

Lineamientos para una nueva ley de coparticipación provincial
Panel 2



FUNEPE
FUNDACIÓN DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

Cristian A. MODOLO
Director de estudios de la FUNEPE
Santa Fe, 13 de noviembre de 2025

Índice

¿Qué busca un sistema de coparticipación?

¿Qué sistema formal tenemos en Santa Fe?

¿Cómo abordamos el estudio?

Principales resultados.

Lineamientos para un nuevo sistema de coparticipación santafesina.

¿Qué busca un Sistema de coparticipación?

Armonizar la autonomía local con la equidad interjurisdiccional, limitando la discrecionalidad política y promoviendo un desarrollo provincial equilibrado y sostenible.



¿Qué sistema formal tenemos?

- ❑ La Provincia de Santa Fe adhirió a la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos mediante la Ley provincial N° 10.197, donde considera adheridas a las municipalidades y comunas, las que habilita a recibir remisiones automáticas de fondos coparticipables nacionales.
- ❑ La legislación central es la **Ley Provincial N° 7.457/75**, modificada por la **Ley N° 8.437/79**, que regula la **Coparticipación Provincial de Impuestos**. Esta norma fija la distribución primaria y secundaria de los recursos.
- ❑ La distribución primaria se materializa en coeficientes Fijos: 8% a las Municipalidades, 3% a las Comunas del remanente anterior y de ese resultado, 3% entre las ciudades de Rosario y Santa Fe de la Vera Cruz, en tanto que la secundaria se realiza con prorratores -porcentajes móviles- con validez de tres años, que se conforman de acuerdo a la población, los recursos propios percibidos cada año anterior, y un porcentaje que se distribuye en partes iguales.
- ❑ La participación municipal incluye además impuestos provinciales como el **Inmobiliario, Patente Automotor, Ingresos Brutos** y gravámenes específicos (por ejemplo, la Lotería y los Juegos de Azar). En cada caso, se detallan las proporciones que corresponden a Provincia y MyC y los criterios aplicados: proporcionalidad a la población, a la recaudación propia o distribución igualitaria.

¿Qué provincia tenemos?

DEPARTAMENTO	VARIACION 2022 vs. 2010		RELACION
	VIVIENDAS	POBLACION	
Belgrano	40,9%	9,9%	4,13
San Jerónimo	20,9%	7,2%	2,91
San Cristóbal	17,6%	6,1%	2,86
9 de Julio	16,0%	5,8%	2,74
General Obligado	34,9%	13,0%	2,70
Constitución	21,1%	8,8%	2,38
Castellanos	22,4%	9,4%	2,38
Caseros	19,6%	8,5%	2,31
Rosario	31,4%	13,6%	2,31
La Capital	23,4%	10,3%	2,28
General López	19,4%	8,6%	2,26
TOTAL PROVINCIA	27,4%	12,3%	2,22
Vera	25,5%	12,4%	2,06
San Lorenzo	47,5%	26,3%	1,81
Garay	35,3%	19,8%	1,79
San Javier	18,2%	10,5%	1,74
Las Colonias	21,5%	12,6%	1,71
Iriondo	23,8%	14,0%	1,70
San Justo	25,1%	16,0%	1,56
San Martín	14,0%	10,8%	1,30

DEPARTAMENTO	NO PROPIETARIOS
Castellanos	37,9%
Rosario	37,4%
Las Colonias	37,0%
San Cristóbal	36,8%
La Capital	34,7%
PROMEDIO PROVINCIA	34,4%
General López	34,4%
San Justo	32,5%
San Martín	31,7%
Iriondo	31,2%
9 de Julio	30,8%
Belgrano	29,1%
San Jerónimo	29,0%
General Obligado	28,7%
San Lorenzo	28,6%
Constitución	28,5%
Caseros	28,4%
Vera	28,3%
Garay	26,6%
San Javier	26,3%

¿Qué provincia tenemos?

DEPARTAMENTO	VIVIENDAS SIN CLOACAS	PARTICIPACION %
Rosario	145.713	25,8%
La Capital	95.337	16,9%
General López	45.836	8,1%
San Lorenzo	43.911	7,8%
General Obligado	37.116	6,6%
Castellanos	28.923	5,1%
San Cristóbal	21.106	3,7%
San Jerónimo	18.715	3,3%
Las Colonias	16.828	3,0%
Caseros	16.743	3,0%
Constitución	15.913	2,8%
Vera	14.070	2,5%
9 de Julio	10.829	1,9%
San Javier	10.312	1,8%
Iriondo	10.143	1,8%
Garay	9.726	1,7%
San Justo	9.208	1,6%
San Martín	8.550	1,5%
Belgrano	5.357	0,9%
TOTAL PROVINCIA	564.336	100,0%

DEPARTAMENTO	VIVIENDAS CON AGUA
Constitución	95,1%
Rosario	94,0%
San Justo	93,0%
San Lorenzo	90,9%
Las Colonias	89,5%
La Capital	87,6%
Iriondo	87,4%
Vera	87,1%
Belgrano	86,6%
San Jerónimo	86,3%
PROMEDIO PROVINCIA	85,6%
Caseros	84,5%
General Obligado	82,8%
Castellanos	81,5%
San Javier	73,5%
General López	62,9%
Garay	55,3%
San Martín	39,9%
9 de Julio	37,6%
San Cristóbal	36,2%

DEPARTAMENTO	VIVIENDAS CON GAS
Rosario	68,9%
Belgrano	59,5%
General López	58,1%
Caseros	56,1%
Las Colonias	55,5%
San Lorenzo	54,2%
PROMEDIO PROVINCIA	61,4%
Iriondo	51,1%
Constitución	50,2%
La Capital	48,8%
San Martín	48,6%
San Jerónimo	33,5%
Castellanos	33,0%
General Obligado	6,5%
9 de Julio	6,3%
San Cristóbal	4,5%
San Justo	4,3%
Vera	2,4%
San Javier	1,9%
Garay	1,8%

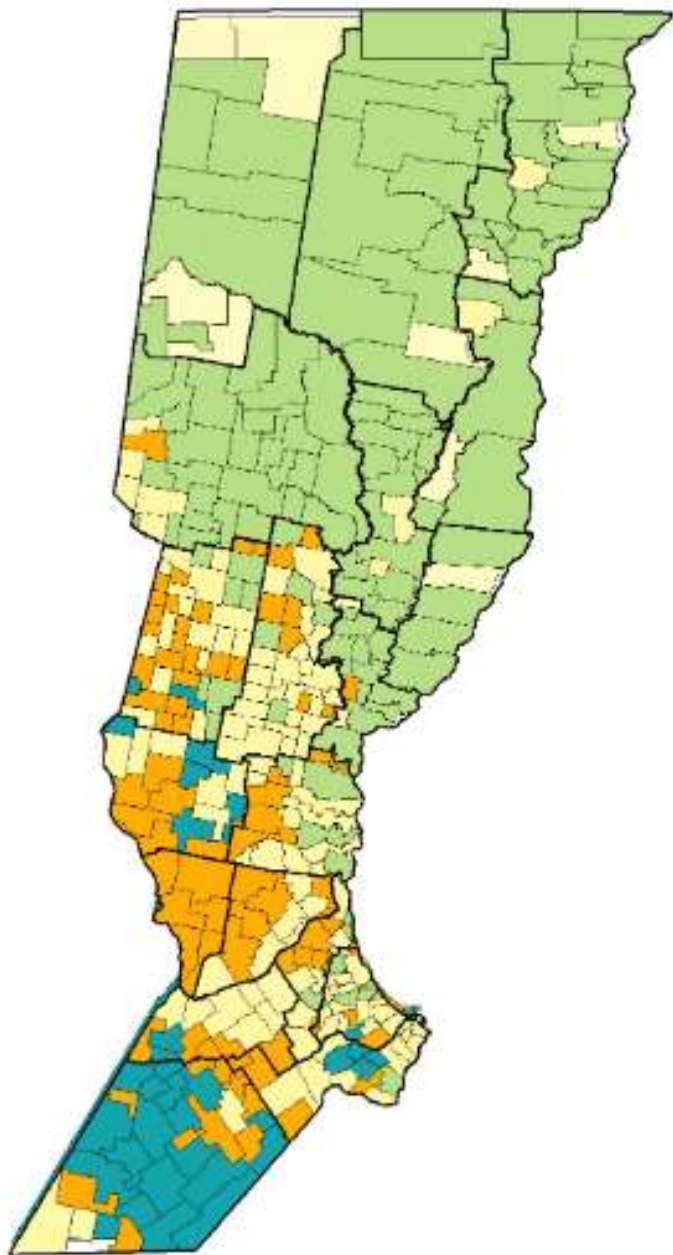
¿Cómo pueden ser los sistemas de coparticipación?



Entre las modalidades más comunes y básicas de transferencias de recursos encontramos:

- **Coparticipación**, que distribuye automáticamente una masa de recursos fiscales (tax sharing).
- **Asignaciones globales o específicas**, orientadas a políticas o programas determinados (revenue sharing).

Donde la distribución puede basarse en criterios devolutivos (según el aporte de cada jurisdicción a la recaudación) o redistributivos (según las necesidades y niveles de desarrollo).



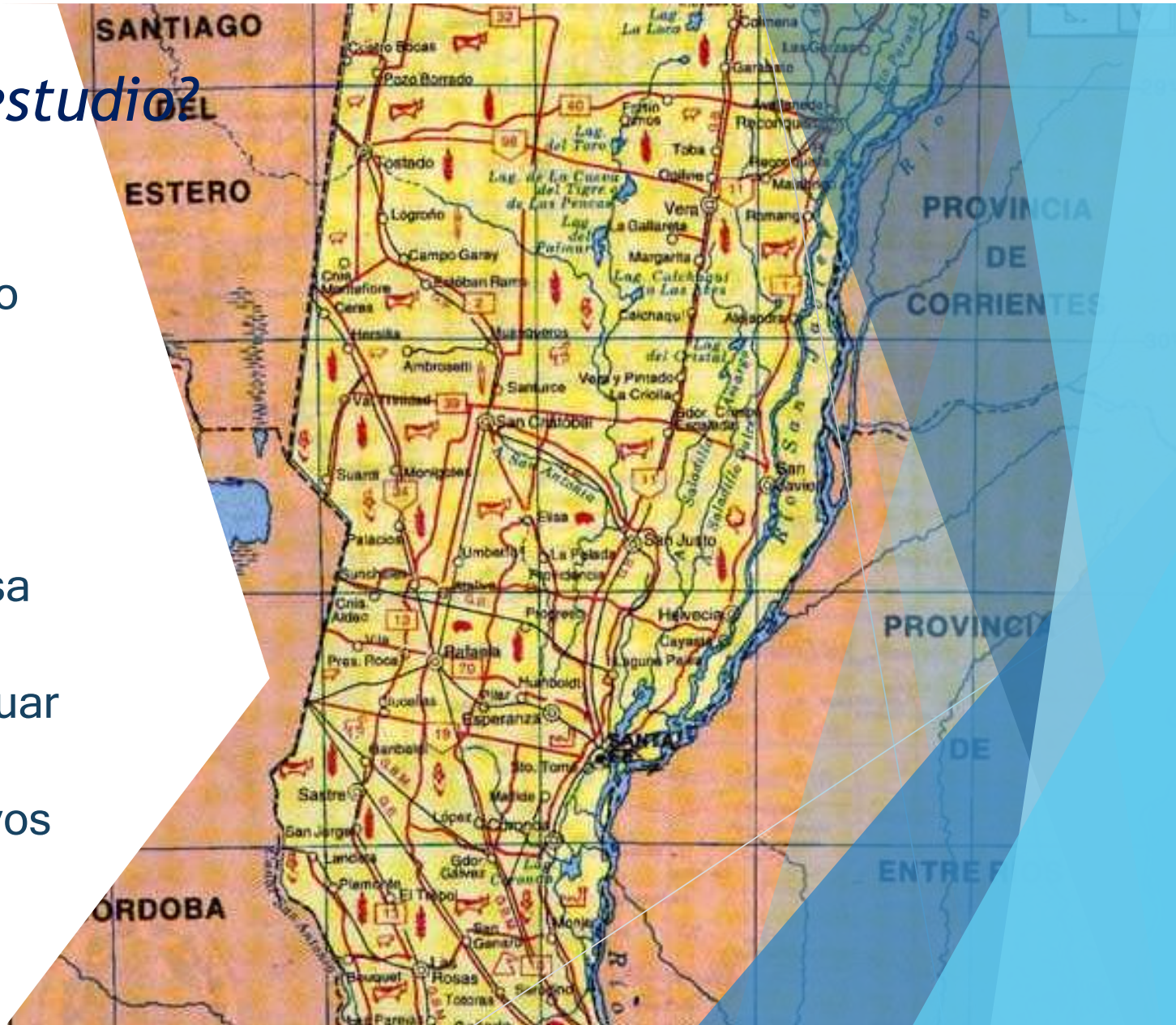
¿Cómo abordamos el estudio?

El trabajo describe y caracteriza el esquema efectivo de distribución de las transferencias intergubernamentales entre la Provincia de Santa Fe y sus Municipios y Comunas (MyC) durante el período 2010-2018 observando su relación con variables estructurales: población, Producto Bruto Geográfico (PBG) y población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

¿Cómo abordamos el estudio?

Se buscó determinar si el sistema vigente es devolutivo (proporcional al aporte o tamaño) o redistributivo (compensador de desigualdades).

El análisis parte de la premisa de que los esquemas devolutivos tienden a perpetuar las brechas territoriales, mientras que los redistributivos promueven mayor equidad social y territorial.



¿Cómo abordamos el estudio?

1. Análisis de la distribución de los recursos a fin de determinar el criterio que mejor aproximan las transferencias para el período 2010-2018.
2. Análisis de las transferencias financieras intergubernamentales entre los MyC de Santa Fe en los años 2014 - 2018 a través de diagramas de dispersión y coeficientes de correlación para las variables:
 - La población de cada MyC -313- (indicador de la capacidad fiscal)
 - Su PBG (indicador de riqueza local).
 - La población con NBI (indicador de pobreza estructural).

¿Cómo abordamos el estudio?

Donde para el análisis de correlación se consideraron las transferencias intergubernamentales por coparticipación provistas por la Provincia en valores corrientes y nominales; la población de cada MyC -313 localidades- y la población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada uno de ellos; y una variable proxy del PBG de cada localidad de elaboración propia en base al PBG provincial y datos del Censo Nacional Económico 2004/2005.

¿Cómo abordamos el estudio?

Identificación del criterio prevaleciente

Resultado deseable



Lo deseable para el sistema es que la distribución de recursos permita una redistribución interjurisdiccional en favor de las jurisdicciones menos favorecidas, en pos de la equidad y de la igualdad de sus habitantes.

Situación encontrada



- ✓ El esquema de distribución analizado es del tipo “devolutivo”. No obstante, puede resultar “equitativo en términos de redistribución territorial”, si las jurisdicciones más pobladas, que crean mayores bases tributarias y que más recaudan, también concentran los problemas relacionados con la pobreza y deterioro de la calidad de vida de sus habitantes.
- ✓ Ninguno de los recursos que se coparticipan a los MyC de Santa Fe se distribuye en base a indicadores que tomen en cuenta las condiciones socioeconómicas, ni el grado de desarrollo de las jurisdicciones.

¿Cómo abordamos el estudio? Identificación del criterio prevaleciente

Sesgo	Criterio	2010				2018				Cambios en la Importancia 2018 vs 2010	
		Cantidad de veces que se usa		Monto transferido a MyC bajo ese criterio		Cantidad de veces que se usa		Monto transferido a MyC bajo ese criterio		Cant. Veces	Monto transferido
Devolutivo	Proporcional a la población	16	36%	\$ 940.018.804	36%	28	37%	\$ 9.283.304.742	37%	0,48%	1,36%
Devolutivo	Criterio del aporte	6	14%	\$ 687.560.073	26%	6	8%	\$ 5.914.347.457	24%	-5,74%	-2,52%
Redistributivo	Partes iguales	12	27%	\$ 452.715.281	17%	24	32%	\$ 4.691.764.365	19%	4,31%	1,54%
Eficiencia (Devolutivo)	Recaudación Propia	8	18%	\$ 386.128.861	15%	16	21%	\$ 4.001.688.711	16%	2,87%	1,32%
	Otros	2	5%	\$ 150.443.311	6%	2	3%	\$ 1.006.792.769	4%	-1,91%	-1,71%
		44	100%	\$ 2.616.866.330	100%	76	100%	\$ 24.897.898.043	100%		

Fuente: Elaboración propia en base a normativa publicada y a información de recaudación publicada en la página web provincial

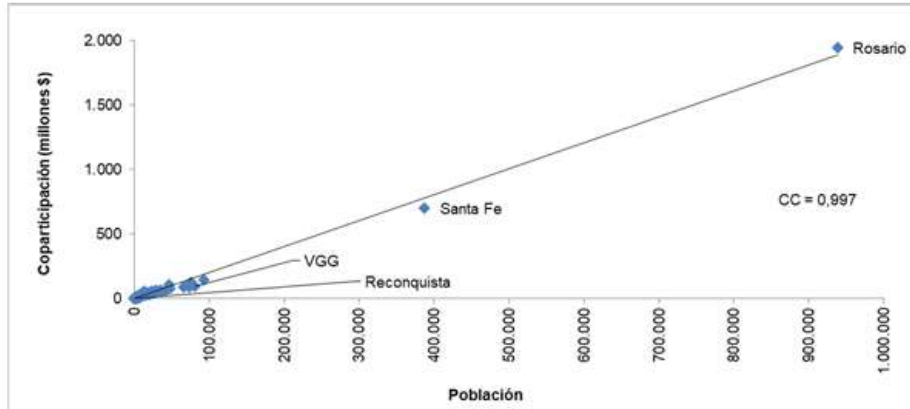
¿Cómo abordamos el estudio? *Relación con las variables seleccionadas*

Los resultados estadísticos muestran asociaciones muy fuertes entre coparticipación y población, y mucho más débiles o inexistentes entre coparticipación y variables socioeconómicas. Esto sugiere un predominio del criterio poblacional, típico de un esquema devolutivo.

Relación con las variables seleccionadas

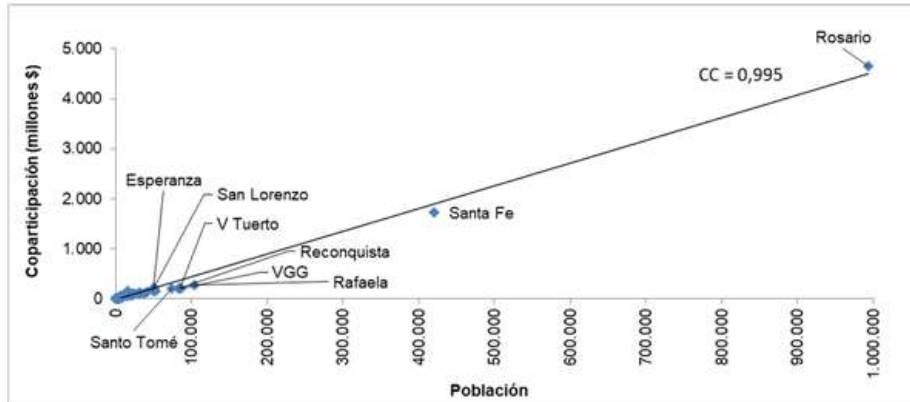
Principales resultados

Figura 1: Relación entre los recursos coparticipados a MyC de Santa Fe y su población. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 2: Relación entre los recursos coparticipados a MyC de Santa Fe y su población. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

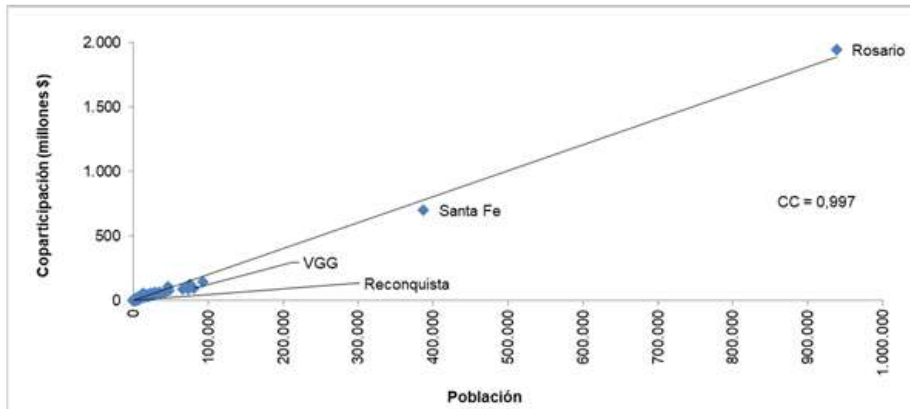
Relación entre coparticipación y población

- Se observa una correlación casi perfecta ($CC \approx 0,99$): los fondos se reparten directamente en función del tamaño poblacional.
- No obstante, en términos per cápita, la relación es débil y negativa, lo que implica que los municipios más grandes reciben menos recursos por habitante.

Relación con las variables seleccionadas

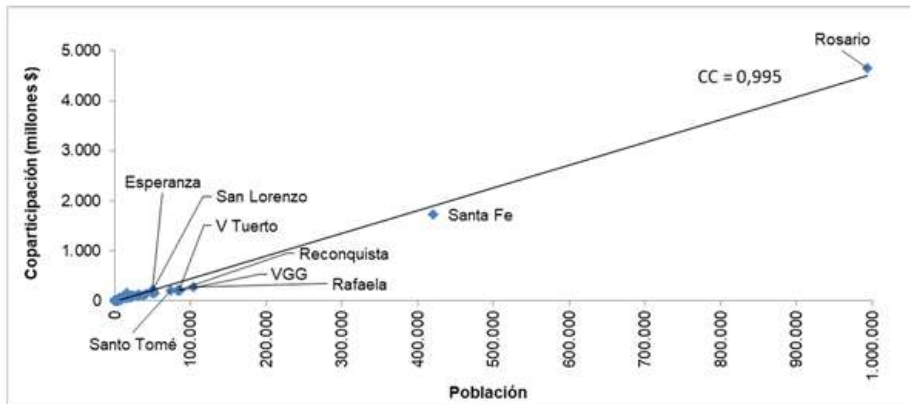
Principales resultados

Figura 1: Relación entre los recursos coparticipados a MyC de Santa Fe y su población. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 2: Relación entre los recursos coparticipados a MyC de Santa Fe y su población. Año 2018.

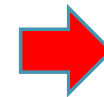


Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Relación entre coparticipación y población

Las localidades de Rosario y Santa Fe en ambos años se ven perjudicadas y, en menor medida en Rafaela, Villa Gobernador Gálvez, Venado Tuerto, Reconquista, Santo Tomé, Villa Constitución y Esperanza en 2014.

En 2018, San Lorenzo y Granadero Baigorria también pasan a mostrar una mayor desproporción en relación con el resto de MyC.



“Si se pretende que cada ciudadano tenga un similar acceso a bienes y servicios públicos en cada MyC, los grandes centros urbanos deberían recibir más recursos”

Relación con las variables seleccionadas

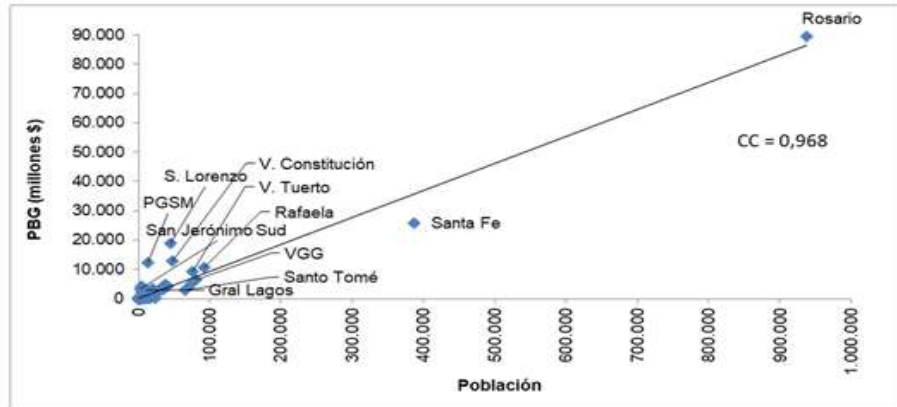
Principales resultados

☞ **Conclusión:** la distribución es altamente devolutiva, favoreciendo a los centros urbanos de gran tamaño, pero sin corregir desigualdades internas.

Relación con las variables seleccionadas

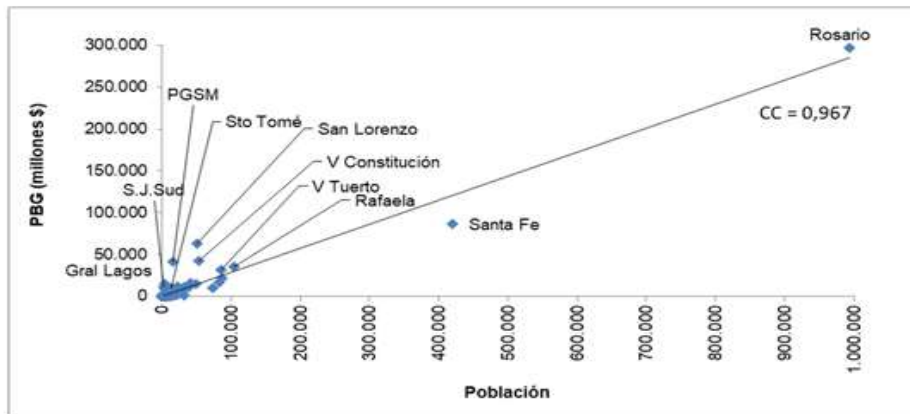
Principales resultados

Figura 5: Relación entre el PBG de los MyC de Santa Fe y su población. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 6: Relación entre el PBG de los MyC de Santa Fe y su población. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Relación entre PBG y población

El análisis del PBG municipal muestra una correlación fuerte y positiva con la población (CC \approx 0,96).

Esto significa que las localidades más pobladas son también las más productivas –Rosario, Santa Fe, San Lorenzo, PGSM, Villa Constitución–. Sin embargo:

- Municipios como Santa Fe y Santo Tomé presentan mayor población que riqueza, mientras que San Lorenzo y PGSM aportan más PBG que población.
- Este patrón sugiere que la coparticipación podría compensar parcialmente las diferencias productivas, generando una cierta progresividad.

Relación con las variables seleccionadas

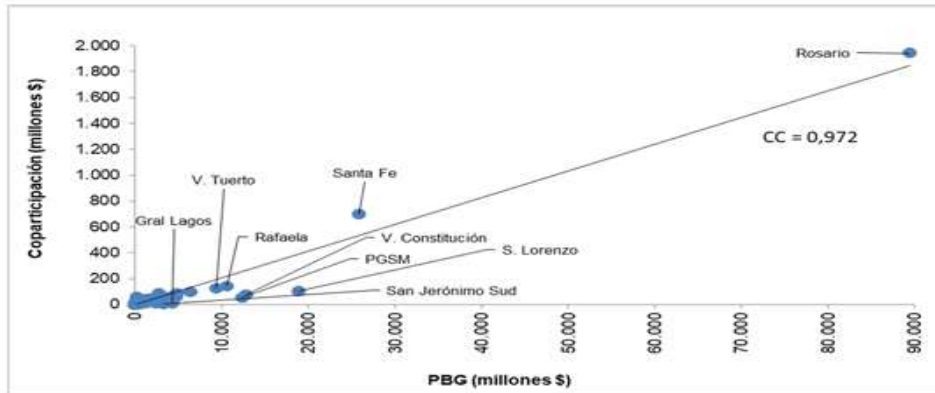
Principales resultados

☞ **Conclusión:** aunque existe correlación entre población y producción, la coparticipación no refleja la productividad real, reforzando la dependencia de las localidades más débiles.

Relación con las variables seleccionadas

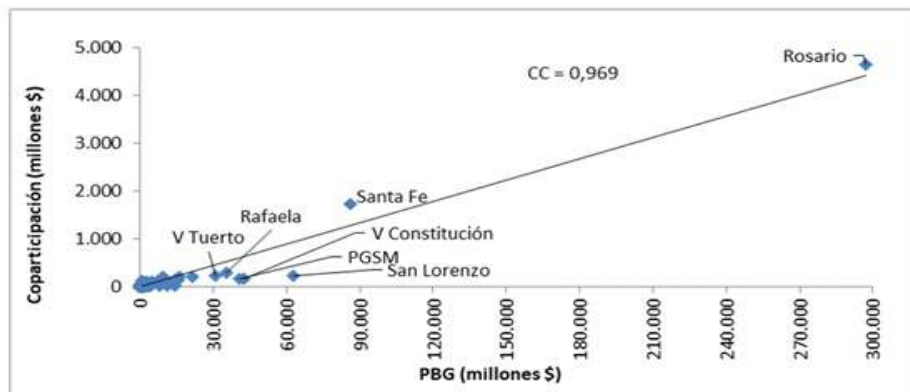
Principales resultados

Figura 9: Relación entre los recursos coparticipados y el PBG de los MyC. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 10: Relación entre los recursos coparticipados y el PBG de los MyC. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Relación entre coparticipación y PBG

Aquí se evidencia el sesgo devolutivo en términos productivos:

- Los municipios que generan más PBG reciben más fondos, pero no de manera proporcional a su aporte.
- Rosario y Santa Fe concentran una alta masa de recursos, explicada por su población y categoría administrativa (municipios de 1ª).
- Los municipios medianos y pequeños quedan relegados.

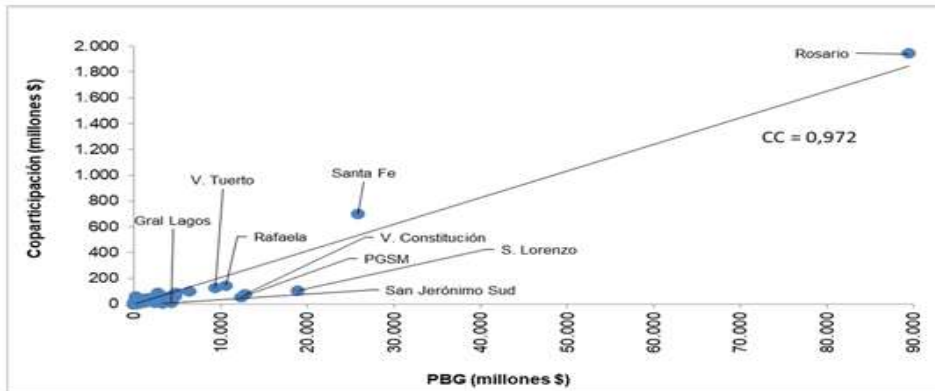
En términos *per cápita*, la relación desaparece: los niveles de coparticipación y PBG *per cápita* son independientes.

Esto demuestra que la cantidad de habitantes es la variable dominante, no la generación de riqueza ni la vulnerabilidad social.

Relación con las variables seleccionadas

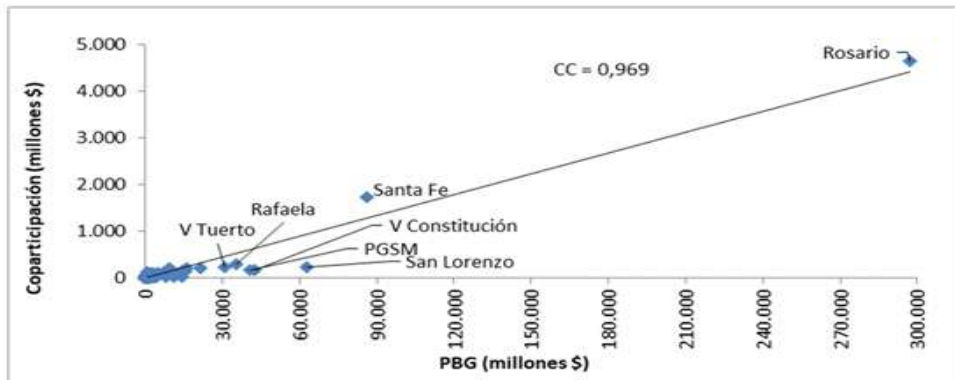
Principales resultados

Figura 9: Relación entre los recursos coparticipados y el PBG de los MyC. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 10: Relación entre los recursos coparticipados y el PBG de los MyC. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Relación entre coparticipación y PBG

Los más afectados en el 2014 son San Lorenzo, PGSM, Villa Constitución, General Lagos, Rafaela y Venado Tuerto.

En 2018, son las mismas localidades las más afectadas, sólo que Villa Constitución, Rafaela y Venado Tuerto muestran mayor desproporción que en 2014.

Esta situación puede entenderse como una faceta redistributiva del esquema de coparticipación, al brindar menos recursos coparticipables a aquellos MyC más “ricos” en términos productivos. Tales efectos se refuerzan cuando se considera la relación con el PBG p.c.

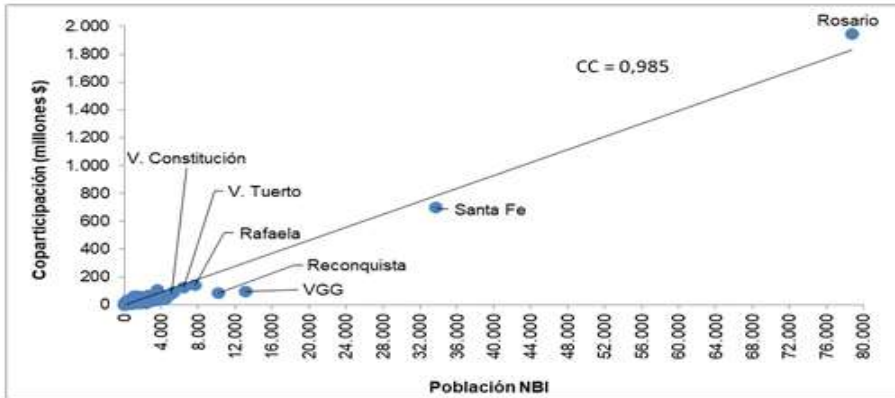
“si se busca un desarrollo equilibrado entre todos los habitantes de cada MyC, los grandes nodos productivos deberían percibir mas recursos coparticipables de modo de contrarrestar el efecto poblacional”



Relación con las variables seleccionadas

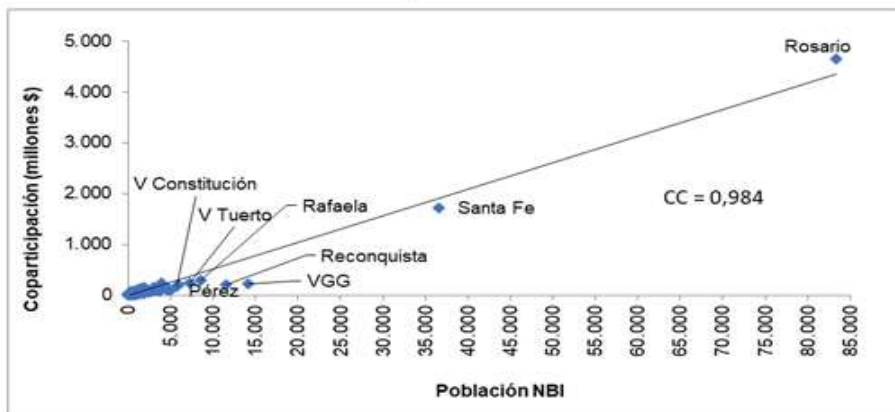
Principales resultados

Figura 13: Relación entre los recursos coparticipados y la población con NBI de los MyC. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 14: Relación entre los recursos coparticipados y la población con NBI de los MyC. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

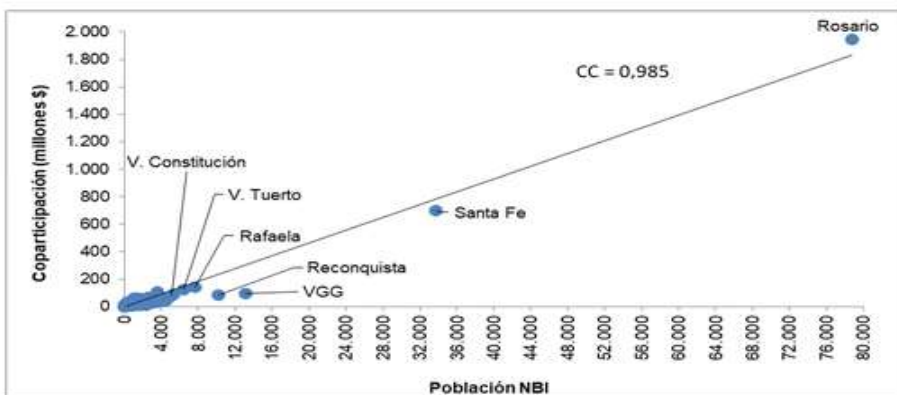
Relación de la coparticipación con la pobreza

- La correlación entre coparticipación y población con NBI es alta y positiva, pero no refleja intencionalidad redistributiva. Resultado esperable: las localidades más pobres son también las más pobladas.
- Santa Fe y Rosario, en particular, se encuentran en mayor desventaja en relación con gran parte de los MyC, ya que sus habitantes “pobres” perciben niveles de recursos coparticipables per cápita iguales o menores a los de otros MyC con niveles de población con NBI inferiores. Estas dos localidades son las de mayor población con NBI y al mismo tiempo las más pobladas, lo que redundará en un nivel per cápita muy bajo de coparticipación en relación con otros MyC.

Relación con las variables seleccionadas

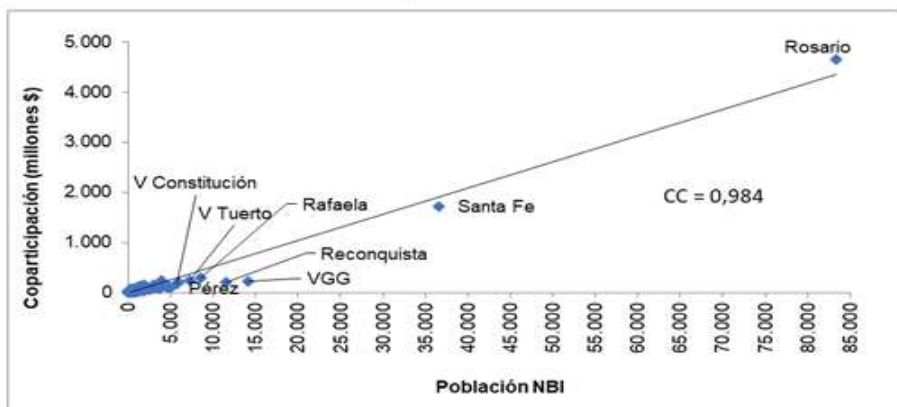
Principales resultados

Figura 13: Relación entre los recursos coparticipados y la población con NBI de los MyC. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Figura 14: Relación entre los recursos coparticipados y la población con NBI de los MyC. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Relación de la coparticipación con la pobreza

- En este sentido, el esquema de coparticipación no apunta a un proceso de redistribución interjurisdiccional de recursos. Desde esta perspectiva de análisis, los nodos urbanos con alto porcentaje de población con NBI deberían recibir más coparticipación. Los casos más notorios son los de Reconquista y VGG, quienes deberían mejorar su percepción de recursos ya que muestran mayor población con NBI en relación con su población total.

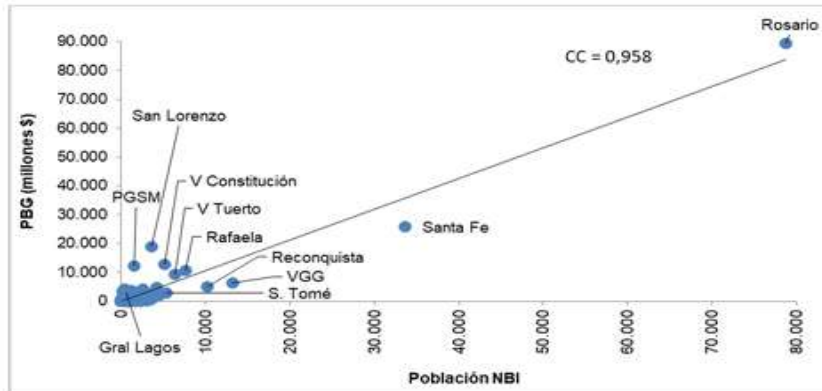


“para que la distribución de recursos sea equitativa, los criterios de distribución deberían tomar en cuenta factores socioeconómicos y ponderar más aquellas localidades que afrontan mayor nivel de pobreza y una problemática más compleja”

Relación con las variables seleccionadas

Principales resultados

Figura 17: Relación entre el PBG y la población con NBI de los MyC. Año 2014



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC

Relación del PBG y NBI

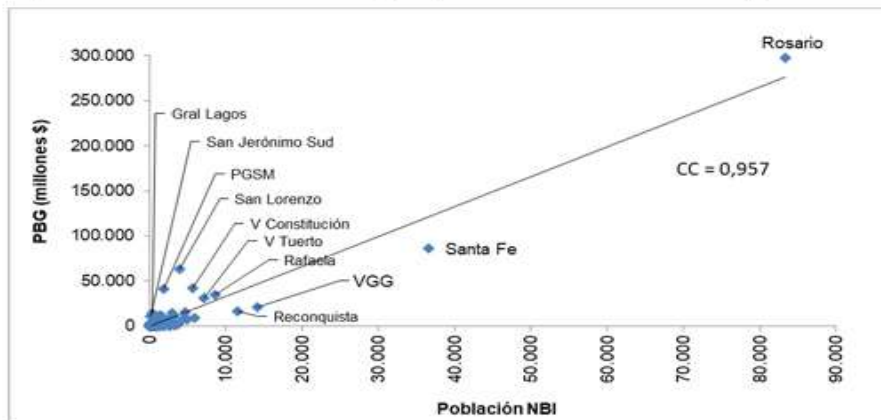
Los municipios con alta pobreza aportan menos riqueza relativa (Santa Fe, VGG, Reconquista).

En cambio, San Lorenzo y PGSM muestran altos niveles de producción con baja pobreza.

La relación entre riqueza y pobreza es positiva pero débil, reflejando concentración de pobreza en zonas productivas.

Al considerar la relación PBG p.c. con NBI se encuentra que los MyC con mayor población con NBI coinciden con los más poblados (Rosario y Santa Fe), por lo que reciben más recursos coparticipables y esto disminuye la desigualdad en la distribución. Presentando un sesgo redistributivo.

Figura 18: Relación entre el PBG y la población con NBI de los MyC. Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a IPEC

Relación con las variables seleccionadas

Principales resultados

☞ **Conclusión:** el régimen no es progresivo ni redistributivo; las diferencias territoriales permanecen y el diseño institucional beneficia a los municipios más grandes (en población) pero no siempre a los más necesitados.

1. Necesidad de desarrollo armónico local

- Se concluye que el sistema debería orientarse a promover un desarrollo equilibrado de los gobiernos locales, garantizando una distribución más equitativa de los recursos provinciales.

2. Criterio redistributivo y sesgo devolutivo

- El análisis muestra que predomina el criterio devolutivo, especialmente el reparto “en proporción a la población”, lo que significa que los fondos se asignan según el tamaño poblacional y no tanto por las necesidades socioeconómicas.
- Aunque este criterio permite cierta compensación, no garantiza una verdadera redistribución territorial ni equidad interjurisdiccional.

Conclusiones

3. Relación con la pobreza y el Producto Bruto Geográfico (PBG)

- El esquema presenta sesgos en función del PBG municipal, ya que los distritos más productivos o más grandes concentran más fondos.
- Existe una correlación positiva entre población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y los recursos recibidos, pero ello responde a que las localidades más pobladas también concentran más pobres, no a un diseño redistributivo intencional.

4. Inequidades detectadas

- Se identifican puntos de regresividad en municipios con alta proporción de pobreza respecto de su PBG, como Villa Gobernador Gálvez, Reconquista y Santa Fe.
- En cambio, Rosario recibe un volumen importante de fondos debido a su gran población, aunque también concentra vulnerabilidad.

En términos generales, **el sistema de coparticipación no es redistributivo** en función de la pobreza de cada jurisdicción. Solo resulta progresivo cuando una localidad combina **alta población total y alta población vulnerable**.

En otras palabras

El sistema santafesino de transferencias:

- Está altamente centralizado en el criterio poblacional.
- No incorpora indicadores socioeconómicos (como NBI o PBG) para equilibrar las brechas.
- Presenta un efecto compensador parcial sólo cuando las localidades combinan gran población y pobreza concentrada.
- Mantiene un perfil devolutivo, que reproduce desigualdades históricas.

En otras palabras

El trabajo sugiere reformas institucionales orientadas a:

- ❖ Introducir factores redistributivos explícitos (pobreza, desarrollo).
- ❖ Descentralizar funciones con recursos equivalentes.
- ❖ Evaluar periódicamente los efectos de la coparticipación sobre la equidad territorial.

