.” Este decreto se inspiró en el régimen nacional electoral de la ley 19.862/72, un decreto dictado por el general Lanusse en uso de las atribuciones conferidas por el Estatuto de la Revolución Argentina que le dio un mínimo de tres diputados a todas las

provincias. No satisfecho con eso, el Proceso exacerbó el desequilibrio al elevar este mínimo a cinco diputados.<sup>3</sup>

Este decreto de Bignone les quitó en las elecciones de 1983 un total de 38 diputados a las cuatro provincias más pobladas y otros 2 a la Ciudad de Buenos Aires para dárselos a Santa Cruz y La Rioja (4 diputados c/u), Catamarca, Chubut, La Pampa, Neuquén y San Luis (3 c/u) y las demás provincias excepto Tucumán (que no recibió nada). La representación solo se ajustó cuando el Congreso Nacional aumentó los diputados de Tierra del Fuego de 2 a 5 por su provincialización. Es decir, en lugar de regirse por las expresas indicaciones de la Constitución de que la representación de la Cámara de Diputados sea con arreglo a los censos de población, se rige por un decreto dictado por el último gobierno de facto. Como resultado, la democracia argentina quitó a la mayoría del pueblo su voz en el Congreso.

En conclusión, a pesar de lo que precisa taxativamente el artículo 45 de la CN, tenemos una democracia no representativa que no respeta la soberanía del pueblo. Esta anomalía ha sido señalada ampliamente, por ejemplo Laura Capriati (2010) y Delia Ferreira Rubio (2011) plantearon en ocasión del censo de 2010 que se viola la CN al no ajustar la representación de la Cámara de Diputados a los cambios de población, pero la clase política lo sigue tratando como un tema tabú. Los cálculos personales podrían haber incidido en la falta de acción de la provincia más perjudicada, Buenos Aires. Por caso, el gobernador Daniel Scioli, además de estar alineado con la presidente Cristina Kirchner durante sus dos mandatos, tenía ambiciones presidenciales, por lo que quizás consideró que revolver estos asuntos podría ser negativo para su candidatura nacional.

## **B. Anulando la autonomía provincial: una república no federal**

Por el artículo 75 de la CN, le toca al Congreso elaborar los proyectos de leyes impositivas y el presupuesto de gastos. Respecto a la legislación ordinaria, se requiere una mayoría absoluta de los miembros presentes de cada cámara y la aprobación por el Presidente para que estos se conviertan en leyes. Mientras que el presupuesto y los impuestos se deciden por legislación ordinaria, la ley de coparticipación es una ley convenio que requiere de la aprobación tanto de las provincias como de una mayoría absoluta de miembros de cada cámara.

La CN especifica en su artículo 75, inciso 2 las características que debe tener la nueva ley, características que contrastan vivamente con la ley que de hecho sigue rigiendo la coparticipación: “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.”

---

<sup>3</sup> Diego Reynoso (2012) analiza desde 1853 a la fecha las leyes de representación parlamentaria en la Cámara de Diputados, discutiendo en detalle los decretos 19.862/72 de la Revolución Argentina y 22.847/83 del Proceso.

El cuadro 4 describe la situación actual. La columna (1) lista los coeficientes fijados por el régimen de la ley 23.548/88, un “régimen transitorio de distribución entre la Nación y las provincias”, cuyo artículo 15 especifica: “La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.” Esta cláusula es clave para entender la inacción del Congreso Nacional, ya que las provincias beneficiadas por el status quo tienen un incentivo para bloquear cualquier cambio. La columna (2) muestra qué sucedió en 2016, donde se combina la aplicación de este régimen de coeficientes fijos con una serie de modificatorias posteriores que afectaron la distribución de recursos entre las provincias. La columna (3) reporta la población de cada distrito y la columna (4) muestra cuánto recibe en términos per cápita cada distrito de la porción total de recursos distribuidos entre las provincias, para poder hacer comparaciones que tengan sentido.

**Cuadro 4. Recursos per cápita por actual ley de coparticipación**

Distrito	% ley 23.548/88 (1)	% en 2016 (2)	% población (3)	% per capita (4)=(2)/(3)
Buenos Aires	21,7	18,9	42,0	45
Catamarca	2,7	2,6	1,0	<b>267</b>
Chaco	4,9	5,0	2,8	176
Chubut	1,6	1,6	1,4	118
Córdoba	8,8	9,7	8,9	109
Corrientes	3,7	3,8	2,7	142
Entre Ríos	4,8	4,8	3,3	145
Formosa	3,6	3,6	1,4	<b>252</b>
Jujuy	2,8	2,8	1,8	156
La Pampa	1,9	1,8	0,9	<b>212</b>
La Rioja	2,0	2,0	0,9	<b>225</b>
Mendoza	4,1	4,1	4,7	88
Misiones	3,3	3,4	3,0	115
Neuquén	1,7	1,8	1,5	121
Rio Negro	2,5	2,5	1,7	146
Salta	3,8	3,9	3,3	120
San Juan	3,3	3,3	1,8	180
San Luis	2,3	2,5	1,2	<b>219</b>
Santa Cruz	1,6	1,6	0,7	<b>214</b>
Santa Fe	8,8	10,0	8,6	117
Santiago del Estero	4,1	4,1	2,3	175
Tierra del Fuego	1,2	1,3	0,3	<b>367</b>
Tucumán	4,7	4,7	3,9	121
Total	100	100	100	100

Fuente: Comisión Federal de Impuestos (índices de distribución de vigencia estable de ley 23.548/88 y distribución bruta de impuestos en 2016) e INDEC (Censo Población 2010). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está excluida del régimen y se determina por separado. Se marcan en negritas los siete distritos más beneficiados por el régimen.

Como muestra la columna (2) del cuadro 4, la situación de la provincia de Buenos Aires se siguió deteriorando en los últimos años. Recibió todavía menos que los porcentajes de 1988

en la distribución bruta de impuestos de 2016 porque los parches posteriores para subsanar estas anomalías agravaron el problema, como por ejemplo el Fondo del Conurbano que fue congelado en términos nominales en 1996. La inequidad de la actual distribución bruta de recursos salta a la vista mirando la columna (4) del cuadro 4: siete provincias reciben el doble o más del promedio nacional: Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En el otro extremo, la provincia de Buenos Aires recibe menos de la mitad del este promedio (Mendoza también está por debajo del promedio).

El régimen existente no cumple ninguno de los requisitos constitucionales del artículo 75, inciso 2. En primer lugar, no está basado en *criterios objetivos de reparto*. Su origen tiene que ver con cuestiones históricas. Porto (2017a) explica cómo estos coeficientes surgen de los montos que recibieron las provincias a principios de los 80 por decisión del gobierno de facto (ver también Porto 2003). Estos montos eran solo en parte determinados por los criterios objetivos del régimen de coparticipación de 1973 (ley 20.221/73), ya que después de su modificación en 1980 se empezaron a detraer recursos vía una pre-coparticipación. En compensación, en esos años tomaron una gran preponderancia en el total de fondos a las provincias los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que llegaron a representar para el conjunto de provincias alrededor del doble de los que les correspondía por coparticipación. La característica de los ATN es su total discrecionalidad, sin respetar ningún criterio objetivo. Esta distribución de recursos perjudicó notablemente a la provincia de Buenos Aires pero se mantuvo en los albores de la democracia por la resistencia de las provincias beneficiadas. La ley de coparticipación de 1988 congeló estos montos transitoriamente en términos de los coeficientes fijos que muestra la columna (1) del cuadro 4. Dado su arbitrariedad de origen, no sorprende que la CN haya mandado que se reemplacen antes de fines de 1996.

En segundo lugar, en términos jurídicos el *criterio de equidad* de la CN se interpreta en términos devolutivos, es decir, que cada jurisdicción debe recibir recursos en proporción a sus aportes (Horacio Piffano 1998: 7). La provincia de Buenos Aires tiene un ingreso per cápita un poco inferior al promedio del país (Walter Cont, Alberto Porto y Pedro Juarros 2017), por lo que debería en principio recibir aportes cerca del promedio nacional. Sin embargo, en 2016 los habitantes de la provincia de Buenos Aires recibieron un 45% del promedio nacional de recursos per cápita, como se puede leer de la columna 4 del cuadro 4. Por tanto, el actual régimen no cumple con el requisito constitucional de que debe ser equitativo; más bien, es un escándalo porque, en nombre del federalismo, se pisotea al federalismo.

En tercer lugar, respecto al *criterio de solidaridad*, Carlos Gervasoni (2010) muestra gráficamente que el único patrón discernible es que hay una fuerte relación con el recíproco de la población: las provincias menos pobladas, que incluyen algunas de las provincias más ricas del país, reciben más fondos que las provincias más pobladas (lo mismo se puede inferir a partir de las columnas (1) y (4) del cuadro 4). Por otro lado, Gervasoni (2010) muestra que el régimen de coparticipación actual no guarda relación alguna con criterios como las necesidades básicas insatisfechas. Por tanto, el régimen actual no es solidario.

La CN estipula en la disposición transitoria sexta que “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996”. Se agrega que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.” La CN fija un límite preciso para la reforma del régimen de coparticipación: fines de 1996. Si se toman los porcentajes fijados por el régimen de coparticipación de la ley 23.548/88, vigente en 1994 cuando se reformó la CN, como un status quo válido en caso de no llegarse a un nuevo acuerdo, veinte años no es nada: matemáticamente, es imposible que un mayor porcentaje de coparticipación para la provincia de Buenos Aires no implique un menor porcentaje para todo el resto, por lo que estas se van a negar. Es decir, si la CN quiere decir en su disposición transitoria sexta que ninguna provincia va a resignar su porcentaje en la ley convenio, nunca va a haber una nueva ley de coparticipación. Pero la CN dice otra cosa: dice que no habrá cambios hasta que no se sancione la nueva ley antes de fines de 1996. En un lapso corto, entre 1994 y 1996, los porcentajes fijos de la ley entonces vigente implicaban en realidad valores nominales de recursos más o menos constantes. Si uno deja pasar dos décadas, en cambio, un sistema de coeficientes fijos se vuelve absolutamente arbitrario (aunque, a decir verdad, es arbitrario desde su origen).

En resumen, el régimen vigente desde 1988, con sus modificatorias, viola los mandatos constitucionales del artículo 75, inciso 2 de que la coparticipación entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires debe efectuarse contemplando criterios objetivos de reparto que sean equitativos y solidarios. Esto explica el reclamo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2015 por el incumplimiento constitucional en la sanción de las leyes convenio de coparticipación impositiva: “En razón de ello, este incumplimiento exige de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, debe poner de manifiesto la imperiosa necesidad de la sanción de la ley-convenio en los términos del citado artículo 75, inciso 2°, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituya regímenes de coparticipación de las contribuciones directas e indirectas, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos y una distribución que contemple criterios objetivos de reparto; que sea equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” (José María Hernández 2017: 11-12).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El texto de la Corte Suprema citado proviene del Considerando 39 del fallo CSJ 539/2009 (45-S)/CSI Originario, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 24 de noviembre de 2015. Hernández (2017) analiza los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por las detracciones a la masa coparticipable, que la Corte Suprema consideró inconstitucional porque no se había hecho por un tiempo determinado, como exige la CN para las asignaciones específicas, ni se había pedido el acuerdo de las provincias involucradas, como exige la CN cuando se hacen cambios en los recursos coparticipados.

Esto socava la *forma federal* de gobierno prescripta por la CN. Para que las provincias conserven todo el poder no delegado al gobierno nacional (CN, art. 121), deben tener recursos tributarios suficientes: la provincia de Buenos Aires ha venido dependiendo de salvatajes del gobierno nacional para funcionar mínimamente porque está siendo desvalijada por el régimen de coparticipación vigente. A fines de 2017 se llegó a un arreglo ad-hoc que proporciona una solución transitoria al problema, como discutimos en la sección siguiente. Sin embargo no se resolvió el problema de fondo del régimen de coparticipación.

En conclusión, se suma a la anomalía de que el Congreso Nacional que sancionó en 1988 el régimen de coparticipación vigente no era representativo, porque las cuatro provincias más grandes tenían una minoría de 117 diputados en lugar de una mayoría de 155 de los 254 diputados que les hubiera correspondido por la CN (cuadro 2), otra anomalía consecuencia de los plazos perentorios de la disposición transitoria sexta de la CN: por la reforma constitucional de 1994, el régimen hoy vigente se volvió inconstitucional a partir del 1 de enero de 1997.

### **III. Economía política de la distribución secundaria de impuestos federales**

Lo más llamativo de la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos es que durante estos últimos treinta años ha sido imposible reformar el régimen transitorio sancionado en 1988. Vamos a tratar de desentrañar esto.

#### **A. Inmovilismo en medio de grandes reformas**

Una queja recurrente en Argentina es la falta de políticas de Estado, con gobiernos que cambian las políticas más de lo que justifican las circunstancias objetivas. El cambio de las políticas es una característica de las democracias ya que el gobierno de turno tiene la facultad de dictar nuevas leyes. Además, qué pasa con el gobierno depende en última instancia de la decisión de los votantes. Anthony Downs (1957) plantea que el voto es básicamente una decisión por la continuidad (oficialismo) o el cambio (oposición). Por tanto, cada vez que se vota un cambio de gobierno, se abren posibilidades de reformas.

Allan Drazen (2000) se enfoca en las grandes reformas y las relaciona con las crisis macroeconómicas. Si uno mira desde esa perspectiva a la democracia argentina, efectivamente los dos grandes cambios de orientación desde 1983 tuvieron que ver con crisis macro. En 1989 hubo una hiperinflación que llevó a la transferencia de mando anticipada de Alfonsín a Menem. En 2001 la crisis de la convertibilidad llevó a la renuncia de De la Rúa y la asunción de Duhalde. La clave en ambas crisis macro es que llevaron no solo a un cambio de presidente (de la UCR al PJ, en ambas ocasiones), sino que luego dieron lugar a gobiernos unificados donde el Presidente de la Nación también consiguió el control del Congreso de la Nación: Menem logró ese control en las elecciones legislativas de 1991, Kirchner en las de 2005. Esto abrió el camino a grandes reformas y contrarreformas: Menem hizo reformas de mercado, Kirchner las deshizo.

A pesar de todo esto, paradójicamente el régimen de coparticipación básicamente se congeló a partir de 1988, en medio de todos los otros cataclismos económicos y políticos que llevaron a una reducción del peso del Estado Nacional en la economía con Menem y, al revés, una expansión de la presión impositiva y el gasto público con los Kirchner. Este inmovilismo es paradójico porque el régimen de coparticipación ha tenido consecuencias sociales terribles para la provincia de Buenos Aires: las rutas se caen a pedazos en algunas de las zonas agropecuarias más productivas del país y hay carencias de todo tipo en las zonas urbanas. Esto explica por qué la provincia que más impuestos aporta a la Nación no puede proveer los bienes públicos mínimos en infraestructura, educación, seguridad y salud que sus habitantes necesitan.

Mientras que el actual régimen de coparticipación hizo fiscalmente inviable a la provincia de Buenos Aires, en las provincias más beneficiadas ha tenido consecuencias políticas nefastas. Tampoco queda claro que a cambio haya posibilitado un mayor desarrollo de sus habitantes. Como ejemplo paradigmático, Gildo Insfrán ha conseguido perpetuarse en Formosa como gobernador ininterrumpidamente desde 1995 (después de ser vicegobernador por ocho años) en una provincia donde alrededor del 95% de sus recursos provienen de la coparticipación. A pesar de la lluvia de recursos desde la Nación, sigue habiendo una pobreza rampante: Carlos Reymundo Roberts (2017) describe como los amplios recursos fiscales no llevaron a terminar con la pobreza pero sí con la mayor parte de la actividad privada, por lo que hoy una mayoría de la población depende del empleo público, y de las decisiones del gobernador, para sobrevivir. El régimen de coparticipación actual es parte del mundo del revés: no solo ha exacerbado las disparidades productivas entre Formosa y el resto del país en lugar de atenuarlas, sino que ha enriquecido a una pequeña elite gobernante encaramada en el poder mientras gran parte del pueblo común sigue en la pobreza.

Los efectos políticos negativos de la coparticipación son un fenómeno más general. Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego recibieron en 2016 entre 5 y 8 veces más por habitante que la provincia de Buenos Aires. El estudio de Gervasoni (2010) muestra que seis de las siete provincias donde la democracia es menos competitiva, a saber Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz, están justamente entre las provincias que reciben más coparticipación (estas provincias están resaltadas en negritas en la columna 4 del cuadro 4; la séptima, Tierra del Fuego, no está incluida en el estudio de Gervasoni). Algunas de estas provincias además están entre las más ricas del país. El mecanismo que describe Gervasoni es el siguiente: estos recursos de coparticipación funcionan igual que una renta de recursos naturales, dándoles a los gobernadores un aplastante poder económico frente al sector privado. Esto les permite crear empleo público para cimentar su propio apoyo político y castigar financieramente a los opositores, además de controlar la prensa local. A través de estas rentas extraordinarias, estos gobernadores han logrado mayorías abrumadoras en el poder legislativo, lo que les permitió abrir el paso a reelecciones indefinidas y al control de la justicia local (Gervasoni 2010).

Como antecedente, Rebecca Bill Chavez (2004) contrasta dos provincias cuyanas, San Luis donde no hay Estado de derecho y se dan fenómenos altamente personalistas, y Mendoza, donde hay Estado de derecho y no se dan. Chavez (2004) documenta como en San Luis los Rodríguez Saá eliminaron paulatinamente los jueces que no les eran adictos y terminaron con los medios de prensa independientes, a diferencia de Mendoza donde la justicia y la prensa actúan como mecanismos que ayudan a los ciudadanos a controlar al poder político (Mendoza es, después de Buenos Aires, la provincia más perjudicada por la coparticipación). Aquí la explicación de Gervasoni (2010) de los efectos perversos del actual régimen de coparticipación encaja perfectamente: por un lado, provincias rentísticas con un sistema político poco competitivo controlado por su gobernador, por otro, provincias productivas con un sistema político competitivo que no está sujeto a los caprichos del gobernador.

## **B. Explicaciones alternativas**

Si bien el actual régimen de coparticipación no cumple con los requisitos constitucionales, ha sido imposible cambiarlo desde 1988 a la fecha. Vamos a analizar una serie de explicaciones alternativas.

### **Ley convenio que requiere del acuerdo unánime de las provincias**

Una primera explicación es que es mucho más fácil modificar las leyes impositivas y de presupuesto que el régimen de coparticipación, ya que esta no solo exige mayorías legislativas especiales sino que es una ley convenio que requiere el acuerdo de todas las provincias. Esto sugiere que el problema es conseguir la aceptación unánime de todas las provincias.

Sin embargo, el factor limitante no es el acuerdo de las provincias: tanto el régimen de coparticipación de 1973 como el de 1988 contenían términos muy draconianos para las provincias que no estuvieran de acuerdo: si no firmaban, quedaban automáticamente fuera de la distribución de recursos. Es decir, las provincias tenían una opción entre eso que se les ofrecía en la ley o nada. Así que, si hay un obstáculo, en todo caso es la exigencia de mayorías especiales en el Congreso Nacional.

### **Hijos y entenados políticos**

Una segunda explicación es la política distributiva, por la que el gobierno nacional favorece a distritos alineados políticamente y perjudica a distritos opositores (Pablo Garofalo, Daniel Lema y Jorge Streb 2016). Sin embargo, el destrato a la provincia de Buenos Aires no se explica por problemas de política distributiva: desde 1983 el gobernador de la provincia de Buenos Aires siempre fue del mismo partido político que el presidente de la Nación excepto por los breves períodos de diciembre 1987 a julio 1989 y diciembre 1999 a diciembre 2001. A pesar de esto, la provincia ha sido tratada no como una hija sino como una Cenicienta en la repartición de recursos.



De todos modos, el alineamiento partidario claramente ayudó a la provincia de Buenos Aires por lo menos en el subperíodo 1992-1996 cuando había una alianza estrecha entre presidente y gobernador. En 1989, Carlos Menem y Eduardo Duhalde se habían aliado en la interna del PJ en contra de Antonio Cafiero y José Manuel de la Sota. Luego de ganar las elecciones internas y las elecciones nacionales, llegaron a un acuerdo para compensar los puntos de coparticipación perdidos por la provincia de Buenos Aires durante la década del 80. El acuerdo entre el presidente Carlos Menem y su vice Eduardo Duhalde se concretó cuando Duhalde se postulaba como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires para sucederlo a Antonio Cafiero, lo que llevó a la creación del Fondo del Conurbano en 1992.

Esto se terminó en 1996, cuando Menem congeló el fondo porque se produjo una ruptura política con Duhalde. Con el tiempo, esto ha llevado a que la provincia estuviera peor de lo que estaba antes de que se hiciera esta “reparación histórica”: a partir de 2002, la inflación lo desintegró porque había quedado fijo en términos nominales, por lo que la provincia terminó recibiendo menos del 1% de los recursos en 2016 (por la ley de 1988, hubiera recibido al menos el 22%).

### **Tamaño relativo y ambiciones presidenciales de gobernadores bonaerenses**

Una tercera explicación son los recelos del gobierno nacional ante una provincia con tanto peso propio, dado que el alineamiento político de los gobernadores del PJ con el gobierno nacional en casi todos los años desde 1989 hasta 2015 no sirvió para corregir esta situación, por caso por la rivalidad del presidente Menem con el gobernador Cafiero y, luego de 1995, con el gobernador Duhalde, así como la rivalidad de la presidente Cristina Fernández de Kirchner con el gobernador Daniel Scioli.

Esto se combina con otro factor, las aspiraciones presidenciales de los gobernadores de la provincia, como por ejemplo Antonio Cafiero en 1989 o Daniel Scioli en 2015. Esto puede haber llevado a los mismos gobernadores a relegar a segundo plano el reclamo por los intereses de la provincia. En particular, el régimen de coparticipación de la ley convenio 23.548/88 que rige desde 1988 no se debatió en el Congreso Nacional. Se cuenta que había sido acordada previamente entre el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires Antonio Cafiero y otros gobernadores peronistas en un momento en el que el gobernador Cafiero estaba inmerso en lanzar su campaña presidencial. En todo caso, este episodio se combina con la no representatividad del Congreso Nacional, algo que colocaba a la provincia de Buenos Aires en una posición negociadora débil ya que la provincia no ha sido tan determinante legislativamente (su subrepresentación parlamentaria le quita peso en términos de las coaliciones ganadoras mínimas que formula Riker 1962). A esto pasamos ahora.

### **Subrepresentación parlamentaria**

Esto nos lleva a una cuarta explicación que enfatiza una pieza de este rompecabezas: el Congreso Nacional. Porto y Sanguinetti (2001) argumentan que la sobrerepresentación parlamentaria explica los sesgos en la coparticipación. Ellos encuentran en particular una

relación positiva entre diputados y senadores per cápita y recursos tributarios en sus estimaciones econométricas. Galiani, Torre y Torrens (2016) replican estos resultados. Sin embargo, una vez que usan variables instrumentales encuentran que los cambios en la representación legislativa no ayudan a explicar los cambios en la coparticipación. La conclusión que ellos sacan de su estudio es que la clave para explicar los problemas de los sesgos de la coparticipación en Argentina no son los sesgos en la representación parlamentaria.

De todos modos, la sanción original del régimen transitorio de coparticipación en 1988 no se puede entender si no tomamos en cuenta la falta de representatividad del Congreso Nacional desde 1983. Más allá de esto, como mínimo el problema de la sobrerrepresentación parlamentaria que enfatizan Porto y Sanguinetti (2001) ayuda a explicar la persistencia del régimen de coparticipación después que se volvió inconstitucional en 1997: como es una cuestión posicional donde unos ganan y otros pierden, es particularmente difícil cambiar una vez sancionado.

Como botón de muestra, esta inercia legislativa está detrás de la presentación de la gobernadora María Eugenia Vidal ante la Corte Suprema para recuperar el Fondo del Conurbano y no ser excluida del Fondo de Infraestructura Social, porque antes había sido imposible tratar el tema de estas asignaciones específicas en el Congreso Nacional.<sup>5</sup> La reacción inicial de los gobernadores del PJ al reclamo de la gobernadora María Eugenia Vidal fue plantear que se oponían porque implicaba ceder fondos que ellos recibían (Lucrecia Bullrich 2017). Pero como esta presentación judicial tenía visos de salir adelante, esto finalmente destrabó un acuerdo en el Congreso por el que se eliminaron estas dos asignaciones específicas y se le pasó a participar a la provincia de Buenos Aires con un 22% de esos fondos.<sup>6</sup> Esto sugiere que el centro del problema para cambiar el status quo está precisamente en el Congreso Nacional.

Si bien la sobrerrepresentación parlamentaria de los distritos beneficiados por el actual régimen de coparticipación puede explicar el inmovilismo de los últimos treinta años, no alcanza para explicar el origen del problema.

### **Discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional durante gobiernos de facto**

---

<sup>5</sup> En 2016 la Provincia presentó ante la Corte Suprema de la Nación un reclamo por la distribución de una parte del Impuesto a las Ganancias: según la ley de 1992, el 10% se destinaba a la Provincia de Buenos Aires, vía el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano, pero una modificación de 1996 le puso un tope de 650 millones de pesos. La Provincia reclamó por la inconstitucionalidad de esta modificación a la coparticipación. Reclamó además que se la incluya en el Fondo de Infraestructura Social que distribuye otro 4% del impuesto a las ganancias. Ver Marcelo Veneranda (2016) y Dolores Olveira (2017).

<sup>6</sup> A fines de 2017 la Provincia de Buenos Aires desistió de ir a la Corte Suprema por su reclamo respecto al Fondo del Conurbano y al Fondo de Infraestructura Social. A cambio, estos dos fondos se eliminaron y la provincia pasó de recibir menos del 1% a recibir un 22% de estos montos, según los porcentajes fijados por la ley de coparticipación de 1988. Adicionalmente, la provincia recibiría 40 mil millones de pesos más en 2018 y 65 mil millones de pesos más en 2019 de parte del gobierno nacional (Jorge Streb 2017).

Esto nos lleva a una quinta explicación que está inspirada en Galiani, Torre y Torrens (2016). Ellos consideran que, a diferencia de otros países democráticos donde los sesgos parlamentarios son importantes para explicar los sesgos en la distribución de recursos subnacionales, en Argentina la clave es el predominio del poder ejecutivo, en lo que puede caracterizarse como un problema de hiperpresidencialismo.

Efectivamente, nuestra historia nos inclina hacia el hiperpresidencialismo. Primero, porque nuestra inestabilidad institucional ha tenido consecuencias para los gobiernos democráticos debido a los poderes delegados que acumuló el Poder Ejecutivo Nacional, algo que le dio un gran margen de discrecionalidad. Diego Botana (2009) señala que las delegaciones se produjeron primero a través de las acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, mediante la “doctrina de facto”, reconocieron facultades legislativas a los gobiernos de los golpes de 1930 y 1943 que habían clausurado al Congreso de la Nación. Esta legislación se hizo más voluminosa con los sucesivos gobiernos de facto. Por mandato de la Constitución Nacional, desde 1994 el Congreso ha tenido que prorrogar en forma periódica esa legislación para que no caduque. Segundo, Botana (2009) señala que junto a estas delegaciones durante gobiernos de facto, se sancionaron leyes de emergencia en períodos de democracia que tuvieron efectos similares. En este sentido, en el período reciente podemos mencionar las delegaciones vía la ley de emergencia económica sancionada en 2002, que se prorrogó repetidamente hasta 2015, por lo venció recién a fines de 2017. A esto se agregó la ley de superpoderes de 2006 por la que el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la reasignación de las partidas del presupuesto nacional; en 2017 finalmente se limitaron los montos a reasignar a 7,5% del presupuesto (5% a partir 2018). Esto muestra como el Congreso Nacional funcionó como “escribanía” de Poder Ejecutivo durante el kirchnerismo, gracias al gobierno unificado del PJ-FPV desde fines de 2005 hasta fines de 2015.

Si bien seguimos la sugerencia de Galiani, Torre y Torrens (2016) de que el predominio del poder ejecutivo esta es la raíz del problema, consideramos que no hay que enfocarse únicamente en los gobiernos de jure para entender la situación actual de Argentina. Dado el inmovilismo en torno a la ley de coparticipación desde 1988, la clave para nosotros está en cambio en los gobiernos de facto cuando el Congreso estaba cerrado. En ese sentido, los gobiernos de facto nos dejaron un legado mucho más vasto que los poderes delegados al Poder Ejecutivo Nacional. Mientras en las democracias constitucionales se requiere el acuerdo entre los poderes legislativo y ejecutivo, en los gobiernos de facto un simple decreto del poder ejecutivo basta para transformarse en ley. El gobierno de facto de 1976 a 1983, el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, nos legó tanto los antecedentes inmediatos del régimen de coparticipación de 1988 como la actual ley de representación en la Cámara de Diputados. Por su parte, la Revolución Argentina, que gobernó de 1966 a 1973, había dado inicio a este desquicio legal con sus leyes de coparticipación de 1973 y su ley de representación parlamentaria de 1972.

En el caso específico del actual régimen de coparticipación sancionado en 1988, proponemos esta explicación: el gobierno de facto de 1976-1983 sobrerrepresentó a las provincias menos pobladas en el Congreso. Al mismo tiempo, como muestra Porto (2017a), les repartió un

monto desproporcionado de recursos, por lo que las provincias sobrerrepresentadas pudieron luego usar su poder legislativo en democracia para bloquear cualquier cambio a una distribución de recursos que las beneficiaba enormemente.<sup>7</sup> Este nuevo status quo de distribución de recursos federales no podía ser justificada con ningún tipo de indicadores objetivos, lo que llevó a formular el acuerdo de 1988 en términos de coeficientes fijos (Porto y Sanguinetti 2001: 246).

Cabe destacar que la fuerte discriminación contra la provincia de Buenos Aires no empieza a partir de 1980, al final del Proceso. El cuadro 5 que sigue toma en cuenta la periodización de Porto y Sanguinetti (2001), que distingue cinco etapas en los indicadores usados en los sucesivos regímenes de coparticipación: 1935-1946, 1947-1958, 1959-1972, 1973-1984 y 1988-presente (en el período 1985-1987, no hubo régimen de coparticipación). Tomamos como elementos representativos el año final de cada uno de los tres primeros períodos y el principio y el fin de los períodos cuarto y quinto. Los datos reflejan a partir de 2018 el pacto fiscal que firmaron las provincias a fines de 2017 para corregir las distorsiones generadas por los Fondos del Conurbano y de Infraestructura Social.

**Cuadro 5. Recursos por habitante: provincia de Buenos Aires comparada con el resto**

Año	Provincia Bs As			Resto de jurisdicciones			Cociente
	(1) % recursos	(2) % población	(3) (1)/(2)	(4) % recursos	(5) % población	(6) (4)/(5)	(7) (3)/(6)
1946	29,7	29,3	101,4	70,3	70,7	99,4	101,9
1958	31,0	35,0	88,6	69,0	65,0	106,2	83,4
1972	32,8	37,6	87,2	67,2	62,4	107,7	81,0
1973	28,0	43,0	65,1	72,0	57,0	126,3	51,6
1983-84	18,0	43,4	41,5	82,0	56,6	144,9	28,6
1988	21,7	42,5	51,1	78,3	57,5	136,2	37,5
2016	18,9	42,0	45,1	81,1	58,0	139,7	32,3
2017	19,2	42,0	45,7	80,8	58,0	139,2	32,9
2018 .I	21,5	42,0	51,2	78,5	58,0	135,3	37,8

Nota: La ciudad de Buenos Aires está excluida de los fondos que se reparten entre las provincias a partir de la ley de coparticipación de 1973, por lo que los porcentajes de población se calculan sobre el total de provincias desde entonces. Fuentes: Porto (2003), cuadros II.1.6.1, II.2.8.1, II.3.5 y II.4.2.3.5.1 para coparticipación y población de 1946, 1958, 1972 y 1973; Porto (2017a) para coparticipación de 1983-84; Comisión Federal de Impuestos, para índices de distribución de vigencia estable de ley 23.548/88 y distribución bruta de impuestos en 2016 y 2017; Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, para primer trimestre de 2018; y censos de población de 1980, 1991 y 2010.

A partir de la ley de coparticipación 20.221/73 dictada por el gobierno de facto de la Revolución Argentina, la participación de la provincia de Buenos Aires pasa de golpe del 33% al 28%. Al menos esta ley seguía criterios objetivos de reparto: 65% por población, 25%

<sup>7</sup> Porto (2017a) documenta como los gobernadores justicialistas propusieron a principios de 1984 un 17,5% para la provincia de Buenos Aires, que reflejaba lo que efectivamente venía recibiendo ella a fines del gobierno de facto cuando se sumaba recursos de coparticipación con ATNs. A mitad de 1984 se produjeron dos nuevas propuestas: un grupo mayoritario de 17 provincias mejoró la propuesta a 22,4%, mientras que un grupo minoritario de 3 provincias (Buenos Aires, Córdoba y Mendoza) propuso un 28,6%. La primera propuesta refleja lo que finalmente recibió la provincia de Buenos Aires en 1988, mientras que la segunda propuesta refleja el porcentaje de la anterior ley de coparticipación de 1973 (ver cuadro 5).

por brecha de desarrollo y 10% por densidad de población. Como la provincia de Buenos Aires era entonces más adelantada que el resto de las provincias, pasó a recibir solo un 65% de los recursos por habitante que recibió el resto, no recibiendo nada ni por brecha de desarrollo ni por baja densidad de población. Quizás los diseñadores de ese régimen durante el gobierno de facto de 1966 a 1973 no tuvieron en cuenta que esto implicaba que la provincia pasara a recibir por habitante la mitad de lo que recibía el resto de las provincias (más exactamente, el 51,6%).

#### **IV. Dos propuestas de reforma**

Como vimos, hay dos artículos de la Constitución Nacional (CN) que no se cumplen: la representación del pueblo de las provincias en la Cámara de Diputados y la sanción de una ley convenio de coparticipación, haciendo letra muerta de la forma representativa y federal de la República Argentina.

Acá se presentan dos propuestas de reforma. Desde un punto de vista normativo las reformas necesitan ajustarse al mandato constitucional en estas cuestiones. Por tanto, las propuestas están guiadas por criterios normativos que aparecen en la CN. Para que se preserve la forma representativa de gobierno, el mandato del artículo 45 de la CN sobre representación del pueblo de las provincias en la Cámara de Diputados es sumamente preciso, por lo que no hay mucho lugar para dar vueltas. Respecto de la forma federal de la república, es esencial respetar los mandatos respecto a la coparticipación: el artículo 75, inciso 2 es muy preciso respecto al uso de un criterio objetivos de reparto, así como a la equidad en la distribución de recursos, algo que hoy no se cumple en lo más mínimo ya que en principio la provincia de Buenos Aires tendría que estar recibiendo más o menos en proporción a lo que aporta. Por otro lado, el mandato de solidaridad en la coparticipación se puede interpretar de diferentes maneras, por lo que la propuesta actual es simplemente una de las posibles maneras de satisfacer este requisito.

##### **A. Representación en la Cámara de Diputados**

Esta reforma es esencial para ayudar a destrabar la segunda reforma. La CN es muy específica respecto a la representación del pueblo de las provincias en la Cámara de Diputados. Como vimos, el artículo 45 dispone que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires ... El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.”

Se han venido realizando censos aproximadamente cada diez años. En el cuadro 6 se muestra el número de diputados que debería tener cada provincia según los preceptos de la CN desde el censo de 1980, respetando el número total de diputados existente desde 1983 (254 desde 1983 a 1991, 257 desde entonces). Sin embargo, desde 1983 no se ha ajustado la

representación del pueblo de las provincias en la Cámara de Diputados, excepto por Tierra del Fuego que aumentó de 2 a 5 diputados cuando se transformó en provincia en 1990. Esta violación de la CN tiene como implicancia concreta que el pueblo de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Fe esté subrepresentado hoy en el Congreso Nacional. Estas cinco provincias que concentran la mayoría de la población del país tienen solo 124 bancas (48% del total) en la Cámara de Diputados, en lugar de las 161 (63%) que prescribe la CN. El pueblo de la provincia de Tucumán también sufrió una subrepresentación después del censo de 2001, y el de la ciudad de Buenos Aires antes del censo de 1991. Esta subrepresentación tiene consecuencias fiscales porque recorta dramáticamente el poder de negociación de las provincias más pobladas en el Congreso Nacional: gracias a esta ley heredada del gobierno de facto que no cumple con el mandato de la CN, las provincias menos pobladas tienen mayoría no solo en la Cámara de Senadores sino también en la de Diputados.

La propuesta de remedio es muy simple: según lo detallado en el cuadro 6, reemplazar la ley 22.847/83 dictada por el gobierno de facto por una ley que se atenga al artículo 45 de la CN determinando el número de legisladores a partir de 2019 sobre la base del Censo.

**Cuadro 6. Número de diputados: disposiciones CN versus aplicación ley 22.847/83**

	Número desde 1991	Según CN - Censos				Brecha actual
		1980	1991	2001	2010	
Buenos Aires Ciudad	25	27	23	20	19	-6
Buenos Aires Provincia	70	99	100	98	100	<b>30</b>
Catamarca	5	2	2	2	2	-3
Chaco	7	6	7	7	7	0
Chubut	5	2	3	3	3	-2
Córdoba	18	22	22	22	21	<b>3</b>
Corrientes	7	6	6	7	6	-1
Entre Ríos	9	8	8	8	8	-1
Formosa	5	3	3	3	3	-2
Jujuy	6	4	4	4	4	-2
La Pampa	5	2	2	2	2	-3
La Rioja	5	1	2	2	2	-3
Mendoza	10	11	11	11	11	<b>1</b>
Misiones	7	5	6	7	7	0
Neuquén	5	2	3	3	4	-1
Río Negro	5	4	4	4	4	-1
Salta	7	6	7	8	8	<b>1</b>
San Juan	6	4	4	4	4	-2
San Luis	5	2	2	3	3	-2
Santa Cruz	5	1	1	1	2	-3
Santa Fe	19	23	22	21	21	<b>2</b>
Santiago del Estero	7	5	5	6	6	-1
Tierra del Fuego *	5	0	1	1	1	-4
Tucumán	9	9	9	10	9	0
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>254</b>	<b>257</b>	<b>257</b>	<b>257</b>	<b>0</b>

Nota: \* Hasta su provincialización en 1990, tuvo 2 diputados. Los números calculados según la CN se basan en los sucesivos Censos Nacionales de Población del INDEC. Para los cálculos se toma para el censo de 1980 un diputado cada 109500 habitantes o fracción que no baja de 54750, para el censo de 1991 un diputado cada 126500 habitantes o fracción que no baja de 63250, para el censo de 2001 un diputado cada 140500 habitantes o fracción que no baja de 70250 y para el censo de 2010 un diputado cada 155500 habitantes o fracción que no baja de 77750.

Como la renovación de la Cámara de Diputados es por mitades, habría que tratar en forma especial a aquellos diputados que no renuevan sus bancas ese año porque les quedan dos años de mandato. Para ajustarse a la Constitución inmediatamente, se podría determinar por sorteo qué diputados en ejercicio se quedan y cuáles se van en aquellas jurisdicciones con un exceso de representantes, pero este proceder daría lugar a controversias interminables. Por tanto, es recomendable la opción de aplicar esta regla en forma gradual, primero con la renovación de la mitad de bancas en 2019 y luego completarlo con la renovación de bancas en 2021.

## **B. Régimen de coparticipación**

El artículo 75, inciso 2, de la CN de 1994 es muy taxativo al requerir que no se discutan porcentajes de coparticipación sino que se contemplen criterios objetivos de reparto que sean equitativos y solidarios. Lo mismo ha vuelto a reclamar la Corte Suprema de Justicia de la Nación en años recientes.

El criterio *objetivo* que proponemos para el nuevo régimen de coparticipación es dar a cada provincia los mismos recursos por habitante. Esto se inserta en los debates sobre las transferencias de igualación fiscal. Porto (2017b) distingue dos vertientes principales en este debate: reducir diferencias ora en la capacidad tributaria, ora en los costos de proveer bienes públicos. Hansjörg Blöchiger (2014: 4) señala que las diferencias en los costos de provisión de bienes públicos son mucho más estrechas que las diferencias en las capacidades tributarias, lo que lleva a una generalizada preferencia por tratar de reducir las diferencias en capacidades tributarias. El criterio objetivo que proponemos contribuye básicamente a disminuir las diferencias en las capacidades tributarias, como mostramos enseguida al analizar su carácter solidario. El criterio podría eventualmente ajustarse para contemplar diferencias en los costos de producción de bienes públicos, a lo que volvemos más abajo.

Darle a cada provincia los mismos recursos por habitante implicaría un salto enorme respecto a la situación actual, ya que los recursos que van a la provincia de Buenos Aires se tendrían más que duplicar, pasando del 18,9% que recibió en 2016 a 42%. Por tanto, la variante más modesta que proponemos, como transición inicial, es que se apunte a que la provincia de Buenos Aires reciba un 90% de los recursos tributarios promedios del país. Esto es lo que se muestra en la columna (3) del cuadro 7. Una característica destacable de esta propuesta es que retrotraería la situación de la provincia de Buenos Aires a lo que imperaba antes de la ley de coparticipación de 1973, como puede leerse por ejemplo del cuadro 5 para los años 1958 y 1972. Esto llevaría a que recibiera, en términos per cápita, un 83,9% de los que reciben los habitantes del resto de los distritos.

Este criterio objetivo se puede también mirar de otra manera: como una simplificación del criterio de la ley de coparticipación de impuestos de 1973. Es decir, podemos citar como antecedente de esta propuesta la última ley de coparticipación basada en criterios objetivos de reparto, la ley 20.221/73. Esta ley distribuía los fondos tomando en cuenta tres criterios: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo y 10% por densidad de población. La fórmula de

1973 sería mucho más benévola ahora con la provincia de Buenos Aires si tomamos en cuenta que la provincia no es más avanzada que el resto de las provincias, ya que a diferencia de la década del 70 tiene un ingreso per cápita menor al promedio nacional (Cont, Porto y Juarros 2017), seguramente en parte producto del destrato que recibió en los últimos 45 años. Por tanto, hoy en día desaparecería de la fórmula de 1973 la corrección por la brecha de desarrollo. Si no hay brecha de desarrollo, el régimen de 1973 colapsa en una fórmula donde 90% de los recursos se distribuyen entre las provincias en proporción a la población, lo que lo la retrotraería prácticamente a la situación previa a 1973 (como por ejemplo los años 1958 o 1972 en el cuadro 5). Lo que sí, esta propuesta no repartiría el 10% restante en base a la densidad de población (lo que beneficiaría a algunos de los distritos más ricos y menos poblados, que no necesariamente tienen una población muy dispersa), sino que lo repartiría en base a la población de cada uno de las provincias remanentes.

Este criterio es más *equitativo* que el actual ya que la provincia de Buenos Aires recibiría inicialmente un 90% del promedio nacional, y un 84% de lo que reciben per cápita los habitantes de los otros distritos, en lugar del 45% del promedio nacional, y 32% per cápita, que recibió en 2016. Desde ya, para ser perfectamente equitativo Buenos Aires provincia tendría que recibir lo mismo que el resto, ya que si todas las provincias aportan aproximadamente lo mismo en términos per cápita, deberían recibir lo mismo. Esa es la situación actual, ya que Buenos Aires provincia aporta aproximadamente lo mismo que el resto de las provincias en proporción a su población (esto, sin entrar a considerar otros recursos tributarios nacionales como las retenciones a las exportaciones agrícolas, que han recaído especialmente sobre las provincias de la zona pampeana). Por tanto, esto llevaría a respetar el principio devolutivo que manda la CN de dar a cada distrito en proporción a lo que aportó a los recursos tributarios (Piffano 1998).

Este criterio objetivo encierra además un principio redistributivo cuando hay diferencias de ingresos per cápita entre distritos. Por caso, si hay dos provincias de igual tamaño, una que aporta 8000 y otra 2000 pesos por habitante, ambas recibirían 5000 pesos por habitante. En tanto los aportes de cada jurisdicción sean crecientes en su ingreso (incluyendo ingresos como rentas mineras o agrícolas), este régimen es *solidario* ya que los distritos más ricos aportan más.<sup>8</sup> De vuelta, la excepción a la solidaridad sería la provincia de Buenos Aires, que recibiría inicialmente un 10% menos incluso cuando su ingreso per cápita es igual, o un poco menor, al resto del país.

Más allá de esto, no tiene lógica incluir brecha de desarrollo por al menos dos razones: (i) si las provincias pueden brindar los mismos bienes públicos, las brechas de desarrollo dependen del desempeño del mismo gobierno provincial (consideren las diferencias entre dos provincias

---

<sup>8</sup> Si las rentas de recursos naturales que reciben las provincias también aportan al fisco nacional en la misma proporción que otros ingresos, no hace falta tomarlas en cuenta para ajustar la fórmula de distribución de fondos coparticipados. Sin embargo, la situación parece ser otra si uno toma en cuenta las retenciones altísimas que sufrieron durante los gobiernos kirchneristas las provincias exportadoras de granos y de petróleo, con tasas que se aplicaban no sobre las ganancias netas sino sobre los ingresos brutos. Da la impresión de que las altas retenciones empeoraron los sesgos del régimen de coparticipación en contra en especial de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.



extremadamente beneficiadas por el régimen actual, San Luis y Santa Cruz: mientras la primera fue bien administrada y se ven las obras resultantes, la segunda es un caos a pesar de la lluvia de fondos federales); (ii) la pobreza y exclusión son atendidas por programas nacionales, lo que ya focaliza los recursos en las zonas más carenciadas. Como sugiere el caso de Formosa discutido antes, si bien los gobiernos provinciales pueden ser adecuados para brindar los bienes públicos básicos que cada distrito necesita, terminar con la exclusión y la pobreza extrema requiere de políticas nacionales. En este sentido, Oscar Cetrángolo (2003) subraya cómo las políticas de gasto social inciden en cuestiones de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades y plantea la importancia de que el Estado nacional se involucre en la coordinación y compensación de las diferencias entre distritos.

**Cuadro 7. Propuesta base de ley de coparticipación entre provincias: esquema inicial**

Provincia	% de población (1)	% recursos en 2016 (2)	% recursos propuesto (3)	Puntos porcentuales de cambio (4)=(3)-(2)
<b>Buenos Aires</b>	<b>42,0</b>	<b>18,9</b>	<b>37,8</b>	<b>18,9</b>
Catamarca	1,0	2,6	1,1	-1,5
Chaco	2,8	5,0	3,0	-2,0
Chubut	1,4	1,6	1,5	-0,1
Córdoba	8,9	9,7	9,5	-0,2
Corrientes	2,7	3,8	2,9	-0,9
Entre Ríos	3,3	4,8	3,5	-1,3
Formosa	1,4	3,6	1,5	-2,1
Jujuy	1,8	2,8	1,9	-0,9
La Pampa	0,9	1,8	1,0	-0,8
La Rioja	0,9	2,0	1,0	-1,0
<b>Mendoza</b>	<b>4,7</b>	<b>4,1</b>	<b>5,0</b>	<b>0,9</b>
Misiones	3,0	3,4	3,2	-0,2
Neuquén	1,5	1,8	1,6	-0,2
Rio Negro	1,7	2,5	1,8	-0,7
Salta	3,3	3,9	3,5	-0,4
San Juan	1,8	3,3	1,9	-1,4
San Luis	1,2	2,5	1,3	-1,2
Santa Cruz	0,7	1,6	0,7	-0,9
Santa Fe	8,6	10,0	9,2	-0,8
Santiago del Estero	2,3	4,1	2,5	-1,6
Tierra del Fuego	0,3	1,3	0,3	-1,0
Tucumán	3,9	4,7	4,2	-0,5
Total	100	100	100	0

Nota: Los datos de población están tomados del Censo Población 2010 del INDEC. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no se incluye en este cuadro porque fue excluido del actual esquema de distribución de fondos, aunque tendría que ser incluida en una nueva ley de coparticipación por las expresas indicaciones de la CN. En negritas están marcadas las dos provincias que recibirían más recursos.

Este principio de distribuir los mismos recursos per cápita en todo el territorio nacional se podría ajustar en el margen por diferencias en los costos de provisión de bienes públicos, para que se traduzca en los mismos recursos efectivos. Cabe destacar que esto no tiene nada que ver con la fórmula usada en el régimen de coparticipación de 1973. El 10% que se distribuía

entre las provincias con baja densidad poblacional es extremadamente inequitativo, ya que puede beneficiar provincias ricas con una población reducida y que no está dispersa sino concentrada en una sola ciudad. Además, como señala Robert Verbruggen (2017) para Estados Unidos, lo de ajustar los fondos por diferencias en los costos de provisión de hecho puede implicar menos fondos para distritos donde el costo de vida es más bajo, por lo que no queda claro que si se ajusta por esto va a implicar un mayor monto nominal. Además, hay que encontrar un indicador de costos de provisión que no sea manipulable por los gobernadores. Para evitar interminables negociaciones políticas, tal vez lo mejor sea no hacer ningún ajuste por diferencias en los costos de provisión.

Si se suma a esta propuesta de nueva ley de coparticipación las acciones por parte del gobierno nacional para eliminar la pobreza y exclusión social, queda claro que este esquema puede contribuir a cumplir con los objetivos de lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida y oportunidades en todo el territorio nacional.

## **V. Conclusión**

Siguiendo el camino abierto por Porto y Sanguinetti (2001) y Galiani, Torre y Torrens (2016), argumentamos tres cosas. Primero, que tenemos un Congreso Nacional que ha bloqueado la actualización de la representación en la Cámara de Diputados que se tendría que haber dado después de los censos de población de 1991, 2001 y 2010, por lo que este Congreso es hoy un cuerpo no representativo. Segundo, que el problema de la no sanción de una nueva ley de coparticipación que siga criterios objetivos, equitativos y solidarios que manda la CN a partir de 1997 se debe precisamente al bloqueo de este Congreso no representativo, ya que las provincias más sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional son también las provincias más beneficiadas por el inicuo régimen vigente. Tercero, que ambas anomalías constitucionales son un legado de los gobiernos de facto en los cuáles el Poder Ejecutivo Nacional se autohabilita a legislar por decreto, por lo que puede hacer y deshacer las leyes arbitrariamente sin necesidad de conseguir un consenso mayoritario en ambas cámaras del Congreso Nacional.<sup>9</sup>

En lo que nos incumbe aquí, el problema arranca con el gobierno de la Revolución Argentina, que en 1972 sacó un decreto de representación en la Cámara de Diputados que sobrerrepresentaba las provincias menos pobladas, al sumar tres diputados a cada distrito, y en 1973 sacó un decreto de coparticipación luego ratificado por ese Congreso no representativo donde se beneficiaba a esos mismos distritos menos poblados, perjudicando especialmente a la provincia de Buenos Aires que pasó a recibir por habitante un 52% de los recursos que recibían los habitantes del resto de las provincias en lugar del 85% que recibía aproximadamente hasta entonces.

---

<sup>9</sup> Inicialmente, la Corte Suprema habilitó esto con la infame “doctrina de facto” de las acordadas de 1930 y 1943 (Botana 2009). En cambio, hoy en día fueron convalidados por un Congreso no representativo que ha venido prorrogando desde 1994 los decretos de los gobiernos de facto, dado el expreso mandato de la CN de que caso contrario caducan.

El Proceso ahondó esta discriminación al elevar el piso de todas las provincias de tres a cinco diputados, sin importar su población: esto llevó a quitar al pueblo de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe la mayoría que deberían haber tenido en esa cámara desde 1983, por lo que la democracia arrancó con *tributación sin representación*. A esto se sumó que el Proceso empeoró la discriminación de la ley de coparticipación de 1973, al combinarla con transferencias discrecionales que beneficiaron sobremanera a los distritos menos poblados, dándole a la provincia de Buenos Aires un 29% de los recursos que recibían los habitantes del resto de las provincias. Este estado de cosas de hecho fue defendido por las provincias más beneficiadas, que podían controlar ambas cámaras de este Congreso no representativo, llevando a la inicua ley de coeficientes fijos de 1988 que le da a los habitantes de la provincia de Buenos Aires un 38% de lo que reciben los habitantes del resto de las provincias, algo que no puede justificarse con ninguna fórmula (Porto y Sanguinetti 2001).

Planteamos en consecuencia dos reformas simples: eliminar la subrepresentación en la Cámara de Diputados y sancionar una nueva ley convenio de coparticipación. La subrepresentación en la Cámara de Diputados es inconstitucional y hace que los que más impuestos pagan no tengan voz en el Congreso para decidir cuánto se tributa y cómo se gasta. A partir de 1997, el régimen transitorio de coparticipación actual es inconstitucional porque no cumple con los requisitos de estar basado en criterios objetivos y ser equitativo y solidario. Para ser equitativo, un nuevo régimen debiera seguir un criterio devolutivo por el que todos los distritos reciben lo mismo si aportaron el mismo monto de recursos por habitante. Si los distritos más ricos aportan más que los más pobres, este régimen también va a ser solidario como exige la Constitución, eventualmente ajustado por diferencias en los costos de provisión de bienes públicos, pero es algo que suele ser un factor de segundo orden comparado con las diferencias de capacidades tributarias (Blöchiger 2014). Proponemos justamente un criterio de dar a todos los distritos los mismos montos por habitante. Inicialmente, por la magnitud de las distorsiones, se podría arrancar con una excepción: que la provincia de Buenos Aires reciba un 90% de esos montos por habitante.

A diferencia de cuestiones valorativas comunes donde es fácil conseguir acuerdos, en cuestiones posicionales los grandes cambios típicamente exigen gobierno unificado. En ese sentido, el presidente actual es relativamente débil en términos de posibilidades de reforma ya que tiene minorías legislativas en ambas cámaras del Congreso. Esto hace difícil que la provincia Buenos Aires pueda avanzar por la vía legislativa, donde además está extraordinariamente subrepresentada en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, derechos ejercidos al margen de la Constitución Nacional no se transforman en derechos adquiridos si alguien los reclama. En 2015, a raíz de los reclamos de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de los descuentos de recursos de coparticipación hechos por el gobierno nacional en virtud de la ley 26.078/06, como muestra Antonio María Hernández (2017). Como vimos, después de años de parálisis durante el gobierno de Daniel Scioli, su sucesora María Eugenia Vidal recurrió a la Corte Suprema con reclamos por la inconstitucionalidad del reparto del Fondo del Conurbano, que luego retiró a raíz de un acuerdo al que llegó en el Congreso Nacional. Como este fondo

se creó para paliar las deficiencias del régimen de coparticipación, esto es un remedio parcial de las fallas del régimen de coparticipación, un sistema perverso que a esta altura no tiene pies ni cabeza.

Si bien los Poderes Ejecutivos Nacional y Provinciales están involucrados, entendemos que hoy el nudo del problema es un Congreso Nacional que se mantiene al margen de la ley. La provincia de Buenos Aires debería de una buena vez patear el tablero y reclamar en forma incansable y por todo medio legítimo el cumplimiento de los artículos 45 y 75, inciso 2 de la CN. Esto incluye recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que se cumpla el mandato preciso del artículo 45: que la cantidad de diputados debe ser en proporción a la población. Debería también reclamar que se cumpla con los requerimiento de criterios objetivos y equitativos del artículo 75, inciso 2, que son también tajantes: por objetividad debe haber una fórmula explícita, por equidad esto implica que un distrito que aporta en proporción a su población debe recibir en esa misma proporción, como pasa ahora con la provincia de Buenos Aires que tiene un ingreso promedio cercano al promedio del país. Es el único modo de que la Argentina deje de tener un Congreso Nacional controlado por una minoría que ha hecho trizas del federalismo y pase a tener en cambio una república representativa y federal.

## Referencias

- Blöchliger, Hansjörg (2014), “Fiscal equalisation – A cross-country perspective”, prepared for Berlin Conference on Fiscal Equalisation, OECD.
- Botana, Diego (2009), “Los ‘poderes delegados’ o el desborde permanente”, *Criterio*, octubre.
- Bruhn, Miriam, Francisco Gallego y Massimiliano Onorato (2010), “Legislative malapportionment and institutional persistence”, Policy Research Working Paper 5467, Washington, DC, World Bank.
- Bullrich, Lucrecia (2017), “Los gobernadores del PJ inician una jugada fuerte para defender sus fondos”, *La Nación*, 4 de agosto. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/2049944-los-gobernadores-del-pj-inician-una-jugada-fuerte-para-defender-sus-fondos>.
- Capriata, Laura (2010), “El censo debería modificar la proporción en Diputados”, *La Nación*, 1 de noviembre. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1320487-el-censo-deberia-modificar-la-proporcion-en-diputados>.
- Cetrángolo, Oscar (2003), “Propuestas de Coparticipación Federal de Impuestos”, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 24 de noviembre.
- Chavez, Rebecca Bill (2004), *The rule of law in nascent democracies. Judicial politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Cont, Walter, Alberto Porto y Pedro Juarros (2017), “Regional income redistribution and risk-sharing: lessons from Argentina”, *Journal of Applied Economics* 20: 241-269.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, Addison-Wesley.
- Drazen, Allan (2000), *Political economy in macroeconomics*, Princeton University Press.
- Ferreira Rubio, Delia (2011), “Los diputados y el Censo 2010”, *El Estadista*, 5 de diciembre. Disponible en <http://elestadista.com.ar/?p=1669>.

- Galiani, Sebastian, Iván Torre y Gustavo Torrens (2016), “Fiscal federalism and legislative malapportionment: Causal evidence from independent but related natural experiments”, *Economics & Politics* 28: 133-159.
- Galiani, Sebastian, y Gustavo Torrens (2017), “Why not taxation and representation? A note on the American Revolution”, documento de trabajo, junio.
- Garofalo, Pablo, Daniel Lema y Jorge Streb (2016), “Party alignment, political budget cycles and vote within a federal country”, Documento de Trabajo 601, Buenos Aires, Universidad del Cema, octubre.
- Gervasoni, Carlos (2010), “A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces”, *World Politics* 62: 302-40.
- Hernández, Antonio María (2017), “Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, en Marcelo Garriga y Walter Rosales, editores, *La relación fiscal Nación-Provincias. Lo que se discute, lo que falta discutir*, La Plata, Universidad Nacional de la Plata.
- Olivera, Dolores (2017), “Vidal apura a las provincias para resolver el Fondo para el conurbano”, *El Cronista*, 27 de junio. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Vidal-apura-a-las-provincias-para-resolver-el-Fondo-para-el-conurbano-20170627-0020.html>.
- Piffano, Horacio (1998), “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, diciembre.
- Porto, Alberto (2003), “Etapas de la coparticipación federal de impuestos”, Universidad Nacional de La Plata, mayo.
- Porto, Alberto (2017a), “¿Cuándo se jodió la participación de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal?”, Universidad Nacional de La Plata, 27 de junio. Disponible en <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/06/27/cuando-se-jodio-la-participacion-de-la-provincia-de-buenos-aires-en-la-coparticipacion-federal/>.
- Porto, Alberto (2017b), “Comentario al trabajo de Jorge Streb ‘Tributación sin representación: la democracia argentina desde 1983’”, reunión anual de la AAEP, noviembre.
- Porto, Alberto, y Pablo Sanguinetti (2001), “Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina”, *Economics & Politics* 13: 237-256.
- Quiroga Lavié, Humberto (c. 1984), “Los sistemas electorales en la República Argentina”.
- Reynoso, Diego (2012), “El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias”, *Postdata* 17: 153-192.
- Riker, William (1962), *The theory of political coalitions*, Yale University Press.
- Roberts, Carlos M. Reymundo (2017), “Formosa: el reino implacable del todopoderoso Gildo Insfrán”, *La Nación*, 23 de julio. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/2046357-formosa-el-reino-implacable-del-todopoderoso-gildo-insfran>.
- Streb, Jorge M. (2017), “Tributación sin representación”, *Clarín*, 26 de diciembre. Disponible en [https://www.clarin.com/opinion/tributacion-representacion\\_0\\_ry8bJLhGM.html](https://www.clarin.com/opinion/tributacion-representacion_0_ry8bJLhGM.html).
- Veneranda, Marcelo (2016), “María Eugenia Vidal presenta una demanda ante la Corte Suprema por el Fondo del Conurbano”, *La Nación*, 1 de agosto. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1923735-maria-eugenia-vidal-presenta-una-demanda-ante-la-corte-suprema-por-el-fondo-del-conurbano>.

VerBruggen, Robert (2017), “Do poor states need (more) federal welfare?”, *National Review*, 10 de julio. Disponible en <http://www.nationalreview.com/article/449315/state-governments-federal-welfare>.