

La coparticipación de impuestos en la Argentina

¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?*

*Mabel Manzanal***

En este trabajo se analizan los aspectos financieros vinculados con la descentralización y la coparticipación de impuestos que se vienen operando desde la década de 1990 en la Argentina. La información muestra una descentralización del gasto y una centralización de los ingresos. Una centralización a favor de la Nación (en el caso de los recursos nacionales) y de las provincias (en el caso de los provinciales) y siempre en perjuicio del nivel municipal.

La Argentina es en América latina un caso extremo por el tipo de descentralización operada en los años '90 (como así también por sus desregulaciones y privatizaciones). No se destinaron fondos especiales (o estuvieron muy condicionados) a las nuevas funciones (salud y educación) asumidas por las provincias y resultantes de la descentralización.

Por otra parte, si bien las transferencias hacia las provincias se fueron incrementando (tanto en las primeras décadas de los años '90 como entre 2003-2005) en valores absolutos y en relación con el PIB, se trata de mejoras relativas. Tanto provincias como municipios, si bien reciben más cantidad absoluta de fondos éstos son menores en relación con el total de recursos disponibles; resultando la Nación la principal beneficiaria de los incrementos operados de las recaudaciones tributarias.

Lo anterior es contradictorio con las propuestas de desarrollo territorial hoy ampliamente promocionadas en toda América latina. Porque en realidad la centralización o recentralización constituyen un retroceso en los procesos de independencia y autonomía de la gestión local.

* Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F009, Secretaria de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y en el PIP 5459/05 del CONICET.

** Mabel Manzanal es Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del CONICET, postmaster@manzan.ba.ar.

Introducción

Este documento tiene su origen en nuestro interés por la realidad socioeconómica y su devenir en territorios marginales de la Argentina. Ello nos condujo a revisar críticamente la nueva discusión sobre el desarrollo territorial (y en particular sobre el desarrollo territorial rural). A partir de allí surge el tema de la descentralización operada en los años '90 y en particular, el de las transferencias de recursos financieros hacia los gobiernos locales, sea desde el Estado nacional y/o provincial, según el caso.

Las propuestas presentes y en plena vigencia sobre el desarrollo territorial, y el desarrollo territorial rural (que vienen a reemplazar las ligadas al desarrollo regional y a la planificación regional) suponen una decidida intervención de los actores locales y en particular de los municipios. Se busca promover un desarrollo endógeno a partir de las cualidades e identidades de los territorios, de modo que puedan posicionarse diferencial y competitivamente en el mercado externo, como primera prioridad.

Es un supuesto de este nuevo modelo de intervención, que el vínculo público - privado produce sinergias que generan y/o potencian un desarrollo alternativo, que

gira en torno de los "territorios" como "actores" privilegiados. Tramas de relaciones económicas, basadas sobre acuerdos y negociaciones entre organizaciones -públicas y privadas-, empresas, instituciones académicas y por supuesto el municipio, son el sustento de este nuevo accionar. La presencia del municipio en estas tramas aparece subrayada, hasta el punto de que lo "local", el "lugar", suele quedar intrínsecamente asociado con el mismo. Tanto desde el Estado como desde los organismos de financiamiento internacional, se observa al municipio cumpliendo un rol necesario como representante del poder público y político.

Esta nueva vertiente surge en toda América latina al promediar la década de 1990 (y aún antes en el mundo desarrollado). Es un resultado de las transformaciones territoriales asociadas con la globalización y cuya otra faceta es "el lugar", "el territorio". La dupla "globalización" vs. "lugar" y/o "territorio", conforman los nuevos sujetos/objetos del desarrollo de la actualidad; quedando desdibujado el rol antes reservado al Estado Nación, las regiones y la planificación regional¹. Este cambio fue posible porque, previa y paralelamente, se venía implementando en toda América latina el modelo neoliberal que, impul-

¹ Sin desconocer que toda esta reestructuración mundial tiene su origen en la caída de la Unión Soviética, potenciando, concomitantemente, el rol de la sociedad civil como nuevo actor del desarrollo.

sando y favoreciendo las privatizaciones, las desregulaciones, condujo a la desresponsabilización del Estado de su rol de gestor del desarrollo, que ahora queda en los propios “territorios”² que conjugan la irrupción generalizada de ONG’s, las prácticas descentralizadoras, la municipalización³.

Precisamente, frente a esta generalizada propuesta, nos preguntamos: ¿cuál es la situación financiera y económica de los municipios en el interior argentino, teniendo en cuenta que son actores centrales del nuevo modelo de desarrollo vigente?; ¿se instrumentaron o se están delineando alternativas para evitar el recurrente estado de colapso financiero de esos municipios - y más aún de aquéllos localizados en áreas marginales?

Esta preocupación se fundamenta en que la permanente situación de déficit fiscal de la mayoría de los municipios argentinos, localizados en provincias extrapampeanas, se agudiza en zonas

carecientes y marginadas. Es sabido que en este nivel de gobierno prácticamente sólo se dispone, con cierta regularidad y autonomía, de los fondos necesarios para el pago de los sueldos de los empleados públicos. Todo emprendimiento adicional -obras, refacciones y mantenimiento, servicios adicionales- necesita del envío de fondos específicos por parte del Estado Nacional y/o provincial respectivo. Sin embargo, frecuentemente, buena parte de los fondos que llegan a estos lugares se dirigen a sellar acuerdos poco transparentes entre políticos y/o empresarios aliados, en lugar de sostener objetivos vinculados con el desarrollo. Lo real y frecuente es que la presencia del Estado nacional y/o provincial en estos ámbitos haya sido esporádica y contingente y asociada a contribuciones económicas excepcionales -en general resultado de prácticas clientelísticas en períodos de elecciones de autoridades políticas o partidarias-.

² Los territorios en este nuevo marco de análisis e intervención pasan a funcionar como “sujetos” diferenciados según sus particulares “identidades”, en las que se conjugan aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, geográficos. Esto implica atribuirles cierta “personalidad” y, desde luego, nuevos roles

³ Propuestas centradas sobre el territorio aparecen en múltiples trabajos, comenzando por las que surgieron asociados con el primer mundo, como el clásico de Benko y Lipietz (1994) que recopila variados artículos al respecto, hasta algunos más recientes que enfocan casos de América latina como Boscherini, F. y Poma L., (2000). Sin dejar de mencionar el de Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004) asociado a una propuesta ajustada al mundo rural. La cantidad de material al respecto es enorme, mucho mayor aún si se recopilara toda la información producida por los organismos multilaterales, como BM, BID, CEPAL, IICA, FAO, FIDA, aunque sólo nos limitáramos a la vinculada a la cuestión territorial rural a partir de 2000.

Por ello, bajo este nuevo modelo de intervención, que requiere que los municipios estén en condiciones de participar, discutir y gestar mancomunadamente con los otros actores del territorio alternativas de desarrollo, elaboradas e instrumentadas desde abajo, “desde los territorios”, nos preguntamos sobre el poder de decisión y el estado de las finanzas de este nivel de gobierno y, en particular, sobre la disponibilidad cierta de recursos fiscales. Específicamente, nos preocupa si existe posibilidad política para: ¿dictar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos?, ¿aumentar la masa coparticipable a favor de los municipios?, ¿lograr un nuevo acuerdo entre gobiernos provinciales y Nación? luego de más de 10 años de reticencia de casi la mayoría de los actores⁴. Creemos que estas cuestiones son centrales y constituyen un verdadero *dilema*, que debería ser resuelto si lo que se busca es un desarrollo alternativo que se gaste y se

potencie “desde los territorios” con los municipios como actores privilegiados del mismo.

Precisamente, para discutir sobre estas temáticas y observar las condiciones económicas y financieras de los municipios ante una nueva propuesta de desarrollo, nuestro objetivo es detenernos en las modalidades y características asumidas por las transferencias de recursos desde la Nación hacia las provincias y desde éstas hacia los municipios; focalizando particularmente en los procesos asociados con la descentralización de la década de 1990.

Antecedentes de las modalidades de interacción fiscal⁵

El federalismo supone una distribución de recursos que posibilite a las unidades locales de menor desarrollo relativo un mayor financiamiento, que el que obtendrían sólo de sus propias fuentes. En

⁴ Reticencia no significa que el tema esté abandonado. Por lo contrario, repetidamente aparecen referentes políticos, funcionarios provinciales y analistas recordando y reclamando por su tratamiento. Así por ejemplo la huelga de docentes de la provincia de Buenos Aires de fines de 2006 ha sido atribuida por Axel Rivas, Director del Programa de Educación del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) al “injusto e injustificable reparto de los recursos coparticipables entre las provincias... La provincia de Buenos Aires recibe un 21% del total de la torta de recursos coparticipables, mientras tiene el 38% de la población del país. Sin un replanteo de esta distribución, la realidad es dura y concreta: el Estado de la provincia de Buenos Aires es insostenible... Pero no sólo Buenos Aires tuvo, tiene y tendrá este problema. Muchas provincias pobres son altamente perjudicadas: Corrientes, Tucumán, Salta, Jujuy, Misiones y Chaco, que reciben escasos recursos de coparticipación para enfrentar sus tremendas realidad sociales” *Clarín*, 6 de diciembre 2006

⁵ El análisis que sigue recoge parte del realizado en Manzanal (2005).

términos fiscales esto conduce a acuerdos de transferencias de los ingresos federales. E implica instrumentar y aplicar un sistema de participación de impuestos que, en la Argentina, se conoce como Coparticipación Federal de Impuestos (ley 23.548 de 1988)⁶.

Cualquier forma de participación de impuestos conlleva una interacción fiscal entre el gobierno nacional y los ámbitos subnacionales que resulta, en general, conflictiva y motivo de debates y disputas. Sus alcances suelen relacionarse con la capacidad de presión que ejercen las entidades menos desarrolladas sobre el ejecutivo y el legislativo nacionales. Y también con las coyunturas económico políticas operadas.

Una vez que se alcanzan los acuerdos básicos, los montos de la participación de recursos se establecen según diferentes criterios. Por ejemplo, la Argentina y el Brasil, han tenido leyes que han instrumentado coeficientes relacionados con la cantidad de población y de pobreza de cada ámbito particular. En México pesa el esfuerzo fiscal subnacional a la hora de distribuir los recursos participados.

La magnitud y características de la coparticipación de impuestos debería tener vinculación con el

tipo de competencias y funciones de las respectivas jurisdicciones (sean de orden nacional o subnacional -provincias, estados, municipios-), así como también con las características socioeconómicas (en particular pobreza y carencias sociales y estado y capacidad de la infraestructura en educación, salud, vías y medios de transporte, energía, comunicaciones) y con la capacidad de recaudación propia y su correlación con los gastos.

Tanto en Estados federales (la Argentina, el Brasil y México) como unitarios (Colombia) es común que la Nación tenga competencias exclusivas en relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, defensa. Luego, en las competencias "concurrentes", o compartidas, entre la Nación y las provincias, hay diferencias según los países. Sin embargo, lo frecuente es que educación y salud sea una responsabilidad compartida entre el nivel central y las jurisdicciones subnacionales (incluso en estados unitarios como Colombia). En la Argentina, otras actividades concurrentes son seguridad social y justicia.

En los sistemas federales, las competencias de las provincias o de los estados son amplias, por-

⁶ En el Brasil se lo llama "Repartición Constitucional de Tributos", en Colombia "Sistema General de Participaciones", en Venezuela "Situado Constitucional", en México "Coordinación Fiscal". En este apartado se realizan algunas referencias comparativas con otros países latinoamericanas que han sido parafraseadas de Manzanal, García y Villarreal (2006).

que les corresponden todas menos las delegadas a la Nación (la Argentina) o menos las excluidas o prohibidas expresamente (el Brasil y México).

Por su parte, las competencias municipales están vinculadas con el ordenamiento urbano y los servicios básicos. Y son más y más variadas a medida que es mayor la complejidad de las respectivas administraciones (en México existe una detallada sistematización de estas competencias).

En general, bajo dictaduras militares y/o gobiernos centrales fuertes, los recursos concedidos a las entidades subnacionales (provincias y municipios) disminuyen. Al respecto Kent Eaton (2001: 4) señala que en la Argentina “muchos de los aumentos en la coparticipación ocurrieron en períodos democráticos y muchas de los retrocesos tuvieron lugar bajo

gobiernos no democráticos”⁷. Asimismo, la distribución de ingresos ha retrocedido en los períodos de ajuste fiscal (como sucedió en años recientes en la mayoría de los países latinoamericanos).

El ajuste, más allá de sus fines socioeconómicos de reestructuración de la economía nacional en su conjunto, ha sido la herramienta que obligó y justificó la reducción de las transferencias de fondos hacia los ámbitos subnacionales, provinciales y municipales. Así sucedió con los practicados en el período de la dictadura militar (1976-1983) con Alfredo Martínez de Hoz como ministro de Economía (1976-1981)⁸ como con su réplica democrática, algo más de una década después, con Domingo Cavallo en dicho Ministerio (1991-1996 del gobierno de Carlos Menem -1989-1999)⁹. Precisamente, y en rela-

⁷ Traducción nuestra.

⁸ Falletti (2004b:97 y 99) respecto de la transferencia de la educación primaria durante el período de la dictadura, nos informa: “El 5 de junio de 1978, mientras imágenes de la Argentina se transmitían al mundo durante el Mundial de Fútbol, la Junta Militar Nacional promulgó dos decretos (21.809 y 21.810) transfiriendo todas las escuelas preescolares y primarias que pertenecían al Consejo Nacional de Educación a las provincias, a la Municipalidad de Buenos Aires y al territorio nacional de Tierra del Fuego. Se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria. ... A diferencia de anteriores transferencias parciales que habían sido acompañadas de recursos... implicó un recorte de gastos en el nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional”.... “Como consecuencia de la descentralización administrativa, los déficit provinciales crecieron a un ritmo mucho mayor que el déficit nacional”

⁹ Al respecto Falletti (ibid: 101) señala: “El 6 de diciembre de 1991, el Congreso promulgó la ley 24.049 de acuerdo con la cual la administración de todas las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas, eran transferidas a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires. Se estima que el

ción con estas experiencias, Eaton (ibid:4) señala que en la Argentina resulta imprescindible distinguir claramente entre la asignación del ingreso y del gasto respectivo en el análisis de los procesos de descentralización. Para lo cual pone como ejemplo estos períodos, uno autoritario, otro democrático, en los que si bien se promovió la descentralización de salud y educación fue en los hechos una descentralización del gasto y una centralización del ingreso.

Además de los sistemas de participación de impuestos otros instrumentos fiscales se utilizan para financiar servicios transferidos hacia el orden subnacional. En

general, en América latina los mecanismos implementados son variados, las transferencias pueden ser condicionadas o no, según si los gobiernos federales o centrales deciden el destino de las partidas presupuestarias. Hay casos de fondos con destinos para servicios específicos (obras públicas, salud, educación, fortalecimiento municipal). Muchos de ellos aparecieron asociados con la descentralización de servicios, como salud y educación.

La Argentina, representa una situación extrema en relación con los procesos de descentralización por la falta de asignación de los recursos respectivos¹⁰. Pero además, es relevante el uso discre-

costo financiero de los servicios transferidos fue de 1.200 millones de dólares anuales, equivalente al 10% del total de los gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales. Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes a los sistemas de educación provinciales, que también debían supervisar más de 2.500 escuelas privadas. El artículo 14 de la ley establecía que el costo de los servicios transferidos sería solventado con recursos provinciales, pero el artículo 15 establecía que toda vez que los recursos recaudados en un mes determinado estuvieran por debajo del promedio del período correspondiente a abril-diciembre de 1991, el gobierno nacional transferiría los 1.200 millones de pesos o la diferencia requerida para igualar ese monto⁷.

¹⁰ En el caso particular del gobierno democrático de Menem, la transferencia de escuelas sin sus recursos fue posible por un significativo aumento de la coparticipación operado desde abril de 1991 y en 1992 (vinculado con una mayor y coyuntural recaudación de impuestos). Esto habilitó inicialmente al gobierno para imponer la transferencia de la educación secundaria sin la contraparte de los recursos respectivos. Sin embargo, en esta etapa, la resistencia de algunos gobernadores, obligó al gobierno a redactar una cláusula de garantía de financiamiento, condicionada hasta la suma total de 1.200 millones de pesos si la recaudación impositiva no alcanzaba esa cifra en años posteriores. De todos modos, Falleti señala que "... la garantía de financiamiento una vez realizada la transferencia, es difícil establecer si se cumplió o no... (y) ... significativa evidencia indica que fueron las provincias las que asumieron el costo de la descentralización (ibid: 2004b: 107). Además, hay que tener en cuenta que el compromiso de la Nación era por un monto fijo que no contemplaba recursos para el crecimiento, mejora, renovación, innovación e infraestructura del sistema educativo transferido. Lo cual, en los años siguientes implicó serias restricciones y carencias del sistema educativo público.

cional de recursos llevado a cabo a partir de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) y los ATP (Aportes del Tesoro Provincial). Estos fueron muy significativos por su monto y su uso indiscriminado durante los años de la década de 1990. Se aplicaron, precisamente, para permitir transferencia de fondos a voluntad de las partes, a partir de acuerdos específicos entre gobiernos (sea entre Gobierno Nacional y provincias -ATN-; o entre gobiernos provinciales y sus municipios -ATP-) sin mayores controles y restricciones. Ambas modalidades fueron la base de sustentación de acuerdos discrecionales y espurios entre los diferentes órdenes de gobiernos, sin control de la ciudadanía y del resto de los actores políticos.

La coparticipación de impuestos adquirió rango constitucional en la Argentina con la Constitución Nacional de 1994 (el Brasil en 1946, México en 1917, Colombia en 1991)¹¹. Hay diferencias entre países en cuanto a tipos de impuestos recaudados y coparticipados y jurisdicciones responsables. Aun así, es generalizada la

recaudación del IVA, beneficios o renta por el ámbito federal o nacional. Esto se explica porque son los impuestos de mayor capacidad de recaudación y contribución. También es común que ingresos brutos, inmuebles y automotores queden para el orden provincial o estadual; y las tasas de servicios públicos a cargo de los municipios (vale mencionar el caso de Colombia cuyos municipios tienen potestad para recaudar 23 impuestos diferentes).

En general, por otro lado, es común que los municipios reciban una parte menor de los fondos totales disponibles (concentrados en primer lugar en los Estados nacionales, y luego en los subnacionales). Toda América latina se caracteriza por formas centralizadas de gobierno, que se expresan por ejemplo en el manejo de los recursos, independientemente de que se trate de sistemas federales o unitarios. En relación con la Argentina, Natalio Botana afirma: "el unitarismo encubierto de nuestro régimen federal funciona hoy con un gran excedente de fondos"

¹¹ En la Argentina no se ha podido acordar con los gobiernos provinciales una nueva normativa desde 1996, año fijado por la Constitución de 1994 para el dictado de la nueva ley de coparticipación. En el Brasil, Colombia y México, en cambio, se sucedieron varias reformas constitucionales vinculadas con este tema, aunque no siempre fueron dirigidas a mejorar la distribución a favor de las entidades subnacionales, lo que dependió de la coyuntura económica y política del gobierno de turno. Por ejemplo, en el Brasil, la reforma de la Constitución de 1967 -bajo régimen militar- favoreció la centralización política y financiera. Esto se modificó a partir de la actual constitución de 1988, con varias reformas posteriores vinculadas con esta cuestión. En Colombia se introdujeron cambios en 1995 y 2001 (esta última significó un retroceso para la descentralización, pues se congeló el valor de las transferencias por 8 años).

(*La Nación*, 2-3-06). Margarita Stolbizer afirma que “la distribución se parece a un Estado unitario, donde los centros de poder alejados de la gente se quedan con la mayor parte de lo recaudado” (*Clarín* 21-3-06). Esto conduce a una restricción financiera para los municipios, que frente a la centralización de recursos por parte de la Nación y de los Estados provinciales, en muchos casos resuelven crear nuevos tributos y tasas (aunque no todos tienen autonomía legal para ello)¹².

Es decir, en el ámbito de los “lugares”, en toda América latina, la potencialidad de la autonomía local, de los municipios, vía la recaudación de impuestos, es muy limitada y restringida desde el propio centro político de la Nación. También la autonomía queda limitada por la escasez de los fondos que reciben, tanto desde la Nación como desde sus propias provincias o estados subnacionales. Por ello, nos preguntamos: ¿cómo se condice esta

situación con la promoción de los “territorios” por parte de la política nacional e internacional?, ¿realmente se está buscando una política de desarrollo desde los territorios? Si la respuesta es afirmativa, entonces resolver el problema de la coparticipación de impuestos constituye un verdadero desafío, un dilema a resolver, porque como iremos viendo, se trata de operar sobre las estructuras de poder de los territorios, y de la Nación como un todo.

Formas de participación de recursos entre órdenes de gobierno

- La distribución a favor de las provincias

La ley de Coparticipación 23.548/88 se estableció como régimen transitorio en la distribución entre Nación y provincias, aunque continúa hasta el presente por falta de consenso entre las jurisdicciones y la Nación para alcanzar otro sistema (y a pesar de que en las “disposiciones tran-

¹² Se suele justificar esta situación por los apremios fiscales que se encuentran ante el ajuste y la centralización de recursos. Pero también en algunos casos o algunos actores lo consideran actos de “voracidad tributaria”. Se trata de una disputa sobre si corresponde a los municipios, o no, crear nuevas tasas y tributos o si deben instrumentarse por parte de la Nación y las provincias otros mecanismos vinculados con la coparticipación (*La Nación* 15-12-05, *Clarín* 6-12-06). Por ejemplo, tras la crisis de 2001 los municipios de Buenos Aires han expandido aceleradamente la “tasa de abasto” que grava la entrada de algunos productos alimenticios por servicios de inspección veterinaria o sanitaria. Este gravamen se ha difundido también en otras provincias. Y otros nuevos tributos se están aplicando, como los que gravan los carteles de promoción al interior de comercios, las tasas para análisis bromatológicos e incluso se sostiene, que algunos se asemejarían a intentos de aplicar aduanas interiores (*La Nación*, 12-6-05)

Cuadro N° 1. Evolución de los coeficientes de distribución primaria (hasta 1973)¹ y régimen federal de coparticipación (en porcentaje)

Leyes	Período	Nación	Provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires
12.143 y 12.147	1935-1946	92,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	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
20.221	1973-1980	46,7	53,3 ²
	1981-1984 ³	48,5	51,54 ⁴
23.548	1988	42,3	57,7 ⁵

Notas: ¹Sistema de la ley 12.143 y de la ley 12.147. ² Incluye el 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal. ³Los fondos de coparticipación sufrieron un recorte destinado a la seguridad social. ⁴Incluye el Fondo de Desarrollo Regional (3%). ⁵Incluye Aportes del Tesoro Nacional.

Fuente: Legislación citada en Cetrángolo y Jiménez (2004: 126, cuadro 3).

sitorias” de la Constitución nacional de 1994 figuraba que debería establecerse un nuevo régimen de coparticipación antes de la finalización del año 1996).

Alberto Porto (2004, 19) sistematizó los antecedentes de esta ley y sostiene que hasta 1935 (cuando se dictó la primera ley de coparticipación, ver **cuadro N° 1**) no existía un régimen que definiera las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El primer antecedente legal fue el régimen de coparticipación vial que se inició en 1932 con el fin de estimular

el gasto provincial en líneas viales. El único mecanismo de transferencias estaba previsto en la Constitución nacional (art. 67, inc. 8) que atribuía al Congreso nacional la facultad de conceder subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no cubrieran los gastos ordinarios.

En el **cuadro N° 1** se observa que hubo un crecimiento de la distribución primaria a favor de las provincias, excepto en 1967-1972 (durante un gobierno de facto).

Sin embargo, Cetrángolo y Jiménez (ibid. 126-127) afirman

que estos crecimientos positivos para las provincias no se reflejan *en relación con el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación*:

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 [...] Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los grandes cambios experimentados por la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad ha sido una de las razones de 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 (cursiva nuestra).

De todos modos, Falleti (2004, 22) sostiene que la ley de Coparticipación 23.548 de 1988 fue un impulso descentralizador que brindó previsibilidad a las provincias, resultando una victoria de las provincias sobre el gobierno federal. Aunque acepta que en la Argentina se viene dando un alto nivel de descentralización del

gasto desde antes de que comenzara el proceso descentralizador (a mediados de la década de 1970) atribuyéndolo a una característica del funcionamiento federal, existente desde hace tiempo (en 1916, las provincias recaudaban y ejecutaban casi el 37% del presupuesto de la Nación y en 1935 recibían el 30% de la recaudación total)¹³.

La ley 23.548/88 introdujo importantes modificaciones, tanto en el sistema de distribución primaria (Nación y provincias) como secundaria (entre provincias). Respecto de la distribución primaria, se operó la mayor participación de las provincias en el reparto de los fondos desde 1935 y se amplió la cantidad de impuestos que integran la masa coparticipable. En relación con la secundaria, se abandonaron los coeficientes de distribución de la ley 20.221 (vigente entre 1973 y 1984 y que estaban vinculados con la población, su dispersión y las brechas de desarrollo entre provincias). Se utilizaron, en cambio, las distribuciones efectivamente realizadas entre 1985 y 1987; período en el que no existía legislación y en el cual el reparto se hacía según las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negocia-

¹³ A partir de 1993 los gastos corrientes provinciales (consolidados) representaron porcentajes variables entre un 33% a un 37% del total de gastos corrientes (nacionales - administración nacional y empresas del Estado- más provinciales). En 1999 el total de gastos corrientes ascendió a \$ 89.000 millones (66% Nación y 34% provincias), en el 2002 a \$ 95.300 millones (62% Nación, 38% provincias). Fuente Ministerio de Economía de la Nación, citado en Manzanal (2005, Anexo A3).

ción de los gobiernos y legisladores de las diferentes provincias, aunque siguiendo la base de la distribución heredada de la ley 20.221 (Cetrángolo y Jiménez; *ibid*: 126).

Cetrángolo y Jiménez (*ibid*: 127) realizan un análisis sobre la década de 1990 comparando, por un lado, la evolución de la recaudación tributaria y, por otro, la distribución de dicha recaudación. Sostienen que la primera siguió una evolución hacia la simplificación del sistema: con el crecimiento relativo de las recaudaciones del impuesto sobre el valor agregado -IVA-. La segunda, por lo contrario, fue cobrando "una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina... al concentrarse la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables, se ha desatado una puja por el destino de esos fondos y se ha alentado la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación..." (*ibid*: 127-128).

En la década de 1990 se observa en los aspectos de recaudación tributaria y distribución primaria lo siguiente: a) hasta 1992 un fuerte aumento en las transferencias a las provincias; b) un crecimiento de la participación de asignaciones específicas en el total de

las transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; c) a partir de 1992, las transferencias totales se mantuvieron constantes con independencia de los cambios en la recaudación total; y d) el reemplazo de los impuestos sobre la nómina salarial por tributos para el financiamiento de la Nación (*ibid* 128)¹⁴.

Otra característica del sistema fiscal argentino, según Falletti (*ibid*: 24) es *la falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gasto*, situación que restringe la autonomía de los gobiernos y que se expresa más agudamente en las provincias más pobres (Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja recaudaban en 1996 menos del 15% de sus presupuestos). En situación opuesta se encuentran las de mayor dinamismo económico (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) con alta correspondencia entre ambos rubros; el caso más destacado es Ciudad de Buenos Aires que recaudaba en 1996 el 92% de sus gastos¹⁵.

La descentralización, tanto la operada en el decenio de 1970 como la de los 1990, tuvo como objetivo del gobierno nacional modificar a su favor la relación financiera con las provincias y

¹⁴ Los autores se refieren a los montos de coparticipación de la década de los '90, que a partir de 1992 ronda una cifra variable entre los 9 mil y 10 mil millones de pesos convertibles y que antes de 1992 era poco más de la mitad de esa cifra (véase Anexo 1 en Manzanal, 2005).

¹⁵ Datos del Ministerio de Economía de la Nación aportados por Falletti (*ibid*).



Cuadro Nº 2. Aumento de la coparticipación entre 1990 y 1992

Coparticipación	1990	1992
	(millones de pesos)	(millones de pesos)
Coparticipación neta	4.810	8.846
Total recursos coparticipables	11.820	22.011

Fuente: Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994 (citado por Falleti, 2004: 8).

municipios, partiendo de gobiernos nacionales fuertes. Así sucedió, como ya señalamos, con la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria de la dictadura militar y con la de hospitales y educación secundaria del gobierno democrático de Menem. Transferencias que no contemplaron recursos específicos para atender el financiamiento de los servicios, ni diseñaron mecanismos compensatorios con anterioridad a las mismas (Cetrángolo y Jiménez, *ibid*: 119).

En relación con los recursos para la descentralización, Cetrángolo y Jiménez (2004, 119) sostienen que:

A diferencia de otros países, en la Argentina 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, 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.

Hemos comentado más arriba que la transferencia de servicios (educación y salud) de la década de 1990 se produjo en una coyuntura favorable para las provincias por el incremento de la recaudación de impuestos, esto puede verse en el **cuadro Nº 2** que muestra que el total de recursos coparticipables prácticamente se duplicó entre 1990 y 1992.

En cambio, el control fiscal se fue tornando cada vez más complejo, especialmente a partir de 1995 cuando la crisis social y económica se hizo más evidente (subrayada por el efecto de la crisis mexicana del "Tequila" de 1994). Entonces, el sistema de distribución de impuestos fue componiéndose a partir de: "múltiples 'remiendos', que han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde que se aprobó la ley de coparticipación" (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 128).

A partir de la crisis de 2001 y de

los acuerdos consecuentes, se estima que ha habido una fuerte mejora fiscal en las provincias por la concurrencia de tres factores: (i) menor pago de servicios de la deuda, (ii) caída en el nivel de remuneraciones y prestaciones de seguridad social, y (iii) aumento en la recaudación, resultante de la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria, *ibid*: 129).

En el **cuadro N° 3** aparece la evolución de las transferencias a las provincias en relación con el PIB nacional (a precios corrientes). En general, este indicador se mantiene casi constante en un valor superior al 5% durante casi 10 años (1993 a 2001). Se observa una participación promedio levemente superior en el trienio 1998, 1999 y 2000, resultado de la combinación de un aumento de los recursos coparticipados (1998 y en parte en 1999) y una caída del PIB (1999 y 2000, preanun-

ciando la crisis de 2001-2002). En 2002 cae significativamente (cerca de 1 punto y medio porcentual) como resultado de la crisis que eclosiona en diciembre de 2001 (entonces las transferencias se redujeron un 11% a valores corrientes respecto del año anterior y un 22% respecto de 2000)¹⁶.

En el primer trimestre de 2002, el PIB cayó un 24% (a precios constantes de 1993) con respecto a 2001. Su valor (216.849 millones de pesos) era semejante al de 9 años antes (primer trimestre de 1993: 216.370 millones de pesos). A partir de entonces comenzó la recuperación, registrándose 15 trimestres consecutivos de crecimiento hasta diciembre de 2005. Esta tendencia alcista superó a la que se dio en el ciclo anterior (IV trimestre 1995 a II de 1998 -MECON, 2006). En el último año la economía creció a razón del 9% anual (a valores constantes de 1993). En el cuadro se observa el crecimiento continuado del PIB a partir del año 2002 hasta fines de 2005¹⁷.

¹⁶ En el primer trimestre de 2002 se llegó al punto más crítico de la crisis. Sus antecedentes inmediatos fueron el quiebre institucional expresado en la caída del Presidente y sus 3 siguientes sucesores, la declaración del *default* el 23 de diciembre de 2001 y el fin de la convertibilidad el 6 de enero de 2002 -por ley de emergencia del Congreso con Eduardo Duhalde como Presidente y Jorge Remes Lenicov como Ministro de Economía-.

¹⁷ Esta expansión fue producto del empuje que el fin de la convertibilidad y la devaluación consecuente dieron al mercado externo e interno. Por un lado, se produjo una notable expansión de las exportaciones de bienes básicos, sostenida por el crecimiento de la demanda y los buenos precios de la soja. Por otro, se encarecieron las importaciones, dando un mayor margen de protección a la producción doméstica (la actividad industrial creció 52% desde el primer trimestre de 2002 hasta febrero de 2006 -MECON, *ibidem*). Pero además, esta política cambiaría no sólo favoreció la

Cuadro N° 3. Fondos coparticipados totales y Producto Bruto Interno (1993-2005)

Año	Recursos coparticipados a las provincias (en millones de pesos corrientes) ¹	PIB (en millones de pesos corrientes)	Coparticipación en % del PIB
1993	12.853	236.505	5,43%
1994	13.512	257.440	5,25%
1995	13.082	258.032	5,07%
1996	14.348	272.150	5,27%
1997	15.912	292.859	5,43%
1998	16.666	298.948	5,57%
1999	16.081	283.523	5,67%
2000	16.366	284.204	5,76%
2001	14.528	268.697	5,41%
2002	12.871	312.580	4,12%
2003	19.473	375.909	5,18%
2004	27.951	447.643	6,24%
2005	30.322	532.268	5,70%

Notas: ¹Para esta estimación no se incluyen los Aportes del Tesoro Nacional
 Fuentes: Elaboración propia. Fondos Coparticipables: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. PBI: Informes del Avance del Nivel de Actividad del Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

A partir del segundo trimestre de 2002 se obtuvo un superávit fiscal primario (que se viene manteniendo durante 18 trimestres consecutivos -hasta setiembre 2006-) y que alcanzó el valor inédito de \$ 7.857 millones en el segundo trimestre de 2004). Además, a partir de 2003, se operó un superávit en

el resultado global, que alcanzó un récord de \$ 11.630 millones en 2004 (MECON, *ibid.*)¹⁸.

Todo esto se expresa en *el aumento a partir del año 2003 de los recursos coparticipados a tasas más altas que las del propio crecimiento del PIB*. Por ello, desde entonces *la coparticipación*

competitividad nacional, sino también garantizó un fuerte superávit (en el cual las retenciones a las exportaciones representan dos terceras partes del superávit -*Clarín Económico*, 20 de marzo de 2005).

¹⁸ El "resultado primario" corresponde al sector público no financiero, base caja, y son los ingresos menos los gastos antes del pago de la deuda. El "resultado global" se calcula después del pago de la deuda.

alcanzó los valores (absolutos y relativos) más altos de toda la serie, como puede verse en el cuadro N° 3.

Sin embargo, también en años recientes al igual que a fines de la década de los '90, se observa un persistente proceso de concentración de fondos en la Nación, favorecidos por el propio crecimiento y por la creación de nuevos tributos especiales que quedan por fuera de la masa coparticipable, total o parcialmente, como está sucediendo con el impuesto al cheque y los aranceles a las exportaciones.

La mayor masa absoluta de fondos que reciben las provincias, producto del sostenido crecimiento de la economía nacional, sirve para ocultar y/o postergar demandas y conflictos, a pesar de las repetidas situaciones de inequidad y discrecionalidad entre provincias. Pero el conflicto resultante de la centralización de fondos del presente está en plena efervescencia y aparece repetidamente mencionado a través de los medios de difusión¹⁹.

La ausencia de una ley de coparticipación consensuada, que imponga transparencia a la distribución de la totalidad de los recursos federales se podrá seguir prolongando, seguramente, mientras el país siga creciendo a tasas tan

significativas. Sin embargo, es paradójico, pero éste es el mejor momento, el más oportuno, para gestar un acuerdo nacional equilibrado y sin las urgencias y distorsiones existentes cuando la recesión comienza a afectar los campos social, económico y político. Se trata de una decisión política, una voluntad política interesada en transformar la herencia socioeconómica que la crisis de 2001-2002 dejó al descubierto. Esa voluntad de verdadera transformación de lo político - institucional aún sigue ausente.

- La distribución a favor de los municipios

Los regímenes de coparticipación municipal determinan la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de las provincias tienen jerarquía constitucional: las cartas magnas provinciales prevén que los ingresos municipales se constituyan con recursos provenientes de la Nación (principalmente de la ley de Coparticipación Federal 23.548) y de las respectivas provincias y disponen que una ley provincial específica determine su aplicación (DNCFP; 1999:10). Y de hecho, hay tantas realidades como jurisdicciones subnacionales existen en la Argentina.

¹⁹ Al respecto *Clarín* titula: "Provincias con apremios fiscales y atadas a una caja que maneja Kirchner" (30-5-06); "Tasas municipales: el Estado se cree unitario" (21-3-06). "Los gobernadores están cada vez más dependientes de la Casa Rosada... porque la Nación está manejando más plata y crecen menos los ingresos propios" (18-7-06)

Los recursos que reciben los municipios (al igual que lo que sucede con los de las provincias) se reparten según una distribución primaria y una secundaria. En general la distribución entre municipios se basa sobre criterios devolutivos (en proporción a la población, a la recaudación de determinados impuestos provinciales en los respectivos ejidos, etc.) En ningún caso se utilizan parámetros que midan la eficiencia en el desempeño de las funciones (DNCFP; *ibid*:14).

Los recursos que las provincias distribuyen provienen de las siguientes fuentes: a) recursos de la coparticipación nacional; b) impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor); y c) regalías. Asimismo, en muchas provincias hay un porcentaje de asignación de la masa coparticipable destinada a la constitución de fondos especiales para la asistencia a municipios ante eventuales problemas (fondos que en algunos casos son reintegrables -Río Negro- y en otros no -Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Tucumán-). También hay fondos con destinos específicos (inversiones en trabajos públicos y equipamiento -Córdoba, Catamarca, La Pampa y Río Negro-). En el caso de Córdoba hay un fondo para el financiamiento de la descentralización de servicios. Otras formas de relación provincias-municipios son los Aportes del Tesoro Provincial -ATP- que como los

ATN son asignaciones de recursos en forma discrecional (por acuerdos entre partes, en general sin difusión, ni transparencia a otros actores interesados). Otras provincias (Río Negro, Neuquén y La Rioja) garantizan un nivel mínimo de transferencias. También están los fondos no reintegrables y los préstamos que suelen terminar convirtiéndose en ATP. Para la realización de obras públicas algunas provincias hacen convenios con sus municipios por los cuáles aquéllas aportan los fondos y éstos la administración de las obras (DNCFP; *ibid*:15).

La transferencia de los fondos a los municipios se realiza en todos los casos en períodos no mayores a los 30 días desde su ingreso a las cuentas provinciales. De todos modos existen diferencias (DNCFP; *ibid*:13).

Si bien muchos municipios (desde las reformas de las constituciones provinciales) adquirieron autonomía y la facultad de dictar su propia carta orgánica, la mayoría no tiene capacidad tributaria para recaudar impuestos. En los que la tienen está restringida a algunos impuestos que antes recaudaba la provincia, así sucede en los municipios de Córdoba -automotores- Chaco, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego -inmobiliario y automotores- y Chubut -que agrega ingresos brutos a estos dos últimos-. De todos modos, la capacidad tributaria no redundaría necesariamente en un

aumento de recursos financieros para los municipios porque generalmente no cuentan con estructuras administrativas adecuadas para cumplir esta función y, asimismo, cuando esta capacidad tributaria se otorgó en provincias pobres (Chubut, Chaco) el resultado ha significado una disminución de recursos (Smulovitz y Clemente, 2004: 46).

Un dato de interés que presentan Smulovitz y Clemente (ibid: 50) a partir de información para el año 1997 es la diferencia en el promedio de recursos per cápita que reciben las provincias y los municipios de las transferencias desde la Nación:

Mientras el promedio de recursos per cápita de origen nacional que reciben las provincias es de \$ 827 el promedio de recursos per cápita que reciben los municipios de las provincias es de \$ 159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenido en el nivel provincial.

Y si bien las provincias tienen libertad para decidir los montos a transferir a los municipios, la diferencia de más 5 veces entre un nivel y otro permite inferir *el mode-*

rado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal (ibidem, cursiva nuestra).

Aun así, durante la década de 1990 se ha operado un continuo aumento de las transferencias totales a municipios, con la única excepción del año 1995 que reflejó una caída asociada con la crisis del Tequila, llegando a triplicarse entre 1989 y 1998 (de \$ 1.217 a \$ 3.647 millones, respectivamente -DNCFP; 1999:55)²⁰. También en el mismo lapso aumentó el porcentaje transferido a los municipios respecto del total de recursos coparticipables (de 15,7% a 18% con un máximo en el año 1993 de 19%). Esto es más significativo si se tiene en cuenta que los recursos que conforman la masa coparticipable se incrementaron en el período un 161%²¹.

Finalmente, cabe mencionar que la descentralización de recursos hacia el nivel municipal fue muy limitada a pesar de que las transferencias totales a municipios se triplicaron entre 1989 y 1998 y que los recursos que conforman la masa coparticipable municipal se incrementaron en el período más de una vez y media (en verdad muchos más recursos fueron a las

²⁰ Información provista por la DNCFP (1999), incluye ATN y ATP. No hemos podido actualizar esta información al presente. En la página de la DNCFP la información provista sólo llega hasta el año 2000 (previo a la crisis) y los valores son similares a los de 1998: \$ 3.653 millones en 2000 y \$ 3.435 en 1999. (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/esquema_ahorro_m/esquema_ahorro.htm)

²¹ Al respecto, véase un artículo de la dirigente del Partido Radical, Margarita Stolbizer titulado "Tasas municipales: el Estado se cree unitario" (*Clarín* 21-3-06).

provincias y quedaron en las administraciones centrales sin distribuirse en el nivel municipal).

En realidad, debe concluirse que en contextos de centralización de recursos (histórica y actualmente presentes en América latina y hegemonizados por el Estado nacional -y en el nivel subnacional, por el provincial o estadual-) el que queda indefenso es, como siempre, el más débil, en este caso el municipio, que se ve obligado a litigar y/o negociar con unos y otros para obtener partidas extra o bien aplicar tributos y tasas, no siempre legales. Es, además, el que tiene que “dar la cara” ante la población, no sólo la careciente sino la que cuestiona y se resiente con nuevas imposiciones fiscales.

Reflexiones finales

En este trabajo nos hemos detenido en los aspectos financieros vinculados con la descentralización y la coparticipación de impuestos que se vienen operando desde la década de 1990 en la Argentina. La información muestra una descentralización del gasto y una centralización de los ingresos. Una centralización a favor de la Nación (en el caso de los recursos nacionales) y de las provincias (en el caso de los provinciales) y siempre en perjuicio del nivel municipal.

La Argentina es en América latina un caso extremo por el tipo de

descentralización operada en los años '90 (como así también por sus desregulaciones y privatizaciones). No se destinaron fondos especiales (o estuvieron muy condicionados) a las nuevas funciones (salud y educación) asumidas por las provincias y resultantes de la descentralización.

Por otra parte, si bien, las transferencias hacia las provincias se fueron incrementando (tanto en las primeras décadas de los años 90 como entre 2003-2005) en valores absolutos y en relación con el PIB, se trata de mejoras relativas. Tanto provincias como municipios, si bien reciben más cantidad absoluta de fondos es menor en relación con el total de recursos disponibles, resultando la Nación la principal beneficiaria de los incrementos operados de las recaudaciones tributarias.

Resulta muy significativo señalar, que estos procesos, que en definitiva significan mayor centralización de los ingresos en el orden nacional, también suceden en varios otros países latinoamericanos (el Brasil, Colombia, México). En realidad se observa, repetidamente en Latinoamérica, una primera etapa de avances en la autonomía e independencia de las entidades subnacionales (en general al promediar la década de los '80 y primera mitad de la década de los '90) y luego un período en que el “centro” comienza a aumentar su control sobre los territorios. Las razones deben

buscarse en la aplicación del ajuste fiscal y macroeconómico (segunda mitad y fines de los años '90). Pero también, responden a los intereses de sectores políticos y empresarios que buscan incrementar su participación y uso discrecional de la mayor masa de recursos transferidos, bajo el argumento de la necesidad de "ordenar las cuentas fiscales locales" o "poner orden y seguridad" en dichos territorios.

Lo anterior es contradictorio con las propuestas de desarrollo territorial hoy ampliamente promovidas en toda América latina. Porque en realidad, la centralización o recentralización constituyen un retroceso en los procesos de independencia y autonomía de la gestión local.

Las modalidades asumidas de mayor centralización, ajuste o control de los recursos se ejercen restringiendo o condicionando las transferencias de fondos, disminuyendo los montos o los porcentajes de distribución, o manipulando el sistema tributario a favor del financiamiento del "centro" (sea nacional o provincial). Es común, a varios países latinoamericanos, que los tributos más importantes por su monto y regularidad de recaudación (IVA, ganancias, rentas) estén bajo el control exclusivo de la Nación (o Federación) que según las circunstancias modifica las normativas de su administración y formas de participación. Asimismo, se repite que es el nivel

central el que controla el manejo de fondos de libre disponibilidad (recursos que, según la norma legal que los rige, se crean para afrontar emergencias o circunstancias particulares en los ámbitos subnacionales). Estos se administran según el criterio de cada gobierno central, con discrecionalidad y por fuera de la regulación que dicta el sistema de "coparticipación", permitiendo constituir una "caja" utilizada para los manejos poco transparentes de la "política" (ayudar a los "amigos" y doblegar voluntades de díscolos y opositores).

Estos antecedentes, tan actuales, nos llevan a dudar sobre la posibilidad de que se gestione y promulgue una nueva ley de coparticipación. Que esto suceda en ciertos contextos políticos parece más una quimera que un dilema o un difícil rompecabezas a resolver. Bajo gobiernos nacionales (e incluso provinciales) con un ejecutivo fuerte, el manejo discrecional de los fondos públicos es un pasaporte para acrecentar el propio poder, sin interferencias externas. Con el dinero es posible manipular actores y someterlos al arbitrio de las voluntades y acuerdos espurios entre gobernadores y políticos de turno. En un contexto de estas características, los actores y políticos que ejercen el poder no pueden estar interesados en acordar una ley de coparticipación, que determine y blanquee lo que cada uno recibe, porque eso significa quitarles uno de

los instrumentos más poderosos de su poder. ¿Cómo es posible, entonces, dictar una ley para promover un desarrollo territorial alternativo bajo estos contextos de complicidades y ocultamientos?

Creemos, que otras cuestiones deben ser modificadas antes, para lograr leyes que incorporen la transparencia en la gestión, la rendición de cuenta de recursos y gastos, y la difusión y publicidad de las acciones públicas (debería exigirse la publicación en Internet de todos los contratos del Estado nacional y de los estados provinciales y de todos los convenios y acuerdos con y entre gobernadores).

Bajo formas dolosas de manejo del Estado y de la cosa pública no se logrará una ley de coparticipación de avanzada. Es decir, que se constituya en un pilar, un instrumento, para el desarrollo territorial de los lugares, de los ámbitos locales y de las nuevas regiones singulares, resultantes de la globalización.

Un futuro con inclusión social y económica exige una transformación social y política; una nueva construcción practicada en forma conjunta por los actores mayoritarios de la sociedad desde el territorio, los ámbitos locales, los lugares; el ejercicio de nuevos roles y valores asociados con la solidaridad y el rescate de la cultura y de las identidades (sean étnicas, de género, de generaciones, de

ámbitos espaciales); la consolidación de la participación organizada cuya meta sea la autogestión de los territorios, donde esa misma ciudadanía vive y trabaja.

Como vemos, lo señalado hasta aquí no condice con el consenso generalizado, tanto desde los Estados nacionales como desde los organismos de financiamiento internacional, con la simple propuesta de promover un desarrollo desde los "territorios", los "ámbitos locales", los "lugares", de cada país o región particular sin más. Es decir, sólo pretendiendo generar sinergia, articulaciones entre actores y organizaciones, pero sin modificar las estructuras de poder, políticas, económicas y sociales del presente.

Promover políticas territoriales, de fortalecimiento de los "territorios", como opción para posicionarse competitivamente y enfrentar la pobreza, obliga a instrumentar formas de organización territorial donde los ámbitos locales cuenten con mayor poder político y económico.

Entre otras cuestiones, implica procesos de descentralización de los ingresos, donde el "centro" distribuya más y mejor a favor de los ámbitos subnacionales. Específicamente, más recursos hacia los municipios y con mayor transparencia. Es decir, que los recursos a distribuir no dependan de los acuerdos y arreglos entre partes, sino de leyes de coparticipación consensuadas y acordadas con-

juntamente (tanto nacionales como provinciales). Es necesaria una ley nacional consensuada con las provincias y leyes provinciales simultáneas consensuadas con los municipios.

Éstas deberían incorporar *todos* los impuestos (creados y a crearse en el futuro, nacionales y provinciales, según el caso). Leyes que contemplen criterios objetivos de distribución, basados sobre la solidaridad hacia las áreas más pobres, la magnitud de población y la eficiencia en la correlación entre ingresos y gastos, o en la generación de ingresos, la aplicación del gasto y la recaudación local. Leyes con criterios universales en la incorporación de impuestos, que se constituyan, si no en el único, en el principal instrumento de distribución de recursos hacia las unidades subnacionales (tanto provincias como municipios). Leyes de estas características dan previsibilidad y transparencia a la gestión nacional, provincial y municipal y son el modo de alcanzar eficiencia en la gestión, tanto pública como privada. Y por supuesto que *deberían ser un instrumento central en toda política de desarrollo territorial, de fortalecimiento institucional y de consolidación de tramas y redes locales.*

Sin embargo, nos preguntamos, ¿transformar la realidad de los ámbitos locales, no implica refundar la Nación toda? Porque de esto se trata si, como el desarrollo territorial sostiene, se requieren

gobiernos locales fuertes, que participen en tramas territoriales, que coloquen a los respectivos territorios en posiciones competitivas entre sí y hacia el mundo globalizado. Precisamente, aquí está el dilema del desarrollo territorial, su disyuntiva, ¿hasta dónde es posible operar “al enfermo”?, ¿hasta dónde transformar a los distintos Estados, órdenes gubernamentales, al país todo?. Encaminar la gestión por los senderos postulados por el desarrollo territorial (fortalecimiento institucional, transparencia en la gestión, participación ciudadana, con el que una gran mayoría puede coincidir) *resulta una quimera*. Porque no condice con el propio ejercicio de la hegemonía del poder, o ¿acaso los que ejercen el poder hegemónico lo delegarán a favor de la ciudadanía de los territorios, en beneficio de la trama del conjunto de sus actores locales? Creemos, por lo contrario, que *mientras las transformaciones políticas, sociales, económicas e institucionales necesarias no sean exigidas desde los propios territorios, producto de procesos sociopolíticos originados desde las “bases”, por el avance de los reclamos de la ciudadanía, de movimientos sociales, nuevos o existentes, a favor de un nuevo modo de hacer “política”* este dilema del desarrollo territorial, entre mantenimiento del *statu quo* y transformación radical de la política, persistirá. O bien el desarrollo territorial en los términos así enunciados es sólo una quimera.

Siglas

- ATN: Aportes del Tesoro Nacional
ATP: Aportes del Tesoro Provincial
BID: Banco Interamericano de Desarrollo (IADB en inglés)
BM: Banco Mundial
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ONG: Organizaciones no Gubernamentales

Bibliografía

- BENKO, G y LIPIETZ, A. (1997) *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, Valencia.
- BOSCHERINI, F. y POMA, L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la Cepal* 84, Santiago de Chile.
- DNCFP (1999) *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Buenos Aires.
- EATON, Kent (2001), *Descentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999*, in *Latin American Studies* 33, p. 1-28, Cambridge, UK.
- FALLETI, Tulia (2004b). "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas", Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.

- FALLETI, Tulia (2004). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14^a ed., IIED, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (2005) "Descentralización, transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. El caso argentino", mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia y Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo local para la paz -GTZ-, Bogotá , 12 y 15 de abril.
- MANZANAL, M., GARCÍA, A. y VILLARREAL, F (2006) "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México", mimeo presentado a IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), 16 al 19 de mayo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2006). "Argentina: indicadores económicos", Buenos Aires, TU<http://www.mecon.gov.ar>UT, 30-3-2006 y 11-12-2006
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio BERDEGUÉ (2004) "Desarrollo Territorial Rural". En Echeverría, R. *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. En: TUwww.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarrolloterritorialrural.pdfUT.
- SMULOVITZ, Catalina y CLEMENTE, Adriana (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", Clemente, A. y Smulovitz, C., comp. Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14^a ed., IIED, Buenos Aires.