

Tributación sin representación: Argentina desde 1983

Jorge M. Streb*

Resumen

La Argentina no es representativa ni federal por dos anomalías constitucionales: se viola la representación del pueblo porque las provincias con la mayoría de habitantes (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) tienen una minoría de representantes en la Cámara de Diputados; la coparticipación de impuestos no se basa en criterios objetivos, equitativos y solidarios, por lo que la provincia de Buenos Aires es pisoteada (recibió un tercio de los recursos por habitante de otras provincias en 2016). Ambas son legados de gobiernos de facto, 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 donde una minoría decide cuánto tributar y cómo gastarlo; (ii) un régimen de coparticipación basado en repartir los mismos recursos por habitante a todos los distritos: como sería devolutivo si todos aportaran lo mismo, es equitativo; como los distritos ricos aportan más, es solidario. Las reformas son impracticables si Buenos Aires provincia no reclama sin cesar a través de todos los medios legítimos.

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

Abstract

Argentina is neither representative nor federal because of two constitutional anomalies: the representation of the people is violated because the provinces with a majority of inhabitants (Buenos Aires, Cordoba, Mendoza and Santa Fe) have a minority of representatives in the lower chamber; tax-sharing is not based on objective, equitable and solidary criteria, so Buenos Aires Province is treaded on (it received a third of the resources per inhabitant of other provinces in 2016). Both are legacies of de facto governments, preserved by an unrepresentative Congress. Two reforms are proposed: (i) representation proportional to population in the lower chamber, to end with a Congress where a minority decides how much to tax and how to spend it; (ii) a tax-sharing regime based on the distribution of the same resources per inhabitant to all districts: since they would all receive the same amount if they contributed the same, it is equitable; since richer districts contribute more, it is solidary. The reforms are impracticable unless Buenos Aires Province unflinchingly demands them through all legitimate means.

* Universidad del CEMA. Email: jms@ucema.edu.ar. Este trabajo surgió de una invitación de Marcelo Garriga para participar en un panel del 20º Seminario de Federalismo Fiscal sobre la economía política de las reformas en gastos, recursos, transferencias y coparticipación, realizado en la Universidad Nacional de La Plata el 21 de junio de 2017. Agradezco los comentarios de Alberto Porto y un evaluador anónimo, y las sugerencias de Jorge Ávila, Federico Caparrós, Gustavo Chirio, Germán Coloma, Mariana Conte Grand, Alejandro Corbacho, Roque Fernández, Carlos Gervasoni, Antonio María Hernández, Ricardo López Murphy, Diana Mondino, Mario Teijeiro, Gustavo Torrens y Carlos Waisman. Mis puntos de vista no reflejan necesariamente los suyos, ni la posición de la Universidad del Cema, la Universidad Nacional de La Plata o ninguna otra institución.

Keywords: *institutions; representation; federalism; tax-sharing scheme*

JEL: H2, H7

Fecha de recepción: 30/05/2018; Fecha de aceptación: 24/03/2019

I. Introducción

Un problema largamente discutido y hasta ahora insoluble es la no sanción de una nueva ley convenio de coparticipación. Esto va en contra del expreso mandato de la Constitución Nacional (CN) de que a partir del 1 de enero de 1997 rija una ley que cumpla con criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto. El régimen de coparticipación vigente, un régimen transitorio sancionado en 1988, se volvió inconstitucional desde entonces porque no se basa en ninguno de los criterios normativos que indica la CN.

Como característica distintiva, el actual régimen discrimina fuertemente en contra de las provincias más pobladas (Porto y 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 fiscalmente viable, convirtiendo en letra muerta la forma federal de gobierno que declama la CN¹. 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 tanto las razones detrás de esta inacción del Congreso Nacional como las raíces de este problema. 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. Esto sugiere que la causalidad va de sobrerrepresentación parlamentaria a sobreponderación en la coparticipación.

Sin embargo, Galiani, Torre y Torrens (2016) encuentran que la relación positiva entre representación parlamentaria y coparticipación desaparece una vez que se usan variables instrumentales. Por tanto, 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 conclusión es que instituciones formales como el Congreso importan poco en la Argentina y su conjetura es que el origen del problema es el 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, para nosotros la explicación no es que las instituciones formales como el Congreso importan poco en

¹ 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.

democracia, o que el poder ejecutivo es tan predominante a nivel informal que hace lo que quiere. Más bien, el nudo de la cuestión es otro: cada vez que hubo un golpe de estado, el Congreso ha sido lisa y llanamente cerrado. 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, nuestra tesis implica que las instituciones formales son, al contrario, la clave primordial del problema.

Esta explicación tiene dos partes. Para entender los orígenes del problema, 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) exploran si los gobiernos de facto trataron de revertir a un patrón más proporcional de transferencias cuando el Congreso estaba cerrado. Aquí exploramos la hipótesis opuesta: si los gobiernos de facto exacerbaron 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 último se relaciona con la hipótesis de Bruhn, Gallego y 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. 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).

Por otro lado, para entender la persistencia del problema hay que tener en cuenta que una vez que estos decretos fueron promulgados por un gobierno de facto, la democracia les 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 no en el sentido de que ha causado el problema, sino 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. Como remedio, la sección III contiene dos propuestas de reforma, 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. Respecto a la economía política de la

distribución secundaria de impuestos federales, la sección IV analiza los orígenes del problema y la sección V las razones de su persistencia. Siguiendo en el plano positivo, la sección VI discute la factibilidad de las reformas. La sección VII concluye.

II. Dos anomalías constitucionales

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

Pasamos a discutir 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.

II.1. Desconociendo la soberanía del pueblo

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:

“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).

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)².

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

² 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).

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. 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 la Tabla 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.

Tabla 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
Total	257	40.117.096	156098

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 (Tabla 2).

Tabla 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 la Tabla 5.

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 (Tabla 3).

Tabla 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	1990
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 de la Tabla 5.

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 Tabla 5 más adelante).

En lugar de regirse por la CN, el número de diputados se rige por el decreto 22.847/83 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 del decreto 19.862/72, dictado por el general Alejandro Lanusse en uso de las atribuciones conferidas por el Estatuto de la Revolución Argentina, que le dio un mínimo de tres diputados a cada provincia y dos al Territorio de Tierra del Fuego. Esto había hecho que en las elecciones de 1973 el pueblo de las cuatro provincias más pobladas, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, tuvieran una minoría del 47,3% de los diputados en lugar de la mayoría de 59,7% que le correspondía. En otras palabras, en lugar de los 115 diputados que le tocó, debieran haber tenido 145 de un total de 243 diputados. De esos 30 diputados de menos, 24 se le quitaron al pueblo de la provincia de Buenos Aires, que recibió 68 bancas en lugar de las 92 que le correspondían por la CN. El pueblo de la ciudad de Buenos Aires también sufrió un menoscabo de 6 diputados, recibiendo 25 bancas en lugar de 31.³

No satisfecho con eso, el Proceso exacerbó el desequilibrio al elevar este mínimo a cinco diputados. 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 Capriata (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. El 5 de julio de 2018, la Cámara Nacional Electoral requirió al Congreso que actualice la distribución de diputados (El Cronista 2018), pero la clase política lo sigue tratando como un tema tabú.

II.2. Anulando la autonomía provincial

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

³ 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.

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."

La Tabla 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 statu 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.

Como muestra la columna (2) de la Tabla 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) de la tabla 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).

Tabla 4. Recursos per cápita por actual ley de coparticipación

Distrito	% ley 23.548/88 (1)	% en 2016 (2)	% población (3)	% per cápita (4)=(2)/(3)
Buenos Aires	21,7	18,9	42,0	45
Catamarca	2,7	2,6	1,0	267
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	252
Jujuy	2,8	2,8	1,8	156
La Pampa	1,9	1,8	0,9	212
La Rioja	2,0	2,0	0,9	225
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	219
Santa Cruz	1,6	1,6	0,7	214
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	367
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.

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. 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 parcial al problema. Sin embargo, no se resolvió el problema de fondo del régimen de coparticipación.

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 de la Tabla 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.

El régimen existente no cumple ninguno de los requisitos constitucionales del artículo 75, inciso 2. En primer lugar, no está basado en criterios objetivos. Es más, lo que se ha convertido en el actual statu quo de distribución de recursos federales no podía ser justificado al momento de su sanción con ningún tipo de indicadores objetivos, lo que llevó a formular el acuerdo de 1988 en términos de coeficientes fijos (Porto y Sanguinetti, 2001). 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 (Piffano, 1998). La provincia de Buenos Aires tiene un ingreso per cápita un poco inferior al promedio del país (Cont, Porto y 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 de la Tabla 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, 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) de la Tabla 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.

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 2º, 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” (Hernández, 2017: 11-12)⁴.

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 statu 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

⁴ 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.

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, como mencionamos antes, es arbitrario desde su origen).

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 desde el 10 de diciembre de 1983 una minoría de 117 diputados en lugar de una mayoría de 155 de los 254 diputados que les hubiera correspondido por la CN (Tabla 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. Dos propuestas de reforma

Acá se presentan dos propuestas de reforma. Desde un punto de vista normativo, las reformas necesitan ajustarse al mandato constitucional en estas cuestiones. Los dos artículos de la Constitución Nacional (CN) que no se cumplen, la representación del pueblo de la Nación en la Cámara de Diputados y la sanción de una ley convenio de coparticipación, hacen letra muerta de la forma representativa y federal de la República Argentina. Las propuestas de ley, guiadas por los criterios pautados por la CN, buscan acabar con esto.

III.1. Una república representativa

Para que se preserve la forma representativa de gobierno, el mandato del artículo 45 de la CN sobre representación del pueblo en la Cámara de Diputados es sumamente preciso, por lo que no hay mucho lugar para dar vueltas. 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." Esta reforma es esencial para ayudar a destrabar la segunda reforma.

Se han venido realizando censos aproximadamente cada diez años. En la Tabla 5 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 la Tabla 5, 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 las elecciones de 2019 sobre la base del Censo.

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 en 2019 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.

III.2. Una república federal

Respecto de la forma federal de la república, es esencial respetar los mandatos respecto a la 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.

En los debates sobre las transferencias de igualación fiscal, Porto (2017b) distingue dos vertientes principales: reducir diferencias ora en la capacidad tributaria, ora en los costos de proveer bienes públicos. Hansjörg Blöchliger (2014) 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 para el nuevo régimen de coparticipación es dar a cada provincia los mismos recursos por habitante. Este criterio objetivo se inserta en los debates sobre transferencias de igualación fiscal, ya que contribuye básicamente a disminuir las diferencias en las capacidades tributarias, como mostramos enseguida. El criterio podría eventualmente ajustarse para contemplar diferencias en los costos de producción de bienes públicos, a lo que volvemos más abajo.

Tabla 5. 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	30
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	3
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	1
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	1
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	2
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
Total	257	254	257	257	257	0

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 baje de 77750.

Nuestra propuesta de repartir los recursos en base a la población cumple con el requisito de ser un criterio equitativo de reparto, ya que Buenos Aires provincia aporta aproximadamente lo mismo que el resto de las provincias, o sea, 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, este criterio 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).

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) de la Tabla 6. Aunque la propuesta de la Tabla 6 temporariamente viola la equidad (para eso, tendría que seguir la misma regla para todas las provincias), este criterio es más equitativo que el actual, ya que la provincia de Buenos Aires recibiría inicialmente un 90% del promedio

Tabla 6. 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)
Buenos Aires	42,0	18,9	37,8	18,9
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
Mendoza	4,7	4,1	5,0	0,9
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 esta tabla 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.

nacional, y un 83,9% de lo que reciben per cápita los habitantes de los otros distritos, en lugar del 45,1% del promedio nacional, y 32,3% per cápita, que recibió en 2016.

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 de la Tabla 7 para los años 1958 y 1972. Desde ya, para ser perfectamente equitativo, Buenos Aires provincia tendría que recibir al final del período de transición (¿12 años?) los mismos recursos por habitante, ya que, si aporta aproximadamente lo mismo en términos per cápita que el resto, debería recibir lo mismo.

Este criterio objetivo encierra, además, un principio redistributivo cuando hay diferencias de ingresos per cápita entre distritos. Bajo el criterio de población, el monto coparticipado $COPA_i$ que recibe cada distrito del total coparticipado $COPA$, es función de su participación en la población,

$$COPA_i = \frac{N_i}{N} COPA. \quad (1)$$

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. Por tanto, el criterio de población cumple con el requisito de ser un criterio solidario.

Para tener una idea más concreta del carácter redistributivo del criterio basado en población, tomemos como primera aproximación que los aportes de cada distrito \overline{COPA}_i son proporcionales a su producto,

$$\overline{COPA}_i = \frac{PGB_i}{PGB} COPA = \left(\frac{PGB_i}{N_i} / \frac{PGB}{N} \right) \left(\frac{N_i}{N} COPA \right) = \left(\frac{PGB_i}{N_i} / \frac{PGB}{N} \right) COPA_i. \quad (2)$$

Si comparamos lo que aporta cada distrito, tomando la ecuación (2) como aproximación, con lo que recibiría si se sigue el criterio de repartir por población, según (1), daría una transferencia neta a cada provincia de

$$TN_i = COPA_i - \overline{COPA}_i = \frac{\frac{PGB}{N} - \frac{PGB_i}{N_i}}{\frac{PGB}{N}} COPA_i. \quad (3)$$

Este esquema es, en esencia, el modelo simple de redistribución general (ver Larcinese, 2007 y sus referencias a la literatura, en especial al modelo de Allan Meltzer y Scott Richard de 1981, que popularizó los trabajos previos de Thomas Romer de 1975 y Kevin Roberts de 1977). Este esquema es sumamente redistributivo porque las provincias más pobres recibirían un excedente respecto a lo que aportan, que es en

proporcional a su brecha con el producto per cápita nacional, mientras que sucede lo opuesto con las provincias más ricas (las provincias pobres también aportan menos per cápita al gasto nacional de lo que aportan las ricas).

Usando los datos referidos a 2010, fecha del último censo, tomados de la tabla A1 de Cont, Porto y Juarros (2017), el producto per cápita nacional varía de un mínimo de u\$s 3453 en Formosa, u\$s 3781 en Santiago del Estero y u\$s 3844 en Chaco, a un máximo de u\$s 16092 en Santa Cruz, u\$s 19081 en Tierra del Fuego y u\$s 27508 en Buenos Aires Ciudad, con un promedio de u\$s 9073. Usando el esquema de la ecuación (3) como aproximación, estos datos implican que, con un criterio objetivo basado en población, las tres provincias más pobres aportarían menos de la mitad de lo que recibirían (Formosa un 38,1%, Santiago del Estero un 41,7% y Chaco un 42,4%), mientras que las tres más ricas aportarían entre casi el doble y el triple de lo que recibirían (Santa Cruz un 177,4%, Tierra del Fuego un 210,3% y Buenos Aires Ciudad un 303,2%). Con este esquema, Buenos Aires provincia quedaría prácticamente neutra ya que, según los datos de 2010, su ingreso per cápita era de u\$s 8510, por lo que aportaría 93,8% de lo que recibiría.

III.3. Comparación con otras propuestas de coparticipación

Como el mandato de solidaridad en la coparticipación se puede interpretar de diferentes maneras, la propuesta de redistribución general implícita en el criterio de repartir los mismos recursos por habitante a todos los distritos es solo una de las posibles maneras de satisfacer el requisito de solidaridad⁵.

Por empezar, el criterio objetivo basado en la población se puede mirar de otra manera: como una simplificación del criterio de la ley de coparticipación de impuestos de 1973. La última ley de coparticipación basada en criterios objetivos de reparto, la ley 20.221/73, distribuía los fondos tomando en cuenta tres criterios: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo (basada en calidad de vivienda, automóviles por habitante y educación) y 10% por la inversa de la 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 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 sí, la propuesta aquí presentada, no repartiría el 10% restante en base a la inversa de 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.

Otros antecedentes a tomar en cuenta son las propuestas de Porto, Garriga y Urbiztondo (1996), que discuten cinco alternativas para la distribución secundaria, las

⁵ Un criterio alternativo de reparto basado en lo que aporta cada provincia sería equitativo por construcción, porque respeta el principio devolutivo. Si la CN exigiera un criterio objetivo y equitativo, este sería inequívocamente el criterio a seguir. Sin embargo, la CN pide que el criterio sea además solidario.

cuáles usan la población como el primer criterio, con un peso que varía entre 50 y 65%. Usando las cifras referidas al año 1994, los porcentajes que le tocaría a la provincia de Buenos Aires van de un mínimo de 36,60% con la alternativa 2, que usa los mismos criterios de la ley de coparticipación de 1973 (65% población, 25% brecha desarrollo, 10% inversa de densidad poblacional), a un máximo de 40,50% con la alternativa 4, que es la única que no incluye la inversa de la densidad poblacional (60% población, 30% necesidades básicas insatisfechas (NBI), 10% esfuerzo tributario). El promedio da 37,57% para las cinco alternativas, muy parecido a lo que propone la Tabla 6 a corto plazo, por la necesidad de un período de transición. Si, en cambio, se usara como único criterio la población, el porcentaje sería de 42,48%, parecido a lo que este trabajo propone a largo plazo.

Dado que el criterio poblacional es intrínsecamente redistributivo, hay que ser cuidadoso al sumar indicadores como brecha de desarrollo o NBI. Más allá de esto, es discutible incluir brecha de desarrollo porque 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 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). Respecto a NBI, 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, 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.

Respecto al uso de la inversa de la densidad poblacional en la fórmula de coparticipación, si bien el reparto de recursos 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, 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 un pésimo indicador que puede beneficiar a provincias ricas con una población reducida que no está dispersa sino concentrada en pocas ciudades. Más aún, 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 diferencias en los costos de provisión va a implicar un mayor monto nominal, como señala Robert Verbruggen (2017) para Estados Unidos. Además, nuevamente 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, que es además un factor de segundo orden comparado con las diferencias en la capacidad contributiva.

Hay otras propuestas mucho más revolucionarias del esquema impositivo, como las de Ávila (2009), que propone el fraccionamiento del poder impositivo. Ahí plantea dos alternativas. Una primera alternativa es un sistema de requisiciones donde cada

provincia gira al gobierno nacional su parte de las “expensas comunes”. Algo así rigió en el actual Estados Unidos durante el período de la Confederación pero, desde la sanción de la Constitución de 1788, ese país se transformó en una Unión donde el gobierno nacional goza un poder de imposición propio. Este segundo sistema donde el gobierno nacional goza de poder de imposición es el que se incorporó a la Constitución Nacional de la República Argentina en 1853. La segunda alternativa de Ávila (2009) es implementar un sistema de separación de fuentes donde se podría restringir los impuestos nacionales a bases imponibles estrechas. Plantea que sería algo similar a lo que rigió en Argentina en el período entre 1853 y 1935, donde el gobierno nacional se financiaba con recaudación aduanera y los impuestos internos en territorios nacionales y la capital federal (la ciudad de Buenos Aires). De todos modos, reconoce que incluso en ese período la separación de fuentes no imperó, ya que a partir de 1890 la Nación recaudó impuestos internos en todo el país.

A diferencia de las dos propuestas de ley en esta sección, las propuestas de Ávila (2009) son más ambiciosas porque implican una reforma constitucional. Si bien podrían cumplir con el criterio de equidad que reclama la CN, ya que cada distrito podría aportar en relación a su capacidad tributaria a las “expensas comunes”, estas propuestas descartan de plano cualquier tipo de redistribución de recursos, por lo que no cumplen con el criterio de solidaridad que impone la actual CN (desde ya, tampoco lo hace la ley de coparticipación vigente). Además de buscar desatar la competencia tributaria para limitar el gasto público improductivo, el mérito de estas propuestas es que focalizan la atención en una cuestión clave, la correspondencia entre el beneficio del gasto público y el sacrificio de recursos privados en cada distrito, algo que está completamente roto con el régimen de coparticipación vigente.

Saiegh y Tommasi (1999) no tienen una propuesta de reforma específica de la ley de coparticipación, sino que hacen énfasis en una reforma institucional que está prevista en el artículo 75 de la CN: la implementación de un organismo fiscal federal. Ellos proponen que este organismo tenga una comisión técnica que detente la potestad de elaborar las propuestas alternativas, mientras que la decisión final de qué propuesta aprobar estaría en manos de una asamblea fiscal federal compuesta por representantes de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Esta propuesta de reforma institucional es relevante porque es uno de los requerimientos constitucionales. Solo habría que crear una Agencia Fiscal Federal como comisión técnica, para reemplazar a la actual Comisión Federal de Impuestos creada por la ley 20.221/73, ya que la asamblea fiscal federal ya existe: es el Congreso Nacional.

Si bien la propuesta de usar como criterio la población es simplemente uno de los criterios objetivos posibles, un criterio tan simple cumple con los requisitos constitucionales de ser equitativo y solidario a la vez. Es decir, 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 más⁶. De vuelta, la excepción a la solidaridad sería la provincia de Buenos Aires, que

⁶ 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

recibiría inicialmente un 10% menos incluso cuando su ingreso per cápita es un poco menor al resto del país. Si esta propuesta de ley es complementada por programas específicos del gobierno nacional para eliminar la pobreza y exclusión social, 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.

IV. El huevo de la serpiente: causas de los sesgos en la coparticipación

En esta sección analizamos tres explicaciones del origen de los sesgos en el sistema de coparticipación. Porto y Sanguinetti (2001) se focalizan en la sobrerrepresentación parlamentaria de las provincias menos pobladas. Galiani, Torre y Torrens (2016) se enfocan en lo que podríamos denominar como "hiperpresidencialismo", donde el Presidente decide en desmedro de lo que corresponde al Congreso. Este trabajo enfatiza, en cambio, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional durante los gobiernos de facto.

IV.1. Sobrerrepresentación parlamentaria

Porto y Sanguinetti (2001) argumentan que la sobrerrepresentación parlamentaria explica los sesgos en la coparticipación. Ellos encuentran, en particular, una relación positiva tanto entre diputados per cápita y recursos tributarios como entre senadores per cápita y recursos tributarios en sus estimaciones econométricas. Esta es la hipótesis que motivó originalmente este trabajo.

Galiani, Torre y Torrens (2016) replican econométricamente los resultados de Porto y Sanguinetti (2001). 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 las causas de los sesgos de la coparticipación en Argentina no son los sesgos en la representación parlamentaria.

Galiani, Torre y Torrens (2016) concluyen que debe haber un factor común que pueda explicar tanto los sesgos de coparticipación como la sobrerrepresentación parlamentaria. Este es un punto importante, ya que lleva a la pregunta de qué ocasiona entonces la sobrerrepresentación parlamentaria, algo que exploramos luego al discutir los gobiernos de facto.

IV.2. Hiperpresidencialismo

Galiani, Torre y Torrens (2016) conjeturan 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. Esto es lo que se puede caracterizar como un caso de hiperpresidencialismo.

Nuestra historia nos inclina hacia el hiperpresidencialismo por nuestra inestabilidad institucional y macroeconómica, que ha tenido consecuencias para los gobiernos

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.

democráticos debido a los poderes delegados que acumuló el Poder Ejecutivo Nacional, dándole 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.

Este tema del predominio del poder ejecutivo en desmedro del poder legislativo ha sido señalado por Bercoff y Meloni (2009), al estudiar los determinantes del gasto nacional. Se enfocan en los gastos de capital, que son los más volátiles y representan en promedio un 9% del presupuesto en el período 1996-2004 (el 91% restante son gastos corrientes). Ellos encuentran que ni la sobrerrepresentación parlamentaria ni las teorías legislativas usadas para Estados Unidos sirven para explicar la asignación del gasto de capital en Argentina. Esto los lleva a concluir que el Congreso juega un rol menor, lo mismo que Galiani, Torre y Torrens (2016). Encuentran, en cambio, que es importante la identidad del Poder Ejecutivo, porque beneficia a su provincia de origen. También, importa positivamente si los gobernadores son aliados del Presidente y si un gobernador controla una mayoría de senadores de su distrito (dos sobre tres).

Si bien esta evidencia de Bercoff y Meloni (2009) no trata de la coparticipación, es relevante porque alega, como Galiani, Torre y Torrens (2016), que el Congreso juega un rol menor en democracia. Sin embargo, esta evidencia se puede leer de otra manera. Dado que los representantes legislativos responden a los gobernadores de provincia (Jones, Meloni y Tommasi 2012), lo que en todo caso muestra este trabajo de Bercoff y Meloni (2009) es que la negociación presupuestaria se hace fuera del Congreso. Eso no quita que sea necesaria para el Presidente construir una mayoría legislativa para aprobar el presupuesto (sobre todo en los períodos en los cuáles no rige legislación de emergencia como la de superpoderes que señala Botana, 2009). Justamente, esto es lo que puede estar captando la variable que indica si un gobernador es del mismo partido que el presidente. Además, el hecho de que sea importante si un gobernador controla o no a una mayoría de los senadores de su provincia (lo que ellos miden con la variable de alineamiento político), parecería indicar que el lugar donde se plasman los acuerdos, en este período al menos, es el Congreso Nacional.

IV.3. Gobiernos de facto

Nuestra explicación del origen del problema está inspirada en las ideas de Galiani, Torre y Torrens (2016) sobre el predominio del poder ejecutivo como una causa común de ambas anomalías. A diferencia de ellos, consideramos que no hay que enfocarse en los gobiernos de jure para entender el origen de la situación actual de Argentina. Para nosotros, el origen de ambas anomalías tiene que ver con los gobiernos de facto.

Hay una diferencia institucional básica entre gobiernos de facto y de jure. En repúblicas representativas como la nuestra, que es una democracia constitucional, se requiere el acuerdo entre los poderes legislativo y ejecutivo para hacer reformas. Es decir, hay actores de veto que obligan a lograr consensos mayoritarios. En cambio, en los gobiernos de facto un simple decreto del poder ejecutivo basta para transformarse en ley porque el poder ejecutivo concentra la suma del poder público. Esto lleva a que los presidentes de los gobiernos de facto puedan cambiar tanto la representación parlamentaria como la coparticipación, sin necesidad de construir consensos. Por eso, los gobiernos de facto nos dejaron un legado mucho más vasto que los poderes delegados al Poder Ejecutivo Nacional.

Mientras que Galiani, Torre y Torrens (2016) se extrañan que los gobiernos de facto no hayan cambiado significativamente la asignación de recursos entre las provincias, nuestra lectura de la evidencia es diametralmente opuesta. La Revolución Argentina y el Proceso de Reorganización Nacional discriminaron fuertemente en contra de 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, en un contexto donde el Congreso estaba cerrado.

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. En el caso específico del actual régimen de coparticipación sancionado en 1988, Porto (2017a) explica cómo los 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.

Porto (2017a) documenta como los gobernadores justicialistas propusieron, a principios de 1984, una coparticipación del 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. La ley de coparticipación de 1988 congeló estos montos “transitoriamente” en términos de los coeficientes fijos que muestra la columna (1) de la Tabla 4.

Cabe agregar una anécdota singular sobre la sanción del régimen de coparticipación de la ley convenio 23.548/88, que rige desde 1988. Esta ley no se debatió en el Congreso Nacional, fue aprobado a libro cerrado. 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. Como veremos en la siguiente sección, 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 su subrepresentación parlamentaria le quita peso en términos de las coaliciones ganadoras mínimas que formula William Riker (1962).

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. Es decir, la fuerte discriminación contra la provincia de Buenos Aires no empieza a partir de 1980, durante el Proceso. La Tabla 7 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). En su cuadro 2, Ávila (2009) presenta los datos en forma ligeramente diferente, agrupando en uno a los períodos 1947-1958 y 1959-1972, y dividiendo al período 1973-1987 en dos subperíodos, 1973-1979, donde se rigió por la ley 20.221/73 y 1980-1987, donde predominan los ATN discrecionales en el reparto de fondos. Tomamos la periodización de Porto y Sanguinetti (2001), con estos dos ajustes, y luego computamos algunos años representativos de cada etapa. 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, algo que básicamente retrotrae la situación a lo que regía en 1988.

A partir de la ley de coparticipación 20.221/73, la columna (1) de la Tabla 7 esconde algo: no es que la participación de la provincia de Buenos Aires en los recursos en la columna (1) cae 4,8 puntos porcentuales, del 32,8% al 28%, sino que en realidad cae 6,4 puntos porcentuales, del 34,4% al 28%, por la exclusión de Buenos Aires ciudad, que en 1972 recibió 4,7% de los recursos (Porto 2003). Quizás los diseñadores de ese régimen no tuvieron en cuenta que, con esto, la provincia pasaba a recibir por habitante la mitad de lo que recibía el resto de las provincias o, más exactamente, el

51,6%! Esta reforma hubiera sido imposible de proponer y aprobar durante un gobierno democrático.

Tabla 7. 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)
Etapa 1							
1946	29,7	29,3	101,4	70,3	70,7	99,4	101,9
Etapa 2							
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
Etapa 3							
1973	28,0	43,0	65,1	72,0	57,0	126,3	51,6
Etapa 4							
1983-84	18,0	43,4	41,5	82,0	56,6	144,9	28,6
Etapa 5							
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	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, 2017 y 2018; y censos de población de 1980, 1991 y 2010.

La propuesta de ley de la Tabla 6 anterior retrotraería la situación de la provincia en el período de transición prácticamente a la situación en la etapa 2, como por ejemplo los años 1958 o 1972 en la Tabla 7. A largo plazo, la llevaría a la etapa 1 donde recibía lo mismo por habitante que el resto.

V. Explicaciones alternativas de la mantención del statu quo

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. Sin embargo, 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.

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, el régimen de coparticipación básicamente se congeló a partir de 1988, en medio de todos los 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 llamativo porque el régimen de coparticipación ha tenido consecuencias sociales abismales para la provincia de Buenos Aires: como dijimos antes, la provincia no puede proveer los bienes públicos mínimos en infraestructura, educación, seguridad y salud que sus habitantes necesitan.

Vamos a tratar de desentrañar este inmovilismo 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. Si bien la falta de alineamiento político de los gobernadores de la provincia de Buenos Aires con el Poder Ejecutivo Nacional no parece ser una explicación tampoco, sí parecen 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. Además, inspirados por las ideas en Porto y Sanguinetti (2001), argumentamos que la sobrerrepresentación en la Cámara de Senadores y de Diputados de las provincias menos pobladas cuando volvió la democracia imposibilitó la reforma fiscal porque perjudicaba a estas mismas provincias.

V.1. 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. Después volveremos a esto.

V.2. 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 (Garofalo, Lema y Streb, 2016). Sin embargo, el detrato a la provincia de Buenos Aires no se explica por problemas de política distributiva: en 32 de los 36 años desde 1983, el gobernador de la provincia de Buenos Aires fue del mismo partido político que el presidente de la Nación. Las únicas excepciones son 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.

De todos modos, 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 21,7%).

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, una explicación complementaria son los celos del gobierno nacional ante una provincia con tanto peso propio. Por caso, tenemos la rivalidad del presidente Menem con el gobernador Cafiero y, a partir de 1996, con el gobernador Duhalde. También es importante resaltar la rivalidad de la presidente Cristina Fernández de Kirchner con el gobernador Daniel Scioli, en el período 2007-2015.

Esto se combina con un factor interno a la provincia, las aspiraciones presidenciales de los mismos gobernadores, como el ejemplo de Antonio Cafiero en 1989 mencionado en la sección anterior, o Carlos Ruckauf después. Esto puede haber llevado a los gobernadores a relegar a segundo plano el reclamo por los intereses de la provincia. Los cálculos personales también podrían haber incidido en la falta de acción del gobernador Daniel Scioli, cuyos ocho años de paso por la provincia parecen haber sido un mero trampolín para su candidatura a la presidencia de la Nación. Scioli quizás

consideró que plantear estos asuntos podría ser negativo para su candidatura presidencial.

V.3. Subrepresentación parlamentaria

Esto nos lleva a una tercera explicación que enfatiza otra pieza de este rompecabezas: el Congreso Nacional. Como mínimo, el problema de la sobrerrepresentación parlamentaria que enfatizan Porto y Sanguinetti (2001) ayuda a explicar la persistencia del régimen de coparticipación sancionado en 1988, que debía durar originalmente dos años: como es una cuestión posicional donde unos ganan y otros pierden, es particularmente difícil cambiar una vez sancionado.

Además, 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. El Proceso sobrerrepresentó a las provincias menos pobladas en el Congreso. Al mismo tiempo, como muestra Porto (2017a), les repartió un monto desproporcionado de recursos. Por tanto, las provincias sobrerrepresentadas pudieron luego usar su poder legislativo en democracia para bloquear cualquier cambio a una distribución de recursos de hecho que las beneficiaba enormemente.

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 Nacional⁷. 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 (Bullrich, 2017). Reclamaron, además, tratar esto en el Congreso, como lugar natural de estas discusiones, y no en la justicia; el Congreso, desde ya, es también el lugar donde están sobrerrepresentadas las provincias beneficiadas por la situación existente, el lugar donde no habían hecho nada hasta entonces, y donde seguramente tampoco pensaban hacer nada en el futuro. Recién se 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 21,7% de esos fondos, cuando la presentación judicial tuvo visos de salir adelante⁸. Esto sugiere que el centro del problema para cambiar el statu quo está precisamente en el Congreso Nacional.

⁷ 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).

⁸ A fines de 2017, la Provincia de Buenos Aires desistió de ir a la Corte Suprema por su reclamo respecto al Fondo del Conurbano (del que recibía menos del 1%) y al Fondo de Infraestructura Social (del que no recibía nada). A cambio, estos dos fondos se eliminaron y la provincia pasó a recibir un 21,7% 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).

VI. Factibilidad de reformas

Si bien la propuesta de remedio para la representación en la Cámara de Diputados es técnicamente muy simple, muchos observadores consideran que es imposible que el actual Congreso de la Nación acepte eso. Lo mismo vale para la factibilidad de la propuesta de modificación de coeficientes de coparticipación. Ambas reformas son un juego de suma cero, por lo que las provincias perjudicadas desde ya se van a oponer en el Congreso.

Como ambas reformas legales implican reformular la legislación vigente para que se atenga a lo que manda la CN, en principio le quedan a la provincia de Buenos Aires dos vías para enfrentar el problema: si es imposible avanzar en el Congreso Nacional, puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que declare la inconstitucionalidad de ambas leyes. La propia Corte Suprema ya ha llamado la atención sobre el escándalo que constituye el actual régimen de coparticipación por violar la CN.

La provincia de Buenos Aires probablemente tendría que empezar por lo que antes hicieron las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis por los descuentos que se les hacía de la coparticipación (Hernández, 2017): recurrir a la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad del decreto 22.847/83 del Proceso. Este decreto recibió estatus legal de ese mismo Congreso no representativo, es decir, es un proceso que está viciado desde su origen. El texto de la CN es diáfano: la Cámara de Diputados representa al pueblo, por lo que la representación es proporcional a la población de cada distrito y se debe basar en los censos de población.

Si bien es imposible sacar una reforma de ley de coparticipación con la representación actual en el Congreso, tampoco alcanza si tiene éxito la reforma de la representación en el Congreso, ya que las provincias beneficiadas por el actual régimen siguen teniendo una mayoría abrumadora en la Cámara de Senadores, la cámara de origen para reformar el régimen de coparticipación.

Pueden ser necesarias medidas extremas. Si la provincia de Buenos Aires no se queja, nadie más lo va a hacer. Es decir, la provincia de Buenos Aires es la que debería de una buena vez patear el tablero. Hasta ahora, las excepciones a la aceptación pasiva de este estado de cosas son Duhalde y su negociación del Fondo del Conurbano en 1992 (parche que se malogró en 1996) y María Eugenia Vidal y su reclamo en 2016 de eliminación de ese mismo fondo junto con otro más, algo que se efectivizó a fines de 2017⁹. No todo está dicho. Lo que planteó la gobernadora en el discurso de apertura de la Asamblea Legislativa de la provincia de Buenos Aires el 1 de marzo de 2019 respecto a "discusiones como el Fondo del Conurbano", en uno de los tramos de su discurso más aplaudidos, fue que para recuperar esos fondos perdidos está dispuesta a enfrentar a otros gobernadores, incluso dentro de su propio espacio político. La pregunta es si, como Duhalde, va a luchar por retrotraer la situación a la ley de 1973, donde la provincia recibía un 28% de recursos en lugar del 21,7% de la ley vigente. Ese no es el reclamo pertinente, ya que eso seguiría siendo muy discriminatorio para la

⁹ Parece razonable que la provincia desistiera del reclamo ante la CSJN porque esos fondos creados en 1992 eran jurídicamente problemáticos: no habían sido establecidos por un período definido, como exige la CN de 1994 para las asignaciones específicas.

provincia, sobre todo hoy en día cuando, a diferencia de 1973, dejó de ser un distrito más avanzado que el resto del país, ya que recibiría la mitad de los recursos per cápita que el resto. El punto de referencia debería ser el de aspirar a recibir los mismos recursos por habitante que el resto.

Depende de María Eugenia Vidal iniciar ante la CSJN, primero, los reclamos por la subrepresentación parlamentaria de la provincia y, luego, por una nueva ley de coparticipación basada en criterios objetivos que sean equitativos y solidarios. Como compromiso, se puede proponer un proceso de transición aún más gradual que el de la Tabla 6. Es decir, se podría asegurar en términos reales, por ejemplo, un piso del 90% de lo que reciben ahora todas las provincias. Eso tendría que disminuir los obstáculos a una reforma porque parte de los costos se trasladan al futuro.

Además, la provincia puede actuar legislativamente. Según el Artículo 121 de la CN, "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación", mientras que el Artículo 75, inciso, 2, dice que corresponde al 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. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables". Mientras que la Nación tiene poderes temporarios y con alcance limitado para cobrar impuestos directos, las provincias tienen un poder permanente de cobrar impuestos directos. Por tanto, una posible herramienta es la no renovación de las leyes de ganancias y bienes personales a nivel nacional mientras no haya un acuerdo, por lo que dejarían de ser coparticipados y se cobrarían en cada distrito, que cedería una parte a la Nación. Desde ya, para eso la provincia de Buenos Aires necesita formar una coalición con otras provincias como Santa Fe, Córdoba y Mendoza que también están subrepresentadas en el Congreso. A estas provincias les interesan temas comunes como la eliminación de las retenciones a las exportaciones agrícolas, un impuesto a los ingresos brutos que castiga sobre todo a estas jurisdicciones.

Parte de la batalla es conceptual: explicar la profunda inequidad e injusticia de la situación actual, que niega el carácter representativo y federal de la república. La provincia tendría que concientizar a sus propios votantes de la situación de pérdida de voz y voto de la provincia, por lo cual está sujeta a tributación sin estar debidamente representada. Haría falta además que los "bonaerenses" sintieran la provincia como una, en lugar de verse en términos más localistas. En esto hay una diferencia con los ciudadanos del resto de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, que tienen una identidad propia marcada.

VII. Conclusión

Argumentamos tres cosas. Primero, que hay dos anomalías constitucionales, la representación en la Cámara de Diputados y la ley de coparticipación. Segundo, que ambas anomalías constitucionales son un legado de los gobiernos de facto durante los cuales 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 Nacional¹⁰. En esto, seguimos el camino abierto por Porto y Sanguinetti (2001) y Galiani, Torre y Torrens (2016). Tercero, que la reforma del status quo es muy difícil porque tenemos desde el 10 de diciembre de 1983 un Congreso Nacional no representativo, 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. Además, 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 del 1 de enero 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 régimen vigente.

El origen del 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. Esto es el origen de las anomalías, porque se perjudicó 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.

El Proceso ahondó esta discriminación en 1983 con un decreto que elevó 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, 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 (a fines del Proceso la provincia de Buenos Aires recibió un 29% de los recursos por habitante que recibían el resto de las provincias). Este estado de hecho fue defendido por las provincias más beneficiadas, donde una minoría controla ambas cámaras del Congreso, llevando a la ley de coeficientes fijos de 1988 que les da a los habitantes de la provincia de Buenos Aires un 38% de lo que reciben los habitantes del resto de las provincias. Esto es algo que no puede justificarse con ninguna fórmula, como observan Porto y Sanguinetti (2001).

Planteamos 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. Proponemos como criterio dar a todos los

¹⁰ 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.

distritos los mismos montos por habitante: es equitativo, porque sigue un criterio devolutivo si dos distritos tienen una riqueza similar; es solidario, porque los distritos más ricos aportan más que los más pobres. 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 habitante¹¹.

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, además de que puede haber desacuerdos al interior de la misma coalición presidencial. 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 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 el reparto del Fondo del Conurbano y el Fondo de Infraestructura Social, de los que estaba prácticamente excluida, y que luego retiró a raíz de un acuerdo al que llegó en el Congreso Nacional para eliminar esos fondos. La gobernadora ahora ha planteado luchar por recuperar los montos originalmente relacionados con el Fondo del Conurbano. Pero, como este fondo se creó para paliar las deficiencias del régimen de coparticipación, esto es un remedio parcial de las fallas de un sistema perverso.

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: una cantidad de diputados en proporción a la población. En la reforma de la representación en la Cámara de Diputados, la CN no deja margen para la interpretación. Debería también reclamar que se cumpla con los requerimientos de criterios objetivos y equitativos del artículo 75, inciso 2, que son también tajantes en dos aspectos: por objetividad debe haber una fórmula explícita, por equidad un distrito como la provincia de Buenos Aires, que tiene un ingreso promedio cercano al promedio del país y aporta en proporción a su población, debe recibir en esa misma proporción. Desde ya, el criterio de coparticipación basado en la población no es la única propuesta que puede potencialmente cumplir con los requisitos de basarse en criterios objetivos, equitativos y solidarios. Lo que sí, es una propuesta de redistribución general, la más simple posible, que cumple con todos los criterios constitucionales, por lo que es un punto de referencia ineludible respecto a cualquier otra variante.

¹¹ Si bien este régimen eventualmente puede ser ajustado por diferencias en los costos de provisión de bienes públicos, esto suele ser un factor de segundo orden comparado con las diferencias de capacidades tributarias (Blöchliger, 2014). Además, respecto al criterio de la inversa de densidad poblacional en particular, el costo de vida puede ser menor en zonas menos densamente pobladas.

En fin, hay que acabar con una nefasta herencia del Proceso, un Congreso Nacional controlado por una minoría que ha hecho trizas del federalismo. Es el único modo de que la Argentina vuelva a ser una república representativa y federal.

VIII. Referencias

- Ávila, J. (2009). "Fraccionamiento del poder impositivo", *Documento de Trabajo 411*, Buenos Aires, Universidad del Cema.
- Bercoff, J. y Meloni, O. (2009). "Federal budget allocation in an emergent democracy: evidence from Argentina", *Economics of Governance*, 10, 65-83.
- Blöchliger, H. (2014). "Fiscal equalisation – A cross-country perspective", *Berlin Conference on Fiscal Equalisation*, OECD.
- Botana, D. (2009). "Los 'poderes delegados' o el desborde permanente", *Criterio*, octubre.
- Bruhn, M., Gallego, F. y Onorato, M. (2010). "Legislative malapportionment and institutional persistence", *Policy Research Working Paper 5467*, Washington, DC, World Bank.
- Bullrich, L. (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, L. (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, O. (2003). "Propuestas de Coparticipación Federal de Impuestos", *Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, 24 de noviembre.
- Chavez, R. B. (2004). *The rule of law in nascent democracies. Judicial politics in Argentina*, Stanford: Stanford University Press.
- Cont, W., Porto, A. y Juarros, P. (2017). "Regional income redistribution and risk-sharing: lessons from Argentina", *Journal of Applied Economics*, 20, 241-269.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Drazen, A. (2000). *Political economy in macroeconomics*, New Jersey: Princeton University Press.
- El Cronista (2018). "La justicia ordenó al Congreso que actualice el número de diputados", 5 de julio. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/La-Justicia-le-ordeno-al-Congreso-que-actualice-el-numero-de-diputados-20180705-0067.html>
- Ferreira Rubio, D. (2011). "Los diputados y el Censo 2010", *El Estadista*, 5 de diciembre. Disponible en <http://elestadista.com.ar/?p=1669>

Galiani, S., Torre, I. y Torrens, G. (2016). "Fiscal federalism and legislative malapportionment: Causal evidence from independent but related natural experiments", *Economics & Politics*, 28, 133-159.

Galiani, S., y Torrens, G. (2017). "Why not taxation and representation? A note on the American Revolution", Documento de Trabajo, junio.

Garofalo, P., Lema, D. y Streb, J. (2016). "Party alignment, political budget cycles and vote within a federal country", Documento de Trabajo 601, Buenos Aires, Universidad del Cema.

Gervasoni, C. (2010). "A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces", *World Politics*, 62, 302-40.

Hernández, A. M. (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 Garriga, M. y Rosales, W.(editores), *La relación fiscal Nación-Provincias. Lo que se discute, lo que falta discutir*, La Plata: Universidad Nacional de la Plata.

Jones, M., Meloni, O., y Tommasi, M. (2012). "Voters as fiscal liberals: Incentives and accountability in federal systems", *Economics & Politics*, 24, 135-156.

Larcinese, V. (2007). "Voting over redistribution and the size of the welfare state: The role of turnout", *Political Studies*, 55, 568-585.

Olveria, D. (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, H. (1998). "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional*, diciembre.

Porto, A. (2003). "Etapas de la coparticipación federal de impuestos", Universidad Nacional de La Plata, mayo.

Porto, A. (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, A. (2017b), "Comentario al trabajo de Jorge Streb 'Tributación sin representación: la democracia argentina desde 1983'", reunión anual de la AAEP, noviembre.

Porto, A., Garriga, M. y Urbiztondo, S. (1996). *Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos*, Cuadernos de Economía 15, La Plata, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Porto, A., y Sanguinetti, P. (2001), "Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina", *Economics & Politics*, 13, 237-256.

Quiroga Lavié, H. (c. 1984), "Los sistemas electorales en la República Argentina".

Reynoso, D. (2012), "El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias", *Postdata*, 17, 153-192.

Riker, W. (1962). *The theory of political coalitions*, Connecticut: Yale University Press.

Roberts, C. M. R. (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>

Saiegh, S. M. y Tommasi, M. (1999). "Why is Argentina's fiscal federalism so inefficient? Entering the labyrinth", *Journal of Applied Economics*, 2, 169-209.

Streb, J. M. (2017). "Tributación sin representación", *Clarín*, 26 de diciembre. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/tributacion-representacion_0_ry8bJLhGM.html

Veneranda, M. (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, R. (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>