
gestión pública

Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes

Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social

Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública

Santiago de Chile, octubre de 2004

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Experto en Políticas Públicas y Juan Pablo Jiménez, Consultor, Oficina en Buenos Aires de la CEPAL.

Los autores agradecen la colaboración brindada por Daniel Vega y los comentarios y sugerencias de los asistentes al XVI Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en enero de 2004, donde fue presentada una versión preliminar del presente documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322598-9

LC/L.2201-P

LC/IP/L.248

Nº de venta: S.04.II.G.126

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
1. Introducción	7
2. La estructura federal fiscal: raíces históricas de los conflictos y consensos entre niveles de gobierno	9
2.1. Asignación de funciones y potestades tributarias entre niveles de gobierno	9
2.2. Evolución política de los subniveles de gobierno	12
2.3. Las provincias en la historia de la coparticipación de impuestos	17
2.4. Reflexión sobre la coparticipación de impuestos en una mirada de largo plazo	20
3. Las relaciones entre niveles de gobierno desde la ley 23548: convertibilidad y crisis	25
3.1. Crisis fiscal y cambio de funciones entre niveles de gobierno	25
3.2. El régimen de coparticipación federal de impuesto durante los últimos quince años	31
4. Conflicto político y debilidad institucional en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias	37
4.1. Proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto	38
4.2. Discrecionalidad en el manejo de las relaciones entre la Nación y las provincias	40
4.3. Debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales	41

4.4	Desvirtuación del papel de las instituciones federales de coordinación sectorial.....	43
4.5	Indefinición de la función de los gobiernos municipales.....	46
5.	Reflexiones finales: crisis y nuevas circunstancias	51
6.	Bibliografía	57
	Serie gestión pública: números publicados	59

Indice de cuadros

Cuadro 1	Año de creación e importancia relativa de las provincias argentinas.....	14
Cuadro 2	Provincias que participan en cada uno de los regímenes de coparticipación federal de impuestos	19
Cuadro 3	Incorporación de tributos al sistema de coparticipación	20
Cuadro 4	Evolución de los coeficientes de distribución primaria (Sistema de la ley 12143 y 12147 y modificatorias) hasta 1973, y régimen federal de coparticipación desde entonces.....	21
Cuadro 5	Recaudación tributaria nacional por décadas y por tipo de impuestos (1932-2002).....	23
Cuadro 6	Transferencias a provincias de recursos originados en impuestos nacionales	36
Cuadro 7	Multiplicidad de mecanismos de reparto.....	40
Cuadro 8	Distribución del Fondo de ATN. Promedio 1989-2001	41
Cuadro 9	Coparticipación afectada al pago de deuda como porcentaje de la coparticipación total por provincia. Año 2001	43
Cuadro 10	Potestades tributarias municipales por provincia (2001).....	48

Indice de recuadros

Recuadro 1	Disposiciones de los Pactos que afectan la distribución de recursos	35
Recuadro 2	Funciones del Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos	44
Recuadro 3	Multiplicidad de comisiones y consejos federales	46
Recuadro 4	Regímenes municipales de gobierno	47

Indice de gráficos

Gráfico 1	Producto por habitante. Año 2002.....	15
Gráfico 2	Clasificación de provincias argentinas por período de creación	16
Gráfico 3	Distribución porcentual de recursos tributarios nacionales (1935-2002).....	21
Gráfico 4	Distribución porcentual de impuestos coparticipables (1935-2002)	22
Gráfico 5	Composición del gasto público por finalidad y nivel de gobierno. Año 2000	29
Gráfico 6	Estructura porcentual de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno	30
Gráfico 7	Nivel y estructura de la recaudación tributaria total (1990-2003).....	32
Gráfico 8	Estructura de recaudación tributaria	33
Gráfico 9	Composición del gasto público por finalidad y nivel de gobierno. Año 2000 y 2002.....	53

Resumen

La organización federal de Argentina se distingue, dentro de la región, por descansar sobre un fuerte predominio de los gobiernos provinciales (su nivel intermedio). Estos gobiernos conservan todas las competencias no delegadas explícitamente al gobierno federal y definen, dentro de su territorio, las funciones que cumplen los gobiernos municipales.

Durante las últimas dos décadas (desde la vuelta a la vigencia de las instituciones democráticas, hacia fines de 1983) las relaciones financieras entre los gobiernos nacional y provinciales han mostrado un elevado grado de conflictividad. Como muestra de ello, basta mencionar que durante este período sólo se ha podido sancionar un régimen de coparticipación de impuestos de carácter transitorio y modificado por una innumerable cantidad de normas y acuerdos de emergencia. El conflicto cobró tal magnitud que suele considerárselo como una de las causas más importantes de la crisis reciente.

El presente documento está destinado, precisamente, a estudiar las razones que explican la persistencia y magnitud de esos conflictos, incorporando tres ideas que ordenan la presentación de los diferentes argumentos. En primer lugar, abordar el análisis del régimen de coparticipación de impuestos como parte de un problema mucho más abarcador y general, relacionado con el funcionamiento efectivo del federalismo fiscal en Argentina. Precisamente, aquí se sostiene que la obsesiva preocupación por el reparto de fondos ha ocultado muchas veces una verdadera discusión sobre la distribución de funciones en las diferentes políticas públicas.

En segundo lugar, en este trabajo se incorpora otro elemento contextual al ubicar los conflictos recientes en una perspectiva de más largo plazo. Por último, el enfoque seguido en el documento no toma aisladamente las relaciones financieras intergubernamentales sino que intenta analizarlas mediante la incorporación de elementos políticos e institucionales, indispensables para comprender el problema y reflexionar sobre sus posibles soluciones.

1. Introducción

Es sabido que los beneficios de un moderno sistema federal de gobierno están asociados al efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas. En Argentina, no obstante, desde la vuelta a la vigencia de esas instituciones, en 1983, sólo se ha podido sancionar en el Congreso un régimen de coparticipación transitorio que, pensado para regir por un período de dos años, ya lleva 15 de vigencia, aunque con múltiples modificaciones parciales.

Hace diez años una Asamblea Constituyente estableció la necesidad de un nuevo régimen que nunca pudo ser consensuado. Los pactos transitorios, acuerdos bilaterales (muchas veces secretos) y la desconfianza mutua han reemplazado a las reglas transparentes y estables, la confianza y la complementariedad que deben dominar un sistema federal moderno que priorice el consenso por sobre el conflicto.

La reciente crisis y las decisiones tomadas para hacerle frente involucran, sin duda, una modificación en las relaciones entre niveles de gobierno que afectan tanto la distribución de recursos ingresos, como las atribuciones de funciones y el endeudamiento de cada uno de ellos. Se hace necesario, entonces, repensar el problema buscando en sus raíces las razones de las dificultades pasadas así como las claves para la construcción de un sistema más sólido a partir de las nuevas circunstancias.

En este informe se tratará la conflictiva relación financiera entre la Nación y las provincias durante los últimos 15 años con el objeto de identificar los diferentes factores que explican las dificultades existentes en generar un esquema estable de relaciones entre la Nación y las provincias, del que la ley de coparticipación es sólo una parte.

Teniendo en cuenta las raíces institucionales de esta cuestión, se requerirá de una revisión histórica de largo plazo para poner en el contexto apropiado los problemas recientes y la discusión futura.

Respondiendo a esa idea, en la sección siguiente se presentarán las raíces históricas del conflicto entre diferentes niveles de gobierno revisando tanto el proceso de desarrollo del estado federal como límite a las autonomías provinciales, así como la particular historia de los regímenes de reparto de impuestos en la historia argentina. Luego, el cuerpo central del documento estará destinado a revisar las relaciones entre niveles de gobierno durante los últimos quince años (de vigencia de la última ley de coparticipación, aunque con múltiples modificaciones), tanto por el lado de las funciones como de los recursos. Allí se desarrollarán, no sólo las alternativas referidas al reparto de impuestos, sino también las relativas al proceso de descentralización y cambio de funciones entre niveles de gobierno, el papel de los municipios y las instituciones federales.

Se verá que, si bien el conflicto entre la Nación y las provincias (y más específicamente el relacionado con la falta de definición de un régimen estable de reparto de recursos coparticipables) se hizo evidente y fue objeto de un lugar destacado en la política fiscal argentina durante las últimas dos décadas, sus raíces coinciden con el origen de la Nación Argentina, cuando la elección de una organización federal fue la alternativa para controlar las fuertes autonomías provinciales que dominaban a mediados del siglo XIX. Entonces, la antinomia entre el puerto y el interior era el rasgo emergente de una gran disparidad productiva. Hoy, con otros nombres y características, la disparidad productiva regional sigue siendo un eje poco transitado que explica una parte importante del problema e involucra una seria restricción a las iniciativas de “corresponsabilidad fiscal” como solución a los problemas de incentivos en una organización descentralizada de la provisión pública de bienes sociales, con un fuerte impacto distributivo.

Lo anterior ayuda a comprender la importancia del sistema de transferencias intergubernamentales. No obstante, se explicará que las pujas por la distribución de recursos son solo una parte de la historia. La asignación de funciones entre niveles de gobierno, las normas sobre endeudamiento y el funcionamiento de las instituciones federales son elementos tan importantes como aquel en la construcción de un sólido federalismo fiscal.

Más allá de reconocer los antecedentes históricos del conflicto, es imposible obviar algún tipo de especulación acerca de las razones que han llevado las relaciones fiscales interjurisdiccionales al lugar protagónico de la política fiscal durante estos años, dominados por acuerdos transitorios y sin una lógica de mediano plazo. Esta discusión ocupará una parte central del documento y se introducirán argumentos que explican la emergencia de ese conflicto durante este período. Por último, éste se completa con la presentación del impacto de la crisis de los últimos años sobre las relaciones entre niveles de gobierno y una discusión sobre el rumbo futuro de las mismas, así como las posibilidades de ordenamiento futuro de esta problemática.

2. La estructura federal fiscal: raíces históricas de los conflictos y consensos entre niveles de gobierno

2.1. Asignación de funciones y potestades tributarias entre niveles de gobierno

Usualmente son las constituciones quienes distribuyen los poderes entre los niveles de gobierno. Siguiendo la clasificación introducida por Haperger (1991), la forma que toma esa distribución es usualmente de alguno de los siguientes tres tipos:

- a) una lista de poderes exclusivos del gobierno federal, dejando todas las otras responsabilidades como un residuo para las provincias o estados (este es el caso de la Constitución de Pakistán de 1962);
- b) identificación de tres listas de poderes: federal, estatal/provincia y poderes concurrentes (Canadá, India y Malasia);
- c) dos listas -federal y concurrente- con todo aquel poder residual no especificado yendo a las provincias (USA, Suiza, Australia).

Argentina pertenece al último grupo ya que, como resultado de la historia que se presentará más adelante, su Constitución Nacional establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal.¹ Como señala Bidart Campos ello indica

¹ Artículo 121 de la Constitución Nacional de 1994. En la Constitución de 1853, en el artículo 104.

que para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción.² El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social, entre otras. En consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esto permitió distintos procesos de reasignación de funciones durante las últimas décadas. Estos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios. Como resultado de este proceso, el gobierno nacional ha concentrado progresivamente sus erogaciones en la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias, por su parte, lo han hecho en educación y salud,³ y los municipios en diferentes servicios urbanos.

La Constitución Nacional delega a cada provincia la definición de su propio régimen municipal. Como se verá más adelante, las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios, pero en la práctica se han reducido estas diferencias. Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales están vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público.

La falta de una clara división de las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno suele ser la fuente principal de conflictos entre los niveles de gobierno aparte de traer aparejado un uso ineficiente y desigual de los recursos. Mientras que algunas funciones merecen poca discusión sobre que nivel de gobierno debe proveerla (por ejemplo, defensa), otras, como educación y salud, han merecido diversas formas de tratamiento entre los diferentes países a lo largo de los últimos años. Más allá de que la recomendación habitual suele ser evitar las superposiciones en las funciones, lo usual resulta ser que distintas responsabilidades del sector público sean compartidas entre los niveles de gobierno.

Algunos de los problemas relacionados con este tema se derivan de las dificultades de diferenciar entre regulación, financiamiento y administración de ciertos bienes y servicios por cada nivel de gobierno. Mientras que quien financia y quien administra suele resultar bastante sencillo de identificar, la regulación en la provisión de cierto bien suele ser difícil de visualizar.

A su vez, en cuanto al financiamiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (art. 4); mientras que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad a la Nación de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y se coparticipan. Las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.

Con total independencia de los argumentos que justifican un determinado nivel de descentralización del gasto, existen otras razones, fundamentalmente vinculadas con la administración tributaria, que le dan forma al sistema tributario. En ese sentido, Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no

² Bidart Campos (1993), p 367. Más adelante se verá que el predominio provincial también se manifiesta en la organización municipal.

³ De acuerdo con la Constitución Nacional las provincias son las encargadas de la salud pública, mientras que en materia educativa existen potestades superpuestas.

ha crecido en proporción con el aumento en el gasto de los gobiernos subnacionales. Esto ha resultado en una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional.

La asignación de los tributos entre niveles de gobierno debe balancear dos objetivos a veces enfrentados. Por un lado, la teoría del federalismo fiscal nos indica que los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares en donde los impuestos locales permiten que se internalicen los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios por parte del gobierno local.

Por otro lado, diversos motivos hacen difícil la asignación de potestades tributarias a los gobiernos nacionales que sean suficientes para poder financiar la creciente provisión por parte de estos gobiernos de bienes y servicios. Con lo cual, si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica existen pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad.

Por razones de eficiencia, la literatura suele recomendar que los gobiernos subnacionales no utilicen impuestos sobre bases tributarias con alta movilidad y aquellas que estén sujetas a importantes variaciones cíclicas. Esto claramente limita la descentralización de los impuestos sobre las rentas, ya sea sobre las personas como sobre las empresas. Por el lado de los impuestos al consumo, consideraciones desde el lado de la administración tributaria (economías de escala en la recaudación y dificultades en el comercio entre jurisdicciones) hacen también poco recomendable su descentralización. Los impuestos al patrimonio, que evitan todos estos problemas, suelen ser poco importantes en su monto recaudatorio como para financiar los gastos de los niveles subnacionales en países fuertemente descentralizados.

La evaluación del grado de descentralización por el lado de los recursos que se registra en un determinado país no resulta sencilla. Para tener una idea del grado de autonomía que tiene el nivel subnacional debe considerarse, por un lado, la capacidad de los mismos en la selección de la base imponible (objeto a gravar y posibles exenciones) y, por el otro, la potestad de los gobiernos subnacionales para fijar las alícuotas impositivas.

El primer problema que enfrenta la asignación de tributos suele ser la incapacidad de los recursos asignados para financiar el gasto derivado de las responsabilidades de los gobiernos locales. Esto suele ser cubierto por transferencias intergubernamentales y, en algunos casos, por la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Estos dos temas serán analizados más adelante.

Un segundo problema que se presenta es la necesidad de coordinación tributaria entre los subniveles de gobierno. Un alto grado de descentralización tributaria puede traer algunas complicaciones si no existen efectivos mecanismos de coordinación. A mayor autonomía en la capacidad de recaudación, mayores posibilidades de competencia tributaria. La posibilidad de competencia tributaria varía significativamente entre países, reflejando no sólo las diferencias en la movilidad de los contribuyentes y las compañías sino también el grado de autonomía tributaria del gobierno subnacional. La existencia de competencia tributaria puede ayudar a limitar el grado de presión tributaria global del sector público pero puede también hacer al sistema tributario mucho más complejo e ineficiente. Resulta importante apuntar que la competencia para atraer empresas ha sido siempre mucho más intensa que la competencia para atraer ciudadanos. Un caso extremo en este sentido resultan los regímenes de promoción en la Argentina en el cual a algunas jurisdicciones subnacionales se les da la posibilidad de exceptuar a algunas empresas, con motivos de promoción, del pago de impuestos de jurisdicción nacional.

Otro problema derivado de la forma en que se asignan los recursos ha sido la subutilización de las potestades tributarias por parte de los gobiernos locales. Así ha resultado habitual una recaudación menor a la potencial en aquellos recursos subnacionales. Este problema se ha

observado fundamentalmente en los impuestos al patrimonio ya sea por intermedio de bajas alícuotas o por subvaluación de las propiedades muebles o inmuebles.

Tanto en el caso de posibles guerras tributarias (bases imponibles móviles) como en la subutilización de aquellas potestades ya asignadas (habitualmente sobre bases imponibles menos móviles) se requiere implementar algún tipo de mecanismo de coordinación para evitarlas o minimizarlas. En este sentido, Argentina ha observado en los últimos años importantes esfuerzos de coordinación. Durante la vigencia del programa de convertibilidad, e impulsados por la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante instrumentos fiscales, se sucedieron diversas iniciativas para reducir la presión fiscal sobre las empresas radicadas en las diferentes provincias de los dos tributos que se consideraban más distorsivos en términos de eficiencia: ingresos brutos y sellos. El “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento” firmado en Agosto de 1993 por los gobiernos nacional y provinciales había establecido un cronograma para la paulatina derogación de los impuestos provinciales que recayeran sobre las actividades productoras de bienes comerciables. El posterior avance de algunas jurisdicciones en la reducción de la presión sobre sectores seleccionados de actividad motivó una reducción de alícuotas pero operada de manera muy diversa entre los diferentes sectores y provincias, aumentándose la heterogeneidad predominante.

Posteriormente, se iniciaron nuevas negociaciones destinadas a armonizar el sistema tributario provincial, reducir la presión sobre los sectores de actividad productores de bienes comerciables y mejorar la competitividad de la economía. Los compromisos fiscales firmados en 1999 y 2000 contienen acuerdos en esa materia, incluyendo el compromiso de acordar un pacto de armonización tributaria. Este se comenzó a negociar en el año 2001 pero no alcanzó a firmarse antes de la crisis y salida de la convertibilidad. Como resultado de esta secuencia, que afectó de manera diferencial a las diferentes jurisdicciones, se ha producido una importante dispersión de alícuotas y sectores exentos entre jurisdicciones.⁴

Retomando el tema central de este documento, en las secciones siguientes se ofrecerá una introducción a las raíces históricas de los conflictos en torno a la organización del federalismo fiscal en Argentina, lo que permitirá la consideración de algunas reflexiones acerca de la coparticipación de impuestos en una mirada de largo plazo.

2.2 Evolución política de los subniveles de gobierno

No es una novedad la conflictiva trama que caracterizó históricamente el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno en la Argentina. Desde los conflictos por las rentas aduaneras que marcaron los primeros años de la organización nacional⁵ hasta las más recientes disputas por los fondos de coparticipación federal, la potestad y el reparto de los tributos han estado en el centro del debate entre los diferentes niveles de gobierno.

En nuestro país, la relación entre el gobierno central y las provincias se basó, fundamentalmente a partir de 1935, en la distribución de recursos tributarios siendo escasos los esfuerzos de coordinación en los restantes componentes del sector público (gasto y endeudamiento).

No obstante, en los últimos años se han incorporado nuevos elementos a esta disputa. A partir del mayor avance en materia de descentralización de funciones, a los tópicos tradicionales del federalismo (asignación entre distintos niveles de gobierno de gastos y recursos) se le sumó la coordinación del crédito público.

Este último período se caracterizó, además, por la emergencia de pactos y acuerdos transitorios que intentaron establecer reglas temporarias y, en algunos casos, sentar las bases de

⁴ En Cetrángolo y otros (2002) se incluye un cuadro con los sectores gravados y las alícuotas de estos impuestos por jurisdicción provincial.

⁵ Véase Cortés Conde (2000).

acuerdo para futuros regímenes. Este escenario general no ha sido impermeable a la crisis de fines de 2001 y el posterior cambio de régimen macroeconómico. El tratamiento que han tenido algunos aspectos de la crisis en materia fiscal y en lo atinente a la relación entre los diferentes niveles de gobierno podrá involucrar un cambio sustancial en el manejo futuro de esta problemática.

La organización federal de Argentina se caracteriza por descansar sobre un fuerte predominio provincial. Como se verá más adelante, de acuerdo con la Constitución Nacional las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Durante un largo período posterior a la independencia se generó una tensión entre dos tendencias predominantes en los intentos constituyentes (la confederación de autonomías provinciales y la federación con hegemonía nacional), que se manifestaron en una serie de pactos y acuerdos.⁶ Recién en la segunda mitad del siglo XIX se resolvió, con la Constitución de 1853-1860, la organización federal con hegemonía nacional. No obstante, la tensión con las autonomías provinciales continuaría existiendo.⁷

Debe notarse, sin embargo, que las provincias que participaron de la Constitución de ese estado federal no eran las 24 actualmente existentes, sino, como se observa en el cuadro 1, sólo 14. Precisamente, eran esas las provincias que, habiendo formado parte de alguna de las tres gobernaciones con las que el Reino de España había organizado el territorio de la actual República Argentina, se habían constituido como provincias autónomas antes de la sanción de la Constitución Nacional. Esas tres gobernaciones eran la de Buenos Aires (incluía, precisamente, Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe); Córdoba del Tucumán (Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis), y Salta del Tucumán (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán).⁸

Las restantes provincias actuales eran Territorios Nacionales (previamente bajo jurisdicción de la Gobernación de Buenos Aires) lo que terminó por definir un país de organización federal pero con una vasta extensión (en especial luego de la “Conquista del Desierto” de los años ochenta), bajo una organización de tipo unitaria, con nueve gobernaciones dependientes del poder central.⁹ En el cuadro 1, también se puede observar la importancia relativa en términos de población y generación de riqueza que han adquirido esos territorios que hace 150 años no revestían importancia en ninguno de esos dos aspectos. En las provincias creadas durante los años cincuenta del siglo pasado y Tierra del Fuego habita hoy algo más del 12% de la población total del país y se genera en su territorio una proporción similar del producto total. La Ciudad de Buenos Aires, si bien fue declarada Autónoma en 1994 pertenecía, a mediados del siglo XIX, a la Provincia del mismo nombre.

Sin duda, el desarrollo posterior de estas extensas regiones del país sumado al aporte de la inmigración cambió el estilo de relaciones entre la Nación y las provincias, erosionando la autonomía relativa de las 14 provincias prevalecientes a la Constitución y aumentando el poder del gobierno central. No obstante, se debería esperar hasta la quinta década del siglo XX para que la casi totalidad de los Territorios Nacionales adquirieran el status de Provincias. Solo el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y la Ciudad de Buenos Aires (capital de la República) permanecieron bajo la órbita nacional hasta la década de los años noventa, cuando cobraron autonomía y se terminó de conformar un territorio totalmente integrado por gobiernos autónomos (23 provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires).

⁶ El Pacto Federal de 1831 fue una clara expresión de la voluntad confederada.

⁷ Véase Botana (1993).

⁸ Véase Consejo Federal de Inversiones (1996).

⁹ Una porción de las provincias de Salta y Jujuy, en aquel entonces, también eran parte de un Territorio Nacional, el Territorio de Los Andes. Véase Botana (1993), p. 241.

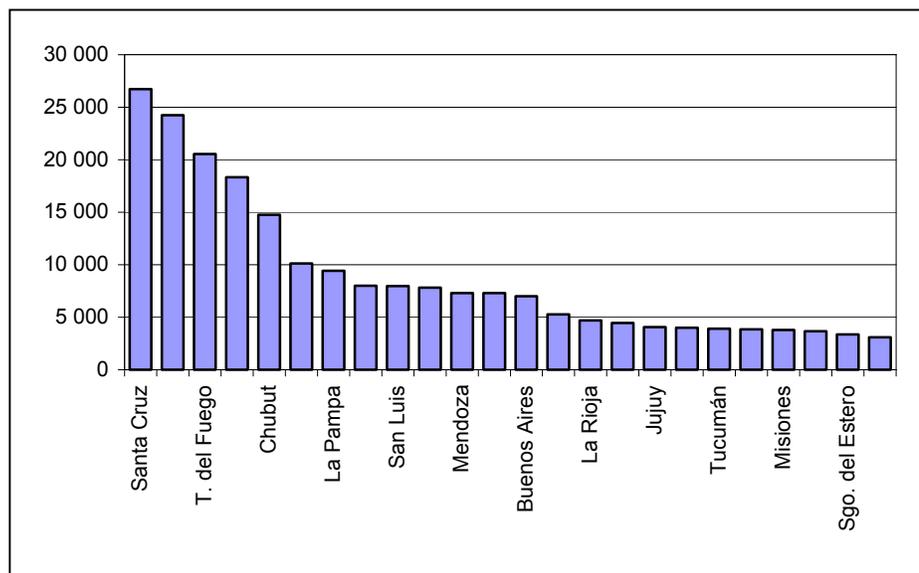
Cuadro 1

AÑO DE CREACIÓN E IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS*(En porcentaje)*

Jurisdicción	Año de creación	Estructura porcentual sobre población 2001	Estructura porcentual sobre PBG 2002
Previas a 1853			
Buenos Aires	1820	38,1	32,7
Catamarca	1821	0,9	1,1
Córdoba	1820	8,5	8,1
Corrientes	1821	2,6	1,2
Entre Ríos	1821	3,2	2,1
Jujuy	1834	1,7	0,8
La Rioja	1820	0,8	0,5
Mendoza	1820	4,4	3,9
Salta	1821	3,0	1,6
San Juan	1820	1,7	0,8
San Luis	1820	1,0	1,0
Santa Fe	1815	8,3	8,1
Santiago del Estero	1820	2,2	0,9
Tucumán	1821	3,7	1,8
Subtotal		80,0	64,6
Creadas en la década de 1950			
Chaco	1951	2,7	1,2
Chubut	1955	1,1	2,1
Formosa	1955	1,3	0,5
La Pampa	1951	0,8	1,0
Misiones	1953	2,7	1,2
Neuquén	1955	1,3	2,9
Río Negro	1955	1,5	1,4
Santa Cruz	1955	0,5	1,8
Subtotal		12,1	12,0
Creadas en la década de 1990			
Gobierno Ciudad de Buenos Aires	1994	7,7	22,7
Tierra del Fuego	1990	0,3	0,7
Subtotal		7,9	23,4

Fuente: Elaboración propia en base a información del Consejo Federal de Inversiones (1996), INDEC y Oficina en Buenos Aires de la CEPAL.

Gráfico 1
PRODUCTO POR HABITANTE. AÑO 2002
(Pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial (CEPAL).

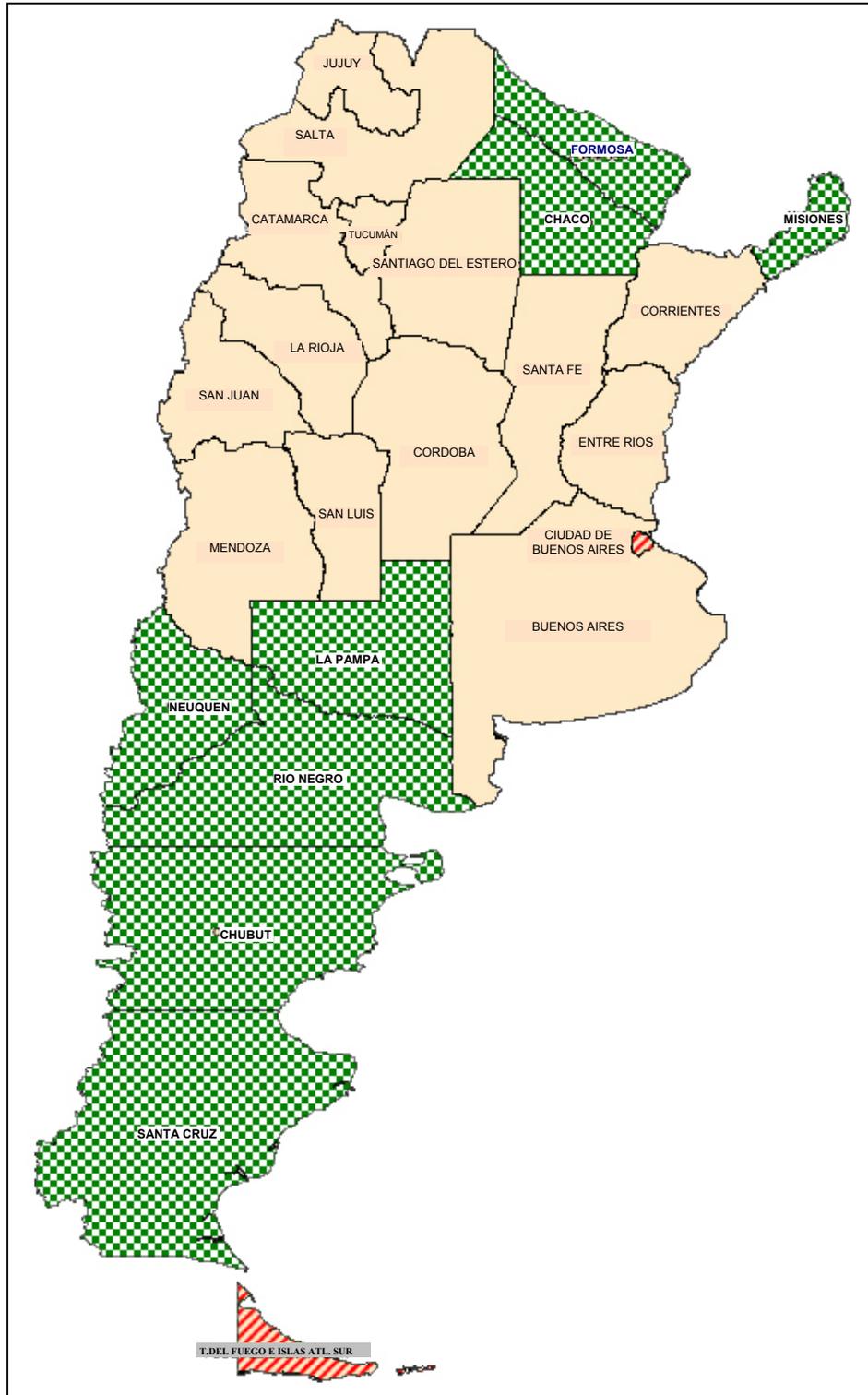
El cuadro 1, también ofrece una imagen elocuente de un rasgo saliente del federalismo y la economía argentina: la fuerte concentración de la riqueza en muy pocas jurisdicciones. Los orígenes del conflicto entre el “puerto” y el interior del país siguen manifestándose, con algunas variantes, en una economía que concentra el 60% de su producto en tan sólo dos jurisdicciones (la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires) y alcanza el 80% del total en cinco (Córdoba, Santa Fe y Mendoza, además de las anteriormente mencionadas). En el otro extremo, nueve provincias con estructuras productivas menos desarrolladas no alcanzan a representar en conjunto el 7% del PIB.¹⁰ En el gráfico 1 se ilustra la gran diversidad de desarrollos productivos mediante la estimación de los correspondientes productos por habitante para el año 2002. Allí se puede comprobar que el correspondiente a la provincia con mayor nivel de ese indicador (Santa Cruz) exhibe un producto por habitante que resulta 8,6 veces superior al de Formosa (la de menor registro).

Como ilustración de la evolución de las provincias en la historia del federalismo argentino, en el mapa que se ofrece a continuación se presenta el territorio argentino agrupado en tres categorías, de acuerdo con el período de provincialización: previas a la Constitución Nacional de 1853; provincias creadas durante la década de los años cincuenta del siglo XX, y territorios que adquirieron autonomía durante los recientes años noventa.

¹⁰ De acuerdo con estimaciones realizadas para el Panorama Económico Provincial de la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL. Para más información véase Gatto y Cetrángolo (2003).

Gráfico 2

CLASIFICACIÓN DE PROVINCIAS ARGENTINAS POR PERÍODO DE CREACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos del cuadro 1.

2.3 Las provincias en la historia de la coparticipación de impuestos

Habiendo llegado a este punto, estamos en condiciones de analizar la lógica de los diferentes esquemas de distribución de recursos. Ella se relaciona con la asimetría interjurisdiccional existente entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos. Como desarrollamos en el punto 2.1, la descentralización de gastos puede no coincidir con la de recursos. De acuerdo con la experiencia internacional,¹¹ prevalece un mayor grado de concentración de la recaudación tributaria en manos del nivel central y, por lo tanto, los gobiernos provinciales y municipales dependen financieramente del gobierno central, dando origen a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales.¹²

Esta creciente brecha entre recursos y gastos a nivel subnacional entra en conflicto con el enfoque tradicional que los beneficios de la descentralización aumentan cuando los costos de proveer un determinado servicio son recaudados localmente, por lo menos en el margen. De todas maneras, esta brecha refleja la inevitable tensión entre las numerosas demandas de gasto local y la escasez de instrumentos tributarios con aquellas características que le permitan ser recaudados localmente.

Es habitual que se identifiquen las disputas alrededor de la coparticipación de impuestos con los conflictos por el financiamiento de las actividades de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, la historia de los regímenes de coparticipación es sólo la tercera (y sin duda más conocida) de las etapas en que se desarrollaron esas disputas. Antes, desde mediados del siglo XIX hasta 1890 los diferentes niveles tenían una clara separación de fuentes tributarias.¹³ Luego, entre 1890 y 1935, con la creación de impuestos nacionales sobre los consumos, que se superponían con los provinciales, se desarrolla la segunda etapa, “de concurrencia de hecho”.¹⁴

El régimen de coparticipación de impuestos tuvo su origen en 1935 con la aprobación de las leyes 12139, 12143 y 12147 que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación para hacer frente a las dificultades fiscales producidas a raíz de la caída experimentada en los recursos provenientes del comercio exterior durante la crisis de los años treinta. Se crearon nuevos impuestos (a las ventas y a los réditos), y se ordenaron y unificaron los tributos internos, ya existentes. Simultáneamente se establecieron dos mecanismos diferentes de distribución: por un lado, considerando el carácter concurrente que la Constitución Nacional fijaba para los nuevos tributos (réditos y ventas), se dispuso para éstos una coparticipación de carácter compensatorio,¹⁵

¹¹ Véase World Bank (1999) y OCDE (2003).

¹² Diversas justificaciones teóricas se utilizan para la definición de la modalidad de las transferencias intergubernamentales a adoptarse, cada una de las cuales lleva asociado un criterio para elaborar los coeficientes que determinarán la distribución entre las diferentes jurisdicciones: (a) Cuando la existencia de transferencias interjurisdiccionales se deba a economías de escala en la recaudación de impuestos por parte del gobierno central, ellas deberían ser diseñadas para devolverle a cada jurisdicción los fondos correspondientes a la base tributaria radicada en la misma (“criterio devolutivo”); (b) Si la transferencia está vinculada con diferencias en la capacidad recaudatoria de cada jurisdicción y la necesidad de igualar el consumo de bienes públicos por parte de las diferentes jurisdicciones, debiera establecerse sobre la base de “criterios redistributivos”; (c) Finalmente, un tipo especial de transferencias con criterio redistributivo se origina cuando las jurisdicciones tienen diferentes necesidades en función de determinantes específicos de las distintas funciones a su cargo. Por ejemplo, cuando existen diferencias en los costos de provisión de un determinado bien o servicio entre comunidades.

En los últimos dos casos los esquemas de transferencia deben permitir a las diferentes jurisdicciones consumir la misma cantidad de bienes públicos sin que eso signifique necesariamente diferencias en sus respectivas presiones tributarias. El objetivo de este tipo de transferencias es el de garantizar que las regiones más pobres y/o aquellas con costos de provisión de bienes públicos más altos puedan proveer un nivel básico de bienes y servicios públicos con una presión tributaria similar a la que tienen las regiones más ricas.

¹³ La Nación lo hacía con recursos básicamente provenientes del comercio exterior, mientras que las provincias recurrían a impuestos sobre la producción y el consumo de bienes específicos.

¹⁴ Para un mayor desarrollo de esta historia, véase Porto (1990), Presman (1992) y Cetrángolo y Jiménez (1998).

¹⁵ Se fijó una coparticipación primaria del 82,5% para la Nación y el 17,5% para las catorce provincias existentes y la MCBA. Véase Pérez, E. (1993) y Presman, J. (1992).

por otra parte, la distribución de los impuestos internos se estableció en respuesta a la derogación de los tributos similares que recaudaban las provincias.¹⁶

En la década de los cincuenta se configuró el régimen de coparticipación que rigió hasta 1973. Este se caracterizaba por la incorporación de nuevos impuestos en la masa coparticipable y por la existencia de varias leyes que establecían la distribución de los diferentes tributos que definieron tres mecanismos distintos de reparto. Estos eran fundamentalmente de características devolutivas (se transferían mayores recursos a aquellas jurisdicciones que más aportaban a la masa a coparticipar, es decir a aquellas provincias con mayor población y desarrollo relativo) y con coeficientes fijados de acuerdo con criterios explícitos.¹⁷

Recién a partir de 1973, el régimen de coparticipación pasó a estar regulado por una única norma, la ley 20221, que presenta cuatro características salientes. En primer lugar, se incluyen para su distribución la totalidad de los impuestos nacionales, excluidos los impuestos sobre el comercio exterior y aquellos cuyo producido tenga algún tipo de asignación específica (esencialmente sobre hidrocarburos y energía). En segundo lugar, con relación al mecanismo de distribución primaria, se estipuló un coeficiente igual para la Nación y las provincias (48,5%, el más alto destino provincial desde la creación de la coparticipación hasta ese momento).¹⁸ En tercer lugar, se creó un Fondo de Desarrollo Regional financiado con el 3% restante. En cuarto lugar, los coeficientes de reparto secundario estipulados por esta ley eran resultantes de la combinación de tres criterios: el 65% de los recursos se repartían de acuerdo con la población de cada distrito; el 25% en relación con la brecha de desarrollo entre las regiones,¹⁹ y el 10% restante según la dispersión de la población. En consecuencia, el esquema establecido en 1973 es novedoso en dos sentidos: por estar constituido por un sistema único de distribución de impuestos coparticipados, y por la determinación de coeficientes de reparto secundario en donde los criterios redistributivos cobran cierta importancia. Estos rasgos han convertido a este régimen en una referencia obligada toda vez que se discuten nuevos mecanismos de reparto.

No obstante, fue durante la vigencia de esa ley que se produjeron las primeras transgresiones al régimen que se convertirían en antecedentes de los futuros conflictos durante los años noventa. En primer lugar, en 1978 el gobierno nacional dispuso unilateralmente²⁰ la transferencia de hospitales y establecimientos escolares de nivel primario a las provincias como mecanismo “ad hoc” para modificar el reparto de recursos.²¹ En segundo término, en 1980 dispuso la afectación de una porción del recientemente reformado impuesto al valor agregado al sistema de seguridad social con el objeto de sustituir el financiamiento que éste había resignado al haberse reducido la carga sobre la nómina salarial con el objeto de ayudar al sector productivo a mantener la competitividad frente a una política macroeconómica definida por la existencia de un tipo de cambio rezagado

¹⁶ De acuerdo con la ley 12139, la unificación de estos tributos involucró un complejo mecanismo de distribución que tuvo en cuenta la participación de cada provincia tanto en la producción como en el consumo de los productos gravados. Además, el reparto respondió a montos variables durante un período de transición que se extendió hasta 1954.

¹⁷ El primero, sobre el impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Ley 14060 de 1951) se efectuaba de acuerdo con la radicación económica de los bienes a gravar (a la Nación se le asignaba la porción correspondiente a los bienes radicados en la Capital Federal y territorios nacionales). El segundo, sobre los impuestos internos (Ley 14390 de 1954) establecía una distribución primaria de cerca del 46% para las provincias, y la distribución secundaria era fijada de acuerdo con dos mecanismos: el 98% según dos criterios (80% por población y 20% por producción provincial de artículos gravados por impuestos internos); el 2% restante en razón inversa al monto por habitante que correspondía a cada provincia según la distribución anterior. Finalmente, la Ley 14788 (de 1959) establecía la distribución de la recaudación de los impuestos a los réditos, a las ventas y otros de menor importancia, correspondiéndole el 61,88% a la Nación, el 35,46% a las provincias y de 2,66% a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Su distribución secundaria se fijaba de acuerdo con tres criterios: población, recursos corrientes provinciales propios y por partes iguales.

¹⁸ El hecho de que la primera vez que se dispuso un porcentaje único de reparto entre la Nación y las provincias para todos los impuestos se haya decidido que fuera la mitad para cada una de las partes es una clara señal de la dificultad del problema. Ello aún cuando se tratara de autoridades “de facto” las que decidieran unilateralmente el porcentaje.

¹⁹ Se utilizaron como indicadores para su determinación la calidad de vivienda, el número de automóviles por habitante y el grado de educación.

²⁰ Se trataba de un gobierno “de facto” cuyos gobiernos provinciales eran meros delegados designados por el poder central.

²¹ Este tema será analizado con más detalle en la sección 3 del presente documento.

utilizado como política antiinflacionaria. Estos dos elementos distintivos de la política fiscal de entonces volverían a aparecer en los años noventa.

Luego, la crisis macro-fiscal de principios de los ochenta generaría serios problemas de financiamiento a los gobiernos provinciales y, con nuevos gobiernos democráticos en la Nación y las provincias, el conflicto entre jurisdicciones alcanzaría un nivel tal que al finalizar la vigencia de la ley 20221 durante tres años (entre 1985 y 1987) no fue posible consensuar un nuevo régimen y recién ese año, luego de una derrota electoral del partido a cargo del gobierno nacional, se pudo negociar un régimen transitorio, el de la ley 23548, que se encuentra vigente hasta la actualidad, aunque con múltiples modificaciones.

Como se observa en el cuadro 2, las distintas leyes de coparticipación tuvieron que atender un número creciente de jurisdicciones. Mientras que el régimen original de coparticipación (año 1935) contaba con catorce provincias, el régimen aprobado en 1988 contaba con veintidós. La próxima será la primera en incorporar las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que ésta y Tierra del Fuego lograron su autonomía durante los años noventa.

Cuadro 2

**PROVINCIAS QUE PARTICIPAN EN CADA UNO DE LOS RÉGIMENES DE
COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS**

Jurisdicción	Leyes de 1935	Ley 23548 (1988)	Futuro régimen
Buenos Aires	x	x	x
Ciudad de Bs. As.			x
Catamarca	x	x	x
Córdoba	x	x	x
Corrientes	x	x	x
Chaco		x	x
Chubut		x	x
Entre Ríos	x	x	x
Formosa		x	x
Jujuy	x	x	x
La Pampa		x	x
La Rioja	x	x	x
Mendoza	x	x	x
Misiones		x	x
Neuquén		x	x
Río Negro		x	x
Salta	x	x	x
San Juan	x	x	x
San Luis	x	x	x
Santa Cruz		x	x
Santa Fe	x	x	x
Santiago del Estero	x	x	x
Tucumán	x	x	x
Tierra del Fuego			x

Fuente: Elaboración propia en base a datos del cuadro 1.

2.4 Reflexión sobre la coparticipación de impuestos en una mirada de largo plazo

Como reflexión general, la evolución de largo plazo de los sistemas de coparticipación de impuestos recaudados por la Nación se caracterizaron por la acción de tres tendencias simultáneas: el aumento de jurisdicciones subnacionales incluidas; la creciente incorporación de tributos nacionales en la masa de recursos a coparticipar, y el aumento del coeficiente de distribución primaria.²²

La primera de esas tendencias fue objeto de análisis en las secciones previas. La segunda puede ser comprobada en el cuadro 3, donde se observa el tránsito desde un régimen primitivo y fragmentado, que involucraba a sólo tres de los tributos recaudados por la Nación, hasta la sanción de regímenes unificados que trataron de ordenar la distribución de la casi totalidad de los impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva (DGI). En el gráfico 3, por su parte, se muestra la importancia relativa de los tributos incorporados a la masa coparticipable.

Con relación a la tercera de las tendencias mencionadas, en el cuadro 4 se muestra la evolución de los coeficientes de distribución primaria de 1935 a 1988. Hasta 1972 la información presentada corresponde a sólo uno de los regímenes de coparticipación que rigieron de manera simultánea, ya que los restantes no funcionaron con coeficientes fijos.²³ En ese cuadro se puede constatar el crecimiento en la participación de las provincias en la distribución primaria de recursos coparticipables a lo largo del tiempo: la única excepción que se observa corresponde al período comprendido entre 1967 y 1972, durante el cual no funcionó el Parlamento.

Cuadro 3
INCORPORACIÓN DE TRIBUTOS AL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN

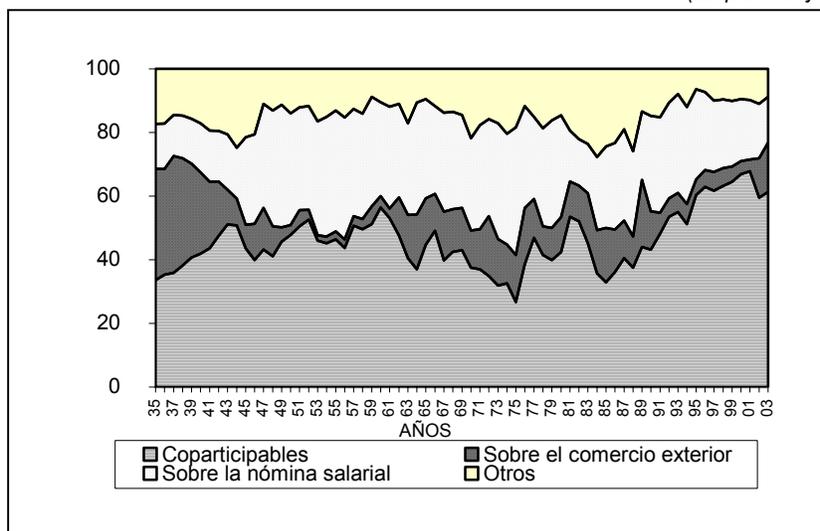
AÑO	LEY	TRIBUTOS INCORPORADOS
1935	12139 12143 12147	Internos Ventas Réditos
1946	12956	Ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.
1951	14060	Sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.
1973	20221	Tierras aptas para explotación agropecuaria, regularización patrimonial, divisas, parque automotor, valores mobiliarios, aceites lubricantes y los que en el futuro establezca la Nación como impuestos indirectos. También serán incluidos los de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación.
1988	23548	Todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones: a) derechos de importación y exportación; b) aquellos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; c) aquellos con afectación específica al momento de promulgación de esta norma. Cumplido el objetivo de su creación se incorporarán al esquema.

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1998).

²² Una excepción a esa tendencia es la reforma de 1967, cuando se redujo el coeficiente de distribución primaria.

²³ Véase Cetrángolo y Jiménez (1995) y (1998).

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES
(1935-2002)
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y de Cetrángolo y Jiménez (1995).

No obstante, el análisis de la participación del monto de recursos destinados a las provincias en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación no muestra una evolución ascendente desde 1935, como lo haría suponer la operación de las dos tendencias de largo plazo antes señaladas (la creciente incorporación de tributos a la masa a coparticipar y el aumento de los coeficientes de distribución primaria). Por el contrario, como lo muestra el gráfico 4, esa evolución ha sido errática.²⁴

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN PRIMARIA (SISTEMA DE LA
LEY 12143 Y 12147 Y MODIFICATORIAS) HASTA 1973, Y RÉGIMEN FEDERAL DE
COPARTICIPACIÓN DESDE ENTONCES
(En porcentaje)

LEYES	PERÍODO	NACIÓN	PROVINCIAS Y MCBA
12143 y 12147	1935-1946	82,5	17,5
12956	1947-1958	79,0	21,0
14788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20221	1973-1980	46,7	53,3 (a)
	1981-1984(d)	48,5	51,5 (b)
23548	1988	42,34	57,66 (c)

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1998), en base a la legislación.

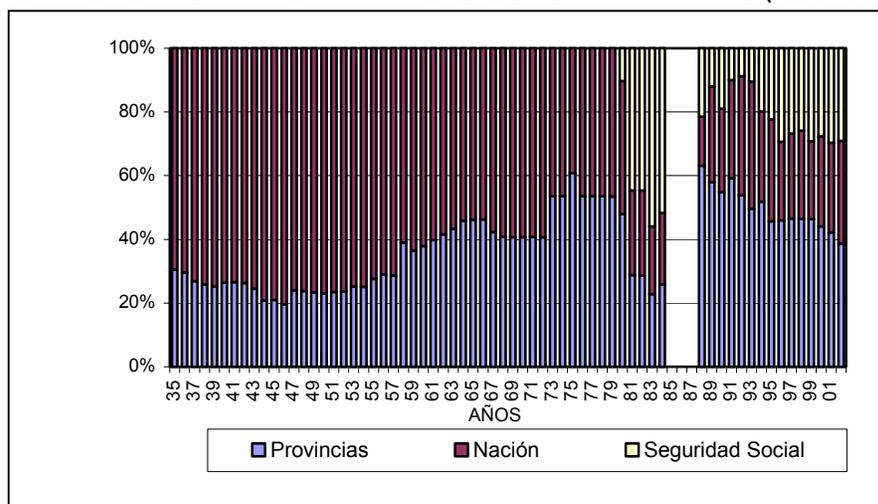
Notas : (a) incluye 1,8% destinado a la MCBA financiado por la Nación y FDR; (b) incluye FDR; (c) incluye ATN; (d) los fondos a coparticipar sufrieron una detracción con destino a la seguridad social.

²⁴ En el gráfico citado se observa que entre 1985 y 1987 no se encontraba vigente ninguna ley de coparticipación, como se explicará más adelante.

Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los fuertes cambios de la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad social ha sido una de las razones que explican lo sucedido, junto con las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y la evolución de los otros esquemas de asignación específica de impuestos.

Como se había observado en el gráfico 3, la incorporación de nuevos impuestos a la masa coparticipable no había significado un incremento en el porcentaje de participación de éstos en el total recaudado. Por el contrario, su incremento parece haber seguido, con fluctuaciones, la evolución de la presión tributaria total. Para ilustrar este punto, en el cuadro 5 se presenta la evolución de la presión tributaria por décadas. Recién en los años noventa se observaba, siempre en el gráfico 3, un aumento en los impuestos coparticipables, pero (como se observa en el gráfico 4 y será motivo de análisis en la sección siguiente) buena parte de ese aumento fue absorbido por el sistema previsional.

Gráfico 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE IMPUESTOS COPARTICIPABLES (1935-2002)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y de Cetrángolo y Jiménez (1995).

Desde un punto de vista más estructural, cabría especular que los citados en el párrafo anterior son sólo algunos de los ejemplos de nuevas funciones que lograron financiamiento por fuera del régimen troncal de coparticipación y eludieron el conflicto en torno al reparto de recursos. En efecto, las demandas de gasto social a través del sistema de seguridad social pudieron ser satisfechas durante décadas mediante el paulatino incremento de las cargas sobre la nómina salarial que permanecieron siempre fuera de la masa de recursos coparticipables. También las crecientes demandas de gasto en infraestructura que se experimentó durante la segunda mitad del siglo pasado, con un pico durante los años setenta pudieron realizarse mediante los recursos provenientes de los impuestos sobre los combustibles que habían llegado a representar la quinta parte de la recaudación de impuestos por parte de la Nación, y se distribuía mediante un complejo sistema de reparto con destinos que iban desde las grandes obras hidroeléctricas hasta el déficit operativo de la empresa ferroviaria estatal. Muchos de los fondos de infraestructura que se nutrían de este recurso tenían, parcialmente, destinos provinciales.²⁵

²⁵ Véase Carciofi (1990) y Cetrángolo (1985).

Cuadro 5

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL POR DÉCADAS Y POR TIPO DE IMPUESTOS (1932-2002)

(En porcentaje del PIB)

Grupo de impuestos	32-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-02
Ingresos, beneficios y ganancias de capital	0,95	2,56	3,37	2,35	1,37	1,02	2,57
Patrimonios	0,32	0,25	0,47	0,54	0,61	0,58	0,35
Internos sobre bienes, servicios y transferencias	3,52	3,69	4,73	4,85	5,47	6,23	8,85
Comercio exterior y transacciones internacionales	3,27	1,03	0,44	1,77	1,83	1,73	1,01
Salarios y contribuciones a la Seguridad Social	1,37	3,01	4,86	4,20	4,51	2,94	4,19
Otros recursos tributarios	0,00	0,06	0,12	0,15	0,17	0,30	0,36
Recaudación bruta nacional	9,43	10,60	14,01	13,86	13,97	12,80	17,33

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGI, DNI AF y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

De manera similar deben citarse los importantes recursos provenientes del excedente previsional, los recursos de impuestos sobre el comercio exterior (incluyendo aquellos originados en la existencia de tipos de cambios diferenciales regulados), el denominado “impuesto inflacionario”, las exenciones tributarias y, más recientemente, las privatizaciones como fuentes de recursos que, al margen de la discusión de la coparticipación allegaron fondos para el financiamiento de nuevas y crecientes funciones en manos del gobierno nacional, en especial las relacionadas con la expansión del estado benefactor primero y los pagos de la deuda después.

Recién durante los noventa comenzó a ser evidente la dificultad de lograr recursos adicionales que pudieran lograrse al margen de la disputa Nación provincias. A partir de 1999, la firma de acuerdos con suma fija con las provincias debe ser considerado como un intento por enfrentar esta dificultad y el cobro de impuestos sobre el comercio exterior, en la salida de la crisis, es el último intento de salir de la emergencia sin entrar en conflicto con las provincias. Precisamente, en la sección siguiente se abordará la dinámica de estas conflictivas relaciones durante este período.

3. Las relaciones entre niveles de gobierno desde la ley 23548: convertibilidad y crisis

Habiendo revisado las raíces históricas y la evolución del conflicto entre la Nación y las provincias en el largo plazo, estamos en condiciones de abordar el tema central de este documento: esas relaciones durante los años noventa y la posterior crisis de la convertibilidad. Es el período de vigencia de una ley de emergencia (y supuestamente transitoria) durante el cual no pudo avanzarse en la resolución de los conflictos interjurisdiccionales. Se verá aquí que este es un lapso durante el cual los problemas gestados mucho antes y mantenidos sin resolver hasta entonces, maduran y explotan. No son, en general, problemas nuevos sino pujas previas que cobran relevancia durante este período.

3.1 Crisis fiscal y cambio de funciones entre niveles de gobierno

A diferencia de otros países, los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien por un lado se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro lado, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.

Asimismo, desde fines de los años noventa ha avanzado (en sintonía con propuestas en otras partes del mundo) la idea de descentralización tributaria la que, como resulta de la particular estructura productiva argentina, beneficiaría exclusivamente a las jurisdicciones de mayor desarrollo relativo.

Como había sucedido hacia finales de los años setenta, el proceso de descentralización fiscal que ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria²⁶ tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria en aquellos años, como la de hospitales y escuelas secundarias de principios de los años noventa tuvieron como motivación explícita la modificación de la coparticipación efectiva. Más aún, no se han contemplado recursos específicos para atender el financiamiento de los servicios descentralizados ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias.

En el caso argentino, aún compartiendo un proceso de similares motivaciones y características, la problemática de la salud es diferente a la educación. En primer lugar, de acuerdo con la Constitución Nacional, son las provincias las encargadas de la salud pública, mientras que en materia educativa existen potestades superpuestas.²⁷ En segundo lugar, aún con posterioridad a la transferencia de 1991, se sancionó un marco normativo que regula las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia educativa (Ley Federal de Educación); en cambio, no existe un marco regulatorio similar para la salud. Por último, los mercados (beneficiarios y proveedores) son muy diferentes al existir, en el caso de la salud, intereses económicos y políticos de una magnitud muy superior a los que se presentan en la educación.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. Tanto en el campo sanitario como en la provisión de educación se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios.²⁸

A fines de 1991, se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de 20 establecimientos hospitalarios y los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente secundarios) y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) a los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires.²⁹ No

²⁶ En el área de vivienda también se experimentaron procesos de descentralización. La creación del Sistema Federal de la Vivienda mediante la sanción de la Ley 24464, en 1995, significó la transferencia a las provincias de los recursos del FONAVI administrados hasta entonces por la Nación, pero no significó una modificación relevante en los criterios de asignación de ese gasto.

²⁷ Botana señala la importancia de la política educativa en la definición original del federalismo de la segunda mitad del siglo XIX. “(...) el Congreso nacional ratificaba la decisión del presidente Mitre de desarrollar un ambicioso sistema educativo con la fundación de los colegios nacionales para la enseñanza media de Buenos Aires, Concepción del Uruguay (establecido previamente por Urquiza) Catamarca, Salta, Tucumán, San Juan y Mendoza”. Botana (1993), p. 235-6.

²⁸ Muchos de los argumentos presentados en este capítulo fueron desarrollados con mayor detalle en estudios específicos realizados anteriormente. Véase Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996); Bisang, R. y Cetrángolo, O., (1997), y Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002).

²⁹ En 1978, luego de una larga historia de avances parciales, se había producido la transferencia a las provincias de los establecimientos de enseñanza pre primaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Desde la organización nacional (a mediados del siglo XIX)

obstante, la modalidad y oportunidad en que se hizo efectiva la transferencia muestran una intencionalidad predominantemente fiscal. Téngase en cuenta que, en primera instancia, se intentó instrumentar la transferencia de servicios educativos mediante la ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992,³⁰ pero, ante la resistencia de algunos gobiernos provinciales y legisladores, el gobierno nacional fue facultado mediante una ley especial (24049)³¹ a realizar esa transferencia. En cambio, la transferencia de hospitales (mayormente a la Ciudad de Buenos Aires), fue establecida en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992 (ley 24061).³² También fueron transferidos los institutos de menor y familia y otros programas sociales.³³

Son claras las coincidencias entre esta descentralización y la realizada en 1978, atendiendo a la motivación central de la política de reforma³⁴ -consistente en la modificación de la relación financiera entre la Nación y las provincias- y la inexistencia de consideraciones relativas a la mejor y más equitativa prestación de los servicios públicos de salud. A su vez, en la ley 24049, la preeminencia de objetivos macroeconómicos se detecta claramente en el diseño financiero de la transferencia de la enseñanza media: esta adoptó un mecanismo transitorio y contingente a la modificación de la ley de coparticipación federal.³⁵

No hay mecanismos fiscales y financieros particulares, asociados a la distribución de rentas fiscales entre la Nación y las provincias, que puedan asimilar pautas de carácter nacional en cuanto a la provisión y calidad de la educación o la salud. Bajo el diseño actual, esto plantea un dilema de difícil solución: si se desean aplicar programas o políticas y prioridades de alcance nacional, orientadas a una provisión más equitativa de la educación y salud en las diferentes provincias y regiones del país, éstas terminarán demandando fondos adicionales del presupuesto nacional; por otro lado, si esta opción no fuera fiscalmente viable, se perjudicarán aquéllas acciones de reaseguro. Como resultado: la provisión y calidad de la educación y la salud tenderá a resultar excesivamente dependiente de la disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las diferentes jurisdicciones.

Las provincias han sido las receptoras de la red de establecimientos y poseen en la actualidad completa autonomía en la decisión y gestión de la política de salud y educativa. Son jurisdicciones políticas que, en el caso argentino, cubren áreas geográficas extensas con una enorme dispersión en cuanto a la concentración de la población dentro de ellas. Siendo así, es legítimo preguntarse si se puede sostener que este modelo de descentralización es el más conducente para incorporar sus supuestas ventajas (mejor asignación de los recursos, participación e integración de la comunidad, control de los servicios ofrecidos, etc).

Adicionalmente, la descentralización de servicios sociales ha derivado en una modificación en la modalidad en que se manifiesta la restricción fiscal. Dado que la estructura de gasto provincial

habían convivido, en Argentina, establecimientos de jurisdicción nacional, provincial y algunos municipales. En materia sanitaria, en aquel año, mediante la ley 21883 se aprobaron los convenios entre la Nación y varias jurisdicciones para la transferencia de 65 hospitales. Dos rasgos caracterizan este proceso: por un lado, los gobiernos provinciales que firmaron los acuerdos con la Nación eran meros delegados del Poder Ejecutivo Nacional durante un período de gobiernos "de facto"; y en segundo lugar, en ningún caso se estableció la fuente de financiamiento que cubriera las erogaciones provenientes de los hospitales transferidos.

³⁰ Artículo 27 y 28.

³¹ Boletín Oficial del 7 de enero de 1992.

³² Boletín Oficial del 30 de diciembre de 1991.

³³ Asimismo, mediante la ley 24 049 se había establecido la transferencia de establecimientos educativos.

³⁴ Debe destacarse que en el mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley de presupuesto de 1992 se argumentó que esas transferencias se hacían como respuesta a la "mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23 548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional". Cámara de Diputados de la Nación, Trámite Parlamentario No. 95, Buenos Aires, 13 de septiembre de 1991.

³⁵ El capítulo IV de la ley de transferencia establece un esquema de financiamiento de los servicios educativos transferidos "hasta tanto se modifique la ley 23548", lo que no llegó a realizarse hasta la redacción de este informe. El esquema de financiamiento de los servicios transferidos consiste en que la Secretaría de Hacienda, a partir del 1 de enero de 1992 y hasta el momento en que cada jurisdicción tomó a su cargo los servicios, retuvo un monto equivalente al costo de los servicios transferidos de la participación de cada jurisdicción en la distribución secundaria de recursos coparticipados, pero, al mismo tiempo, le aseguró a cada gobierno provincial que el monto neto que reciban por ese concepto no será nunca menor al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991. La medida consistió, esencialmente, en un arreglo de cuentas fiscales.

ha pasado a estar cada vez más dominada por los servicios sociales, los diferentes esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por diferentes jurisdicciones provinciales que enfrentaron problemas fiscales y financieros debieron, necesariamente, prestar atención a las posibilidades de reducir sus erogaciones en salud y educación. Adicionalmente, considerando que la casi totalidad de los gastos en esas finalidades se concentra en pago de salarios, esos intentos generaron, en algunas provincias, episodios de alta conflictividad social. Para atender esta problemática, se intentaron instrumentar algunas reformas en los sectores de salud y educación tendientes a mejorar la organización y administración del gasto social.

Este ha sido un proceso muy extendido en el tiempo, en donde las motivaciones, alternativas y reformas efectivamente adoptadas no han resultado de un diseño único y ordenado de esta política de reforma del gasto social. Por el contrario, se trata de una reforma en donde los avances han estado relacionados, muchas veces, con elementos que poco tienen que ver con los factores que usualmente son considerados para recomendar este tipo de políticas. En general, el proceso ha estado muy influido por las restricciones macrofiscales de cada período.

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado, progresivamente, sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda.³⁶ Las provincias, por su parte, en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del financiamiento de un federalismo responsable, podría argumentarse que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en el futuro. De hecho, la Nación ha utilizado como argumento las necesidades financieras del sistema de pensiones para presionar y acordar con los gobiernos provinciales la cesión de recursos para asegurar el financiamiento de la previsión social. Como consecuencia, tanto las provincias como los municipios están hoy cofinanciando el sistema previsional.³⁷ Con el objeto de ilustrar este punto, en el gráfico 5 se presentan el nivel y estructura del gasto de los diferentes niveles de gobierno para el año 2000 (antes de la salida del programa de convertibilidad).³⁸ Allí se pueden confirmar las características antes señaladas en relación con la estructura funcional del gasto por niveles de gobierno.

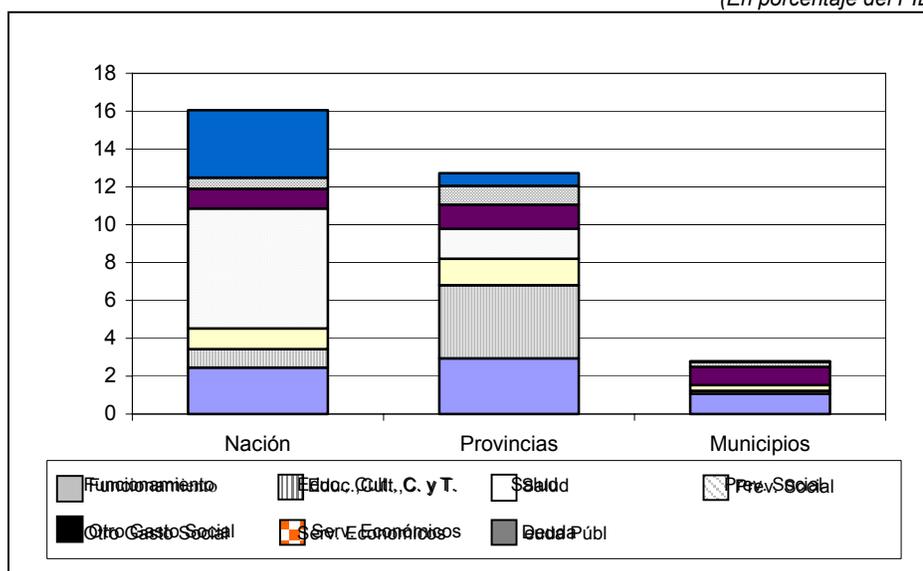
³⁶ En el gráfico, la relativamente elevada participación del gasto en salud en el gobierno nacional se explica por la atención de la tercera edad (0,8% del PIB) y el gasto en salud de las obras sociales (2,1% del PIB), que, si bien no son instituciones gubernamentales, en las estadísticas elaboradas por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados de la Secretaría de Política Económica son incorporados como de ese nivel de gobierno.

³⁷ Para tener una idea de cómo la demanda de financiamiento por parte del nuevo sistema de pensiones y la reducción de impuestos sobre la nómina salarial afectó al financiamiento de los gobiernos provinciales basta mencionar que el financiamiento de las prestaciones del sistema nacional de previsión social por parte de esas cargas cayó del 71% al 31% entre 1994 (año de la reforma) hasta 2001. Debiendo ser el resto cubierto por otros recursos, en especial la afectación de los anteriormente coparticipados.

³⁸ En la sección final de este documento se incorporarán los cambios sufridos en esta estructura de funciones a partir de la crisis de 2001.

Gráfico 5
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FINALIDAD Y NIVEL DE GOBIERNO. AÑO 2000

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica.

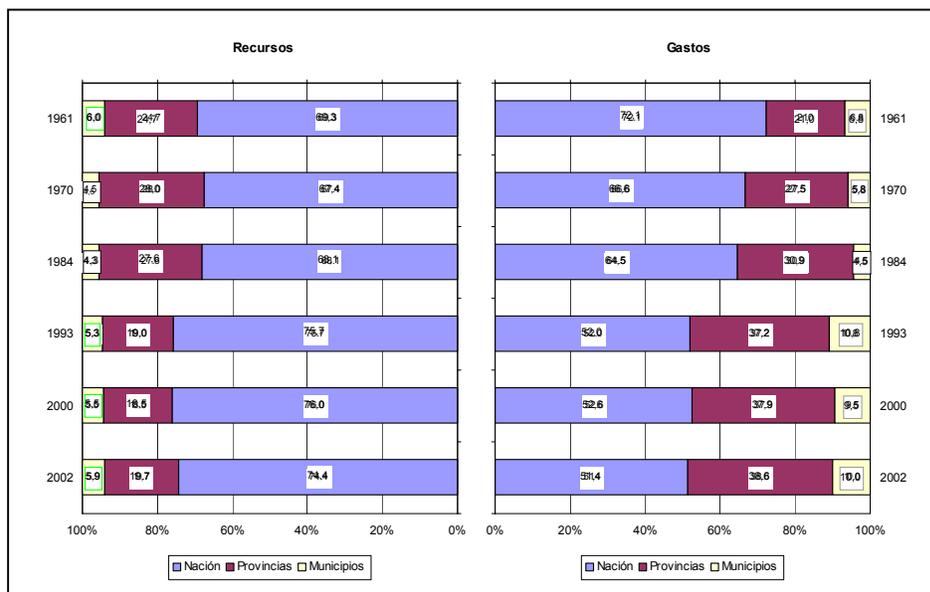
Desde el punto de vista del financiamiento de las distintas actividades gubernamentales, Argentina ha seguido una trayectoria hacia la centralización de sus fuentes tributarias, tendencia que han seguido buena parte de los países desarrollados. La introducción del impuesto al valor agregado como pivote de la tributación sobre los consumos, el desarrollo de la seguridad social, los vaivenes en los impuestos sobre el comercio exterior y el lento pero persistente fortalecimiento de la imposición sobre la renta (en especial de las empresas) han determinado una mayor concentración de la recaudación en manos del gobierno nacional. Esta tendencia es fortalecida, asimismo, por las diferencias regionales en materia de administración tributaria. La combinación de las tendencias predominantes en materia de descentralización del gasto público y las de concentración del sistema tributario en pocos impuestos administrados por la Nación determina la importancia del régimen de coparticipación.

Desde una visión de largo plazo, es necesario señalar que este desbalance financiero interjurisdiccional debe ser también considerado como un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias. Como se observa en el gráfico 6, los desbalances entre las estructuras jurisdiccionales de gastos y recursos tributarios y no tributarios eran muy poco significativos hasta la década de los años ochenta.³⁹ Desde entonces, la mayor concentración de recursos bajo administración de la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidados. Antes de la descentralización de escuelas y hospitales ocurrida a fines de los años setenta, la Nación recaudaba y gastaba una proporción bastante similar del total. Esta, entonces, es otra de las razones que explican la mayor conflictividad interjurisdiccional durante las últimas dos décadas.

³⁹ Lamentablemente, no es una tarea sencilla la reconstrucción de estadísticas fiscales de largo plazo en Argentina. Para la construcción del gráfico referido se utilizaron diferentes publicaciones de la Secretaría de Hacienda que, a lo largo del tiempo, presentaron la información con diversa metodología. En esta oportunidad se trató de transformar los datos de acuerdo con una metodología homogénea y se eligieron los años teniendo en cuenta los cambios de niveles de descentralización de recursos y erogaciones, pero también la propia disponibilidad de información. Entre los recursos se incluyeron, además de los tributarios, los no tributarios propiamente dichos (tasas y contribuciones percibidos en pago por servicios prestados) para permitir una mejor apreciación del financiamiento municipal.

Gráfico 6

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE RECURSOS (TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS)
Y EROGACIONES POR NIVEL DE GOBIERNO**



Fuente: Elaboración propia basado en datos de Secretaría de Hacienda (1975, 1988), Ministerio de Hacienda y Finanzas (1972), Cuenta de Inversión 1993, 2000 y 2002, y otra información no publicada de la Secretaría de Hacienda.

Nota: Los recursos corresponden a los tributarios y no tributarios administrados por cada nivel. Las erogaciones se clasificaron de acuerdo con el nivel de gobierno que las ejecuta. En el caso de las empresas públicas se consideraron como erogaciones del nivel correspondiente los pagos de intereses y el déficit primario.

Muchas veces se ha argumentado que el proceso de descentralización no ha sido exitoso debido a la no descentralización de las capacidades recaudatorias, contrariándose el principio de corresponsabilidad fiscal. No obstante, el volumen de recursos que cada sociedad puede destinar al financiamiento de sus gastos en educación y salud no depende necesariamente de decisiones autónomas. Si así fuera podría generarse una fuerte restricción sobre las regiones más rezagadas, definiéndose y consolidándose un círculo vicioso de pobreza que tendería a agravar las desigualdades regionales existentes en los niveles y condiciones de vida. Es por ello que se estima indispensable, para completar el análisis de las fuentes de financiamiento, la capacidad de autonomía provincial y la disponibilidad de recursos tributarios propios, considerar brevemente las disparidades productivas regionales, la dinámica de sus economías reales y algunos problemas específicos de desarrollo económico en las diferentes jurisdicciones.

Estudios recientes sugieren que la convergencia de los ingresos per capita en los países de la Unión Europea no ha tenido un correlato en convergencia entre regiones. Por el contrario, las diferencias en los ingresos per capita entre regiones se han incrementado en el caso de Italia, Alemania Occidental y Francia (Decressin 1999). Un resultado parecido para América Latina se encuentra en Silva (2003). No obstante, debe tenerse en cuenta que los niveles de disparidades regionales son muy diferentes en intensidad entre países. Así es que, como se dijo anteriormente, la relación entre el ingreso per capita de la Provincia de Santa Cruz (la más rica en cuanto a ese indicador) y la de Formosa (la más pobre) en Argentina es de 8,6 veces; esa relación en Brasil es de 7,2 (entre DF y el estado de Maranhao), y en México de 6,2 veces (entre DF y Chiapas). Esta misma relación en el caso de Canadá es de solo 1,7 veces. Esta fuerte disparidad en términos regionales no solo impacta en el diseño de los esquemas de igualación, sino que le ponen un límite a ciertos ejercicios descentralizadores. Es así que estas disparidades entre regiones se traducen en diferentes

bases imponibles para financiar una determinada provisión de bienes y servicios a cargo de los sectores públicos subnacionales y diferentes capacidades entre los aparatos de gobierno.⁴⁰ Todo ello contribuye a marcar la importancia que, en el caso argentino, reviste el régimen de coparticipación de impuestos, lo que será analizado a continuación.

3.2. El régimen de coparticipación federal de impuesto durante los últimos quince años

La década de los ochenta se había iniciado con el fracaso del intento de construir un régimen sólido y dinámico de coparticipación, y finalizó con la sanción de un nuevo régimen que, desde su creación, fue definido como provisorio. En efecto, hacia fines de 1987, la ley 23548, estableció un régimen transitorio de distribución de recursos tributarios entre la Nación y las provincias.

La nueva norma implicó importantes modificaciones en las distribuciones primaria y secundaria de recursos. En el primero de los casos conviene señalar la mayor participación de las provincias en el reparto de fondos al establecerse el más alto porcentaje a distribuir a las provincias desde 1935 (año del primer régimen de coparticipación), y expandirse la lista de impuestos que integran la masa coparticipable, alcanzando, adicionalmente, a los tributos que se pudieran crear con posterioridad a la sanción de la norma.

Con relación al reparto secundario, la principal diferencia con la ley 20221⁴¹ es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y -más importante- cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones, aunque tomando como base la distribución heredada de la antigua ley 20221.⁴²

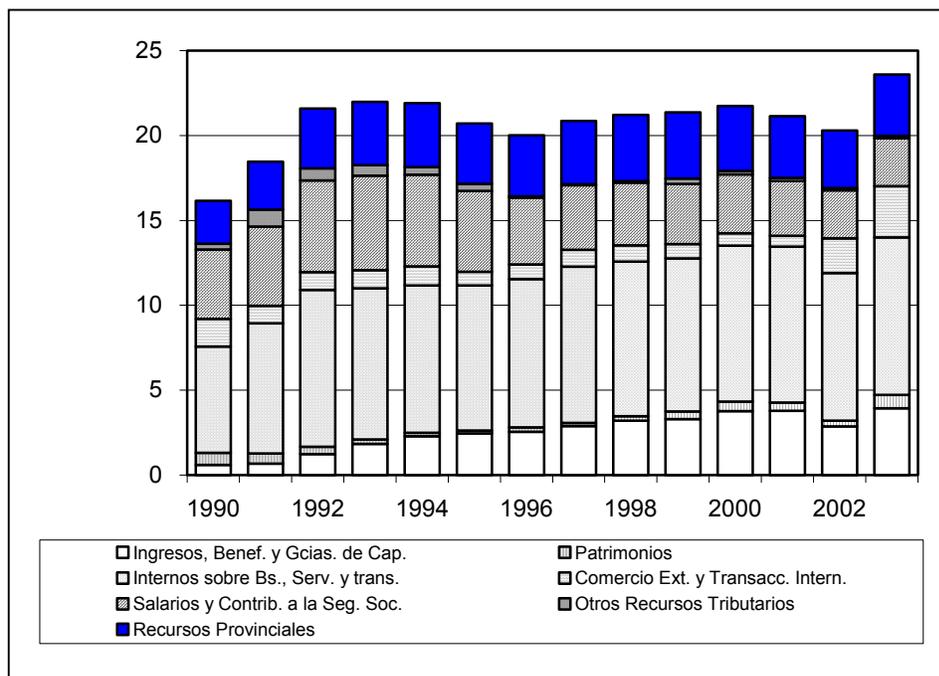
A lo largo de la vigencia de la ley 23548, la evolución de la recaudación tributaria ha estado fuertemente afectada por el desarrollo de la situación económica global. Como se analizó más arriba, a lo largo de la primera mitad de los años noventa se ha podido observar una importante simplificación de la estructura de recursos coparticipados, la que fue parcialmente revertida más tarde al tener que introducirse nuevos impuestos de emergencia para hacer frente a los diferentes episodios de crisis macro-fiscal que se sucedieron desde mediados de los noventa.

⁴⁰ En este sentido algunos autores consideran que los potenciales beneficios de la descentralización y el federalismo fiscal se incrementan en la medida que la economía de un país se desarrolle, debido que al aumentar el ingreso de los habitantes existirá: i) mayor demanda de una canasta de bienes públicos más diversificada; ii) mayor inversión en capital humano, mayor capacidad para decidir y gerenciar localmente; iii) mayor competencia por servicios entre jurisdicciones por mayor movilidad de los ciudadanos.

⁴¹ Ley de coparticipación vigente entre 1973 y 1984.

⁴² A lo largo de la historia, los diferentes regímenes han incorporado de manera progresiva criterios redistributivos de reparto secundario en detrimento de los devolutivos. En consecuencia, ha perdido importancia relativa la participación de las jurisdicciones con mayor capacidad recaudatoria. Este tema fue desarrollado en Cetrángolo y Jiménez (1995).

Gráfico 7
NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL (1990-2003)
(Porcentaje del PIB)

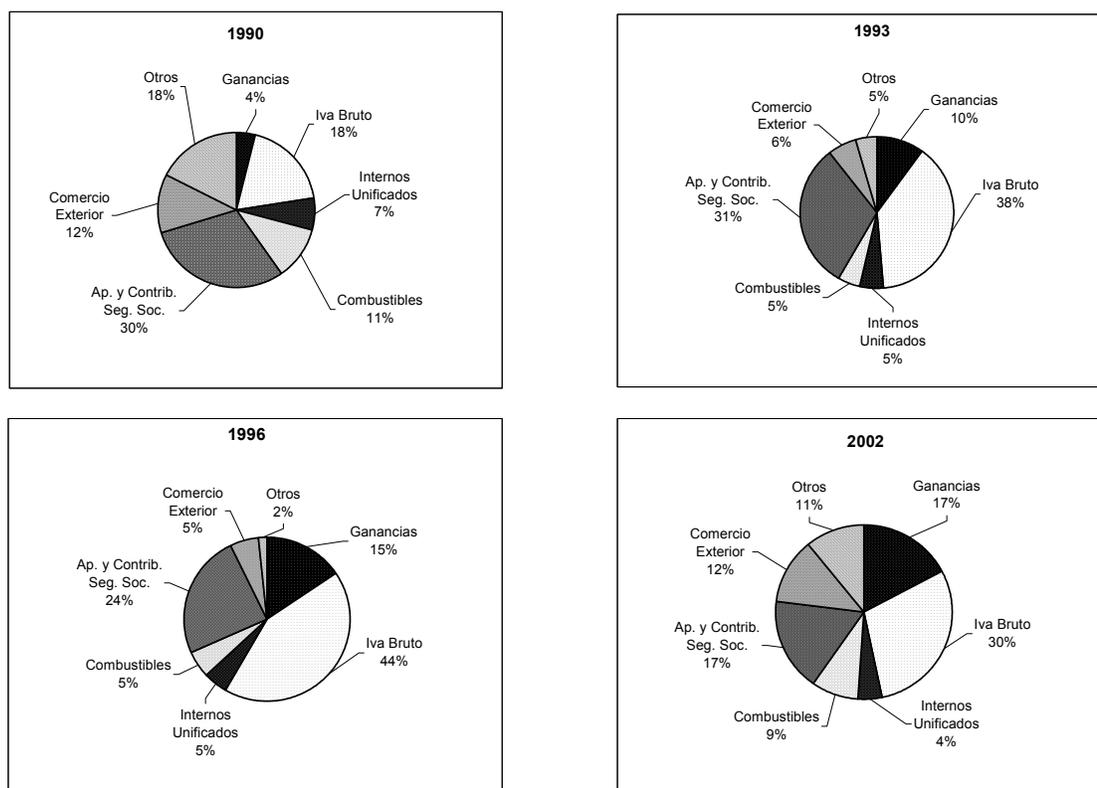


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

En los gráficos 7 y 8 se ofrece la evolución de la recaudación durante los noventa y la de su estructura en algunos años seleccionados. Allí se puede observar, en primer lugar, la relativa constancia de la presión tributaria entre 1992 y 2002 (período durante el cual los cambios tributarios y la introducción de nuevos impuestos han logrado apenas mantener el nivel de presión total), así como el espectacular crecimiento en 2003. En segundo término, atendiendo a la estructura tributaria, se observa el avance del IVA y, en menor medida, del impuesto a las ganancias, frente a la caída de la tributación sobre el comercio exterior y de los “otros” impuestos, marcando la dirección inicial hacia la simplificación del sistema. Luego, en la segunda mitad de los noventa se observa una fuerte caída de los impuestos sobre la nómina salarial y la reaparición lenta de “otros” tributos.

Ello se observa con más claridad en el gráfico 8, que reproduce las estructuras de recaudación en cuatro momentos del período estudiado: antes de las sucesivas reformas que acompañaron la salida de la hiperinflación e introducción de la convertibilidad (1990); luego de esas reformas que implicaron la eliminación de muchos impuestos menores y la concentración de la recaudación en impuestos tradicionales (1993); una vez avanzado el proceso de reducción de contribuciones patronales y antes de las reformas del 2000 (1999), y, por último, la estructura posterior a la crisis de 2001, con mayor presencia de impuestos sobre el comercio exterior y de “otros” impuestos de emergencia (2003) que, junto con la recuperación de algunos tributos tradicionales determinaron la máxima presión tributaria de la historia argentina.

Gráfico 8
ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

En contraste con esa tendencia, el sistema de distribución de esos recursos ha cobrado una complejidad y fragilidad difícil de encontrar en otro período de la historia argentina. Como se verá, la concentración de la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables con las provincias ha desatado una puja por el destino de esos fondos y motivó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. Pese a que la recaudación del IVA y Ganancias registró un incremento del 152% entre 1991 y 1995, las transferencias por coparticipación se mantuvieron constantes,⁴³ en consecuencia, la participación de los recursos efectivamente coparticipados en el total nacional (sin Seguridad Social) cayó del 65% al 54% entre esos mismos años. En cambio, los recursos de asignación específica crecieron un 122%, en moneda constante.

A partir de 1996, el incremento en la recaudación coparticipable (de acuerdo con la ley 23548)⁴⁴ no se tradujo en un aumento en las transferencias a las provincias y, en cambio, sirvió para compensar la pérdida de recursos sobre la nómina salarial destinados a la Nación. En resumen, los rasgos salientes de las transferencias a las provincias durante los noventa son: aumento fuerte durante los primeros años; crecimiento simultáneo de la participación de asignaciones específicas dentro del total de transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; constancia de las transferencias totales a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total, y, parcialmente relacionado con lo anterior, reemplazo de impuestos sobre la nómina salarial por tributos recaudados por la DGI dentro de los recursos de la Nación.

⁴³ Incluyendo la cláusula de garantía acordada en el primer pacto fiscal esas transferencias crecieron apenas un 0,2% en dicho período.

⁴⁴ En aquel entonces bastante similar a la recaudada por la Dirección General Impositiva (DGI).

La puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica. La respuesta de las autoridades nacionales frente a estas presiones tomó la forma de negociar asignaciones específicas para gastos que de otra manera hubiera asumido el Tesoro Nacional (fundamentalmente al sistema previsional) o transferir gastos a otros niveles de gobierno (escuelas y hospitales). El resultado fue un cambio en el “reparto efectivo” para arribar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples “remiendos”. Estos han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde la sanción de la ley de coparticipación virtualmente en vigencia.

Esa variedad de “remiendos” que afectaron la distribución de recursos tributarios pueden ser clasificados en tres tipos,⁴⁵ los que obedecen a una lógica diferente a la puja Nación-provincias (por ejemplo, los relacionados con el impuesto a los combustibles); las modificaciones a diversos impuestos específicos, que se relacionan con esa puja, y, finalmente, las reformas globales a la asignación de tributos que tienen que ver directamente con ese conflicto (pactos fiscales). Estas, las de mayor impacto cuantitativo y político, abordaron problemáticas muy diversas, si bien las motivaciones centrales descansaron en todos los casos sobre la distribución de recursos. En el Recuadro 1, precisamente, se resumen las disposiciones de esos pactos que afectaron el reparto de la recaudación entre la Nación y las provincias.

⁴⁵ Véase Cetrángolo y Jiménez (1996).

Recuadro 1

DISPOSICIONES DE LOS PACTOS QUE AFECTAN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Fecha	Denominación	Modificación de la distribución de recursos	Norma que lo ratifica
12 de agosto de 1992	Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales	Afectación del 15% de los recursos coparticipables para el financiamiento del sistema previsional. Suma fija de \$43,8 millones mensuales para cubrir desequilibrios fiscales de provincias. Suma mínima garantizada para provincias de \$725 millones mensuales.	Ley 24.130
12 de agosto de 1993	Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	Aumenta el fondo para desequilibrios provinciales a \$45,8 millones. Incrementa la suma mínima garantizada a \$740 millones mensuales. Da inicio al proceso de transferencia de las Cajas de Jubilaciones Provinciales a la Nación.	Decreto 1807/93
6 de diciembre de 1999	Compromiso Federal	Introducción de suma fija en transferencias a provincias (\$ 1 350 millones en 2000 y luego promedios trienales). Desafectación de 50% de recursos de leyes especiales. Financiamiento de cajas provinciales de previsión social.	Ley 25.235
17 de noviembre de 2000	Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal	Modificación de la suma fija a transferir durante 2001 y 2002 a \$1 364 millones mensuales. Bases para nueva ley de coparticipación. Transferencia de programas sociales y de empleo a las provincias.	Ley 25.400
15 y 17 de julio de 2001	Compromiso por la Independencia, el Acuerdo de apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina y la segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal	Reducción de las transferencias en igual proporción que la disminución de salarios y haberes previsionales, hasta un 13%. Afectación de hasta \$1 000 millones de anticipo de Impuestos a las Ganancias para ayudar a las Provincias a través del Fondo Fiduciario del Desarrollo Provincial. Cancelación de diferencias por garantía de coparticipación a través del FFDP.	Decreto 1584/01
27 de febrero de 2002	Acuerdo Nación - Provincias sobre la relación financiera y bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos	Se eliminan las sumas fijas y garantías en la coparticipación, retornándose al sistema de coeficientes. El 70% del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente se destina a la Nación. Canje de deuda provincial a cargo de la Nación y límite en la afectación de coparticipación para pagar deuda reprogramada (15%). Bases para futuro régimen de coparticipación.	Ley 25.570

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación.

Para ilustrar lo anterior, se introduce la evolución de los diferentes mecanismos mediante los cuales se han realizado transferencias a las provincias de recursos tributarios nacionales en algunos años seleccionados (1990, 1996 y 2002).⁴⁶ Allí se puede confirmar nuevamente la pérdida de importancia relativa de la coparticipación de impuestos como instrumento de regulación de las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno y la multiplicación de mecanismos de transferencia de recursos entre 1990 y 1996. Sin duda, esto afecta seriamente la posibilidad de manejo racional y previsible de la política fiscal tanto nacional como provincial.

Cuadro 6

TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS ORIGINADOS EN IMPUESTOS NACIONALES

(En millones de pesos de 2002)

CONCEPTO	1990	1996	2002
Coparticipación federal	9 223,7	12 976,1	8 356,7
Inundaciones (Leyes 23658 y 23916)	63,4		
Fondo financiamiento déficits provinciales	231,0	1,0	
Cláusula de garantía		604,0	
Ganancias (14%)		1 488,2	1 365,9
Ganancias (excedente fondo del conurbano)		27,9	184,6
Ganancias (suma fija)		105,3	
Fondo educativo		33,4	1,7
Seguridad social	265,6	437,6	371,8
- Bienes personales		232,3	280,5
- Ley 23549	265,6		
- IVA (11%)		205,3	91,3
Impuesto combustibles	253,3	918,1	365,0
- Vialidad	244,1	513,6	219,4
- Obras infraestructura		256,8	109,7
- F.E.D.E.I.	9,2	147,7	35,9
Fondo compensador de desequilibrios parciales		797,2	536,1
Transferencia de servicios		1 927,6	800,5
FONAVI	1 591,6	1 418,7	505,3
Régimen energía eléctrica (Ley 24065)		177,9	180,1
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes. (Ley 24977)			64,7
TOTAL	11 628,6	20 913,0	12 732,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda e INDEC.

Nota: Se utilizó el índice de precios combinado (mitad consumidor y mitad al por mayor)

A fines de 1999 se firmó el Compromiso Federal, el cual estableció una suma fija para el año 2000 (\$1350 millones) y un promedio trienal (con un piso mensual de \$1364 millones) para el 2001. Más tarde, en noviembre de 2000, se firmó otro Compromiso Federal entre la Nación y las provincias en el marco de un nuevo programa conocido como “blindaje”. Este acuerdo reemplazó los promedios móviles por sumas fijas durante los años siguientes, hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación.

La situación macroeconómica y fiscal sufrió un fuerte deterioro a partir de mediados de 2001. A partir del tercer trimestre de ese año, las dificultades para lograr financiamiento obligaron al gobierno argentino a adoptar un programa consistente en asegurar el equilibrio fiscal mes a mes mediante el anuncio de una estricta regla de caja denominada de “déficit cero”. Como parte del mismo programa, el gobierno nacional negoció con las provincias una “Segunda Addenda” al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que establecía una reducción en las transferencias del orden del 13% y se puso en marcha un esquema de canje voluntario de la deuda. A partir de entonces, los diferentes niveles de gobierno presentaron serias dificultades para cumplir con sus obligaciones y, en varias jurisdicciones, reaparecieron importantes atrasos en el pago de los salarios. Adicionalmente, se extendió rápidamente la práctica de pago de obligaciones en bonos, proliferando una gran variedad de medios de pago. El fracaso del programa de “déficit cero” y una suma de factores de orden político y social derivaron en una profunda crisis política que ha quedado de manifiesto con los relevos de diferentes elencos gubernamentales.

⁴⁶ Una manera alternativa (y tal vez más gráfica) de ilustrar la complejidad del sistema de reparto resultante se ofrece en la sección final de este documento.

4. Conflicto político y debilidad institucional en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias

Son muchas e inevitables las referencias que a lo largo del presente documento han debido realizarse a las modalidades y magnitud del conflicto político subyacente en las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. En las secciones iniciales ya se ha hecho mención a los orígenes y desarrollo de esa puja. También se han referido algunos aspectos de esos conflictos durante los últimos quince años, en donde los desequilibrios macroeconómicos y la crisis previsional se han constituido en las causas más claras que explican la dificultad en resolver las cuestiones pendientes en materia de relaciones financieras interjurisdiccionales.

Se sostiene aquí que el período bajo análisis corresponde a aquel en donde se han exhaustado, para el gobierno nacional, las fuentes de financiamiento alternativas a los recursos tributarios coparticipables. La puja entre los diferentes niveles de gobierno, desatada en un período de ya elevado grado de conflicto político y crisis macroeconómica, ha tenido, asimismo, su correlato en una gran debilidad institucional en materia de federalismo. Esto ha sido a la vez causa y consecuencia de los problemas del período.

Como señala Bardhan, cuando la debilidad institucional es el resultado de fuertes conflictos distributivos, resulta difícil el cumplimiento de objetivos de políticas públicas tanto para los niveles centrales de gobierno como para los gobiernos locales.⁴⁷

Entre las muchas manifestaciones de esa debilidad institucional en lo referido a la organización federal de Argentina, se ha decidido presentar, en este documento, una breve referencia a las que resultaron más notorias durante los últimos quince años:

- proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto;
- discrecionalidad en el manejo de las relaciones entre la Nación y las provincias;
- debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales;
- desvirtuación del papel de las instituciones federales de coordinación sectorial;
- indefinición de la función de los gobiernos municipales.

4.1 Proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto

Un rasgo característico de las relaciones entre la Nación y las provincias durante la vigencia de la ley 23548 es el predominio de las relaciones entre los poderes ejecutivos por sobre las normas legislativas. Ello se manifiesta tanto en los acuerdos de emergencia entre los gobiernos para modificar lo establecido por la legislación vigente como en la resolución discrecional de situaciones específicas de algunas jurisdicciones por parte de la Nación. Un ejemplo extremo de la tensión institucional que dominó las relaciones interjurisdiccionales, contraponiendo las soluciones parlamentarias con la negociación entre los ejecutivos, es la disposición de la Asamblea Constitucional, nunca cumplida entre los ejecutivos, de negociar y acordar un nuevo régimen de reparto de impuestos.

A lo largo del período se han negociado y firmado varios pactos o acuerdos destinados a hacer frente a las múltiples dificultades que debieron enfrentarse, desde el financiamiento del sistema previsional hasta la renegociación de la deuda. Todos ellos involucraron acuerdos entre los poderes ejecutivos que modificaron la distribución de fondos que había establecido esa ley de coparticipación.

En la sección anterior se hizo mención a la multiplicidad de “parches” o remiendos con que el régimen se ha ido modificando para alcanzar el intrincado e irracional diseño presente. Muchos de ellos han sido instrumentados mediante cambios legislativos y otros, los más importantes, han generado modificaciones legislativas con posterioridad a pactos entre los poderes ejecutivos. Toda vez que ello ocurrió se generó un espacio amplio para una modalidad de negociación en donde predominaron los aspectos políticos y se incorporaron elementos que no siempre fueron reflejados con transparencia.⁴⁸

En el Recuadro 1 se había presentado un listado de los acuerdos entre la Nación y las provincias firmados durante la vigencia de la ley 23548. Se consignan allí algunas de sus características, las referidas directamente a la distribución de recursos, aún cuando los acuerdos involucraban otras disposiciones de singular importancia para la relación Nación-provincias. Puede

⁴⁷ Véase Bardhan (2001).

⁴⁸ De hecho, en muchos casos las provincias firmaron esos pactos a cambio de otros compromisos que quedaron asentados en actas no publicadas y muchas veces no cumplidas. Prueba de ello es que en el Compromiso Federal de diciembre de 1999 se acordó un mecanismo para resolver el carácter de complementariedad de los pactos de cada una de esas actas, así como la forma de dar cumplimiento a las mismas.

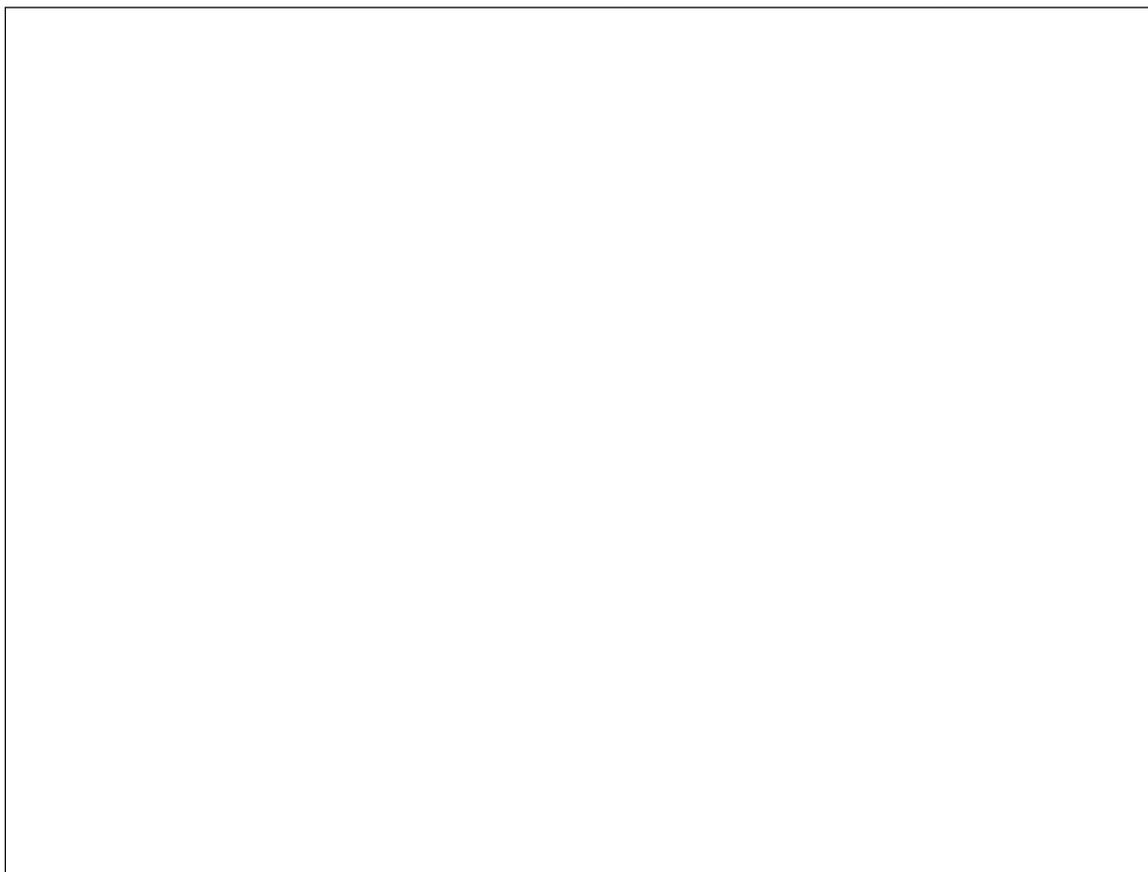
comprobarse allí, entonces, la importancia y proliferación de acuerdos transitorios destinados a superar situaciones de emergencia fiscal.

Como resultado de estos acuerdos más las múltiples modificaciones introducidas a la asignación de los diferentes impuestos coparticipables, la distribución de recursos ha devenido en un conjunto caótico de variados mecanismos de reparto *ad hoc* que ha ido multiplicándose a lo largo de los años. En el cuadro 7, se presenta la distribución resultante para cada uno de los tributos coparticipables. Allí se puede confirmar que esa multiplicidad de mecanismos de distribución no es la respuesta a una similar multiplicidad de objetivos sino de una yuxtaposición de conflictos y pujas. Lo que, de acuerdo con la legislación, debiera ser una fórmula con un coeficiente único de reparto para todos los tributos coparticipables (o, al menos, con muy pocas excepciones y transitorias), se ha transformado en una compleja matriz que vincula los impuestos coparticipables con variados destinos a través de porcentajes y sumas fijas que son fiel reflejo de la puja distributiva hacia el interior de las cuentas públicas.⁴⁹

Se observa la existencia de tres formas básicas de presiones sobre el esquema de reparto. En primer lugar, los recursos coparticipables propiamente dichos presentan afectaciones que responden, en su mayor parte, a la necesidad de acercar financiamiento adicional al sistema previsional (las dos primeras áreas del cuadro 7). En segundo lugar, se cuentan las afectaciones para el financiamiento de la infraestructura proveniente, históricamente, de los tributos sobre los hidrocarburos y energía (corresponde a la tercera área). Por último, allí también se observa la presencia de pujas por la distribución de recursos hacia el interior del Presupuesto de la Administración Nacional (cuarta área del gráfico). Todo ello estaría indicando, más allá de la puja entre la Nación y las provincias, la existencia de pujas sectoriales y la pretensión de resolverlas mediante la asignación específica de diferentes impuestos.

⁴⁹ A raíz de una presentación gráfica de la confusa y enredada superposición de mecanismos de reparto ofrecida originalmente en Cetrángolo (1993) y posteriormente reproducida en numerosos documentos oficiales se ha difundido la calificación de esa representación y, por extensión el propio sistema de reparto, como un laberinto.

MULTIPLICIDAD DE MECANISMOS DE REPARTO



Fuente: Elaboración propia en base a la legislación. Las cifras que no están expresadas explícitamente en pesos (\$) son porcentajes del total recaudado por cada tributo.

4.2 Discrecionalidad en el manejo de las relaciones entre la Nación y las provincias

Durante los años noventa cobró gran notoriedad una particular modalidad de transferencia que sobresale por su carácter discrecional y no condicionado: los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Desde 1988, la ley 23548 creó el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, financiado por el 1% del total a coparticipar, y distribuido por el Ministerio del Interior. De acuerdo al artículo 5 de dicha ley este Fondo “se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación”.⁵⁰ El Fondo creado por la ley 23548 sufrió, posteriormente, algunas modificaciones.⁵¹ No obstante, desde el año 2000 este fondo ha perdido importancia al restringirse de manera sustancial sus cuotas presupuestarias.

⁵⁰ Boletín Oficial (BO): 26 de enero de 1988. La creación de este fondo, de características discrecionales en su reparto, coincide con el abandono en la utilización de los ATN asignados por el Congreso, tal cual se conocían hasta ese momento. Se debe aclarar que el hecho de que no se hayan utilizado no significa la desaparición de los aportes, que se encuentran reglados, a partir de 1994, en el inciso 9 del artículo 75 de la nueva Constitución Nacional.

⁵¹ A partir del año 1992, de acuerdo al Decreto 879/92⁵¹, se incorporó al Fondo el 2% del impuesto a las ganancias; luego, la ley 24621 (prórroga del impuesto a las ganancias) dispuso que a partir de 1996 el Fondo sufre una detracción anual de 6 millones de pesos a ser distribuido entre las provincias, según los coeficientes establecidos en la ley 23548; a partir de octubre de ese mismo año, y de acuerdo con la ley 24699, el impuesto a las ganancias sufre una detracción -previa a su distribución- de 580 millones anuales. De estos, 20 millones se destinan al Fondo de ATN.

De la observación de las series históricas de distribución de este Fondo surge que la distribución del Fondo de ATN siguió un comportamiento difícil de explicar sin prestar atención a criterios políticos. En especial llama la atención la asignación a la Provincia de La Rioja, superando la cuarta parte del total a lo largo de la vigencia de la ley 23548, mucho más que provincias de igual desarrollo.⁵²

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE ATN. PROMEDIO 1989-2001
(Porcentaje del total)

Jurisdicción	Específico
La Rioja	26,5
Corrientes	5,9
Buenos Aires	5,6
San Juan	4,3
Formosa	4,3
Tucumán	4,2
Chaco	4,1
Santa Fe	3,9
Neuquén	3,8
Salta	3,8
Santiago del Estero	3,8
Entre Ríos	3,4
Córdoba	3,4
Río Negro	3,2
La Pampa	3,1
Catamarca	2,7
Tierra del Fuego	2,7
Jujuy	2,5
Mendoza	2,5
Misiones	1,7
Chubut	1,7
San Luis	1,3
Santa Cruz	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Hacienda.

4.3 Debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales

Durante la segunda mitad de los años noventa, sucesivas decisiones en las políticas nacionales brindaron la posibilidad de que las provincias tuvieran un acceso más fluido a fuentes financieras internas y externas.⁵³ La situación de los mercados de crédito fue propicia a este cambio. Esto llevó a un considerable aumento de los stocks de deuda provinciales, situación que llegó a un límite a fines del 2001.⁵⁴

Durante la década de los años noventa el endeudamiento provincial estuvo reglado por una serie de normas de diferente alcance y origen institucional.⁵⁵ La mayor parte de las provincias contaban con límites establecidos por sus propias constituciones sobre el nivel de endeudamiento permitido. Estas restricciones incluyen mecanismos de autorización al endeudamiento, restricciones

⁵² Si consideramos exclusivamente los años en donde el Dr. Menem (oriundo de esa provincia) estuvo a cargo de la presidencia, la participación de La Rioja asciende al 32% del total. En los años 2000 y 2001 se produjo una reducción sustantiva del total de fondos transferidos bajo ese concepto (pasaron de cerca de 400 millones de pesos a menos de 100 anuales), de los cuales esa provincia sólo recibió el 7% del total. Adicionalmente, a mediados de los años noventa, el Ministerio de Economía había comenzado a transferir 250 millones de pesos anuales a esa misma provincia, monto que también fue reducido a partir de 2000. Para un análisis más profundo de ese tipo de transferencias, véase Cetrángolo, Jiménez y Vega (1997).

⁵³ En los últimos años, el análisis de la relación entre descentralización y gestión macroeconómica ha tomado preponderancia en la literatura sobre federalismo fiscal. Véase, por ejemplo, Ter-Minassian y Craig (1997), Tanzi (1996) y Ahmad y Tanzi (2002).

⁵⁴ Para una explicación en detalle del mecanismo de endeudamiento provincial véase Jiménez y Devoto (2002).

⁵⁵ La Constitución Nacional en su art. 124 faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales, debiendo cumplir con ciertos requisitos, aclarando que "...las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o al crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional".

al uso de los fondos (como, por ejemplo, la prohibición de su asignación al financiamiento de gasto corriente), o restricciones sobre el nivel de los servicios.⁵⁶

A su vez, desde el nivel nacional existía un conjunto de regulaciones sobre el endeudamiento de los estados provinciales. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central prohibió el otorgamiento de créditos de las entidades financieras al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos provinciales necesitaban una aprobación *ad hoc* de las operaciones concertadas con el sistema financiero, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía. A su vez, esta resolución establecía un mecanismo de repago automático de los servicios de deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados depositados por el gobierno nacional en las cuentas provinciales. Este mecanismo facilitó el acceso de las provincias a los mercados financieros al otorgar una garantía confiable, pero, a su vez, la falta de uso del instrumento con el objetivo de asegurar la solvencia financiera de las jurisdicciones incentivó un endeudamiento excesivo en algunos casos.

Recién con la implementación del Programa de Asistencia Financiera y Fiscal de principios del año 2000 y con los Programas de Financiamiento Ordenado del año 2002 este mecanismo pudo ser utilizado en un conjunto de provincias como un medio efectivo de limitar el endeudamiento al nivel del sendero de reducción de los desequilibrios acordados por cada estado provincial con el Gobierno Nacional. Por otra parte, por el lado de la oferta, las regulaciones del sistema bancario imponían mayores requisitos de capital. Los requisitos de capital para los préstamos al sector público no financiero fueron incrementados en el año 2000 como manera de desincentivar este destino de los fondos.⁵⁷

Adicionalmente, la mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios de los años noventa, utilizando las transferencias de coparticipación como garantía, ha tenido dos efectos: por un lado, ha incentivado un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito; por el otro, ha significado una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las provincias al modificar el proceso presupuestario provincial. Las provincias han perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a los acreedores se efectúa en forma automática y debe encontrarse financiamiento adicional para afrontar el pago de los gastos de funcionamiento de cada período. En el cuadro 9 se presenta la afectación de coparticipación para el pago de deudas para el año 2001, antes del *default*. Allí se puede observar el exiguo manejo presupuestario con que algunas provincias debían hacerse cargo de sus gastos de funcionamiento luego del pago de servicios de deuda. Luego, con la firma del acuerdo de febrero de 2002 se incorporó un límite del 15% a la afectación motivada por deudas renegociadas, quedando las obligaciones que superen ese porcentaje a cargo de la Nación.

⁵⁶ Para un tratamiento exhaustivo del tema, véase Cetrángolo, Jiménez, Devoto y Vega (2002).

⁵⁷ La Comunicación 3039 estableció un rango de coeficientes entre 1% y 5% mientras que la regulación previa, Comunicación 2253, establecía uno de 0% para los créditos a provincias con garantía de recursos de coparticipación.

Cuadro 9

**COPARTICIPACIÓN AFECTADA AL PAGO DE DEUDA COMO PORCENTAJE
DE LA COPARTICIPACIÓN TOTAL POR PROVINCIA. AÑO 2001**

Jurisdicción	Porcentaje
Buenos Aires	1,6
Ciudad de Buenos Aires	0,0
Catamarca	57,2
Córdoba	2,8
Corrientes	55,4
Chaco	39,0
Chubut	29,5
Entre Ríos	22,8
Formosa	68,2
Jujuy	91,8
La Pampa	2,4
La Rioja	50,8
Mendoza	60,5
Misiones	48,6
Neuquén	9,2
Río Negro	97,3
Salta	73,5
San Juan	41,3
San Luis	27,5
Santa Cruz	4,7
Santa Fe	4,0
Santiago del Estero	36,6
Tucumán	85,3
Tierra del Fuego	37,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

4.4 Desvirtuación del papel de las instituciones federales de coordinación sectorial

Resulta difícil no asociar la perversa dinámica en que se desarrollaron las relaciones entre la Nación y las provincias con la histórica debilidad institucional de nuestro sistema federal. Si bien existen múltiples instituciones federales de coordinación sectorial (véase Recuadro 3), la ausencia de un espacio para resolver conflictos interjurisdiccionales y, a la vez, proponer criterios y mecanismos mucho más racionales y transparentes durante las modificaciones al esquema vigente contribuyó a formar el desorden que domina el actual sistema argentino de coordinación fiscal y financiera intergubernamental.

En todo lo relacionado con las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, el órgano federal más importante es la Comisión Federal de Impuestos. Esta había sido creada por la ley 20221, en 1973 y su vigencia fue ratificada más adelante mediante al artículo 10 de la ley 23548. Allí se dispone que está constituida por un representante de la Nación y uno de cada provincia adherida, y estableciendo que dichos representantes deberán ser personas especializadas en materia impositiva a juicio de las jurisdicciones que las designen.

En el artículo 11 establece las funciones de la Comisión Federal de Impuestos, que pueden ser agrupadas en aquellas de contralor o fiscalización; interpretativas, y de asesoramiento técnico consultivo. Durante el período considerado, signado por la conflictividad, han cobrado especial significación los mecanismos de decisión de la Comisión. En ese sentido, ésta cuenta con dos ámbitos. Por un lado, las decisiones adoptadas por el plenario de representantes, y por el otro, los dictámenes o resoluciones adoptadas por el Comité Ejecutivo.

Según el reglamento interno las decisiones se adoptarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo cada representación derecho a un voto. En caso de empate, el Presidente emitirá un voto suplementario. Por otra parte, el reglamento interno establece que la Comisión Federal sesionará validamente con la asistencia de por lo menos trece (13) de las

representaciones de jurisdicciones contratantes. Asimismo, tiene un Comité Ejecutivo conformado por nueve representantes, siendo permanentes los correspondientes a la Nación y los de las jurisdicciones con una participación en la distribución secundaria superior al 9% (Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). En el Recuadro 2 se presentan las funciones de ese Comité.

Recuadro 2

FUNCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

- a) Proponer a la Comisión Federal los porcentajes de distribución cuando correspondiere.
- b) Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde en virtud de la aplicación de la ley. Trimestralmente dará cuenta de esta gestión a la Comisión Federal y a las jurisdicciones adheridas, sin perjuicio del derecho de éstas a solicitar esta información con anterioridad.
- c) Controlar el cumplimiento por parte de los respectivos fiscos, de las obligaciones contraídas al adherir al régimen de coparticipación, adoptando las medidas que correspondan.
- d) Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Economía de la Nación, de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de las Municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y en su caso en qué medida, a las disposiciones del régimen de coparticipación. En igual sentido intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas sin perjuicio de la obligación de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes.
- e) Elevar a la Comisión Federal los pedidos de revisión que se presenten contra sus propias decisiones, cuando así corresponda, aportando todos los antecedentes relativos al caso.
- f) Preparar estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes, los que serán sometidos a decisión de la Comisión Federal.
- g) Recabar del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Consejo Federal de Inversiones, y de los Organismos Nacionales, Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Municipales pertinentes, las informaciones que interesan a su cometido.
- h) Dictar normas generales interpretativas de la Ley N° 23548, sus prórrogas o modificatorias, con el voto afirmativo de cuanto menos seis de sus miembros, las que serán publicadas en el Boletín Oficial de la Nación por (1) día.
- i) Proponer a la Comisión Federal, acompañando los antecedentes correspondientes, la designación y remoción del Secretario, de los Prosecretarios y del personal técnico. Para el personal técnico, los antecedentes se obtendrán mediante el llamado a concurso.
- j) Dar cuenta en cada reunión de la Comisión Federal de la gestión realizada, en relación a los incisos 2, 3 y 7, en el lapso transcurrido desde la última reunión de aquélla.
- k) Proponer a la Comisión Federal de Impuestos, las reliquidaciones derivadas de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley N° 23548.

Fuente: Reglamento interno de la Comisión Federal de Impuestos.

La Comisión Federal de Impuestos lleva casi 30 años como el organismo de contralor y fiscalización del esquema de coparticipación federal de impuestos. Seguramente existirán diversos mecanismos para evaluar el rol de dicha institución a lo largo de estos años. Una forma de evaluar la actuación de la Comisión Federal de Impuestos es a partir del análisis de las decisiones adoptadas por sus representantes, es decir, analizando las diferentes resoluciones adoptadas por el plenario y el Comité Ejecutivo.⁵⁸ Según lo dispuesto en la ley 23548 y el reglamento interno la CFI puede adoptar tres tipos de decisiones: a) Resoluciones de Plenario, b) Resoluciones Generales Interpretativas, y c) Resoluciones del Comité Ejecutivo.

Las Resoluciones de Plenario constituyen decisiones obligatorias para las jurisdicciones adheridas al régimen, con el único recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En todos los casos las Resoluciones de Plenario se refieren a recursos de revisión interpuestos por jurisdicciones o empresas que se han visto afectadas por Resoluciones del Comité Ejecutivo. De la lectura de estas resoluciones se desprende que las Resoluciones del Comité Ejecutivo tratan fundamentalmente sobre conflictos derivados de la superposición en los diferentes niveles de gobierno de impuestos y contribuciones análogos a los incluidos en el régimen de coparticipación.

Las Resoluciones Generales Interpretativas son adoptadas por el Comité Ejecutivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la ley 23548 sobre la función de la Comisión Federal de Impuestos de dictar normas interpretativas de la ley. Según el reglamento interno de la CFI estas resoluciones deben ser aprobadas con el voto afirmativo de por lo menos 6 miembros de Comité Ejecutivo. Desde que se sancionara la ley 23548 el Comité Ejecutivo dictó 33 Resoluciones Generales Interpretativas.

En la mayoría de los casos, estas resoluciones hacen referencia a que las modificaciones o excepciones a la Ley 23548, o a sus porcentajes de distribución, sólo pueden llevarse a cabo mediante leyes-convenio, esto es, a través de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación a las cuales adhieran las Legislaturas Provinciales por leyes locales. Con lo cual el sentido de la mayoría de las Resoluciones Generales Interpretativas ha sido la de indicar que ciertas modificaciones al régimen de la ley 23548 instrumentados por simples decretos o leyes del Congreso Nacional se encuentran en pugna con la ley convenio 23548. Adicionalmente, debe señalarse que, en general, las Resoluciones Generales Interpretativas han tenido un carácter declarativo. Excepcionalmente indican al Banco de la Nación Argentina que se abstenga de efectuar una determinada detracción o modifique cierto procedimiento en la distribución de los recursos coparticipados.

Resulta de especial interés señalar que sólo en contadas excepciones las Resoluciones Generales Interpretativas estuvieron basadas en dictámenes aprobados con el voto afirmativo del representante de la Nación. Ello indica la incapacidad de este organismo para dirimir conflictos que enfrentan a la Nación con el conjunto de provincias. Adicionalmente, la debilidad técnica de la Comisión ha contribuido a configurar un espacio de puja casi exclusivamente política, dejando un vacío institucional que es necesario cubrir. En consecuencia, el contenido de estas resoluciones y las decisiones adoptadas por este organismo indica que ha tenido un rol secundario en el funcionamiento del federalismo fiscal argentino.⁵⁹

⁵⁸ Una fuente adicional de análisis son los dictámenes emitidos por la asesoría legal y financiera. Desafortunadamente, estos dictámenes no se encuentran disponibles a excepción de los publicados en el documento con la propuesta de la Comisión Federal de Impuestos referidos a la composición de la masa coparticipada, los criterios para definir la distribución primaria y secundaria.

⁵⁹ La debilidad institucional de la Comisión Federal de Impuestos queda en evidencia, por ejemplo, cuando se advierte que el proyecto de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos elaborado por dicha institución se abstiene de proponer un mecanismo de distribución primaria y secundaria de los recursos coparticipados con el argumento que es necesario una instancia de decisión política “más alta” para la definición de los porcentajes respectivos.

Recuadro 3

MULTIPLICIDAD DE COMISIONES Y CONSEJOS FEDERALES

Sería un error pensar que la Comisión Federal de Impuestos es la única institución federal relevante. Además de los conocidos Consejo Federal de Inversiones, el Consejo Federal de Cultura y Educación y Consejo Federal de Salud existe una variada gama de Consejos y Comisiones que pretenden transformarse en ámbitos de búsqueda de acuerdos y consensos en relación con aspectos específicos de las políticas públicas. Entre ellos, se pueden señalar a modo de ejemplo los siguientes: Consejo Federal de Previsión Social, Consejo Federal de la Energía Eléctrica, Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, Consejo Federal Pesquero, Consejo Federal de Desarrollo Social, Consejo Federal de Juventud, Consejo Federal del Trabajo, Consejo Federal de Seguridad Vial, Consejo Federal de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, Consejo Federal de Discapacidad, Consejo Federal del Consumidor y del Usuario, Consejo Federal de Negociaciones Amistosas, Consejo Federal de la Industria, Consejo Federal de Administraciones del Trabajo, Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal de Semillas, Consejo Federal de Minería, Consejo Federal de la Función Pública, Consejo Federal Cooperativo y Mutual, Consejo Federal de Medio Ambiente.

Este listado, por supuesto incompleto, simplemente trata de ilustrar sobre la diversidad de instancias en donde se construyen cotidianamente las relaciones entre los niveles de gobierno. Por supuesto, el grado de conflictividad de las negociaciones que se desarrollan en cada uno de ellos depende, seguramente, de los recursos que se distribuyen en los acuerdos que allí se logran. Obviamente, entonces, ninguno de ellos genera las dificultades que se presentan en las resoluciones de la Comisión Federal de Impuestos, en donde se reúnen los representantes de los Ministerios de Economía de cada nivel de gobierno y, en muchos casos, concurren los propios ministros como representantes.

Fuente: Elaboración propia.

4.5 Indefinición de la función de los gobiernos municipales

Aun cuando este documento está destinado a analizar las relaciones entre la Nación y las provincias, la presentación de los aspectos institucionales del federalismo en Argentina sería incompleta si no se hiciera alguna mención al papel de los gobiernos locales. En Argentina el tercer nivel de gobierno está compuesto por 2155 gobiernos locales, de los cuales 1178 constituyen municipios y el resto (977) corresponden a comisiones municipales, de fomento, comunas y juntas de gobierno. Estas unidades de gobierno difieren significativamente en cuanto a su dimensión y su capacidad institucional. Por un lado, están las ciudades capitales que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por el otro lado, están aquellas pequeñas localidades organizadas como municipios, comunas o juntas de gobierno que desde un punto de vista institucional mantienen similares características a las ciudades capitales pero con una dotación de recursos infinitamente menor, y por lo tanto, atraviesan problemáticas bien diferentes.⁶⁰

⁶⁰ Véase, Sanguinetti y otros (2000).

Recuadro 4
REGÍMENES MUNICIPALES DE GOBIERNO

En cada provincia la organización municipal adquiere distintos matices. En Argentina, la Constitución Nacional, a diferencia de otras grandes federaciones latinoamericanas (Brasil y México), no define un régimen municipal de gobierno. Es cada provincia la que, a través de sus constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales organizan su propio régimen municipal. Ello no hace más que confirmar el predominio de las provincias en el federalismo argentino, como fuera señalado en las primeras secciones de este documento.

La Constitución Nacional establece en el artículo 5 que: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano... que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". Por otro lado, el artículo 123, incorporado en la reforma constitucional de 1994, consagra que "cada provincia dicta su constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5^a asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". A pesar del mandato constitucional, cinco constituciones aún no reconocen la autonomía municipal; son las de las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires, que fueron sancionadas en 1933, 1962, 1991, 1990 y 1994 respectivamente.

Los gobiernos locales se rigen por su constitución provincial, las leyes orgánicas establecidas por las legislaturas provinciales y sus propias cartas orgánicas en los casos en que gozan de autonomía institucional. Las comunas, comisiones municipales, de fomento o juntas de gobierno constituyen, en general, núcleos de menos de 500 habitantes y se diferencian de las municipalidades en cuanto a su independencia institucional y financiera. En algunas provincias no está prevista esta forma de organización, sino que todos los centros poblados están agrupados bajo la forma de municipios (Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta y San Juan).

La cantidad mínima de habitantes exigida por los regímenes municipales para la organización de un asentamiento urbano en municipios varía entre las diferentes jurisdicciones. En general las provincias de baja densidad poblacional exigen que los asentamientos urbanos superen los 500 habitantes (Chubut, La Pampa y Neuquén). Esta misma cantidad de habitantes es la exigida en las provincias de Catamarca y Corrientes. En las provincias más pobladas los requisitos en términos del tamaño del asentamiento urbano resultan más elevados. En Córdoba y Tucumán, por ejemplo, exigen una población de 2.000 y 5.000 habitantes, respectivamente. En la provincia de Santa Fe, la carta orgánica municipal exige una población superior a los 10.000 habitantes. Sin embargo, en la mayoría de las constituciones provinciales y regímenes municipales se contempla la creación de unidades de gobierno de una menor categoría institucional en asentamientos urbanos más pequeños.

Fuente: Elaboración propia.

Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios argentinos.⁶¹ No obstante, las sucesivas reformas constitucionales en las provincias han acercado estas diferencias en las facultades y responsabilidades de gobierno asignadas al nivel municipal. Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales en la Argentina están vinculadas fundamentalmente a los clásicos servicios urbanos, es decir, los servicios de recolección de residuos, suministro de agua potable y energía eléctrica, el limpiado y mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público, riego, mantenimiento de los cementerios, etc.

La fuerte heterogeneidad antes definida se observa también en la forma en que los municipios financian a sus sectores públicos. Los gobiernos locales, como las provincias, cuentan con dos tipos de recursos: los propios y los originados en otro nivel de gobierno (provinciales). Los ingresos municipales más característicos son las tasas, derechos y contribuciones, dentro de los cuales sobresalen la tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza y la tasa de Inspección, Seguridad e Higiene. No obstante, diversas provincias han descentralizado distintos tributos tradicionalmente provinciales, con lo cual resulta difícil cualquier tipo de análisis comparativo. Por el lado de los

⁶¹ En Iturburu (1999) se plantea una caracterización de la determinación de las competencias en los municipios argentinos según un sistema de enumeración concreta, cláusula general o un sistema mixto.

impuestos sobre el patrimonio (automotores e inmobiliarios), esa delegación es casi absoluta en las provincias de Chaco, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En el cuadro 10 se puede observar el mapa de tributos descentralizados a los municipios en cada provincia y la importancia en los presupuestos municipales de esos tributos para las ejecuciones provisorias del año 2001. Como caso especial, debe notarse el correspondiente al impuesto a los ingresos brutos en la Provincia de Chubut; allí, por Ley Orgánica de enero de 1989, se transfirió al sector municipal la potestad tributaria del impuesto sobre los ingresos brutos de los contribuyentes directos, en tanto que la correspondiente a la actividad ganadera y al convenio multilateral se mantiene en la provincia.

Cuadro 10
POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES POR PROVINCIA (2001)

	Tributos propios como % ingresos	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotores	Ingresos brutos	Otros
Buenos Aires	0,0					
Catamarca	0,9					x
Córdoba	5,5			x		
Corrientes	1,3					x
Chaco	12,5	x	x	x		
Chubut	37,5	x	x	x	x	
Entre Ríos	0,0					
Formosa	10,5	x		x		
Jujuy	4,5			x		
La Pampa	0,0					
La Rioja	0,0					
Mendoza	0,0					
Misiones	4,1					x
Neuquén	12,4			x		
Río Negro	0,0					
Salta	8,2	x		x		
San Juan	0,0					
San Luis	0,0					
Santa Cruz	18,8	x		x		
Santa Fe	0,0					
Santiago del Estero	0,0					
Tucumán	0,0					
Tierra del Fuego	18,5	x		x		
Total	1,5					

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Asimismo, en algunas provincias los gobiernos provinciales han delegado parte de su poder fiscalizador en las municipalidades a través de programas de descentralización administrativa tributaria tal como lo instrumentó la provincia de Buenos Aires. En este caso la descentralización comenzó en 1988 con el impuesto inmobiliario rural, y luego se extendió para algunos contribuyentes y determinados municipios con el impuesto a los ingresos brutos. El programa comenzó con 46 municipios que incluían todos los del Conurbano Bonaerense, los más grandes centros urbanos del interior y algunos pequeños. El programa consiste en la fijación por parte de la provincia de una base de cobrabilidad histórica, para cada municipio, luego con la recaudación efectiva y su comparación con los valores históricos surge un excedente que se distribuye entre el municipio y la provincia

Los cargos y derechos por cuenta de usuarios constituyen las fuentes de ingresos propios que más contribuyen a los presupuestos de los municipios argentinos. Estos recursos constituyen pagos por servicios comprados y suministrados en forma pública por los municipios que benefician a individuos específicos, pero que muestran características de bien público o se asocian estrechamente a bienes públicos. Estos cargos, tasas y derechos por cuenta de usuarios incluyen una amplia variedad de servicios públicos, los más importantes y característicos son los servicios de

Alumbrado, Barrido y Limpieza, Inspección, Seguridad e Higiene, Conservación y Mejoramiento de la red vial, Servicios Sanitarios, Derechos de Oficina y Ocupación y Utilización de espacios públicos, Multas y Cargos y Tasas sobre el consumo de energía eléctrica.

Con respecto a las tasas por Inspección, seguridad e higiene y ciertas tasas por servicios muchas veces su diseño se superpone con los impuestos inmobiliarios e ingresos brutos. Es bastante común, al respecto, que los valores de estas tasas y servicios excedan el costo de producción de los servicios prestados. En el caso de la tasa por inspección, seguridad e higiene, se comprueba no sólo que se toma como base imponible, por ejemplo, a los ingresos brutos de las actividades alcanzadas sino que muchos municipios gravan con alícuotas diferenciales a distintas actividades. En el mismo sentido, las tasas por alumbrado, barrido y limpieza generalmente tienen en cuenta el tipo de prestación de servicios que realiza la comuna y su frecuencia, pero también en algunos casos se consideran factores que nada tienen que ver con los servicios prestados como por ejemplo, los niveles socioeconómicos predominantes en cada lugar. De este modo se introducen consideraciones distributivas en la política tributaria municipal.

Los regímenes de coparticipación municipal, que establecen la distribución de recursos entre las provincias y sus municipios, tienen jerarquía institucional en la mayor parte de las provincias. Las constituciones provinciales prevén que los ingresos municipales se nutran con recursos provenientes del producido de los impuestos provinciales y nacionales, disponiendo que una ley específica dictada a tales efectos determine su aplicación. En general, la afectación que cada provincia hace de la masa coparticipable al régimen de coparticipación comprende fundamentalmente al impuesto sobre los ingresos brutos y a los recursos provenientes del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. La forma en que cada provincia transfiere a sus municipios recursos varía en forma muy significativa.

Las transferencias que reciben desde el nivel provincial de gobierno constituyen la principal fuente de financiamiento de los municipios. En Argentina prácticamente no existen transferencias directas del gobierno nacional a los municipios por lo que el grueso de estos recursos son girados a través de los regímenes municipales de coparticipación, que en cierta medida, reproducen el mecanismo de coparticipación federal en el cual se distribuyen los recursos coparticipados entre la Nación y las provincias. Estos regímenes de coparticipación municipal distribuyen entre los municipios una porción de los recursos de coparticipación federal, de los recursos tributarios propios y otros ingresos específicos dentro de los que se pueden incluir las regalías hidrocarburíferas, por ejemplo. A diferencia del régimen federal los porcentajes asignados a los municipios son en este caso sustancialmente inferiores al porcentaje asignado en la legislación nacional.⁶²

Con relación a la distribución primaria de los recursos tributarios propios, es decir, el impuesto a los ingresos brutos, inmobiliario urbano y rural, automotores y sellos, se pueden encontrar provincias que sus regímenes de coparticipación municipal presentan una asignación porcentual uniforme para este tipo de recursos, similar en alguna medida al régimen nacional de coparticipación de la ley 23548, y provincias que tienen una asignación porcentual distinta para cada impuesto.

Del análisis de las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales se obtiene que por lo general los municipios argentinos cuentan con suficiente autonomía para contraer créditos. Sólo en algunos regímenes las autoridades municipales deben solicitar la autorización de la legislatura provincial. Así ocurre en la provincia de Buenos Aires, Formosa, Mendoza, Neuquén y Tucumán. En el resto de las provincias los municipios deben contar con una mayoría especial de dos tercios de los miembros del consejo deliberante para poder contraer un crédito. La legislación

⁶² Es importante mencionar que las provincias de Jujuy, San Juan y La Rioja tienen en estos momentos suspendidos los regímenes de coparticipación municipal encontrándose vigentes sistemas transitorios sobre la base de convenios financieros.

sobre endeudamiento municipal establece en todos los casos un límite a los servicios de la deuda en relación al presupuesto de ingresos del municipio. Esta limitación se ubica entre un 20% y 25% de los ingresos municipales. Otra limitación adicional, común en este tipo de legislación, es la restricción sobre el destino de los fondos. En algunos casos la norma establece concretamente que los recursos deben ser destinados exclusivamente para obras públicas, servicios públicos o renegociación de la deuda. En otras la norma es menos concreta limitándose a restringir el uso para gasto corriente u ordinario. En algunas provincias no existe limitación alguna. En el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires, los empréstitos deben contar con la aprobación del Tribunal de Cuentas de la provincia, quien debe pronunciarse sobre la legalidad de la operación y las posibilidades financieras de la comuna. Lamentablemente no se encuentran disponibles registros sobre endeudamiento municipal. Solo se cuenta con alguna información aislada sobre el endeudamiento de aquellos municipios que han emitido bonos municipales con calificación o solicitado la aprobación del Ministerio de Economía cuando el endeudamiento es en moneda extranjera.

5. Reflexiones finales: crisis y nuevas circunstancias

El 27 de febrero de 2002, luego de la salida de la convertibilidad, el gobierno nacional cerró una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendientes a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. En resumen, ello implicó los siguientes compromisos básicos:

- abandono de una suma fija de transferencias y su reemplazo por los coeficientes establecidos por la legislación vigente más el 30% del impuesto a los créditos y débitos;
- renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirla en deuda en pesos según la paridad US\$1 = \$1,4, con una tasa máxima del 4% y ajuste por precios, a 16 años de plazo con tres de gracia.⁶³ El tratamiento de las deudas contraídas bajo leyes extranjeras seguirán los mismos lineamientos que el que obtenga por el Estado Nacional;
- establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas;
- reducción del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitaciones al endeudamiento provincial.

⁶³ Para más detalle, véase Cetrángolo, Jiménez, Devoto, Vega (2002).

En el marco de este Acuerdo Federal de fecha 27 de febrero, el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias. Durante el año 2002 se suscribieron convenios con diecisiete provincias, en tanto que en el 2003 se firmaron acuerdos con quince jurisdicciones. El Ministerio de Economía suscribe con cada una de las provincias lo que ha denominado Programa de Financiamiento Ordenado (PFO),⁶⁴ por el cual se otorga financiamiento mensual a las provincias para atender los déficits financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública correspondientes al año en curso.

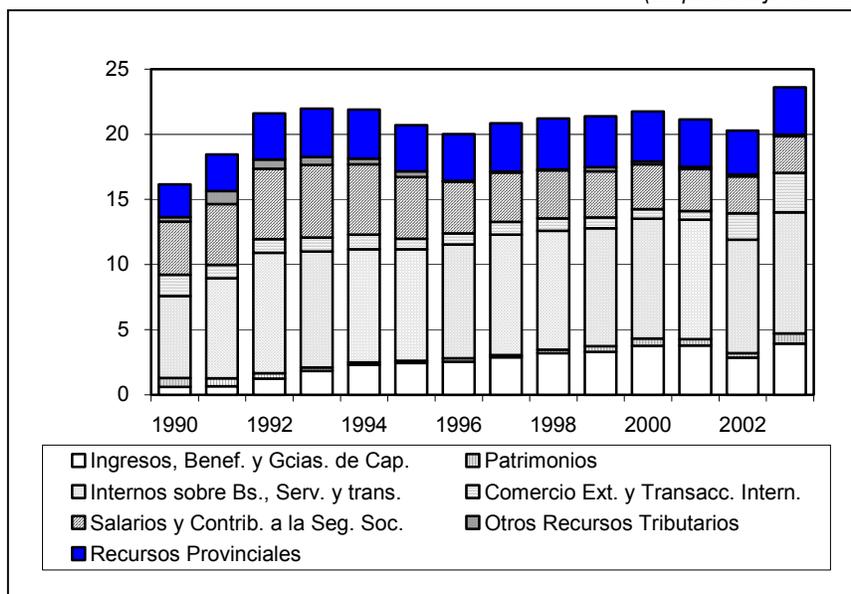
La firma del acuerdo de febrero de 2002 le permitió a las provincias mejorar su posición fiscal relativa por dos motivos: primero, retornar al régimen anterior al Compromiso Federal de 1999 de distribuciones automáticas y por coeficiente, en un contexto de crecimiento del nivel de precios (en 2002) y del producto (en 2003); y, segundo, el menor pago de servicios producto del canje de deuda y del límite del 15% en la afectación de coparticipación para el pago de servicios de deuda.

En consecuencia, y con el objeto de ilustrar los cambios consolidados en la política fiscal a partir de la crisis, debe señalarse que se ha producido una fuerte mejora fiscal básicamente debida a tres factores: el menor pago de servicios de la deuda, la caída en el nivel de remuneraciones y prestaciones de la seguridad social en términos reales y como porcentaje del producto y la mejora en la recaudación debida, en gran medida, a la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e impuesto al cheque). Ello ha posibilitado una mejora sustancial en el resultado primario de todos los niveles de gobierno y, a su vez, cierto margen para el incremento del gasto asistencial destinado a paliar la grave situación social.

En lo que respecta a nivel y estructura del gasto, en el gráfico 9 (que repite el gráfico 5 antes y después de la crisis de 2001) se puede observar el cambio en los diferentes niveles de gobierno ante la salida del programa de convertibilidad y posterior crisis. Al comparar datos para los años 2000 y 2002 se puede comprobar que, más allá de la caída del gasto en los tres niveles de gobierno (13,6% en la Nación, 14% en provincias y 16% en municipios) liderada por la reducción en los pagos de intereses de la deuda pública (a nivel del gobierno nacional disminuyen 40,4%), el único rubro que muestra crecimiento es el correspondiente al “otro gasto social” del gobierno nacional (57,4%). Este renglón es el que incluye el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Sobre los restantes destinos del gasto ha influido la fuerte caída de los salarios reales del sector público y del valor real de las prestaciones previsionales.

⁶⁴ Estos acuerdos, que repiten el diseño de aquellos implementados luego del Compromiso Federal de 1999 a través del FFD, se basan en tres ejes centrales: reducir el nivel de déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva; no incrementar el endeudamiento público provincial (incluyendo las cuasimonedas), y realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes. Las políticas a implementar resultan particulares a cada provincia, en función del nivel de desequilibrio fiscal y el grado de avance de las reformas. De no cumplirse estos compromisos en los plazos acordados, está previsto que el acuerdo caduque y que el financiamiento otorgado sea devuelto por la provincia.

Gráfico 9
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FINALIDAD Y
NIVEL DE GOBIERNO. AÑO 2000 Y 2002
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

De todos modos, es conveniente cerrar este documento con algunas reflexiones acerca de las futuras reformas al funcionamiento de las relaciones entre la Nación y las provincias, a la luz de los elementos aquí presentados. A lo largo del presente documento se ha ilustrado cómo los problemas que enfrenta hoy nuestra organización federal son producto de la yuxtaposición de problemas estructurales, reformas en los noventa y la crisis a la salida de la convertibilidad. Se ha insistido en la importancia de considerar las características político institucionales del problema, dominadas por una combinación de elementos en donde la debilidad institucional es la contraparte y espejo de una fuerte puja política alrededor de las cuestiones federales cuyos orígenes hay que buscarlos en la propia constitución de la Nación Argentina.

La propia dinámica del conflicto político institucional ha estado retroalimentada por las características de la extendida crisis macroeconómica que, con sus momentos de mayor o menor tensión, han dominado la historia argentina de las últimas décadas. En relación con el tema específico de este informe la trayectoria de la crisis previsional y su demanda creciente de financiamiento y la insuficiencia de la estructura tributaria para lograr un financiamiento adecuado de las políticas públicas encaradas por los diferentes niveles de gobierno han marcado los factores dominantes del conflicto.

Se ha visto que en la medida en que el sector público nacional ha logrado financiamiento adicional para cubrir las nuevas demandas de políticas públicas, la expansión de actividades gubernamentales que acompañó el desarrollo del país no colisionó con el funcionamiento federal del país. No obstante, una vez que la crisis macroeconómica se agravó, se agotaron las fuentes de financiamiento externas a la masa coparticipable (rentas aduaneras, impuesto inflacionario, impuestos sobre los combustibles, cargas sobre la nómina salarial, excedente previsional, endeudamiento, privatizaciones) y estalló la crisis fiscal (impulsada por la deuda y la crisis previsional) el conflicto en torno al reparto de recursos coparticipables se hizo cada vez más grave y compleja.

El agotamiento de fuentes de financiamiento alternativas a los recursos coparticipables para las nuevas funciones que debió asumir el estado nacional a lo largo del tiempo, el incremento en el número de jurisdicciones subnacionales que participan del reparto y el creciente desnivel entre erogaciones y recursos entre jurisdicciones fueron factores estructurales que, sumadas a los rasgos típicos de las últimas décadas (crisis macrofiscal, sistema previsional y conflicto político) explican el elevado grado de conflicto que dominó las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

Durante los años noventa cobraron significación, a su vez, otro tipo de problemas relacionados con la puesta en funcionamiento de un programa macroeconómico con tipo de cambio fijo cuya prioridad debe ser hoy revisada. La urgencia en mejorar la competitividad de los sectores de actividades comerciables impulsó la discusión de la reforma de los tributos provinciales sobre los ingresos brutos. Sin desconocer su importancia, es discutible que la urgencia que alcanzó el tema en los noventa se mantenga en la actualidad, bajo un programa macroeconómico que contempla una muy diferente configuración de precios relativos. No obstante, debe seguir trabajándose en ese tema hoy sin las urgencias de entonces.

Asimismo, existen consensos que se lograron durante los noventa que hoy deben ser revisados. Lamentablemente, la posibilidad de introducir un esquema que incorpore nuevos criterios de reparto que se apliquen sobre los incrementos en la recaudación, iniciativa muy consensuada durante los noventa, hoy deriva en una cuestión mucho más difícil de acordar acerca de si los niveles que se deben respetar son nominales o reales y, en todo caso, qué índice de precios utilizar.

Llamó la atención que, ante las dificultades por encontrar una solución a los problemas derivados de la ausencia de un mecanismo explícito, estable y transparente de distribución de recursos, las expectativas generadas por el compromiso constitucional de sancionar un nuevo régimen motivaron una presión por incorporar en ese régimen ya de difícil sanción nuevos temas que hicieron la empresa aún más difícil. Así, se agregaron nuevas temáticas como la nueva institucionalidad fiscal; la necesidad de redefinir y armonizar las potestades tributarias; la ausencia de reglas fiscales y la construcción de instrumentos que atenúen los efectos del ciclo.

En cambio, hay dos problemas estructurales que, como se expuso en este documento, constituyen una seria debilidad del funcionamiento federal de Argentina y que, lamentablemente, no han sido objeto de un necesario debate. Se trata del financiamiento de políticas sociales compensatorias y la atención de los desequilibrios productivos. En el primero de los casos, debe trabajarse en la corrección de las deficiencias observadas en el pasado proceso de descentralización del gasto social, en especial salud y educación básica. Impulsada por urgencias fiscales, la Nación terminó por desentenderse de las políticas de compensación y coordinación del gasto social, con un fuerte impacto negativo sobre la equidad. La solución de estos problemas requiere, previamente, el diseño de políticas sectoriales, lo que fue encarado durante los noventa en materia de educación y se está discutiendo actualmente en materia de salud. Pero, si se quiere que esas iniciativas prosperen, el futuro esquema de transferencias debe tomar nota de esas políticas e incorporar en el debate sus necesidades financieras.

Relacionado con lo anterior, se debe mencionar la existencia de fuertes disparidades productivas regionales. La enorme brecha de desarrollo existente entre las provincias argentinas impide pensar la correspondencia fiscal como solución a los problemas de incentivos. Nótese que el caso canadiense (ejemplo habitual en las discusiones sobre federalismo) está construido sobre una estructura productiva en donde el producto de la región más rica alcanza a ser 1,7 veces el de la menos desarrollada. Esa relación, en nuestro caso alcanza a 8,6. Es impensable que las provincias menos desarrolladas de nuestro país puedan asegurar una provisión de bienes públicos similar a las regiones más desarrolladas sin contar con la asistencia (no sólo financiera) de la Nación. Ello remite, a su vez, a los problemas de promoción del desarrollo productivo y el papel de los gobiernos locales.

Deben distinguirse, asimismo, los problemas que caracterizan la nueva coyuntura. La salida de la convertibilidad estuvo acompañada por un fuerte replanteo de funciones entre niveles de gobierno. Cuatro rasgos deben tenerse en cuenta:

- los cambios en la estructura tributaria, con una importancia significativa en el logro de un importante superávit primario de recursos tributarios no coparticipables (aduaneros) o con una coparticipación reducida (créditos y débitos bancarios);
- la creciente importancia del gasto en asistencia social en cabeza de las finanzas nacionales;
- el anuncio de una nueva modificación sobre el sistema previsional;
- el proceso de renegociación de deudas y el traspaso de buena parte del peso de las deudas provinciales a la Nación.

Resulta difícil imaginarse un debate sobre un nuevo esquema de reparto entre la Nación y las provincias que intente generar un acuerdo de mediano plazo sin antes definir la persistencia de estos fenómenos. ¿Cómo van a ser y cómo se negociarán las futuras reglas fiscales? ¿Cuál va a ser la estructura tributaria futura? ¿Cómo van a sustituirse los impuestos no coparticipados? ¿Cómo se van a distribuir esos nuevos ingresos? ¿Cómo será el nuevo sistema previsional? ¿Cuál será el financiamiento de recursos coparticipables que requiera el sistema? ¿Qué sucederá con las cajas no transferidas? ¿Cuál será el nivel futuro de impuestos sobre la nómina salarial? Todos estos interrogantes requieren respuestas previas al debate de un nuevo esquema de distribución de recursos.

Adicionalmente, deberá definirse si, como todo lo hace pensar, en el futuro se mantendrán las importantes partidas presupuestarias destinadas, por ejemplo, a la asistencia social (Plan Jefes y Jefas de manera destacada), así como las nuevas transferencias a las provincias destinadas a soportar la provisión de la salud pública (programas Remediar y Seguro Materno Infantil). Si esto es así, estamos en presencia de un nuevo reparto de funciones que requerirá un reexamen del federalismo y las transferencias intergubernamentales. Por su parte, el replanteo previsional puede estar asociado a la introducción de prestaciones asistenciales a los mayores que no logren acreditar 30 años de empleo formal. Estas seguramente serán crecientes y a cargo de la Nación.

Un elemento que no debemos olvidar se refiere al funcionamiento de la macroeconomía durante los próximos años y su impacto sobre las finanzas de los diferentes niveles de gobierno. La particular coyuntura fiscal actual está sustentada por un conjunto de precios relativos, en donde el elevado tipo de cambio permite el cobro de impuestos extraordinarios no coparticipables, y la caída de salarios públicos y prestaciones de la seguridad social -en términos reales- ha permitido el logro de un importante superávit fiscal (además del financiamiento de nuevas funciones). La excepcionalidad de la coyuntura obliga a ser cuidadosos en la introducción de reglas de reparto de recursos que puedan ser afectadas en el futuro cercano.

Durante los últimos meses, no obstante, volvió a cobrar impulso la discusión de una eventual ley de coparticipación⁶⁵ y se debatió la posibilidad de lograrlo efectivamente. Tomando en consideración la analogía antes mencionada entre el esquema de reparto vigente y un laberinto, en algunos casos se recurrió a una conocida frase de Leopoldo Marechal (“de todo laberinto se sale por arriba”)⁶⁶ para propiciar una nueva salida mágica.

La nueva coyuntura requiere de un federalismo flexible que atienda las diferentes demandas de cada región y se pueda adaptar a las cambiantes circunstancias que sufre nuestra economía. No

⁶⁵ De hecho, el gobierno nacional se comprometió a sancionar un nuevo régimen ante los organismos multilaterales de crédito y presentó un anteproyecto que, al momento de redactarse el presente documento, no logró el consenso necesario entre los gobiernos provinciales.

⁶⁶ Corresponde al poema “Laberinto de amor”, publicado por Sur en 1944.

necesariamente debe pensarse en un instrumento que intente resolver todos los problemas simultáneamente. Se cree conveniente, en cambio, discutir, consensuar e instrumentar las diferentes soluciones a problemas específicos que puedan, a lo largo del tiempo, despejar el terreno para la resolución de los problemas más difíciles de abordar. La construcción de un federalismo moderno es una construcción cotidiana en donde la sanción de una determinada ley no resuelve mágicamente los problemas existentes hace ya tiempo.

6. Bibliografía

- Ahmad, E. y Tanzi, V. (2002), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, Londres.
- Bardhan, P. (2001), “Distributive Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics”, en Meier, G. y Stiglitz, J. *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford University Press – The World Bank, Washington.
- Bidart Campos, G. (1993), “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad” en Carmagnani, M. (coordinador) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, El Colegio de México – Fideicomiso Historia de las Américas – Fondo de Cultura Económica, México.
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997), “Descentralización de los servicios de salud en la Argentina”, *Serie Reformas de Política Pública 47*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Botana, N. (1993), “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, M. *obra citada*.
- Carciofi, R. (1990), “La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación de la evolución del sector público argentino en las últimas dos décadas”, *Documento de Trabajo N° 36*, CEPAL, Buenos Aires.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (1993), “El pacto fiscal y las relaciones financieras entre la Nación y las provincias”, *Nota 18*, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- _____(1985), “Los fondos energéticos” (*mimeo*). Secretaría de Planificación, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002), “Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”, trabajo presentado en el seminario “*Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*”, Quito, Ecuador.

- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (1998), “Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38, Buenos Aires.
- ____ (1996), “Apuntes para el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, *Serie Estudios N° 13*, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.
- ____ (1995), “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias”, *Serie Estudios N°s 9 y 10*, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P. y Vega, D. (1997), “Aportes del Tesoro Nacional: discrecionalidad en la relación financiera entre la Nación y las provincias”, *Serie Estudios N° 21*, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., Devoto, F. y Vega, D. (2002), “Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas”, *Serie estudios y perspectivas N° 12*, CEPAL, Buenos Aires.
- Chiaromonte, J. C. (1993), “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, M. *obra citada*.
- Consejo Federal de Inversiones (1996), *Escudos provinciales de la Argentina*, Buenos Aires.
- Cortés Conde, R. (2000), “Finanzas Públicas, moneda y bancos (1810-1899)”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina. Tomo V – Tercera Parte: La configuración de la República independiente 1810 – c. 1914*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Decressin, J. (1999), “Regional income redistribution and risk sharing: How does Italy compare in Europe?”, *IMF Working Paper*, WP/99/123, Washington.
- Gatto, F. y Cetrángolo, O. (2003), “Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa”, *Serie estudios y perspectivas N° 14*, CEPAL, Buenos Aires.
- Haperger (1991), *Distribution of powers and functions in Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University.
- Iturburu, M. (1999), *Municipios argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Jiménez, J. P. y Devoto, F. (2002), “Argentina: Coordination of Subnational Borrowing”, en Ahmad, E. y Tanzi, V., *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, Londres.
- OCDE (2003), “Fiscal Relations across government levels” *Economics Department Working Paper 375*, Paris.
- Pérez, E. (1993), *La coparticipación federal de impuestos. Antecedentes. Síntesis*, mimeo, La Plata.
- Porto, A. (1990), *Federalismo fiscal. El caso Argentino*, Instituto Torcuato Di Tella – Editorial Tesis, Buenos Aires.
- Presman, J. (1992), “La coparticipación de impuestos: del federalismo fiscal al centralismo menemista”, *Serie Estudios N° 5*, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.
- Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2000), “La conducta de los gobiernos Municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos”, (*mimeo*), La Plata.
- Silva, I. (2003), “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, *Serie Gestión Pública N° 33*, ILPES – CEPAL, Santiago de Chile.
- Tanzi, V. (1996), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects,” *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995*. World Bank, Washington DC.
- Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997), “Control of Subnational Government Borrowing” en Ter-Minassian (ed), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- World Bank (1999), *Informe sobre el desarrollo mundial*, World Bank, Washington DC.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)

25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L.1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L.1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L.2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail:.....