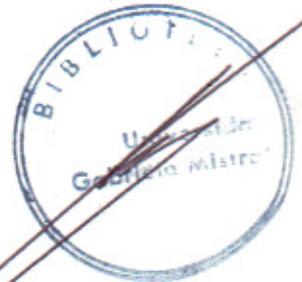


ME. 100
(1001)
1998

M 1521 e-o

UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL
Departamento de Economía y Administración

COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA



Prof. Guía: José Yañez
Alumno: Leonardo De Alencar L.

Diciembre de 1998

AGRADECIMIENTOS.

Para la realización de esta tesis, quiero agradecer su tiempo y dedicación a mi profesor guía José Yañez, así como también a las personas que fueron muy importantes en el desarrollo de la investigación y facilitación de información como: José Alberto Picado, Antonio Soruco y Javier Torrez Goitia.

En especial quiero agradecer a mi familia, que con su amor y fuerza me motivaron a completar con éxito mis años de estudio.

INDICE



- Introducción.....	1
1.- La Descentralización de las Finanzas públicas en su aspecto teórico.....	4
1.1 Fundamento teórico.....	6
1.1.1 La descentralización y la asignación del gasto social.....	6
1.1.2 La descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil...	9
1.1.3 La descentralización y la movilidad de los consumidores.....	11
1.1.4 Consideraciones de la descentralización.....	15
1.2 La coparticipación en su aspecto teórico.....	17
1.2.1 Definición del sistema de coparticipación.....	17
1.2.2 La coparticipación y su teoría.....	18
1.2.3 Ventajas del sistema de coparticipación.....	25
1.2.4 Limitaciones del sistema de coparticipación.....	26
1.2.5 Consideraciones del sistema de coparticipación.....	28
2.- Federalismo, unitarismo y la descentralización tributaria en su aspecto práctico.....	30
2.1 Conformación política de un estado unitario y un estado federal.....	30
2.1.1 Estado Federal.....	30
2.1.2 Estado unitario o centralizado.....	31
2.2 Finanzas públicas: concepto y funciones.....	32
2.3 Funciones y gastos de los distintos niveles de gobierno.....	34
2.4 Imposición a distintos niveles de gobierno.....	38
2.5 Sistemas de coordinación de los distintos niveles de gobierno.....	43
2.5.1 Necesidad de coordinación.....	44
2.5.2 Objetivos.....	44
2.5.3 Formas de coordinación.....	46
3.- Coparticipación y relación entre los distintos niveles de gobierno.....	57
3.1 Coparticipación y relación de Nación a provincias o regiones.....	57
3.2 Coparticipación y relación de provincias o regiones a municipalidades....	59
3.2.1 Autonomías municipales.....	60

3.3 La coparticipación en un estado federal: caso República Argentina.....	63
3.3.1 Sistemas de coparticipación de impuestos en la República Argentina.....	64
3.3.2 Análisis de las etapas de coparticipación en la República Argentina.....	71
3.4 La coparticipación en un estado unitario: caso República de Bolivia.....	85
3.4.1 Primer régimen de coparticipación.....	85
3.4.2 Segundo régimen de coparticipación.....	87
3.4.3 Ley de Participación Popular (1551).....	89
3.4.4 Análisis final del proceso de coparticipación aplicada en Bolivia.....	95
4.- Conclusiones y recomendaciones.....	99
4.1 Consideraciones para la coparticipación en un estado Federal y Unitario.....	100
- Bibliografía.....	103
- Anexos.....	105

Introducción.

Las circunstancias económicas que actualmente se están presentando en el mundo entero y principalmente en la región, exigen a los países tender a una mayor eficiencia tanto en el aspecto económico como administrativo. Es así, que los actuales gobiernos de nuestros países deben poner un mayor esfuerzo en el mejoramiento de sus funciones, no sólo para crear un país que pueda competir en los mercados internacionales, sino, para crear un mayor bienestar al conjunto de ciudadanos que lo conforman. Este último debe ser un imperativo en el que los gobiernos deben trabajar constantemente, y no dejar que las preferencias políticas atenten contra éstos.

En los países de la región aún en vías de desarrollo, uno de los problemas más difíciles de afrontar es el de extrema pobreza, el que tiene principal origen en las áreas rurales de nuestros países. Un factor que puede explicar estos hechos es que no se da los recursos necesarios a las zonas más necesitadas del país, y se asigna mayor importancia a las capitales principales. Lo que genera poca igualdad de oportunidades en los ciudadanos para que puedan por si solos mejorar sus circunstancias de vida.

Es en este contexto que la presente tesis propone mecanismos para crear una mayor eficiencia en el manejo de recursos del estado para un mayor bienestar de los ciudadanos del país, y tender hacia una mejora en la igualdad de oportunidades. Para ello presento el análisis de uno de los mecanismos de coordinación intergubernamentales que puede ayudar a mejorar la situación antes explicada. El sistema presentado aquí es el de **coparticipación tributaria** el que ha sido aplicado en una cierta cantidad de países del mundo entero y principalmente de la región.

Con el presente trabajo se pretende entrar en un análisis a fondo del sistema destacando sus aciertos y sus limitaciones y cómo se podría hacer frente a las últimas. El **objetivo principal** del trabajo es poder aclarar si éste sistema de coordinación es útil (en un Estado Federal así como en un Estado Unitario) desde un punto de vista práctico, y si ayuda a combatir eficientemente el problema de la marginalidad de algunas áreas del país, dando opción a que se mejore la igualdad de oportunidades para los ciudadanos.

Es fundamental para la investigación distinguir entre un Estado Federal y otro Unitario, por que el proceso de descentralización en ambos es distinto, principalmente por

las diferencias de estructura y división política. Las que causan que el sistema de coparticipación tenga resultados diferentes, como se verá en el desarrollo.

Para la investigación de esta tesis se recurrió a personajes importantes que fueron partícipes en el proceso de coparticipación o por lo contrario personas que están muy relacionadas con la materia fiscal, en los respectivos países en que se hizo la investigación (Argentina y Bolivia), así de esta manera se obtuvo información muy relevante para el desarrollo de este trabajo. La información obtenida proviene de estudios y documentos que en la mayoría fueron presentados al ministerio respectivo para el análisis y discusión del tema de coparticipación. Así como documentos elaborados por distintos organismos internacionales el que hacen referencia a temas que están relacionados con la presente tesis.

Para el desarrollo del tema en si, primeramente se optó por un proceso de entendimiento del tema, para lo cual se recurrió a entrevistas personales con personas, como mencioné, que estuvieron allegadas al proceso de descentralización y coparticipación principalmente en Bolivia y en Argentina.

Posteriormente, con la información recolectada de ambos países se prosiguió al análisis e investigación del tema profundamente.

En el presente trabajo se abordó el tema desde un punto de vista teórico, empezando con los fundamentos de la descentralización de las finanzas públicas y siguiendo con el análisis de la coparticipación, con sus ventajas y desventajas.

En el capítulo segundo se empezó un análisis del objetivo principal de la tesis, se hace una diferenciación entre estados federales y unitarios, con sus respectivas características y se desarrolla un tema más práctico; las finanzas públicas, esto con el fin de crear una introducción necesaria al tema principal. En este capítulo se analiza cuales son las funciones y gastos que deben tener o asignarse a cada nivel de gobierno y cuáles son los impuestos que se deben cobrar por cada jurisdicción. Para terminar con los diferentes sistemas de coordinación intergubernamentales y su aplicación.

El último capítulo desarrolla el tema de coparticipación en lo práctico, empezando con la coparticipación y relaciones entre distintos niveles de gobierno, y terminar con un análisis de la coparticipación en un Estado Federal como es el caso de la República de Argentina y un Estado Unitario, como es el caso de la República de Bolivia.

De esta manera se termina el análisis del tema, tratando de generar ideas y sugerencias importantes en lo que se denomina el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

El principal mensaje; Es un imperativo que los actuales gobiernos se preocupen por el desarrollo no solo económico, sino también del desarrollo social del país. Es así, que es necesario que se utilicen mecanismos que descentralicen los ingresos del estado (especialmente los tributarios), esto con el objetivo principal de dar mayor participación a los ciudadanos y de esa manera fortalecer la democracia en nuestros países.

Hipótesis

La presente tesis expresa una posición sobre el tema de coparticipación tributaria o descentralización de los ingresos del estado. Es mi suposición, que por medio de este sistema de administración de los recursos del estado, la calidad de los distintos bienes y servicios públicos serán mejor dotados. De esta manera podemos hablar de que este sistema crea una inversión pública más eficiente, en el que los principales participantes son los beneficiados, los ciudadanos, fortificando de esta manera la sociedad civil y afianzando un proceso de democratización en los países. Es fundamental entender que a pesar de argumentar a favor de crear un proceso de autonomía de las municipalidades, es necesaria la relación del nivel central y municipalidades, esto significa tener un método de control de la inversión municipal.

CAPÍTULO 1: **La descentralización de las Finanzas públicas en su aspecto teórico.**

Dos conceptos son clave en la comprensión de la problemática suscitada por las relaciones entre estado, planificación y población; estos son la Desconcentración y la Descentralización del poder para gobernar, legislar, administrar justicia y elegir representantes políticos.

Existen órganos supremos sobre los cuales recae constitucionalmente la responsabilidad de ejercer los poderes del Estado. El Presidente de la República asume el mando del Poder Ejecutivo; el Congreso Nacional asume el Poder Legislativo y la Corte Suprema de Justicia es la instancia máxima del Poder Judicial. Obviamente que no sería posible atender todos los asuntos que conciernen a todos los habitantes de un país, esparcidos en un amplio territorio, con tan sólo las personas cercanas a quienes son, por mandato de ley, los titulares en cada caso.

En otras palabras, no es administrativamente viable, ni éticamente factible que una sola persona o un grupo de personas adopten las decisiones de gobierno, juzgue todos los casos, dicte todas las leyes y disposiciones o defina las condiciones y resultados de las elecciones políticas. Dentro del interior de la república se deberán definir claramente instancias de poder en las cuales se pueda resolver asuntos que conciernen directamente a la comunidad. Los poderes públicos, por exigencia de la misma evolución social y el desarrollo económico de la nación se deben desconcentrar y descentralizar.

Generalmente se define “desconcentración” como el proceso por el cual se traslada, por vía de delegación, los niveles de atribuciones y decisiones de gobierno o de resolución y aprobación. Por otro lado la “descentralización” se define como el proceso por el cual la ley crea nuevas personas jurídicas dentro del propio Estado, las cuales tienen autonomía política y administrativa con respecto al gobierno y que la misma ley de creación les

reconoce hasta un determinado nivel. La desconcentración y la descentralización de los poderes del Estado son conceptos que denotan aproximación entre la persona que adopta la decisión y el lugar o escenario en el que se debe actuar; esto es, que allí donde existe un problema exista también un órgano capaz de adoptar, autónomamente la solución requerida.

Cuando desde la capital de la República, cada ministerio crea sus propias oficinas regionales y zonales y aparecen las llamadas "empresas públicas" o "instituciones públicas Descentralizadas" se suele afirmar que se está desconcentrando y descentralizando. Eso es cierto, pero es necesario saber que a pesar de esto la aplicación de estos conceptos se lo efectuó con un criterio centralista, en la medida en que las autoridades nacionales conserven el poder.

Esto significa que pueden aparecer oficinas dependientes de los órganos que conforman el poder ejecutivo, pero sin que ostenten ninguna capacidad resolutive, limitándose simplemente a canalizar los problemas a instancias superiores.

Por otro lado, la creación de una institución pública autónoma, con personería jurídica de acuerdo a la ley es una forma de separar el conjunto de las funciones de las autoridades de gobierno, algunas funciones específicas para que éstas sean ejercidas con criterio empresarial y comercial, la autoridad de gobierno no puede actuar con criterio de lucro para resolver una cuestión que exige dirimencia.

La descentralización, en este caso, permite crear una entidad con personería jurídica distinta a la del gobierno central a fin que pueda actuar, dentro del campo de la promoción del desarrollo con un criterio empresarial y de acumulación de excedentes a fin de disponer de mayores recursos.

Pero esta descentralización, que es positiva y por lo tanto necesaria en todo estado moderno, no necesariamente significa mayor autonomía regional. Las empresas públicas descentralizadas son de alcance nacional, lo cual obliga a que la gerencia de estas instituciones esté en manos de autoridades que adopten decisiones para todo el país.

Por lo tanto, no pueden entenderse desde el aspecto puramente funcional el traslado de los niveles de decisión central y superior a los inferiores niveles de una organización o a nuevas entidades con personería jurídica. Es necesario e imprescindible añadir el aspecto territorial o mejor dicho, el proceso de desconcentración y descentralización es únicamente

válido si se desenvuelve buscando una repartición territorial del sector público a fin de que los niveles de decisión estén cada vez más próximos a las localidades, distritos, provincias y regiones; es decir a la propia población. Esto es adoptar el criterio regionalista de desconcentración y descentralización.

1.1 Fundamento teórico.

Varios documentos de las instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han sido enfocados con el objetivo de promover un mejoramiento en la administración del estado en Latino América, en este contexto surgen temas de mucha importancia y sobre todo de mucho debate. Entre los temas más sobresalientes se encuentra el de la *descentralización* del estado, que cumple varios objetivos, entre ellos está el de fortalecer la democracia y participación de las personas en la decisión de inversión del estado. Algunos documentos fueron un poco más allá y proponen la distribución de los ingresos del estado hacia las alcaldías, municipalidades, etc. Es decir, de esta manera se les da a todas las instituciones locales la autonomía necesaria para velar por sus propios intereses para el beneficio de la sociedad local, a este proceso se lo conoce como *coparticipación*.

Para abordar el tema de la coparticipación tributaria es necesario referirse primeramente al significado, importancia y consideraciones de la descentralización como proceso de modernización del estado, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil y como instrumento de mejoramiento en la gestión pública y la asignación del gasto social.

1.1.1 La descentralización y la asignación del gasto social.

Es sabido que el estado se convierte en un principal actor cuando se trata de estabilización, asignación eficiente de recursos y distribución del ingreso. A estos tres roles del estado se los conoce como las funciones que debe seguir éste para cumplir su papel económico.

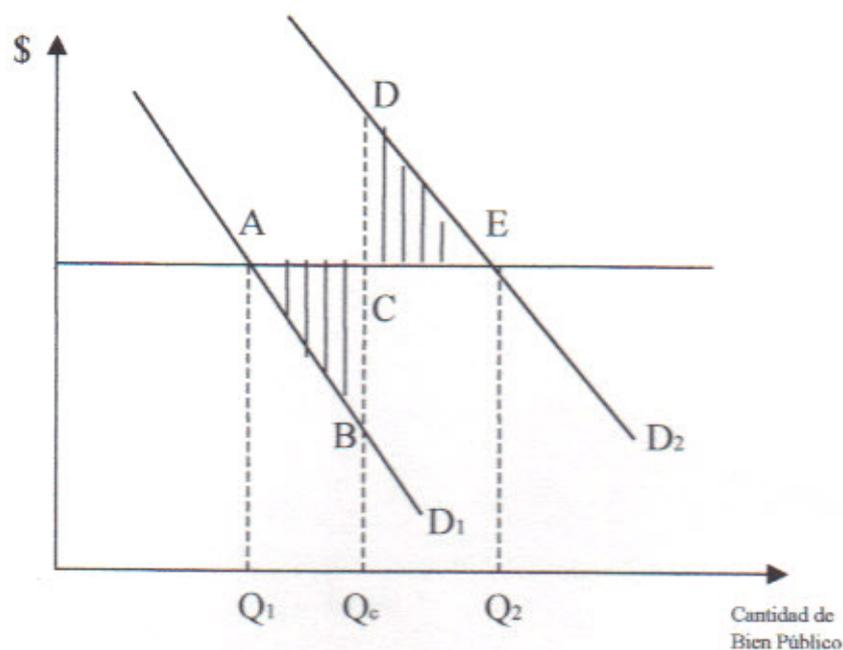
La función distribución y estabilización son aspectos que deben dejarse al nivel central del estado para que este los maneje de la mejor manera. Es en la función asignación

que el estado debe realmente descentralizarse y de esta manera dejar que sean los gobiernos locales los que vean la mejor manera de asignar los recursos en sus respectivos territorios.

La descentralización consiste en que el gobierno central entrega a las autoridades más pequeñas (municipios, provincias, regiones) la autonomía en la toma de decisiones acerca de materias delimitadas que define la autoridad.

La eficiencia de este concepto es algo que fue muy debatido en el pasado, ahora está claro que existen funciones en que los gobiernos locales son mucho más eficientes que el gobierno central, un ejemplo son los bienes públicos locales. Esto principalmente por que ellos están mucho más cerca del problema entonces lo perciben mejor y por lo tanto lo afrontan de una mejor manera, comparado con alguien que no tiene la suficiente información de las necesidades de un sector en particular. Es en este sentido que Oates desarrolló el teorema siguiente:

"Para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme para todas las jurisdicciones". Las ganancias de bienestar de las decisiones públicas descentralizadas se los puede apreciar en el siguiente gráfico:



En este sencillo esquema la población se divide en dos grupos. Para facilitar el análisis se supuso que la función de demanda por un bien público es idéntica para todos los individuos en cada uno de los grupos, pero la demanda difería entre los grupos. Todos los individuos del grupo uno tienen la demanda D_1 y todas las personas del grupo dos tienen la demanda D_2 . Se asumió que el servicio público es ofrecido a costos constantes por unidad de producto.

El nivel de producto preferido por las personas en el grupo (localidad) uno es Q_1 y el de las personas en el grupo (localidad) dos es Q_2 . En un sistema de gobierno centralizado se entregaría un nivel único y uniforme de bien público tal como Q_c .

Dado un costo de producción constante igual a OP , es posible establecer para ambos grupos el monto de la pérdida de bienestar proveniente de la decisión centralizada. La pérdida de bienestar para el grupo uno equivale al área del triángulo ABC y ella se deriva del hecho que estas personas deben consumir una cantidad de bien público mayor a la deseada. El consumo excesivo, $Q_c - Q_1$, le reporta a los consumidores del grupo uno un beneficio inferior al costo. La pérdida de bienestar para el grupo dos corresponde al área

DCE y esta proviene del hecho que estos individuos deben consumir una cantidad de bien público inferior a la deseada. El consumo deficitario, $Q_2 - Q_c$, le significa a los individuos sacrificar un beneficio superior al costo de producir dichas unidades de producto. De esta manera se demuestra que la asignación de recursos determinada centralizadamente es ineficiente con respecto a aquella que se podría establecer descentralizadamente.

Es importante mencionar algunas consideraciones:

- La magnitud de la pérdida de bienestar depende del grado de homogeneidad de las preferencias de los individuos. Grupos heterogéneos sufrirán pérdidas de bienestar mayores de una decisión centralizada.
- El tamaño de la pérdida, medida a través de los excedentes de los consumidores, se relaciona inversamente con la elasticidad precio de la demanda. Cuanto más Inelástica es la curva de demanda, más grande es el área sombreada.
- Si existen economías a escala en la producción del bien, entonces el costo unitario para comunidades más grandes será más bajo que para localidades más pequeñas.

1.1.2 La descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Otro aspecto de suma importancia dentro de la descentralización es el fortalecimiento de la democracia y el incentivo a la participación de sociedad civil en la toma de decisiones de las inversiones del estado. Como menciona el Foro sobre Reforma Social y Pobreza, "Es en la perspectiva de propiciar la participación ciudadana y no solamente en términos de la eficacia intrínseca del Estado, que adquiere su mayor significado la descentralización." El mismo documento afirma que:

La descentralización acerca el poder y la responsabilidad a los destinatarios de la gestión pública, facilitando la identificación de necesidades y oportunidades específicas y reduciendo la probabilidad de eludir la fiscalización directa de la ciudadanía y la obligación de rendirle cuentas. Se fomenta así a la eficiencia y al control democrático del

sector público, pero es también la única forma de abrir campo al gran potencial de la participación.

Muchos gobiernos latinoamericanos, como parte de esfuerzos de modernización, tienen en curso procesos de descentralización, que están en diferentes grados de avance. Estos procesos no son fáciles y son riesgosos. Sin la pericia y recursos necesarios pueden permitir la corrupción.

Además, puede suceder que el potencial de la participación no se concreta espontáneamente. Las organizaciones de la sociedad civil que se involucrarían y beneficiarían pueden no existir o ser demasiado débiles. También los canales de comunicación en la nueva situación pueden demorarse en funcionar efectivamente.

Sin embargo Tomassini afirma:

"La descentralización y la asociación con las organizaciones de la sociedad deben estar en la base de la reforma del estado, la sociedad y la economía... Al gobierno - y a los organismos intergubernamentales que cooperan con ellos - les cabe la tarea central de contribuir a la reconstrucción de la trama que integra esa sociedad civil a través de un papel de articulación, coordinación y habilitación de los distintos agentes sociales".

Finalmente, conviene señalar que el Octavo Aumento de Recursos ha dado al BID el mandato de apoyar la descentralización:

Por ello, cuando corresponda el banco deberá apoyar los procesos de descentralización, canalizando recursos y asistencia técnica a programas orientados a: i) Fortalecer la capacidad local en las áreas de planificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo, y ii) apoyar al gobierno central en sus esfuerzos de transferir funciones a las instancias locales y fortalecer su carácter de ente rector en los distintos sectores.

Con este mandato vemos que la tendencia del BID hacia la descentralización es clara, de esta manera, como se mencionó anteriormente, se fortalecerá la sociedad civil y la democracia en los países latinoamericanos.

1.1.3 La descentralización y la movilidad de los consumidores.

El teorema de la descentralización establece una presunción a favor del sistema de decisión local. Pero, ¿los gobiernos locales realmente proveen los bienes y servicios que la gente prefiere?. Este potencial en la oferta local de los bienes públicos es explicado por Charles Tiebout. Tiebout comenta que a pesar de que se pueda definir un monto óptimo de bien público, no podemos contar con un mercado ordinario para definirlo. La gente no revelará voluntariamente su preferencia por aquellos bienes. Generalmente para analizar este efecto debemos entrar en aspectos políticos, es decir, los votos de las personas decidirán cual será la combinación de bienes públicos que las personas compartirán. Todas las personas ganan de las transacciones voluntarias en el mercado de bienes privados. Dentro de un contexto político y de consumo uniforme, siempre existirá una persona o más que esté en desacuerdo.

Tiebout sugirió que para casos de bienes públicos debemos aceptar las soluciones del proceso político, para los bienes públicos locales existen métodos para acercarse a la eficiencia. La oferta de los bienes públicos locales, así como los nacionales están determinados por el proceso político. Pero el ciudadano insatisfecho tiene una solución con los bienes públicos locales, la cual no la tiene con los bienes públicos nacionales. Las personas que no estén complacidas con el paquete de bienes y servicios públicos ofrecidos pueden mejorar su situación moviéndose a otra localidad que les proporcione los bienes y servicios que les complazca más de acuerdo a sus preferencias. Esto significa que; *Las personas podrían votar con sus pies.*

Los supuestos de este modelo son los siguientes:

- i) Los consumidores-votantes tienen la completa facilidad de moverse o mudarse de un lugar a otro, de acuerdo a sus preferencias.
- ii) Los consumidores-votantes tienen pleno conocimiento acerca de los ingresos y gastos de las comunidades locales y reaccionan ante las diferencias.

- iii) Existe una gran cantidad de localidades en las cuales el consumidor-votante puede elegir donde vivir.
- iv) No son consideradas las restricciones de oportunidad de trabajo.
- v) Los servicios públicos ofrecidos por las comunidades no representan externalidades negativas o positivas para otras comunidades.
- vi) Para cada paquete de servicios de la comunidad existe un tamaño óptimo.
- vii) Comunidades bajo el tamaño óptimo atraen nuevos residentes. Caso contrario con las comunidades que están llenas.

Con el conocimiento de estos supuestos veremos como nos acercamos hacia la eficiencia en la provisión de los bienes públicos locales.

Tal como el resultado del cambio voluntario en los mercados de bienes privados, existe un potencial que simultáneamente satisface un potencial de individuos con distintos gustos. Las fuerzas que llevan a eso en este modelo son por supuesto, el traslado y la migración. El traslado o el trasladarse revela la demanda del consumidor por distintos bienes públicos. Esto teóricamente nos indica que, en equilibrio, cada localidad tendrá un patrón de gasto e ingreso que refleje el deseo de los residentes, y cada persona podrá elegir una localidad donde vivir y que exactamente ofrezca la combinación de bienes que se acomoden a sus preferencias.

El modelo de Tiebout fue construido para mostrar las condiciones que se necesitan para la eficiencia de la oferta de los bienes y servicios locales. Sin embargo, falta saber si es que realmente los individuos se comportarán de acuerdo a lo planteado. Intuitivamente no esperamos que la gente se mueva de una ciudad a otra simplemente por el deseo de otro paquete de bienes públicos. Por otro lado, elegir una comuna o barrio para vivir en una ciudad metropolitana que tiene por ofrecer mejores servicios, es más razonable. El sistema de transporte urbano puede hacer posible transportar a gente que vive en un lugar distinto y trabaja en otro. Se hicieron muchos estudios empíricos tratando de encontrar una respuesta sobre el teorema de Tiebout. En un grupo de estudios, un análisis de valor de propiedad vio si la gente está dispuesta vivir en otro lugar simplemente por razones fiscales. El resultado es que el valor de la propiedad esta influenciada por ambas, el gasto y los impuestos del gobierno.

De una forma simple, el valor de una pequeña porción de propiedad puede ser vista como el valor descontado de los beneficios netos anticipados disponibles por poseer la propiedad. Es decir,

$$1) \quad V = (GBn - Tn) / i$$

Donde: GBn = Valor periódico de los beneficios brutos por poseer la propiedad. Los beneficios se espera que sean de tiempo indeterminado.

Tn = Valor periódico de los impuestos pagados por la propiedad. También se espera que sean infinitos.

i = tasa de descuento apropiada.

Los beneficios netos por poseer la propiedad son los beneficios brutos menos los impuestos colocados sobre la propiedad. Los servicios públicos, como la educación, alumbrado, limpieza, etc., lógicamente entran en los beneficios gruesos. De esta manera, un programa de servicio exitoso del gobierno ejercerá presión al alza al valor de la propiedad. Pero estos servicios deben ser financiados, la ecuación 1 muestra que los impuestos disminuyen el valor de la propiedad. Es decir, para valores dados de GBn y i, un valor más alto de los impuestos implica un menor valor de V.

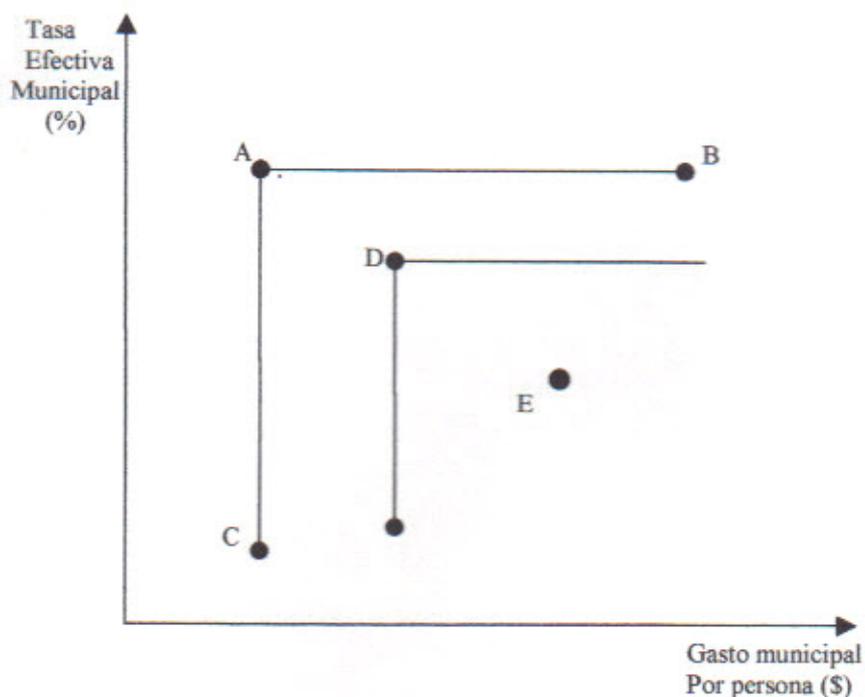
Las personas al elegir un lugar donde vivir dentro de una ciudad grande, saben que el paquete de bienes públicos ofrecidos puede mejorar el valor de la propiedad, para un determinado impuesto. Es decir, las personas que están por comprar una casa o alguna tierra en un determinado lugar, estarán dispuestas a pagar un determinado pago por vivir en el lugar de su preferencia. Pero, si por el otro lado, las personas no están particularmente influenciadas por la oferta de bienes públicos, para decidir donde vivir, no se debe esperar que exista alguna relación entre el paquete de bienes públicos ofrecidos y el valor de las propiedades. Es en esta materia que Oates hace una acotación satisfactoria a la hipótesis de Tiebout. Él utiliza los gastos en educación por niño como medida de la calidad relativa de la oferta de bienes públicos en un determinado lugar. Él encuentra que el valor de la propiedad está negativamente relacionada con la tasa efectiva de impuestos y que los gastos por niño están positivamente relacionados con el valor de la propiedad. Esto, ofrece alguna

evidencia que las personas estarían dispuestas a pagar más para vivir en una comunidad donde ofrezcan buena calidad de servicios públicos.

Con esta hipótesis de Tiebout se está explicando el fenómeno de la migración. Por ejemplo, como se mencionó, existe evidencia que los beneficios que reciben ciertas personas juegan un papel fundamental en la migración.

Otra prueba de esta hipótesis, a sido llevada por Aronson y Schwartz. Ellos se limitaron estudiar la migración entre comunas o barrios en una ciudad metropolitana. En su análisis, las comunas o barrios que se espera que ganen relativamente población son aquellas que ofrecen a los residentes igual o superior servicios públicos a una igual o más baja tasa de impuesto. La Figura que se muestra a continuación, llamado el mapa fiscal, puede ser utilizado para explicar los comportamientos que se esperan de las personas o población. La tasa efectiva de impuestos de las municipalidades está medida en eje vertical y el gasto públicos de las municipalidades per cápita, está medido en el eje horizontal. En el modelo la calidad de los bienes públicos está directamente relacionada con el gasto público. Cada comuna o barrio tiene su lugar en el mapa fiscal.

Para cada comuna o barrio (el cual la llamaremos comuna origen) definimos otras dos comunas o barrios, llamados barrios de destino. Una comuna o barrio destino es la que ofrece al residente de la comuna origen la misma o mejores gastos por persona a la misma o menor tasa de impuesto.



En el gráfico, los puntos B, C, D y E son comunas hipotéticas de destino de la comuna de origen A, la comuna E es la comuna de destino de D. Las comunas B, C y E no tienen comunas de destino. De acuerdo a Aronson y Schwartz, la evidencia suficiente para demostrar el modelo de Tiebout es ver que la población de las comunas de destino crece relativamente más que las de origen.

En conclusión, análisis empíricos no indican qué tan importante son las finanzas públicas en la elección de un lugar donde vivir para las personas. Pero los estudios sugieren, sin embargo, que los paquetes de bienes públicos e impuestos tienen efecto en cómo la población está distribuida en las distintas unidades gubernamentales.

1.1.4- Consideraciones de la descentralización.

La descentralización depende de la visión política de la organización del estado. En muchos países se presentan visiones conflictivas y contrapuestas; en otros es factible lograr un consenso que facilita aplicar una política determinada.

La definición de la distribución de responsabilidades y funciones entre entes centrales (Ministerios y similares) y entes descentralizados sean de tipo regional (gobiernos

estatales, provinciales o departamentales) o local (mayormente gobiernos municipales) debe ser delimitada con claridad y transparencia para el público usuario de los servicios.

La descentralización efectiva implica una descentralización fiscal y da acceso a los recursos financieros internos y externos. Ellos pueden complicar el manejo de los recursos fiscales dentro de programas estrictos de control del gasto público.

La descentralización genera responsabilidad en los entes ejecutores de política en el ámbito regional y/o local. Se requiere introducir elementos de supervisión y evaluación de la gestión descentralizada que permita una revisión conjunta del logro de objetivos y metas previamente definidos.

Asimismo, es conveniente establecer sistemas de interacción de los entes descentralizados ante sus usuarios o beneficiarios (sistemas participativos), para que existan foros que permitan la expresión de la demanda regional o local por servicios públicos.

En la mayoría de los países, descentralizar requiere introducir sistemas de fortalecimiento institucional de los organismos regionales o locales receptores de la delegación.

Básicamente hay dos formas de descentralizar: gradual conforme a la capacidad de absorción de los organismos receptores, o de golpe, con un programa integrado y de aplicación inmediata de creación de capacidades en el ámbito regional y/o local (donde se acepta que hay costos iniciales en términos de eficiencia en el uso de los recursos públicos).

La aplicación del principio de subsidiaridad, es decir que el proveedor de los servicios públicos debe ser el nivel más cercano al usuario, lleva a la transferencia de provisión de muchos servicios públicos a los gobiernos locales. Sin embargo, la aplicación de este principio también tiene sus costos en: La reducción de eficiencia y efectividad al multiplicarse ciertos proveedores de servicios, en la pérdida de una visión integrada de un servicio, y al generarse poblaciones favorecidas para contar con organismos descentralizados con mayores recursos y capacidades en contraste con aquellos que no cuentan con los mismos medios de acción (grandes centros urbanos con capacidad de recolectar impuestos a la propiedad en comparación con pequeños gobiernos predominantes rurales con pocos recursos y una población de bajos ingresos).

1.2- La Coparticipación en su campo teórico.

Luego de haber observado la importancia de la descentralización en la función asignación del estado, así como en el fortalecimiento de una sociedad civil y democrática es útil ver hasta que grado conviene aplicarla, es decir, si esta incluirá una descentralización de los ingresos del estado (Tributarios) o simplemente será una descentralización de las responsabilidades del gobierno, pero con una centralización en la asignación de recursos. A la descentralización de los ingresos tributarios es lo que se conoce como Coparticipación, que es uno de los sistemas de coordinación financiera del Estado.

1.2.1- Definición del sistema de coparticipación.

Por este sistema, un orden de gobierno, generalmente el superior, centraliza la recaudación tributaria por razones de economía de escala o de facilidad administrativa, distribuyéndola luego entre los restantes, es decir, a unidades políticas bajo su jurisdicción. La coparticipación puede referirse a algún impuesto en particular o bien puede constituir un sistema global de concentración del producido de diferentes gravámenes y la distribución de una parte de lo recaudado por el gobierno central a las provincias, departamentos, regiones o estados.

La coparticipación tiene distintos niveles de distribución los cuales son:

Distribución Primaria Significa la distribución de la nación a las provincias, del total de impuestos recaudados en el país un porcentaje determinado irá a la provincia.

Distribución secundaria Del total distribuido a las provincias un cierto porcentaje ira a las municipalidades en función de lo que se determine por ley.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, se ofrecen varias alternativas: i) Dejarla totalmente librada en sus porcentajes a lo que disponga la ley respectiva concertada en el Congreso. ii) Establecerla en términos inflexibles en el texto constitucional. iii) Fijar en la normativa constitucional tan sólo el porcentaje mínimo que habrá de corresponderle a las regiones, provincias o departamentos.

En cuanto a la distribución secundaria, bien podría consignarse, como solución transaccional entre provincias o regiones ricas y regiones o provincias pobres, que la ley de coparticipación deberá ponderar tanto proporciones devolutivos como redistributivos.

Los tributos a ser administrados por este sistema son aquellos que se instrumentan sobre actividades interjurisdiccionales, dejándose a los entes menores, provincia o región con relación a la nación y municipio con relación a las provincias o regiones, los tributos de aplicación territorial o bien reservar al nivel superior aquellos que por su trascendencia fiscal lo requieran. Debe haber entonces entre los distintos niveles gubernamentales un acuerdo en la organización de los respectivos sistemas tributarios superándose el criterio de suficiencia, en el sentido de que cada orden gubernamental debe tratar de financiar sus gastos sin depender de otro.

Una representación esquemática del sistema de coparticipación se lo puede ver en el anexo 1.

1.2.2- La coparticipación y su teoría.

En muchas economías se utiliza la coparticipación como medio de transferencia de recursos por parte del gobierno central hacia los gobiernos locales. Generalmente los recursos transferidos en este sistema provienen de los ingresos tributarios del gobierno central. Bajo este método una porción fija está determinada para la transferencia, podrá ser un $x\%$, dependiendo de una fórmula predeterminada entre el estado y los gobiernos locales.

La pregunta ahora es por qué se utilizaría este sistema. Primero, hay algunas funciones de las finanzas públicas regionales en que los beneficios son capturados enteramente sin importar los límites de la región. Beneficios por derrame a los no residentes. Si los residentes locales son fiscalizados solamente de acuerdo a los beneficios que reciben, entonces se terminará en una asignación de recursos para el consumo colectivo el cual es menor que el óptimo, si es que tomamos en cuenta todos los beneficios. Una solución teórica a este problema será proveer un paquete de transferencias específicas optimizadoras las cuales estarán diseñadas para incentivar las actividades que produzcan

externalidades positivas. Estas transferencias serán con fin libre y a elección del gobierno local. Segundo, las transferencias pueden ser usadas para mejorar la equidad horizontal. Esto significa que un individuo que se encuentra en la localidad X y con ingreso Y no reciba menos bienes públicos que otro individuo del mismo ingreso pero en distinta localidad. Esto podría suceder si es que la base de impuesto de una región es más baja que la de otra. En este contexto la equidad horizontal requiere un trato igual respecto al gasto público local y los impuestos. También, el individuo en la región con menor ingresos tributarios recibirá una alta tasa de impuesto para poder pagar los servicios y bienes públicos ofrecidos. Por ejemplo, podría existir una región con alta concentración de niños escolares y personas de la tercera edad, y es justamente este tipo de población la que más demanda los bienes públicos.

Estos desequilibrios aparecen en distintas regiones por causa de diferencias en capacidad de pago de impuestos.

Una tercera razón para la existencia de la coparticipación es por que ayuda a mantener bajas las tasas de crecimiento de los impuestos locales. Como los impuestos no tienen la característica de ajustarse en momentos de rápida inflación, las tasas de impuestos locales podrían dispararse ante tal situación. Al utilizar los ingresos del impuesto al ingreso en su parte más elástica para financiar los bienes públicos y distribuirlos como transferencias, los incrementos en la tasa de impuesto local se podría moderar. Si el gobierno central está preocupado por la reacción local ante situaciones de inflación y si el pago de los impuestos locales es percibido como un área sensible, la cual es, entonces existen beneficios al decidir utilizar la coparticipación.

Dado esto existen distintas formas de transferencia que se pueden observar dentro de la coparticipación, se las podrá dividir en tres categorías:

Subvenciones incondicionadas En este sistema el nivel más alto de gobierno paga una porción del costo de los servicios públicos locales, reduciendo efectivamente su precio. Desde el momento que es de fin libre, el gobierno local tiene la libertad de usar cuanto quiera de esa transferencia como quiera. Esto puede hacerse por varias razones. Una de ellas es que el gobierno central puede ser más eficiente en la recaudación de impuestos; la actividad de la administración del sistema tributario presenta economías de escala interesantes. Otra razón es que las localidades difieren en su riqueza; las bases del sistema

tributario son distintas en magnitud, por ello el gobierno central redistribuye los impuestos recaudados, entregando más a las localidades más pobres. La lógica tras estas subvenciones es que el gobierno central desea garantizar que a nivel de cada localidad se puedan cumplir ciertas funciones básicas a un cierto nivel y él tiene una capacidad superior a la de los gobiernos locales para recaudar impuestos. Con muchos servicios, controles y la supervisión central no serían eficientes y apropiados, por que no podrían tomar en cuenta la diversidad y heterogeneidad de las necesidades a nivel local. El principal efecto de una subvención incondicionada es elevar el monto del gasto público, pero en una cantidad menor que la transferencia; por ende los impuestos (cobros) locales se reducen.

Subvenciones Condicionadas A través de estas el gobierno central fomenta el gasto local en determinados servicios públicos y ayuda a asegurar la eficiencia en la asignación de recursos. Las subvenciones condicionadas pueden ser a su vez equivalentes o no equivalentes. Las *subvenciones condicionadas equivalentes* son necesarias cuando existen externalidades geográficas importantes. Para alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos, el gobierno central deberá financiar los beneficios externos, y el gobierno local financiar los beneficios internalizados. En este caso ocurre que el gobierno central paga una parte del precio (costo) y el gobierno local el restante, o dicho de otra forma, para cada peso que gasta el gobierno local en un determinado bien público el gobierno central coloca una cierta cantidad de dinero. Por lo tanto, las subvenciones equivalentes reducen, de hecho, el precio de los bienes públicos, locales y elevan su nivel de consumo. Con una subvención condicionada equivalente de 25 por ciento, para obtener 100 pesos de bienes públicos, el gobierno local sólo tiene que renunciar a bienes privados por 75 pesos. Las *subvenciones condicionadas no equivalentes* consisten en la entrega de un subsidio para que financien un bien público específico o garantizar la provisión de un nivel dado de dicho bien. Estas subvenciones equivalentes no alteran el precio relativo de los bienes y en la medida que sean inferiores al gasto que la localidad desea voluntariamente hacer en el bien público local, da lo mismo que el gobierno central estipule o no a qué deben destinarse los fondos transferidos.

Esta es una simplificación de la realidad, en el mundo real existen una mezcla de estas tres categorías las que las hace mucho más complicadas. Sin embargo estas

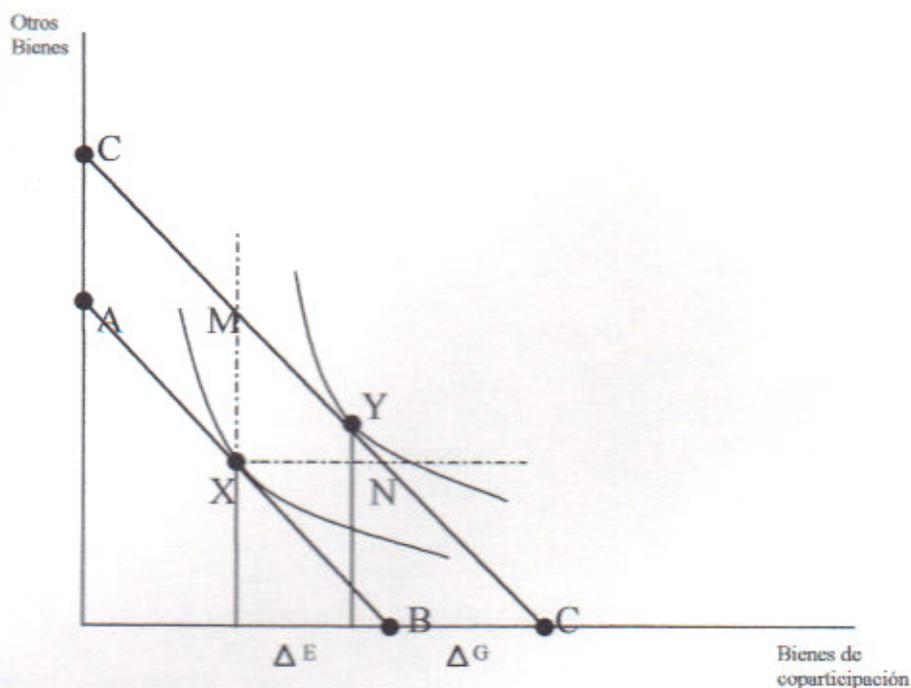
formas de transferencias nos ayudan al estudio de distintas formas de coparticipar y ver los distintos impactos que tienen cada una de estas en los gastos públicos locales.

Impacto de las subvenciones en la decisión de gasto de los gobiernos locales

Habiendo clasificado ya los distintos sistemas de coparticipar y establecido un motivo racional para su existencia, ahora se debe examinar el impacto de este en las decisiones de gasto de los gobiernos locales. En particular queremos saber qué sistemas incentivan el gasto público local y en cuanto. Este dilema es de importancia para el gobierno central para controlar el gasto público local y el diseño de sistemas de coparticipación. A través de esto estamos interesados en cambios marginales y no absolutos en los niveles de gasto local en bienes públicos.

Subvenciones incondicionales

Estos son montos de subvenciones que pueden ser utilizadas por los gobiernos locales a su discreción. Ellos representan una suma de dinero transferida del gobierno central al gobierno local el cual puede ser utilizado para propósitos generales. Este sistema podemos observarlo en la figura siguiente.



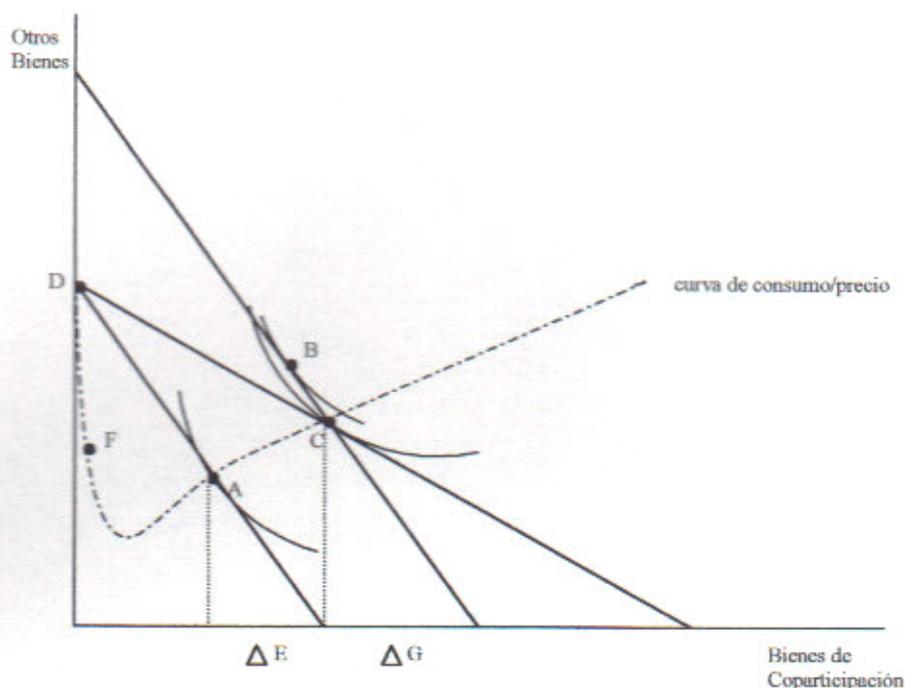
Asuma que los bienes locales por coparticipación y los otros bienes son normales. El monto recibido por coparticipación es ΔG y es mostrado como un desplazamiento hacia fuera de la línea de restricción presupuestaria AB hacia CD. El punto X muestra la combinación inicial de equilibrio entre el bien público local y los demás bienes. El nuevo equilibrio es Y donde se ve el aumento del consumo y producción del bien público es ΔF . Resulta a simple vista de la construcción geométrica en la figura que:

$\Delta G > \Delta E$ (Mientras Y este en la línea MN). Una garantía incondicional aumenta el gasto público local pero menos que el monto de la garantía, es decir, $0 < dE/dG < 1$. Una garantía incondicional reduce los impuestos y permite a los individuos gastar más en bienes privados. A medida que la coparticipación vaya siendo más importante en los ingresos locales Y se acercará cada vez más a M.

Subvenciones condicionadas.

Estas garantías varían la pendiente de la restricción presupuestaria del gobierno local, disminuyendo los precios relativos de los bienes públicos locales financiados por la

coparticipación. Este cambio produce un movimiento en una curva de indiferencia así como un desplazamiento hacia otra curva nueva (efecto sustitución y efecto ingreso). Asumamos una subvención equivalente (Ver figura).



Vemos que por este sistema nos movemos en la curva de consumo/precio desde el punto A hasta el C. Este traslado lo vemos comparado con el caso de subvenciones incondicionales, que es el punto B. Comparando los puntos C y B se puede observar que C implica mayores gastos en los bienes públicos provenientes de la coparticipación pero alcanza un nivel más bajo de bienestar. También, para B y C, $dE/dG < 1$, es decir, que el gasto público local aumenta pero menos que el monto de la garantía. Los puntos A y C están dibujados de tal manera que la demanda del bien público es inelástica. Si estuviéramos en la parte elástica de la curva consumo/precio y si disminuye el precio de D a F entonces $dE/dG > 1$ y la garantía será estimulante.

En la práctica las subvenciones no caen sobre este simple y claro sistema de coparticipación. Más bien la estructura de este sistema es mucho más compleja y combinan características de simples modelos. En algunos casos las subvenciones pueden complementar otros programas de gasto, el cual resultará en un aumento del gasto complementario.

Una gran cantidad de estudios empíricos se realizaron para determinar el impacto de la coparticipación en ciudades y en los gastos de gobiernos locales. Estos estudios esencialmente utilizaron la siguiente ecuación;

$$E = \alpha_0 + \beta_1 \chi_1 + \dots + \beta_n \chi_n + \gamma G$$

Donde, E es el gasto local total; χ_1, \dots, χ_n son los factores que determinan el gasto público local, población, ingresos per cápita; G es el monto de coparticipación; α , β , γ son parámetros que se estiman empíricamente.

La mayoría de los estudios utilizaron información de corte transversal para estimar dE/dG . Una cierta cantidad de problemas surgieron de estos análisis. Primero, fuertes supuestos se necesitan para decir que cada gobierno local utiliza una idéntica función de producción para la producción de idénticos bienes públicos. Segundo, desde que el monto de coparticipación variable G es un largo componente del total del gasto E, se estará estimando una identidad donde los resultados estadísticos concuerdan. Tercero, hay una fuerte posibilidad de un sesgo a una ecuación simultánea. Desde que las garantías se registran cuando el dinero se gasta y es al mismo tiempo que se hacen los gastos, esto dará a dE/dG un sesgo alcista. Nadie, sin embargo, está de acuerdo que tan severo será el sesgo.

Los estudios más empíricos del impacto de la coparticipación han utilizado este método sin importarles mucho los problemas. En todos los casos dE/dG es encontrado mayor que uno; sin embargo, algunas personas como Pogue y Sgnotz remarcaron que, solamente representan resultados del sesgo a ecuaciones simultáneas. Más aun, las estimaciones cross-section no son estables y varían dependiendo del año. Pogue y Sgnotz encontraron en este tipo de estudio que dE/dG era variable entre 1.31 y 2.04 dependiendo del año que se escogía. En un estudio de la asistencia pública por medio de garantías que hizo algunos ajustes, se estimó que la elasticidad precio de la demanda por asistencia pública era -0.23. Esto implica que el bienestar estimulado por las garantías es pequeño en comparación con los gastos.

1.2.3- Ventajas del sistema de coparticipación.

- i) Este ordenamiento evita la doble tributación tanto vertical como horizontal y posibilita a entes menores obtener recursos de tributos que escapan a sus posibilidades de administración, como lo sería un impuesto a los beneficios en el orden municipal o provincial. Se produce además una cierta economía en la administración fiscal unificada.
- ii) Otra de las ventajas del sistema de coparticipación es que funciona sobre la base de la unidad legislativa lo que contribuye a hacer más efectiva la política fiscal. La dispersión de tributos entre distintos niveles gubernamentales y dentro de uno mismo, conspira contra la posibilidad de hacer políticas tributarias coherentes. Desde luego este punto de vista no es compartido por quienes estiman conveniente el ejercicio pleno de la potestad tributaria en los entes menores como forma de afianzar su autonomía. Sin embargo parece ser una cuestión más formal que real, por que no se ejerce el poder tributario en aquellos impuestos que los entes menores no pueden administrar o aquellos otros cuya utilización indiscriminada por todos los entes gubernamentales crearía una situación tal que haría imposibilitada su aplicación. Los entes menores dejan de ejercer algo que no pueden ejercer, pero conservan la administración de tributos que no ofrecen dificultades al ser aplicados en la respectiva área territorial, tienen las restantes fuentes de financiamiento estatal y formulan sus programas de gasto, todo ello sin condicionamiento alguno por la existencia de la coparticipación.
- iii) La aplicación de este sistema resulta también ventajosa cuando es posible realizar la recaudación a un costo menor, cuanto mayor sea el área geográfica de aplicación. Es decir, que al aumentar el área de aplicación el costo de administración y control puede crecer en menor proporción que el aumento del rendimiento del tributo. De esta manera se elimina la duplicación de costos administrativos que existe cuando dos niveles de gobierno usan la misma fuente tributaria.
- iv) Facilita la unificación de la política fiscal, con sus consecuencias favorables en cuanto a la correcta aprehensión de la capacidad contributiva individual, capacidad contributiva de conjunto y capacidad contributiva sectorial.

- v) Política fiscal unitaria en cuanto a la redistribución de los ingresos.
- vi) Política de estabilidad y desarrollo económico y social conducida con criterio nacional.
- vii) Es un sistema equitativo de administración de los ingresos del estado, con el cual se fomenta la participación activa de la sociedad civil. Dando de esta manera la opción de que sean las personas naturales las que decidan en cuanto a su propio bienestar. Ayudando de esta manera a fortalecer también la democracia en los países.
- viii) Influye positivamente en la migración del campo a la ciudad, esto principalmente por que genera fuentes de trabajo en cada localidad del país. Esto por medio del proceso de fortalecer a las municipalidades.
- ix) Ayuda a combatir el gran problema de la extrema pobreza rural, dándoles recursos, para que ellos sean los que decidan que es lo que realmente necesitan.
- x) Es un reactivador económico, en cuanto aumenta el monto de inversión en cada región o provincia del país.
- xi) Finalmente una ventaja –para las regiones o provincias – es que mediante el sistema les es posible contar con los recursos de las mayores fuentes tributarias que no serían prácticamente accesibles, o lo serían con graves complicaciones técnicas.

1.2.4- Limitaciones del sistema de coparticipación.

- i) Lo que constituye materia de controversia y limita la generalización del sistema, son los criterios con que se distribuirá lo recaudado, los que son varios y de distinta aplicación según sean los tributos. El criterio de distribuir lo recaudado según la participación que cada ente ha tenido en la formación de la base imponible es de difícil aplicación práctica. Por ejemplo, en un impuesto a la renta es difícil determinar en que jurisdicción se ha generado y si se tiene en cuenta el domicilio del contribuyente la solución tampoco es satisfactoria toda vez que el domicilio fiscal puede no tener nada que ver con el lugar donde se produjeron los beneficios. Si se trata de impuestos al consumo puede pensarse que este se efectúa en proporción a la población, pero ello significa no tener en cuenta la desigual distribución regional del ingreso. En fin, el análisis de cada tributo lleva alternativas

diferentes y en su solución hay que partir del propósito que anima a la coparticipación. Uno de ellos puede ser mantener la real capacidad financiera de cada ente, en cuyo caso el procurar distribuir lo recaudado según lo aportado por cada uno constituye en si un objetivo difícil de alcanzar pero al que se puede aproximar a través de indicadores específicos para cada tributo. Pero si la coparticipación persigue redistribuir ingresos tributarios entre entes gubernamentales, el problema estriba en elegir un índice o un conjunto de índices que hagan efectivo ese propósito y aplicable sobre el total de la recaudación de todos los tributos coparticipados.

- ii) Este sistema significa la pérdida casi completa de la autonomía tributaria del nivel inferior del gobierno (provincias, regiones o municipios); solamente se salva parcialmente este inconveniente mediante el régimen de acuerdo o "leyes de convenio" y la participación de los gobiernos de nivel inferior en la formación de las leyes mismas. Naturalmente existe diferencia entre esta solución y la verdadera autonomía tributaria, ya que las provincias pueden verse forzadas a adherir a un régimen diseñado por el gobierno central y al mismo tiempo renunciar a legislar sobre los recursos propios que queden a su cargo, tal como ha ocurrido en ciertos países de la región. En esos casos este sistema llevó de hecho a una pérdida muy grande de la autonomía de las provincias en cuanto se refiere a los impuestos aplicados en el ámbito provincial, habiéndose llegado en cierta medida a una "delegación en blanco de facultades impositivas de las provincias a la Nación".
- iii) Por otra parte al recaudarse el mayor volumen de recursos al nivel nacional y redistribuirse su producto entre las provincias, puede producirse cierto desequilibrio financiero al nivel provincial generado por una política de expansión acelerada del gasto y una escasa recaudación de recursos propios, ya que el grueso de los recursos se recibe por coparticipación de impuestos recaudados en el ámbito nacional y por otras transferencias del tesoro nacional. Es decir, el sistema puede dar origen a una política financiera desequilibrada en el ámbito provincial.
- iv) Otra de las grandes limitaciones del sistema, viene por el lado de la corrupción. Si no existen mecanismos de control del gasto e inversión de los recursos financiados

por la coparticipación, se crearán fuertes incentivos por gente encargada de las respectivas localidades para utilizar ese dinero para su propia conveniencia.

- v) El sistema de coparticipación es un sistema, como se mencionó anteriormente, equitativo. Lastimosamente ayuda e involucra en su realización incluso a la gente que evade impuestos. Es decir, incluso ellos reciben el beneficio de las inversiones en bienes públicos por las alcaldías, esto teóricamente se lo denomina Free-rider.

1.2.5- Consideraciones del sistema de Coparticipación.

La transferencia de recursos no puede hacerse en forma automática, si no que debe estimular el esfuerzo fiscal local. Las transferencias automáticas, al garantizar una fuente incremental de recursos, producen el descuido del esfuerzo fiscal local o dan origen a gastos ineficientes. Es por ello que las transferencias deben estar sujetas a indicadores de eficiencia en la administración de los recursos, debe promover la labor gerencial de los gobiernos provinciales o regionales y municipales y estimular el esfuerzo fiscal propio. Esta reasignación de funciones y recursos también exigirá cambios en la administración central, que también deberá reforzar sus funciones normativas y de supervisión con el fin de garantizar que los servicios sean prestados de acuerdo a normas de eficiencia y calidad.

Antes de definir las responsabilidades a ser transferidas, debe evaluarse la capacidad de gestión de los gobiernos locales y establecerse criterios para llevar a cabo la cesión de competencias. Debe responderse a criterios de eficiencia en la asignación de recursos públicos tanto en el ámbito nacional—dejando que los municipios con mayor productividad lleven a cabo determinadas funciones de interés nacional—como en el ámbito local, transfiriendo la provisión de algunos bienes y servicios a gobiernos locales. El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales constituye uno de los ejes centrales de este proceso, y el Banco podrá prestar asistencia técnica a la región aprovechando su experiencia en el ámbito central. Para ello, debe insistirse en la capacitación de los recursos humanos y en el establecimiento de sistemas de remuneración que incentiven la productividad y evalúan el desempeño. Deben también fortalecerse los mecanismos de planificación y programación presupuestaria, asegurando la estabilidad financiera de los municipios y procurando garantizar que las aspiraciones locales sean

compatibles con el agregado macroeconómico. En este sentido los gobiernos centrales deben reconocer que perderán el control sobre el manejo de la economía, y por tanto deben reforzar su labor de planificación, supervisión y coordinación para evitar los desequilibrios macroeconómicos resultantes de un conflicto de objetivos entre el gobierno central y los gobiernos locales.

CAPÍTULO 2: **Federalismo, unitarismo y la descentralización tributaria en su aspecto práctico.**

Luego de haber analizado el concepto, la teoría de la descentralización y la coparticipación es necesario ver su utilización en lo práctico, para lo cual debemos diferenciar antes que nada, que los países tienen dos maneras de organizarse políticamente. Una de ellas es la de un estado federal y la otra es la de un estado unitario, en cada una de estas conformaciones la coparticipación como concepto es el mismo, pero en la aplicación varía por distintas razones. En este capítulo se analizará las distintas conformaciones políticas, sus características y sobre todo se analizarán todos los factores que envuelve el proceso de descentralización de las finanzas públicas en su aspecto netamente práctico, esto con el fin de “rayar la cancha” para el siguiente capítulo en el que se verá la aplicación de la coparticipación como sistema de administración de los recursos del estado. De éste capítulo finalmente, se obtienen conclusiones muy importantes para las recomendaciones finales de la presente tesis. Es por ello, aunque parezca redundante, que es importante identificar claramente los detalles de las finanzas públicas.

2.1 Conformación política de un estado unitario y un estado federal.

2.1.1 Estado federal.

La organización estatal formada por la unión de varios estados para componer un sistema político común es lo que se denomina estado federal. En este modo de estructuración política, el estado central o federal se reconoce como un poder complejo, en el que integran otros poderes, los estados o territorios federados, coexistentes con aquél, que posee esferas de decisión totalmente autónomas a la vez que comparten otras esferas de acción o de poder con el estado federal, que ejerce una función supraordenadora. Se trata, en suma,* de una organización política compuesta, en la que los estados federados

mantienen su diversidad característica y su integridad política dentro de la unidad de un estado federal, que asume la soberanía nacional de cara al exterior y se encarga de las relaciones con otros estados. Cada estado federado posee la potestad de autogestionar sus asuntos particulares; los intereses que desbordan de cada estado son gestionados por el estado federal, que actúa como coordinador.

En su esencia, tiene la coexistencia de dos niveles de gobierno: la Nación y las provincias o estados. Ello, dentro de una unidad nacional pero con jurisdicciones delimitadas, con poderes específicos.

En el pueblo reside la soberanía y, organizado aquél en comunidad, la manifiesta a través del “poder constituyente”. Al dictarse la Constitución Nacional, se declara la soberanía en toda la Nación, pero se delega su ejercicio de gobierno nacional. Las provincias o estados pierden el poder constituyente de primer grado y pasan a ser “poderes constituidos”, guardando un poder constituyente de segundo grado, necesariamente sometido a la Constitución Nacional.

La Nación, entonces, es soberana y las provincias o estados autónomos. El rasgo común, ya se ha dicho, es el ejercicio del poder constituyente, solo que de grado diferente.

Para las provincias o estados el ejercicio del mencionado poder se manifiesta en darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas. En cuanto al gobierno Municipal, no se da sus propias instituciones. Carece de facultades para darse su Carta Fundamental, pues el poder constituyente está radicado en la provincia, de cuyo orden jurídico recibe las instituciones.

Para completar, la Nación es soberana, las Provincias o estados autónomos y las Municipalidades autárquicas.

2.1.2 Estado unitario o centralizado.

En esta forma de administración del estado todos los poderes dependen de un único centro de decisión y las determinaciones que puedan ubicarse en otros centros periféricos no pasan de ser delegaciones del poder unitario.

El gobierno central suele ser de forma radial y se extiende a lo largo y ancho de todo el territorio de la República. Las unidades administrativas, como puede apreciarse en el

anexo 2, se encadenan entre sí partiendo de la Sede de la cual emana el poder de decisión hacia los extremos. Legalmente, el poder nace de la autoridad que la ley confiere al funcionario de mayor rango: en el caso de los Ministerios, dicha autoridad corresponde al ministro, el mismo que a su vez recibe el poder por delegación del Presidente de la República. Por lo tanto, el gobierno central o unitario es más bien comparable a una red de elementos, no a un solo punto.

2.2 Finanzas públicas: concepto y funciones.

Como disciplina tiene por objeto el análisis de las erogaciones y recursos del estado mediante las cuales el sector público cumple varias funciones.

1. La función clásica de la hacienda pública se refiere a la prestación de servicios de tipo indivisibles y los impuestos, en este contexto, tienen la tarea de proveer los medios de financiamiento. La prestación de servicios hace necesaria la transferencia de factores de la producción al sector público. La demanda del sector gobierno debe ir acompañada de una reducción de la demanda privada, si la transferencia de recursos ha de realizarse con nivel de precios estables. La reducción de la demanda privada constituye el costo de oportunidad por prestación de servicios. La distribución de este costo varía dependiendo de la incidencia de la tributación, de la deuda pública o de la emisión monetaria, según el tipo de financiamiento a que se recurra.

Los servicios públicos se traducen en la disponibilidad de bienes y servicios cuyo consumo es, por su naturaleza, de tipo conjunto y en que, además, no es posible de excluir de su uso a los beneficiarios que no pagan una contraprestación. Existen, es cierto, servicios en que podría aplicarse el mecanismo del precio y que, sin embargo, son tomadas a cargo del Estado. Esto es así por la prevalencia de un criterio político que dispone el subsidio o la prestación en forma gratuita de servicios tales como: educación, sanidad, vivienda económica, etc. Indivisibilidad (consumo conjunto) e imposibilidad de aplicar el mecanismo de precios son las características fundamentales de los bienes públicos a diferencia de los bienes privados. Además, los beneficios de los servicios públicos alcanzan siempre a grupos sociales de determinado tamaño. Existe un ámbito geográfico de irradiación de beneficios que posibilita su asignación a grupos localizados. Esos grupos

deben tomar la decisión acerca de la prestación de los varios servicios, de los respectivos niveles y de la forma de distribuir el costo entre los beneficiarios.

Esa limitación espacial de los beneficios y la asignación de costos entre los receptores de los servicios explica la existencia de distintos niveles jurisdiccionales desde un punto de vista fiscal. Por ello podemos hablar de finanzas nacionales, provinciales, y municipales.

Los límites de irradiación de beneficios a grupos sociales no son siempre fijos e iguales para distintos tipos de servicios. Es muy difícil asignar un ámbito espacial determinado a los beneficios de la educación y sanidad, por ejemplo. Aún en el caso en que dichos límites sean más o menos precisos, puede seguirse la conveniencia de la agrupación de varias unidades políticas para la prestación de un servicio, como en el caso de los municipios, si los costos unitarios de prestación son decrecientes por presencia de economías de escala. Esas economías se deben a indivisibilidades de los equipos de prestación de servicios y en los sistemas de distribución.

2. Contemporáneamente se ha asignado a las finanzas públicas la tarea de promover el desarrollo de la economía. Los factores que explican el desarrollo económico son muy complejos y variados, pero se puede mencionar; la formación de capital, los adelantos tecnológicos y los aumentos en la disponibilidad de factores de producción. Desde al punto de vista de los recursos tributarios puede ayudarse al crecimiento económico estimulando la inversión en los sectores considerados prioritarios mediante desgravaciones especiales, regímenes de depreciación acelerada, gravando comparativamente más la renta gastada que ahorrada. Desde el punto de vista del gasto público es fundamental aumentar la participación de las erogaciones del capital en el total de gastos. La inversión debe canalizarse en particular hacia la creación de infraestructura con prioridad para los proyectos de inversión de mayor rentabilidad social.

3. La modificación de la distribución del ingreso aparece modernamente como objeto deliberado de la hacienda pública. La distribución del ingreso resulta, como es sabido, de la posesión de factores de la producción, del régimen de tenencia de la propiedad, leyes de herencia, etc. Cuando por decisión política se considera deseable el cambio en las participaciones por niveles de renta, el instrumento presupuestario aparece como una de las

formas más idóneas para tal fin. Existen en verdad formas alternativas para producir modificaciones, como la política de ingresos (precios y salarios). Pero lo primero se advierte en la estructura progresiva en el impuesto a los réditos, en la existencia de un gravamen a las utilidades de S.A., en la propiedad de los inmuebles, a la transmisión gratuita de bienes y en la utilización de tasas comparativamente más altas para las actividades menos esenciales en el impuesto a las actividades lucrativas y a los artículos suntuarios. Por el lado del gasto el efecto redistributivo se evidencia en el mayor peso que se atribuye al componente servicios sociales (educación, salud pública, asistencia social, vivienda, etc.) en el presupuesto de gastos de las provincias o regiones a través del tiempo.

4. A través de los gastos y recursos el sector público puede cambiar la asignación de recursos que se lleva a cabo en el sector privado.

Para ello se grava la producción o el consumo de ciertos bienes para inducir una reasignación congruente con los objetivos generales de política económica.

Para ello se usan formas específicas de imposición o dentro de las formas generales al ingreso o a las ventas se establecen exenciones y tasas diferenciales, según el sector o la actividad que se desea promover.

Esta acción reguladora no viola el mal interpretado principio de neutralidad ya que de modo deliberado se decide influir en la asignación de los recursos conforme a las prioridades del plan económico.

2.3 Funciones y gastos de los distintos niveles de gobierno.

Es necesario comprender que a pesar de que muchos países han adoptado la forma de gobierno unitaria, a través de los años han ido modificando su visión centralista hacia una visión más descentralizada, en la que confieren a los distintos niveles de gobierno más importancia y autonomía. Es el caso de Bolivia, Chile, etc. Justamente por este hecho conviene analizar cómo se cumplen las distintas funciones y gastos en los distintos niveles de gobierno en forma conjunta. Es decir, que la similitud existente entre ambas divisiones políticas (unitarios y federales) nos permiten generalizar este análisis y no diferenciarlos.

En el estado federal como se mencionó anteriormente se divide en tres niveles; gobierno central, provincias o estados y municipios. Este análisis es valedero incluso cuando existen sólo dos unidades de gobierno; Gobierno, central y municipal o local, con las adaptaciones del caso. Por otro lado los estados unitarios se dividen generalmente en Gobierno central, regiones o departamentos, provincias o comunas y en algunos casos cantones. Las formas varían de acuerdo a los países pero las funciones son casi las mismas.

a. Gobierno central o federal. El gobierno central como se mencionó anteriormente, tiene las siguientes 4 funciones: La prestación de bienes y servicios que favorecen a todo los habitantes del país, la promoción del desarrollo, perseguir una distribución del ingreso más equitativa y tratar de estabilizar el nivel de actividad económica. Si se analizan las cuentas fiscales de gobierno central en los países de la región, se observa que la asignación de gastos muestra el predominio de la provisión de bienes y servicios públicos y de la promoción del desarrollo.

b. Municipios. Conviene ahora referirse a los municipios, o sea al otro extremo de los niveles de gobierno, que se trata antes que las provincias, por existir en aquel una mayor delimitación espacial que en estas últimas.

Los municipios se ocupan con exclusividad de la primera función, o sea la prestación de servicios públicos geográficamente localizados. Ello posibilita que las prestaciones y los niveles de las mismas, así como la distribución de los costos y su forma de pago, puedan ser determinados por los grupos directamente interesados. Precisamente el hecho de que los servicios municipales se limitan esencialmente a los habitantes del territorio municipal, es lo que permite que los mismos puedan decidir sobre el tipo y nivel de prestaciones a recibir y de cómo se financiará el costo de los servicios. En consecuencia, la característica esencial de los servicios municipales es la limitación geográfica de sus beneficios. De acuerdo con esta característica, los municipios en general se encargan de los siguientes servicios: construcción y pavimentación de calles, protección contra incendios, limpieza y alumbrado público, recolección de residuos, cuidado de parques, jardines y paseos, etc. Se nota que se trata de servicios cuya localización permita diferenciar los niveles de prestaciones para los diversos municipios, de acuerdo con la

decisión de los beneficiarios directos, así como la distribución de los costos entre los mismos grupos beneficiados. Es decir, se sigue el principio del beneficio.

c. Provincias, estados o regiones. Este nivel de gobierno, que se ubica en una situación intermedia entre la nación y el municipio, se preocupa principalmente de la función de proveer bienes y servicios públicos y subsidiariamente de la promoción del desarrollo social, cultural y económico. En cambio, la esfera de acción provincial aparece muy reducida en lo que se refiere a los objetivos de estabilización y redistribución. Si se analizan las cuentas de las provincias, se observa que la mayor parte de sus gastos se destinan al suministro de bienes y servicios públicos y que otra porción de los gastos, se destina a promover el desarrollo de la economía, principalmente mediante la inversión en obras de infraestructura. Las provincias no pueden realizar de modo eficiente la acción estabilizadora de la economía debido a su reducido ámbito de acción y el escaso volumen de recursos que manejan. De la misma forma y por los motivos similares, las provincias no pueden colaborar con el gobierno central en la función distributiva, ya que la limitación y recursos a su cargo, les impide que puedan cumplir esa función más eficazmente.

Y es que, tal como afirma Oates “ desde el punto de vista económico, la atracción obvia de la forma federativa de gobierno es que combina las ventajas del gobierno unitario, con aquellas de la descentralización. Cada nivel de gobierno, más que intentar cumplir todas las funciones del sector público, debe hacer lo que puede hacer mejor. El gobierno central acepta una responsabilidad primaria para estabilizar la economía, para conseguir una distribución del ingreso más equitativa y para proveer ciertos bienes públicos que influyen en el bienestar de todos los habitantes del país. Complementando estas operaciones, los niveles menores de gobierno pueden suministrar aquellos bienes públicos que son de interés primario solamente para los residentes de las respectivas jurisdicciones. Por ello, la forma federal de gobierno ofrece la mejor promesa de una exitosa resolución de los problemas que constituyen la razón de ser económica del sector público”.

Esta breve síntesis de las funciones fiscales a distintos niveles de gobierno indica que el gobierno central debe ocuparse de las cuatro funciones antes indicadas, y en particular de la presentación de servicios y funciones que beneficien a todos los habitantes del país. Por su parte los gobiernos provinciales y municipales deben suministrar los bienes y servicios públicos cuyo beneficio se limite a su respectivo ámbito territorial. Este

esquema permite una aproximación adecuada a una eficiente asignación de recursos en el sector público, dado que no es posible aplicar los mecanismos del mercado. De esta forma, los habitantes pueden revelar sus preferencias por determinados niveles y calidad de los servicios a través del voto político que reemplaza a la manifestación de sus deseos en el mercado.

Este sistema también es eficiente, ya que tal como lo ha mencionado Tiebout los habitantes pueden "votar con los pies" al cambiar de residencia y pasar a otra jurisdicción donde se prestan los servicios públicos y calidad de los mismos que ellos desean.

Sin embargo, este esquema tiene algunas deficiencias que provienen de 1) las diferencias en los niveles de ingreso entre regiones, y 2) la existencia de efectos de derrame o externalidades entre las diferentes unidades de gobierno. Por ello, y aunque cada nivel de gobierno tenga fuentes propias de financiamiento, todavía será necesario que existan mecanismos de coordinación financiera que permitan corregir esas deficiencias, ya sea mediante transferencias entre niveles de gobierno y regiones, sistemas de coparticipación de impuestos, etc.

Además los límites de irradiación geográfica de los beneficios de los servicios públicos varían según el tipo de bienes o servicios públicos. Pero aún en el caso de que dichos límites sean más o menos precisos, puede que convenga agrupar varias unidades políticas para la prestación de un servicio, si los costos unitarios de prestación son decrecientes por la existencia de economías de escala. En este caso en que existen economías de escala del lado de la oferta, desde el punto de vista estrictamente económico conviene que el servicio sea prestado por la unidad política de mayor nivel (por ejemplo, provincia o estado), pese a que los límites de irradiación de los beneficios corresponden al gobierno de menor nivel (por ejemplo el municipio).

Por último, antes de analizar y asignar tipos de recursos para cada nivel de gobierno, es necesario acordar la distribución de funciones y gastos a ser cumplidas por cada tipo de jurisdicción, para evitar que se produzcan tendencias estructurales al desequilibrio financiero, con superávits reiterados en cierto nivel y déficits en otro.

2.4 Imposición a distintos niveles de gobierno.

Continuando este repaso de algunos conceptos fundamentales de finanzas intergubernamentales, corresponde ahora tratar los diversos tributos que pueden aplicarse más adecuadamente por cada nivel de gobierno, tanto desde el punto de vista de la técnica como la administración tributaria. Es decir, analizar las características especiales de cada impuesto que permitan una mejor aplicación por uno u otro nivel de gobierno.

Al analizar si un impuesto particular es apropiado para ser aplicado por un nivel de gobierno Musgrave ha sugerido dos principios o criterios: "1) Que la carga o base del impuesto se desarrolle totalmente dentro de la jurisdicción que lo aplica y 2) que las distorsiones o efectos negativos en las decisiones de localización de las personas o capitales sean reducidos al mínimo."

El primer requisito se aplica por que el uso eficiente de recursos debe considerar los verdaderos costos de oportunidad generados. Mas aún, será inequitativo desde el punto de vista distributivo para los residentes de la jurisdicción A gravar a los de la jurisdicción B. Desde este punto de vista los impuestos a la propiedad privada, patentes de automotores o cargos por servicios, impuestos a las ventas minoristas e impuestos a la renta con el principio de residencia, son apropiados para ser aplicados al nivel estatal o municipal, mientras los impuestos a la producción son inadecuados por que reflejan un aumento en los costos de producción. Ello ocurre salvo que se apliquen tasas uniformes en todas las jurisdicciones, por lo que se apunta a un impuesto a la producción aplicado a nivel nacional, con la recaudación devuelta a la jurisdicción de origen.

El segundo requisito sugiere que el uso del impuesto a la renta debe limitarse a una moderada progresividad. El uso mayor de la imposición progresiva, acorde con la responsabilidad nacional para la función redistributiva, debe ser aplicado a nivel federal o nacional. Más aún las dificultades administrativas del impuesto sobre la renta, que resultan si se incluye en el tributo los ingresos de la propiedad ubicada fuera de la jurisdicción aconsejan su aplicación a nivel nacional. Problemas similares se plantean en el impuesto a la renta de las empresas. Cuando el objetivo es imponer un cargo al beneficio de las corporaciones, es más apropiado utilizar un gravamen ad-valorem al valor agregado; y si el

objetivo del impuesto es gravar los beneficios de empresas como tales, la aplicación de una tasa uniforme en todas las jurisdicciones es otra vez requerida.

Asimismo es importante enfatizar una vez más la necesidad de que previa a la distribución de recursos tributarios entre los distintos niveles de gobierno, debe acordarse la asignación de funciones a cubrir por cada tipo de jurisdicción. Es decir, que no deberían distribuirse las potestades tributarias de cada jurisdicción, respecto del tipo y volumen de recursos requeridos a cada nivel de gobierno, si primeramente no se establece de forma clara que funciones debe satisfacer cada nivel de gobierno. O dicho en otros términos, la asignación de fuentes tributarias no puede hacerse independientemente de la distribución de funciones y del correspondiente nivel de gastos requerido. El énfasis en esta consideración un poco obvia, se basa en la experiencia observada en algunos países de la región, en que hubo una gran discusión sobre la distribución de impuestos, sin previamente ponerse de acuerdo sobre las funciones y gastos a desarrollar por cada nivel de gobierno.

En consecuencia, el problema de la distribución de recursos tributarios a distintos niveles de gobierno puede ser enfocado desde dos puntos de vista:

- a) magnitud del monto a asignar a cada nivel de gobierno, y
- b) tipo de recurso tributario más adecuado a cada nivel de gobierno.

El primer aspecto es el que se halla más vinculado a la distribución de funciones y al correspondiente nivel de gastos, a efectos de evitar que se produzcan déficits persistentes en un nivel y posibles superávits en otros. Como ya se mencionó, este importante aspecto de la problemática de la administración fiscal ha recibido poca atención en varios países de la región que tienen un sector público descentralizado en dos o tres niveles.

El segundo aspecto es el que interesa analizar en esta sección, para ver si es posible fijar criterios que sean de utilidad para asignar los tributos a distintos niveles de gobierno. Ello permitirá determinar qué nivel de gobierno puede utilizar más eficientemente algunos impuestos y de ese modo intentar una distribución óptima y eficiente en el empleo de los recursos fiscales. Con esta finalidad pueden aplicarse dos criterios de análisis: 1) eficiencia administrativa y 2) circunstancias económicas.

1) **Eficiencia administrativa**, referida a la capacidad que tengan las unidades de gobierno para obtener la información necesaria que permita detectar, medir y controlar la base imponible de cada tributo. Es decir, que a las facilidades de determinación, deben

agregarse las de control, todo lo que puede resumirse en la necesidad de una buena administración. En general, ello será más factible en aquél tipo de gravamen en que el objeto y base del impuesto se encuentra desarrollado dentro del ámbito o jurisdicción del nivel de gobierno que tenga la facultad tributaria. Así cuanto mayor sea la jurisdicción política sobre la que se ejerce la soberanía financiera, menores serán las actividades o bases gravables que no se produzcan o completen dentro de sus límites. Es por ejemplo, el caso del impuesto a la renta, que por considerar los ingresos a favor de un contribuyente generados en todas las jurisdicciones de un país, resulta más adecuada cuando es aplicado y fiscalizado por el gobierno central.

En el caso opuesto pueden citarse los tributos inmobiliarios, que por tener su base localizada en cierta jurisdicción son más eficazmente administrados por las jurisdicciones locales (provincias o municipios). Algo similar sucede con los tributos sobre patentes de automóviles y locales comerciales y fabriles, ya que la localización de sus bases imponibles facilita su administración por los gobiernos locales. De la misma manera los impuestos a las ventas de bienes y servicios aplicados en la etapa minorista también pueden administrarse mejor por los gobiernos locales, ya que existe una relación más estrecha y cercana entre la administración y los contribuyentes.

2) Las principales circunstancias o efectos económicos que pueden producirse o derivarse cuando se asigna un tributo a un determinado nivel de gobierno son: a) migración de la base. b) inequidad derivada de la diferente capacidad contributiva de las unidades del mismo nivel y c) doble tributación.

a) La primera alternativa que puede producirse se refiere a la posibilidad de que se produzca la migración o traslado de la base imponible. Ello puede ocurrir en un impuesto a las ventas cuando en una provincia o municipio se cobran más altas tasas que en otra jurisdicción, lo que puede inducir a los compradores de una provincia o municipio derivar sus compras a otra limítrofe donde rigen menores tasas. También puede producirse la migración de la base cuando se aplica un impuesto a la producción de ciertos bienes en una jurisdicción y al no ser aplicado en otra, incentiva a los productores a trasladarse hacia otras unidades de menor tributación.

Por supuesto ello dependerá de la facilidad que tengan el contribuyente de concretar tal migración, lo que a su vez dependerá del tipo de impuesto, y de la diferencia de carga

tributaria. La migración de la base es más fácil de concretarse en los tributos a la propiedad de inmueble, a las herencias o sucesiones, etc.

b) Una segunda circunstancia económica se deriva de la desigualdad de las fuentes de recursos o capacidad contributiva de las jurisdicciones de un mismo nivel, por ejemplo, provincias o municipios. Tal como se vio antes, esta diferente capacidad contributiva de las jurisdicciones de un mismo nivel plantea problemas de financiamiento y equidad cuando se la relaciona con un nivel mínimo y similar de funciones asignadas a las unidades gubernamentales de igual nivel. Este problema es al nivel de provincias, municipios o estados. Dada la diferencia de riqueza o ingreso existente entre provincias o municipios y frente a programas de educación, sanidad, etc. las provincias o municipios más pobres deberán necesariamente:

- i) Operar a niveles inferiores de servicios para un mismo nivel de carga tributaria o
- ii) Imponer tasas tributarias mayores que las provincias o municipios más ricos, si se desea igualar en un nivel mínimo los servicios prestados en todas las jurisdicciones.

De esta forma, la desigualdad de potencial tributario genera efectos negativos que pueden sintetizarse:

- i) Las provincias o municipios más pobres, dada su menor capacidad contributiva, se verían en la imposibilidad de prestar los niveles elevados de funciones o servicios que puedan prestar las de mayor nivel de ingreso per cápita. Así sus caminos serán relativamente peores, su educación más limitada, etc. Obviamente ello quiebra la regla de la equidad horizontal, ya que no cumple con el requisito de brindar igual tratamiento a las personas que se hallen en iguales circunstancias, aunque habiten en diferentes jurisdicciones. Es decir, se quiebra la posibilidad de asegurar un mínimo indispensable de servicios a todos los ciudadanos con prescindencia del lugar de residencia.
- ii) Las cargas tributarias inequitativas derivada de la desigualdad de potencial tributario con relación a los servicios, tenderá una distribución geográfica de las empresas y actividades que pueden ser antieconómica. Vuelve a plantearse así el problema de las migraciones, ya que las empresas de las áreas más pobres al enfrentarse con mayores tasas impositivas y/o con menores beneficios de servicios públicos, que en las áreas más ricas, tenderán a trasladarse a las provincias o municipios más ricas. Como resultado no puede lograrse una neutralidad geográfica de las actividades gubernamentales.

c) Finalmente una tercera circunstancia económica se plantea por la superposición de impuestos, o sea el empleo múltiple o repetido de determinadas formas tributarias por varios niveles de gobierno. Pero tal como se ha señalado, no existen muchos impuestos con las condiciones necesarias para asignarlos exclusivamente a un solo nivel de gobierno. Por el contrario, salvo pocos casos, la mayoría puede administrarse por distintos niveles de gobierno, aunque en ciertos casos la eficiencia de su administración diferirá según que se lo ubique en uno u otro nivel.

Pero el empleo de ciertos impuestos por más de un nivel de gobierno (superposición o doble tributación), no es necesariamente objetable, salvo en lo que se refiere al hecho de que un mismo tributo se administra dos veces. Para evaluar esta circunstancia debe considerarse:

- i) Si ese tributo es preferible a otro,
- ii) Si se puede administrar eficientemente a distintos niveles de gobierno y,
- iii) Si su aplicación es necesaria para conservar la autonomía financiera de las jurisdicciones de nivel inferior.

Por otra parte si la superposición vertical se hace de forma indiscriminada se presentan inconvenientes:

- i) Aparecen duplicaciones administrativas de entes recaudadores, con los mayores costos que ello implica para los gobiernos de la sociedad.
- ii) Los contribuyentes ven su actividad complicada por el hecho de tener que formular liquidaciones y pagos separados, someterse a distintas verificaciones, sufrir diferencias en la aplicación del tributo, etc., todo lo cual además de la incertidumbre que representa para los contribuyentes, también se traduce en mayores costos administrativos.
- iii) Puede suceder que cada nivel determine una tasa independientemente de las otras jurisdicciones y que la consolidación o suma total de tasas resulte excesiva en relación a los patrones de equidad tributaria aceptados por la comunidad y origine efectos económicos no deseados.

Pero donde la superposición o doble tributación constituye todavía un problema más grave, es cuando es de tipo horizontal, o sea cuando se produce entre gobiernos del mismo nivel, por ejemplo entre provincias o municipios. Así ocurrió en ciertos casos donde se aplicó a nivel provincial impuestos a las ventas, sin convenios de jurisdicción entre las jurisdicciones del mismo nivel. En tales casos ocurría que dos sujetos con igual base imponible, pero uno de los cuales realiza sus actividades en dos jurisdicciones al mismo tiempo, resultaba pagando el tributo en las dos, mientras que el que realizaba sus actividades en una sola, lo pagaba solo en esa, violándose la equidad horizontal. Se aprecia que este último problema es inherente a conflictos entre las provincias o municipios y su gravedad es mayor que la de los problemas derivados de la superposición vertical o entre gobiernos de diferente nivel.

De lo anterior se puede deducir que no existe una regla o norma escrita para determinar qué tributos deben ser recaudados por una u otra jurisdicción financiera, aunque si puede afirmarse que si existen impuestos que pueden ser aplicados con mayor eficiencia por el gobierno central (especialmente los que consideran la situación total del contribuyente), mientras que otros pueden ser aplicados eficazmente por las provincias o municipios.

2.5 Sistemas de coordinación de los distintos niveles de gobierno.

Para tratar de solucionar algunos de los problemas señalados entre gobiernos de distinto nivel. Los especialistas en finanzas han propuesto y las legislaciones de los países en general han adoptado varios sistemas o formas de coordinación financiera, de acuerdo a ciertos objetivos prioritarios para cada uno de ellos. Pero antes de analizar las varias formas de coordinación financiera, parece conveniente recordar los motivos y razones que hacen necesaria la adopción de tales mecanismos, así como los objetivos de las finanzas intergubernamentales.

2.5.1 Necesidad de coordinación.

La necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre jurisdicciones de diferente nivel, surge de los problemas que trae una organización fiscal descentralizada:

- 1) El primero se refiere a la falta de correspondencia entre las funciones que por razones históricas, políticas y legales corresponden a cada nivel de gobierno y los tributos que por consideraciones económicas y administrativas es posible asignar a cada uno de ellos.
- 2) En segundo lugar, dada la diferencia en los niveles de ingreso y riqueza per cápita que se observa entre jurisdicciones de un mismo nivel (provincias o municipios), resulta que un nivel mínimo y uniforme de servicios para los habitantes de todas ellas, debe ser financiado con una carga tributaria más alta para las jurisdicciones más pobres. Es decir, que en las unidades de gobierno más ricas –dado su mayor nivel de ingreso per cápita- es posible financiar un monto de servicios similar comparativamente menor que en las provincias más pobres. Si –como se dijo antes- modernamente se acepta como responsabilidad de los gobiernos asegurar un mínimo indispensable de servicios a todos los ciudadanos, con prescindencia de su lugar de residencia, se hace necesario arbitrar medios para tender a una igualación regional del ingreso mediante transferencias de las zonas más ricas a las menos favorecidas.

La redistribución geográfica de la renta es precisamente uno de los objetivos que persiguen ciertas formas de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno. Pero no es el único y como existen otros sistemas que persiguen otros objetivos, parece conveniente analizar brevemente los objetivos de esos sistemas de coordinación financiera y en especial el posible conflicto que puede plantearse entre esos objetivos.

2.5.2 Objetivos.

El primero es el requerimiento clásico de eficiencia en la asignación de recursos. La prestación de servicios hace necesaria la utilización de factores de la producción por parte del sector público. Cuando éste actúa en distintos niveles

jurisdiccionales la asignación debe realizarla el órgano que mejor puede cumplir con la prestación del servicio. Así:

- 1) por el lado de la demanda, la extensión de los beneficios o grupos sociales de distinto tamaño determinan el nivel de la unidad que debería hacerse cargo de la prestación y,
- 2) por el lado de la oferta, consideraciones técnicas de producción (economías de escala) podrían indicar la conveniencia de unir varias unidades para la prestación del servicio y de ese modo aprovechar la disminución de costos que se derivan del mayor tamaño de las unidades productivas.

El segundo objetivo es el de producir a través de la política fiscal una redistribución geográfica de la renta desde las zonas o regiones más ricas hacia las más pobres. Es decir, utilizar mecanismos de coordinación financiera que tiendan a reducir las disparidades regionales de renta.

Modernamente se agrega el objetivo de acelerar la tasa de crecimiento económico de todo el país, y en ciertos casos el desarrollo del país como unidad, puede no coincidir con un mayor crecimiento de las provincias o estados más rezagados. En este caso, más que un problema de coordinación financiera a distintos niveles de gobierno, se trata más bien de un planteo de desarrollo o planeamiento regional.

Un último objetivo que puede perseguirse en las finanzas intergubernamentales, puede ser el fortalecimiento de la autonomía financiera de los niveles menores de gobierno (provincias o municipios), especialmente frente al poder fiscal del gobierno central, que en algunos países aumentó en las últimas décadas. Cuanto más cercano está el ciudadano al gobierno de la comunidad, es más factible votar por servicios más útiles que reflejen las verdaderas preferencias de los habitantes. Así se posibilita un más estrecho contacto y una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones sobre prestación de servicios que interesan a esos grupos sociales. Como también es necesario decidir sobre la forma de financiamiento y la distribución del costo entre los beneficiarios, es más factible un control de eficiencia desde un punto de vista social. Este control de eficiencia es menos inmediato para los servicios a cargo del gobierno central, en comparación con los estrictamente municipales o provinciales. Por ello puede ser objetivo de la política no sólo facilitar el acceso de esas unidades de gobierno a fuentes tributarias de bases más amplias, sino

también establecer sistemas de aporte para el financiamiento de proyectos de inversión directamente vinculados con la formación de capital físico (infraestructura económica) y humano (salud y educación).

Como se desprende de su simple enunciado, varios de tales objetivos son conflictivos entre sí y no pueden ser alcanzados simultáneamente. La eficiencia y la aceleración de la tasa de crecimiento económico pueden ir en contra de la redistribución geográfica de la renta o de las autonomías de los gobiernos provinciales o estatales. En otros casos, la redistribución geográfica de la renta choça con el fortalecimiento de la autonomía financiera de las provincias o estados. Ello muestra la utopía de tratar de alcanzar al mismo tiempo objetivos contrapuestos y la necesidad de elegir o priorizar los objetivos que sean compatibles entre sí y aplicar el o los mecanismos de coordinación financiera que sean más eficientes para alcanzar esos objetivos. Así los mecanismos de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno constituyen un tipo de herramienta que puede ser eficaz para alcanzar ciertos objetivos de política económica.

Considerando entonces que el problema fundamental de la coordinación financiera a distintos niveles de gobierno i) no es solamente un problema de distribución de ingresos tributarios entre diversos tipos de gobierno sino un problema más complejo en que los ingresos sólo constituyen un aspecto parcial y que ii) debe necesariamente integrarse con el problema de los gastos y éstos con la distribución de cometidos y funciones de las diferentes esferas gubernamentales, cuya distribución debe ser previa. Es decir, esencialmente el problema consiste en posibilitar el equilibrio de los recursos en cada tipo de jurisdicción con los gastos que debe realizar según la previa distribución de funciones. Y esto a su vez vincula –tal como vio antes- con el grado deseado de descentralización de las actividades estatales.

2.5.3 Formas de coordinación.

Las formas de coordinación financiera más comúnmente aplicadas son: 1) Separación de fuentes, 2) Concurrencia de fuentes, 3) cuotas suplementarias, 4) coparticipación y 5) asignaciones globales.

1) Separación de fuentes: Una primera forma de coordinación consiste en establecer una división de los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno y asignarlo a ellos en forma exclusiva. La asignación debe realizarse en base a criterios económicos acerca de la delimitación de la base de los distintos impuestos en las respectivas áreas y de la factibilidad administrativa para implementarlos.

Como consecuencia de asignación de impuestos exclusivos a cada nivel de gobierno, se produce una simplificación del sistema tributario y una reducción de los costos de recaudación. Tiene además la ventaja de garantizar por lo menos en cierta medida, la autonomía financiera de las provincias o estados y evitar el problema de la superposición vertical. Este sistema tiene su aplicación máxima en Brasil, aunque no de forma total o pura.

Por otra parte, la separación de fuentes tiene el inconveniente de la rigidez, ya que los recursos se asignan exclusivamente a diferentes órdenes gubernamentales, con lo que puede ocurrir que algún nivel de gobierno carezca de facultades respecto de los recursos mejores y que otras jurisdicciones tengan en sus manos recursos más amplios y elásticos. Este problema de la rigidez de los recursos adquiere particular gravedad frente a los problemas que tratan de solucionarse con la coordinación financiera: a) falta de correspondencia entre funciones (gastos) y recursos y b) distinto grado de desarrollo entre provincias regiones o estados. En efecto, la separación de fuentes generalmente llega en los hechos a una situación indeseable en que los tributos más productivos y con bases más flexibles son asignados a la jurisdicción de mayor nivel (gobierno central), sin ninguna consideración sobre la distribución de funciones. De la misma forma, la rigidez de este sistema aplicado en forma pura tampoco permite solucionar las disparidades regionales de ingreso o riqueza.

Estos problemas de la separación de fuentes hace que no pueda aplicarse en forma estricta y que la tendencia de los países sea hacia la reducción de la separación de fuentes, mediante la aplicación simultánea o conjunta de otro sistema de coordinación (por ejemplo separación para algunos impuestos, y concurrencia para otros). Es que este método puro sólo puede ser apto para estados primitivos, con un grupo de tareas muy limitado. Pero no bien la actividad gubernamental en todos sus órdenes se amplía en sentido moderno, se

hace evidente la inconveniencia de su aplicación pura frente a la falta de correspondencia de los recursos con las funciones.

2) Sistema de concurrencia: Es el método por el cual todos los niveles de gobierno tienen acceso a los varios tipos de tributación, sin ninguna limitación. Si bien tampoco existen aplicaciones puras de este sistema varios países lo aplican en escala variable o combinando con otras formas de coordinación.

La principal ventaja de la concurrencia es el respeto de las autonomías completas de los diferentes niveles estatales y por lo tanto, de la representación de la voluntad del pueblo en los diferentes aspectos del problema. Cada estado o municipio tiene su propia autonomía y puede aplicar sus impuestos de acuerdo con su decisión y en la medida en que los intereses de los gobernados coincidan con la representación de los gobernantes, presenta la ventaja de que el problema de la responsabilidad sea compartida por gobernantes y gobernados y cada uno al votar las leyes de impuestos sabe cual es la carga que impone a sus ciudadanos, y por ello se puede responsabilizar a los representados por la conducta y decisiones de los representantes.

Dado que –tal como se vio- no son muchos los tributos con características tales que aconsejen su utilización por un solo nivel de gobierno, y que varios de los gravámenes más elásticos y con características financieras productivas pueden ser administrados por más de un nivel de gobierno, se ha propuesto este nivel de concurrencia. Así por ejemplo, en varios casos, los impuestos a las ventas e incluso a la renta son aplicados por el gobierno central y las provincias o municipios. Este sistema puede ser deseable si se quiere reservar atribuciones amplias para las provincias, municipios o estados.

Sin embargo, el sistema de concurrencia presenta varias desventajas. En primer lugar, hace necesaria una multiplicación de los organismos de recaudación y en segundo lugar debilita la dirección unificada de la política tributaria. Este sistema aplicado en forma pura prácticamente significa la ausencia de coordinación de la política tributaria, ya que cada nivel puede aplicar cualquier tipo de gravamen. Ello puede resultar en la desmedida utilización de ciertas fuentes de recursos por varios niveles de gobierno, en desmedro de otras fuentes de recursos menos utilizados y por lo tanto en una errónea política por falta de

aprovechamiento de potencial tributario. Además el sistema puro de concurrencia impide la aplicación de una política de redistribución geográfica o tendiente a acelerar el crecimiento económico. Es decir, habrá una cantidad de inconvenientes y superposiciones en ciertos casos y lagunas en otros, en cuanto a un aprovechamiento más racional de las fuentes de recursos que utilizan los diferentes niveles de gobierno.

Justamente para reducir o mitigar algunos de estos inconvenientes se propugnan algunas formas de coordinación dentro del sistema de concurrencia. En primer lugar, la unidad superior puede conseguir créditos impositivos por el monto ya tributado a la unidad política inferior por concepto del mismo impuesto. Este sistema tiende a corregir la superposición o doble imposición vertical, pero obviamente no reduce la desigualdad geográfica de riqueza o de ingreso, ya que las provincias que reciben mayor compensación en el impuesto nacional, son las que tienen también mayor capacidad contributiva. Un método alternativo, con efectos parecidos al caso anterior pero menos intensos, consiste en autorizar la deducción del monto pagado al nivel provincial de la determinación de la base del impuesto nacional (deducción de la base). Pero en este caso es obvio que por la forma de cálculo solo se reduce una parte del impuesto pagado al nivel inferior, manteniéndose la doble imposición por la diferencia.

3) Cuotas suplementarias: según este sistema cada provincia o estado aplica tasas y exenciones sobre la base tributaria determinada por la unidad política que actúa como recaudadora (gobierno central). Así sobre la base determinada de manera única se aplica la tasa correspondiente al impuesto nacional y la tasa adicional o suplementaria para el nivel provincial. Se elimina así la duplicación de costos administrativos presente en el sistema de concurrencia, asegurándose al mismo tiempo un grado aceptable de autonomía fiscal para las unidades que optan por la cuota suplementaria.

Es un sistema muy usado en Europa, especialmente por los estados unitarios, por ejemplo Holanda y Francia. En esos casos, la estructura de los impuestos se establece por los gobiernos centrales (criterios de imposición, determinación de la base, etc.) y los gobiernos locales pueden imponer tasas o cuotas adicionales o suplementarias. Sin embargo, la discrecionalidad en el establecimiento de la cuota hace posible que las provincias entren en competencia entre sí para atraer la radicación de empresas,

provocando una localización distorsionada por el factor tributario. Como se nota el resultado final puede ser incentivos generalizados, pérdidas de recaudación y falta de coordinación.

Su principal ventaja es el respeto de la autonomía provincial, al permitir establecer las cuotas adicionales, así como la ventaja de eliminar la duplicación administrativa. Pero no se respeta a la autonomía en cuanto a la elección de las fuentes, ni se elimina la doble imposición vertical. Como desventaja de este sistema, debe además señalarse que ciertas fuentes de recursos pueden ser excesivamente explotadas mediante la acumulación de cuotas o tasas adicionales en desmedro de otras fuentes de recursos. Además la aplicación de cuotas suplementarias por las provincias puede chocar contra determinados objetivos de política nacional en cuanto a la prestación tributaria, desarrollo regional, etc.

4) Coparticipación: de acuerdo con este sistema el gobierno central, o los gobiernos provinciales, distribuyen entre las unidades políticas bajo su jurisdicción una parte de la recaudación de uno o varios impuestos. La coparticipación presenta algunos matices, ya que puede referirse a algún impuesto en particular (impuesto a las ventas con algún criterio de distribución, a la renta o a los combustibles con otro criterio, etc.) o bien puede constituir en un sistema global de concentración del producido de diferentes gravámenes y la distribución de una parte de lo recaudado por el gobierno central a las provincias o estados. De la misma forma se pueden distribuir impuestos recaudados por una provincia o estado a los municipios de su jurisdicción.

La aplicación de este sistema resulta particularmente ventajosa cuando es posible realizar la recaudación a un costo menor, cuanto mayor sea el área geográfica de aplicación. Es decir, que al aumentar el área de aplicación el costo de administración y control puede crecer en menor proporción que el aumento del rendimiento del tributo. De esta forma, de manera similar que en el método de separación de fuentes, se elimina la duplicación de costos administrativos que existe cuando dos niveles de gobierno usan la misma fuente tributaria.

Por otra parte, este sistema significa la pérdida casi completa de la autonomía tributaria del nivel inferior de gobierno (provincias o municipios); solamente se salva parcialmente este inconveniente mediante el régimen de acuerdo o "leyes convenio" y

mediante la participación de los gobiernos de nivel inferior en la formación de las leyes mismas. Naturalmente existe diferencia entre esta solución y la verdadera autonomía tributaria, ya que las provincias pueden verse forzadas a adherirse a un régimen diseñado por el gobierno central y al mismo tiempo renunciar a legislar sobre la materia tributaria y aún limitarse a legislar sobre los recursos propios que quedan a su cargo, tal como ha ocurrido en ciertos países de la región. En esos casos este sistema llevó de hecho a una pérdida muy grande de la autonomía de las provincias en cuanto se refiere a los impuestos aplicados a nivel provincial, habiéndose llegado en cierta medida a “una delegación en blanco de facultades impositivas de las provincias hacia la Nación”. Por otra parte, al recaudarse el mayor volumen de recursos al nivel nacional y redistribuirse su producido entre las provincias, puede producirse cierta tendencia al desequilibrio financiero al nivel provincial generado por una política de expansión generado por el gasto y una escasa recaudación de recursos propios, ya que el grueso de los recursos se recibe por coparticipación de impuestos recaudados a nivel nacional y por otras transferencias del tesoro nacional. Es decir, el sistema puede dar origen a una política financiera desequilibrada al nivel provincial, como parece haber ocurrido en ciertos casos.

Este método hace necesario determinar una primera división de la parte que corresponde al gobierno de nivel superior (nación o provincia) por un lado y al conjunto de provincias o municipios por el otro. La primera división se denomina –como se mencionó en el capítulo anterior- primaria, y la que establece entre gobiernos de nivel inferior es la secundaria.

Tal división primaria o secundaria requiere una decisión política, ya que no existen criterios técnicos para realizarla, fuera de ciertos objetivos perseguidos. Generalmente se busca aplicar ciertos índices objetivos, de acuerdo con los objetivos de la distribución, tal como la población de cada jurisdicción (si se desea que los recursos se correspondan con los gastos por habitante), la inversa de ciertos indicadores de desarrollo relativo, si se quiere favorecer la distribución geográfica, etc. También la redistribución suele ser el resultado del poder de negociación de los gobiernos comprendidos, tal como parece haber ocurrido en varios países de la región.

Una forma más racional de efectuar la división de los recursos recaudados, es la de tomar en cuenta las funciones y gastos que cada nivel de gobierno debe cumplir.

En cambio si se desea respetar en cierta medida la autonomía de los niveles inferiores de gobierno, la división o coparticipación debe realizarse con un criterio más bien devolutivo, de acuerdo con el origen geográfico de la recaudación o de acuerdo con el aporte a la base del impuesto. Distribuir de acuerdo con el origen de recaudación o de acuerdo con el aporte a la base es lo mismo si se trata de un impuesto proporcional, pero no es lo mismo si se trata de un impuesto progresivo, como el impuesto a la renta personal. En este caso, una provincia con un nivel más alto que el promedio se vería favorecida comparativamente, si la distribución se hiciera según el origen de la recaudación, y no según el aporte a la base.

El criterio devolutivo de participar o distribuir en función del aporte a la base requiere la determinación previa para cada impuesto de la variable o magnitud económica (consumo, ingreso, producción, etc.) en base a la cual la carga del gravamen se distribuye en todo el país. En el caso del impuesto a la renta personal, se puede razonablemente aceptar que la incidencia final radica en las remuneraciones que reciben los propietarios de los factores de producción por su participación en el proceso de producción. La suma de tales remuneraciones (intereses, salarios, beneficios y rentas de sueldo) constituye el valor agregado de cada jurisdicción, por lo que este índice es representativo de la contribución de cada una de ellas a la base del tributo.

En los tributos especiales o selectivos al consumo, puede aceptarse que el gravamen se distribuye de acuerdo con el consumo de los bienes gravados en cada jurisdicción. Lo mismo podría aceptarse en los impuestos generales a las ventas y particularmente en el impuesto al valor agregado, aunque en este último caso la distribución podría hacerse en base al valor agregado generado en cada jurisdicción.

Pero debido a las dificultades para disponer del cómputo estadístico del valor agregado, así como las otras variables mencionadas (consumo, producción, etc.) que corresponde a cada provincia o estado, por lo general las legislaciones han adoptado variables alternativas para las que se dispone de datos estadísticos y cuyo sentido se aproxima al de las reemplazadas. Es decir se utilizan variables "proxy" de las reemplazadas. Así, por ejemplo, se usa el total de recursos tributarios propios de las provincias o estados como indicador del ingreso o producto provincial y los datos de la población de cada provincia como indicador del consumo en cada una de ellas. También se

usan los datos de población para determinar el nivel mínimo de gastos requeridos por habitante.

Tal como se indicó antes, desde el punto de vista administrativo éste sistema tiene la ventaja de dar a las provincias fuentes tributarias más importantes de las que tendrían acceso por sí solas. Sin embargo, el sistema de coparticipación conduce a una pérdida de autonomía para fijar una política tributaria independiente y, por otra parte, cuando se participa en sentido estricto en base al aporte, mantiene constante la distribución geográfica de la renta. Por ello, en los hechos este sistema suele aplicarse de manera pura y devolutoria y suele aplicarse con criterios de distribución de los recursos que tengan un efecto redistributivo. Además este método suele complementarse con el sistema de asignaciones globales para acentuar los efectos redistributivos.

Vista la experiencia reciente de algunos países, es conveniente que el sistema de coparticipación se aplique de manera permanente y automática.

5) Sistema de asignaciones globales: en este caso la coordinación financiera se establece no sobre la base de distribuir ciertos impuestos en función del origen geográfico de la base, sino tomando en cuenta otros criterios de distribución. Es decir, que el gobierno de nivel superior centraliza el conjunto de los tributos y luego asigna libremente o de acuerdo con algún régimen convencional los recursos a las diferentes provincias o estados.

Existen dos formas más usuales del método de asignaciones globales: 1) asignaciones libres para propósitos generales y 2) asignaciones condicionadas o para fines específicamente establecidos por el nivel que otorga la asignación.

En el primer caso se utilizan varios criterios de distribución a cada provincia o estado, como ser las necesidades de la población, el esfuerzo tributario que realizan las provincias de menor nivel de ingreso, etc. Si se desea privilegiar las necesidades de la población, una forma simple de aplicación consiste en asignar el aporte a cada provincia de acuerdo con la población. Otra forma de considerar el factor necesidad de servicios sería mediante la distribución del aporte en base a los gastos totales que realiza cada provincia.

Si la redistribución geográfica fuera un objetivo prioritario, un mecanismo sería conceder el aporte tomando en consideración la inversa de la capacidad para recaudar. De este modo se concedería una asignación per cápita mayor para las provincias con menor ingreso o producto per cápita.

También es posible que se condicionen las asignaciones a la realización de un nivel de esfuerzo tributario que considere razonable. Una forma sería condicionar estos aportes a la obtención de un coeficiente o porcentaje mínimo de tributación respecto del producto provincial. Otra forma más sencilla de distribución, debido a la dificultad de obtener estadísticas del producto bruto provincial, puede ser en función de los recursos propios de cada provincia.

Las asignaciones globales libres o para propósitos generales pueden mejorar la distribución del ingreso, dependiendo del uso que se haga los recursos y tiene la ventaja adicional de mantener cierto grado de autonomía al permitir que las unidades receptoras asignen los fondos de acuerdo a sus propios criterios u objetivos de política.

En cambio, en las asignaciones condicionadas por la jurisdicción de nivel superior que concede los fondos, se suprime totalmente la autonomía provincial o estatal, ya que además de ser establecidos y recaudados los tributos por el gobierno central, éste también decide en que forma se gastarán los recursos cedidos a gobiernos de menor nivel. Es decir, que el gobierno central también decide la utilización de los fondos recaudados en determinados gastos, servicios a prestar y obras a realizar. Cuando las asignaciones globales específicas se entregan sin otra condición, pueden conducir de hecho a una reducción de los gastos que las unidades receptoras hubieren hecho en ausencia de la transferencia.

Obviamente el método de las asignaciones condicionadas logra así el máximo de unificación y centralización de la política fiscal en manos del gobierno central o federal y puede a veces lograr una mayor optimización de los recursos, pero ello a costa de la supresión prácticamente total de la autonomía provincial, no solamente en la obtención de recursos, sino también en la utilización de los mismos.

En resumen, la selección de uno u otro sistema de coordinación financiera y en particular de las diferentes formas de distribución de facultades tributarias entre gobiernos de diferente nivel, depende de los objetivos que se privilegien en cada uno de ellos. Por otra parte y para compensar los efectos negativos que puede tener cada forma de coordinación, prácticamente no se aplica en forma pura ninguna de ellas. Tal como se verá en la presente tesis, los regímenes de coordinación financiera vigentes en la mayoría de los países de la región, aplican en forma combinada dos o más mecanismos de los señalados. Así en

algunos países predomina el sistema de separación de fuentes, aunque se lo complementa con mecanismos de coparticipación (Brasil), o de asignaciones condicionadas (Estados Unidos), mientras que en otros se combinan la separación de fuentes (para algunos tributos) y el de concurrencia (para otros), pero complementados con mecanismos de coparticipación y de asignaciones globales (Argentina). Además los mecanismos de coparticipación generalmente se establecen persiguiendo en cierta medida la redistribución geográfica de la renta.

Obviamente la combinación de dos o más sistemas de coordinación financiera trata de compatibilizar algunos objetivos elegidos como prioritarios y reducir en cierta medida los efectos negativos de cada sistema.

También debe enfatizarse una vez más la necesidad de considerar conjuntamente la distribución de funciones (gastos) y recursos, aspecto no considerado generalmente en los países de la región. Como se ha dicho, atribuir ingresos a cierto nivel de gobierno, sin considerar primeramente la distribución de funciones puede llevar sin duda a situaciones financieras poco equilibradas, con superávits en ciertos casos y déficits en otros, que a veces tratan de compensarse con mecanismos de transferencias o con mayor porcentaje de coparticipación de los estados o provincias.

Por último interesa destacar la diferente tendencia de medio plazo observada en los países más desarrollados en comparación con los países de la región respecto a la centralización o descentralización financiera. Mientras en varios países de Europa (Italia, España, Suiza, etc.) y en Estados Unidos, Canadá y Australia se nota una tendencia a la descentralización, en algunos países de América Latina se ha observado lo contrario, por lo menos hasta fines de la década de los setenta, tal como ocurrió por ejemplo en Argentina y Brasil hasta la época indicada. En esos casos, se ha observado que la existencia de gobiernos de facto en general ha tendido a coincidir con políticas de acentuada centralización financiera. En cambio, a partir de la vigencia de gobiernos constitucionales en esos países a mediados de la década de los ochenta, se observa una tendencia a una mayor descentralización, mediante la transferencia de funciones (gastos) y mayores recursos del gobierno central a las provincias.

En el caso de México también se observa un movimiento a una mayor descentralización, especialmente de tipo administrativo, ya que el gobierno federal por un

lado transfirió mayores recursos a los estados y por el otro, ha transferido a algunos estados la administración del impuesto federal al valor agregado. Además en los tres casos citados en la región, se nota un crecimiento del porcentaje de tributos nacionales transferidos a las provincias o estados.

CAPÍTULO 3: **Coparticipación y relación en los distintos niveles de gobierno.**

Una vez identificada la estructura general de gobierno y sus funciones que se analizaron en el capítulo anterior, es necesario ahora aplicar un sistema de coordinación que pueda generar las suficientes ventajas como para ser aplicado en muchos países. Es el caso de la coparticipación el que fue aplicado en combinación con otros sistemas y que fue acogido por muchos gobiernos y con éxito en varios casos.

En el presente capítulo se tiene por objetivo analizar las relaciones que se crean en los distintos niveles de gobierno al aplicar el sistema de coparticipación en un determinado país. Así como la experiencia de dos países latinoamericanos (Argentina y Bolivia) que aplicaron la coparticipación como sistema de coordinación de los recursos públicos. Este capítulo es fundamental para las conclusiones y recomendaciones hacia una mejor coordinación. En base a la experiencia de Argentina y Bolivia se podrá sacar lecciones importantes de las que algunos países podrán tomar en cuenta para mejorar su sistema de coordinación de los recursos del estado.

3.1 Coparticipación y relación entre la Nación y las provincias o regiones.

La relación de la nación y provincias básicamente proviene de los sistemas de coordinación que existen para organizar las finanzas públicas, estos sistemas de coordinación ya fueron analizados en profundidad en el capítulo anterior, ahora simplemente se hará un breve resumen de ellos en su manera aplicada, y con algunos ejemplos a considerar.

Recordemos que los sistemas de coordinación financiera son 5:

- 1) Separación de fuentes,
- 2) Concurrencia de facultades tributarias,
- 3) Cuotas suplementarias,

- 4) Coparticipación,
- 5) Asignaciones globales.

La mayoría de los países en general en la relación entre nación y provincia no utilizan un único sistema de coordinación generalmente usan una combinación de dos o más, dependiendo del país. El sistema de **conurrencia** facilita bastante la autonomía de los gobiernos de menor nivel pero obviamente puede traer una descoordinación y repetición de facultades tributarias aplicadas en los dos niveles de gobierno. El extremo opuesto es el que se conoce como el de **separación de fuentes** donde el régimen constitucional claramente delimita que tributos se aplican en cada uno de los niveles de gobierno.

Dos países que se acercan mucho a este sistema de separación de fuentes son Brasil y Estados Unidos, Este sistema tiene un inconveniente que es la rigidez. Por otro lado este sistema tiene la ventaja de la claridad, es decir, está establecido claramente qué y quién cobra determinado impuesto.

Después tenemos el sistema de **coparticipación** que es el sistema complementario donde a nivel de gobierno superior, se centraliza la recaudación por razones de economías de escala o de facilidad administrativa, y luego esos fondos se distribuyen entre gobiernos de menor nivel en base a distintos criterios. Criterios que básicamente son económicos pero también políticos, es decir, no hay normas óptimas de esto. Esta distribución recibe el nombre de distribución primaria, como se mencionó en capítulos anteriores. Por ejemplo, un criterio que se utiliza bastante para distribuir en los regímenes de coparticipación de impuestos, en función de un nivel mínimo de gasto requerido, otro puede ser el de la población. Por que la población nos está dando una indicación de la cantidad de personas y gastos mínimos que tenemos que asignar a ese gobierno en educación, salud, etc. En este caso, se tiende a igualar el gasto mínimo por habitante en todo el país.

Después tenemos el sistema de **cuotas suplementarias**. Este es un sistema por el cual el gobierno de menor nivel aplica un adicional sobre el impuesto a nivel nacional.

Y finalmente tenemos, dentro de estos sistemas de distribución de facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, lo que se llama las **asignaciones globales**, donde el nivel de gobierno superior envía de alguna manera la transferencia hacia las municipalidades.

Estas son todas las alternativas de relación entre la nación y provincia, de la complementación y manejo de estas depende el éxito o fracaso de la coordinación financiera de las finanzas públicas entre los niveles nacional y provincial.

La relación de nación y provincias podría crear distintos problemas de coordinación, es necesario entender cuáles son éstos para evitarlos y de esa manera tratar de mejorar el sistema en general. Para ello mencionaré los aspectos o consideraciones a tomar para evitar algunos de estos problemas:

- a. Es importante dejar delimitado claramente los gastos y funciones de cada nivel de gobierno, con un enfoque hacia la especialización y descentralización.
- b. Explicar claramente el rol tributario que cumplirá cada jurisdicción y los mecanismos que garanticen la necesaria coordinación.
- c. Si los dos puntos anteriores no están adecuadamente establecidos, las reglas del juego cambian, lo cual atenta con la buena programación y control de las acciones del gobierno.
- d. Evitar que exista entre las provincias y municipios una excesiva separación entre las responsabilidades de gastar y percibir impuestos.
- e. Crear repartos de los fondos nacionales de forma equitativa.

Si cada gobierno se preocupa de cumplir estas consideraciones en cualquier sistema de coordinación existirá una tendencia hacia la eficiencia. Mejorando las relaciones intergubernamentales y la asignación de recursos.

3.2 Coparticipación y relación entre provincias o regiones y municipios.

La gran importancia relativa que adquieren las municipalidades en torno al sistema de coparticipación nos hace indagar sobre un tema de profundo análisis, la autonomía o la autarquía de éstas. Hemos visto en el capítulo anterior cuáles son las funciones y cuál es su ámbito en aspectos tributarios, lo que nos lleva necesariamente a hacer un análisis sobre el *status* de las municipalidades en este sistema de coparticipación.

El *status* de las municipalidades como entes autárquicos o autónomos, depende principalmente de las funciones tributarias que le son delegadas por las provincias, estas

pueden ser potestades originarias o derivadas. Veremos que dependiendo de esto se puede dar mayor fuerza o potencial al sistema de coparticipación.

Antes de continuar el análisis podríamos hacer una breve definición de cual es el concepto del municipio: este es una persona de derecho público, constituida por una comunidad de vecinos asentados en un territorio determinado, que administra sus propio y particulares intereses, y que depende siempre en menor o mayor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. De esta definición se puede abstraer importantes conceptos: La comunidad de vecinos (familias e individuos reunidos) es la base natural y espontánea del municipio; esta base de primaria deberá organizarse socio-políticamente para perseguir sus propios y particulares intereses; como forma política, sólo existe con la creación legal.

Antes de referirnos a lo mencionado anteriormente es necesario aclarar, que en el caso de la coparticipación la distribución entre la provincia y las municipalidades respectivas tienen el nombre de **distribución secundaria**, esto significa que la provincia cede a la municipalidad un porcentaje del recibido por el sistema de coparticipación. Esta distribución como vimos puede ser fijada así como por el número de población de la municipalidad, como por el gasto mínimo que requiere cada municipio para cumplir con sus funciones primeramente asignadas.

Otra relación existente entre las provincias y municipios que se da más en los estados federales, es cuando existen impuestos provinciales los cuales luego son repartidos a las distintas municipalidades por concepto de coparticipación de impuestos, a esta distribución se la llama **distribución primaria de provincias a municipios**.

3.2.1 Autonomías municipales.

Como mencioné en líneas anteriores la problemática de la autonomía o autarquía de las municipalidades en el campo tributario, es atribuir carácter originario o derivado a las facultades tributarias municipales.

El italiano Giualiani Fonrouge ha sostenido la teoría de los poderes originarios. Considera que la facultad de imponer es la consecuencia de la facultad de gobierno y que es una facultad inherente que no reconoce limitaciones de categoría sino de grado.

Para él, todos los órganos de gobierno tienen igual categoría institucional ya que no hay entes menores o mayores, como enseñaba la doctrina italiana.

Los poderes impositivos pueden clasificarse en poderes amplios (como los que tienen las provincias) o poderes restringidos (como los gobiernos municipal y nacional) pero todos son originarios o inherentes.

En contra de la tesis expuesta, varios juristas sostienen que sólo la nación y las provincias tienen el poder fiscal originario por que el mismo emana directamente de la Constitución Nacional, mientras que los municipios ejercen el poder fiscal derivado, ya que este emerge de una instancia intermedia constituida por las normas provinciales.

Al respecto se ha sostenido que “ la vida institucional de una nación requiere el desenvolvimiento armónico de sus instituciones; el conflicto de poderes lesiona las más diversas manifestaciones de la vida nacional y cuando ese conflicto se produce en el orden fiscal, es el orden jurídico todo el que se resiente y su víctima inmediata es la economía nacional. Debe cuidarse al esgrimir el argumento de las autonomías financieras para respaldar mayores poderes políticos, de no afectar la economía de la nación, entendida no como la del ente estatal, sino como el conjunto de las fuerzas económicas que desarrollan su acción a través de todo el territorio del país. Ni la superposición de poderes originarios es conveniente, ni tampoco es aceptable que las provincias tengan que subordinar el ejercicio de sus poderes a los impulsos fiscales de los municipios para evitar aquella superposición. La delimitación es necesaria y creo que sobre este punto no puede haber sino coincidencia. Y precisamente, a fin de lograr tal delimitación, es que son los poderes comunales recibidos por delegación de los entes mayores: provincias en el régimen federal y nación en el sistema unitario.”¹

Las características de las municipalidades que les daban ese carácter autárquico, eran las siguientes: Su personalidad jurídica de derecho público, la finalidad de su institución y su creación legal.

Sin embargo resulta claro que los municipios no fueron considerados con las siguientes características que fortalecen la idea de la autonomía municipal: Un ente de origen constitucional, con base sociológica (poblacional), de carácter necesario,

¹ García Belsunce, Horacio A. “La distribución de los poderes impositivos” en Estudios financieros. Ed. Abeledo-Perrot. Bs.As. 1966, pág.196.

democrático, con capacidad legislativa, con propias y específicas finalidades y con los medios necesarios para el desempeño de su cometido.

Evidentemente estos conceptos no coinciden con el concepto de autarquía, sino con el de autonomía.

Es cierto que esta autonomía municipal no puede ser plena sino atenuada porque tiene límites infranqueables; no puede haber una independencia absoluta sino una ligación al marco normativo provincial y de ninguna manera debe obstaculizar la firma de convenios entre nación-provincia o éstas entre sí.

Otra explicación similar al por qué de la autonomía municipal la encontramos, en los siguientes argumentos:

- 1.- Es a nivel local donde se dan las mejores condiciones para el desarrollo armonioso de la comunidad, resaltando el sentido de pertenencia y la responsabilidad ciudadana. La vida local crea raíces y herencias múltiples.
- 2.- La descentralización de las decisiones y ejecuciones descongestionan a los poderes centrales y acelera la gestión de gobierno, achicando considerablemente las posibilidades de corrupción en la sociedad.
- 3.- El municipio, es la primera sociedad política y es quién mejor puede solucionar las necesidades de la comunidad por su inmediatez y conocimiento directo de las demandas sociales.
- 4.- La vida municipal crea las condiciones necesarias para fomentar la participación a través de las entidades libres del pueblo. Las entidades intermedias no sólo incrementan la participación popular en la solución de las necesidades sino que establecen el control directo de los actos de gobierno.
- 5.- El municipio es el pilar fundamental donde debe apoyarse el Estado descentralizado, sea este federal o unitario. Todo sistema político orgánico halla en él su fundamento: por ello, el fortalecimiento de los municipios engrandece la nación.
- 6.- Las responsabilidades públicas deben ser ejercidas por quienes están más cerca de los ciudadanos. En consecuencia, las autoridades locales deben tener el derecho de actuar bajo su propia iniciativa, sin depender sus decisiones de un organismo de mayor rango. En este sentido, deben poder determinar su propia estructura administrativa, percibir recursos propios en forma directa y poder disponer libremente de ellos, la transferencia de

responsabilidades de los municipios debe ser acompañada por la asignación de recursos financieros suficientes.

Con estas consideraciones importantes de las municipalidades es que se fortalece más aún el concepto de la autonomía tributaria. Como conclusión sería importante mencionar que;

- 1.- Los municipios son órganos esenciales de gobierno.
- 2.- Los municipios no pueden ser privados de los recursos mínimos para el cumplimiento de sus funciones.
- 3.- Su "status" jurídico no debe ser entonces el de autarquía lisa y llana sino que se debe tratar como autonomías atenuadas o autarquías jerarquizadas, si así se prefiere.

3.3 La coparticipación en un estado federal: Caso de la República Federal Argentina

La República Federal de Argentina, como veremos adelante, atravesó por una serie de regímenes de coparticipación, lo que les da la suficiente experiencia sobre el tema. Esto es así gracias a que en Argentina se empezó a utilizar el sistema de coparticipación en la década de los 50 y continuándola hasta la fecha. Para el siguiente análisis primeramente se hará una descripción de los distintos regímenes de coparticipación que se aplicó en Argentina, hasta llegar al vigente, para luego concluir con un análisis de sistema de coparticipación en general en todos los procesos. Con sus limitaciones, así como los beneficios que le significó a la República de Argentina aplicar este sistema de coordinación entre la Nación y las Provincias.

Antes de seguir el siguiente análisis quisiera hacer una breve introducción sobre la división política, según la constitución de la República Argentina: Argentina es un estado federal, el que se divide en 23 provincias², estas a su vez se subdividen en municipalidades. La característica principal dentro del estado federal es que es ya un estado que lleva implícita una descentralización en la que las provincias son completamente autónomas con potestades propias.

² Incluyendo la provincia de Tierra del Fuego.

3.3.1 Sistemas de Coparticipación de impuestos en La República Argentina.

Los principales avances que se hicieron en la República Argentina respecto a la utilización del sistema de coparticipación empezaron en la década de los 30; utilizando este sistema de coordinación exclusivamente para algunos impuestos en particular. Por ejemplo la *Ley convenio* 12.139 que sanciona el régimen de unificación de impuestos internos, por el cual la Nación establecería en adelante ese tipo de impuestos participando de lo recaudado con las provincias, las que a su vez renunciaron a su facultad de establecer impuestos análogos. Posteriormente el impuesto a las ventas y el impuesto a los réditos sancionados por la Ley 12.143 y por la Ley 12.147 respectivamente también comienzan a formar parte de los impuestos sujetos a éste sistema de coordinación. Finalmente a principios de la década de los 50, en la Ley 14.060 se somete a lo que se llamaría un tercer régimen de coparticipación al impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. A partir de esta serie de convenios entre la Nación y las provincias, se establece como se verá a continuación los regímenes de coparticipación que incluyeron en ellos un paquete de impuestos que pasaron a ser de dominio Nacional con participación provincial.

El **primer régimen de coparticipación** se inició a partir de la Ley No. 14.390, que empezó a regir el 1° de Enero de 1955, por esta Ley la distribución de los recursos entre Nación y Provincias (distribución primaria), estará determinada directamente en forma proporcional a la Población total del país y a la población de las provincias adheridas.

La parte correspondiente a las provincias adheridas se distribuirá entre ellas de la siguiente manera (distribución secundaria):

- a) 98% en función de la población de cada una y de su producción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración, en las siguientes proporciones:

Años	En función de la Población	En función de la producción
1955	84 %	16 %
1956	82 %	18 %
1957	80 %	20 %

b) El 2% restante se repartirá en razón inversa al monto por habitante de la participación que cada provincia corresponda en la distribución del porcentaje establecido en el inciso anterior.

Los índices de producción se determinaron de la siguiente forma: 1° Se establecieron los valores de la producción de la Nación y de cada provincia en cada uno de los rubros gravados con impuestos internos, discriminando los que responden a materia prima principal y a valor agregado. 2° Se concedió a los partícipes el producido de la recaudación de cada rubro gravado con impuestos internos, en forma directamente proporcional al importe total resultante, para cada uno, de la aplicación del punto anterior. 3° Se establecieron las relaciones porcentuales existentes entre la suma de los importes atribuidos a cada provincia con arreglo al punto anterior y la correspondiente, por igual concepto, al conjunto de las provincias. Dichas relaciones porcentuales constituyeron los índices para la distribución en función de la producción.

En esta forma de distribución de los recursos del estado por concepto de coparticipación, vemos una fuerte importancia del componente población, esto tiene la ventaja de ser una distribución más equitativa, cada persona vale igual en términos de distribución. Esta distribución evita también la migración campo ciudad. Un aspecto que cabe recalcar es que se comienza a utilizar medidas de desarrollo en la distribución, como es el índice de producción, esta manera de distribución trae consigo el comienzo a la disputa provincial por más recursos. Las provincias más desarrolladas exigen más ingresos

por tener mayores gastos, así como las provincias de menor ingresos exigen más por concepto de equidad.

El **segundo régimen** de coparticipación en Argentina empezó con la Ley 14.788, que se dio inicio desde el 1° de enero de 1959 y hasta el 31 de diciembre de 1963. Esta Ley indicaba que los impuestos a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales se distribuirían entre la nación y las provincias de la siguiente manera:

Año 1959: 72% para la Nación y 28% para el conjunto de las provincias.

Año 1960: 70% para la Nación y 30% para el conjunto de las provincias.

Año 1961: 68% para la Nación y 32% para el conjunto de las provincias.

Año 1962: 66% para la Nación y 34% para el conjunto de las provincias.

Año 1963: 64% para la Nación y 36% para el conjunto de las provincias.

La parte correspondiente a las provincias se distribuiría entre ellas conforme al sistema que se indica a continuación:

1. El setenta y cinco por ciento en la siguiente forma:
 - a) Una tercera parte de acuerdo a la población que cada provincia asigne a la Dirección Nacional de Estadística y Censos al 31 de diciembre del año base de conformidad con lo establecido por el artículo 4°³.
 - b) Una tercera parte de acuerdo con los recursos percibidos por cada provincia, excluyendo a los provenientes del crédito, los correspondientes a la coparticipación en los impuestos de esta Ley y los aportes federales.
 - c) Una tercera parte de acuerdo con el monto de los gastos realizados por cada provincia. La comisión de Contralor e índices establecerá los recursos y gastos computables a los efectos de este inciso.
2. El veinticinco por ciento por partes iguales entre todas las provincias.

Esta forma de distribución, a pesar de que trata de descentralizar más los ingresos del estado sigue incorporando cada vez más los componentes de desarrollo y gasto provincial, disminuyendo el porcentaje de distribución por concepto de población, como

³ Artículo 4: Los índices de distribución necesarios para la aplicación de lo dispuesto, serán determinados sobre la base de la información correspondiente al último año calendario completo inmediato anterior a la fecha de iniciación de su vigencia. Salvo los años 59/60 que se determinará con arreglo a las cifras del ejercicio de 1959.

mencioné anteriormente esto trae disputas políticas adelante por concepto de equidad e importancia provincial .

El **tercer régimen de coparticipación** se inicia el 1º de enero de 1973, Ley 20.221. Esta Ley indica que la recaudación de los impuestos nacionales a los réditos, a las ganancias eventuales, a las tierras aptas para explotación agropecuaria, a la regularización patrimonial, a la posición neta de divisas, al parque automotor, a las ventas, a la venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) 48,5% en forma automática a la Nación;
- b) 48.5% en forma conjunta al conjunto de provincias que se adhieran a las mismas;
- c) 3% en forma automática como aporte al Fondo de Desarrollo Regional creado en esta Ley.

La distribución entre las provincias adheridas del monto que resulte de la aplicación de lo mencionado anteriormente se hará mediante el siguiente criterio:

- a) Directamente proporcional a la población, 65%;
- b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, 25%, y
- c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de Provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, 10%.

Para efectos del inciso b), se entiende a la brecha de desarrollo de cada provincia a la diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende la Capital Federal y a la provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices:

- a) Calidad de vivienda, según surja el último censo nacional de viviendas;
- b) Grado de educación de los recursos humanos, según surja el último censo nacional de población; y
- c) Automóviles por habitante, correspondiente al año del último censo nacional de población.

En este sistema de distribución se da mucha más importancia a la población y diferencias en la calidad de vida, lo cual es bueno, sin embargo hay que tener mucho cuidado con los datos que son entregados por el censo, en ciertos países estos datos son mal recopilados entregando una información falsa de la realidad.

El **actual sistema de coparticipación** está en la Ley 23.548, la que establece que a partir del 1° de enero de 1988, la totalidad de los impuestos nacionales existentes o a crearse serán distribuidos, pero con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación, previstos en el artículo 4° de la Constitución nacional⁴;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas especiales o regímenes de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuarán en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta ley;
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por la Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere esta Ley se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El 42,34% en forma automática a la Nación;
- b) El 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas;
- c) El 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires.....1,5701%

⁴ Artículo 4o.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta y locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a

Chubut.....	0,1433%
Neuquén.....	0,1433%
Santa Cruz.....	0,1433%

d) El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

La distribución del monto que se distribuirá a las provincias, como se menciona en el inciso b), se hará de la siguiente forma:

Buenos Aires.....	19,93%
Catamarca.....	2,86%
Córdoba.....	9,22%
Corrientes.....	3,86%
Chaco.....	5,18%
Chubut.....	1,38%
Entre Ríos.....	5,07%
Formosa.....	3,78%
La Pampa.....	1,95%
La Rioja.....	2,15%
Mendoza.....	4,33%
Misiones.....	3,43%
Neuquén.....	1,54%
Río Negro.....	2,62%
Salta.....	3,98%
San Juan.....	3,51%
San Luis.....	2,37%
Santa Cruz.....	1,38%
Santa Fe.....	9,28%
Santiago del Estero.....	4,29%
Tucumán.....	4,94%

la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional creado en esta Ley, 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.

Esta forma de distribución de los recursos, me parece que llevó a la Argentina a dejar de lado todo concepto de equidad y desarrollo disparado provincial. Estos porcentajes crean una rigidez al sistema los que crean una disputa política más grave y además van en contra del objetivo del sistema de coparticipación que es el de tener un crecimiento provincial equilibrado o por lo menos dar importancia a aquellas provincias que no poseen recursos para crecer al ritmo de las demás.

Para terminar con los regímenes de coparticipación de la república de la Argentina, es fundamental mencionar las reformas a la constitución nacional y al régimen de coparticipación en el año 1994, ahora analizaremos los aspectos más importantes que se discutieron en relación al régimen actual, y las modificaciones que se hicieron.

La reforma constitucional llevada a cabo consiste en varios aspectos, los más importantes se mencionarán separadamente:

1.- Convalida la Coparticipación: Se establece que el sistema de distribución de recursos será el de coparticipación sobre los impuestos nacionales, directos e indirectos. Esto no indica que sea en adelante el único sistema de coordinación de los recursos del estado, sin embargo, si se quisiera aplicar un nuevo régimen de distribución se debería cambiar la constitución.

2.- Excluye a los derechos aduaneros: El inciso en el que se explican los impuestos afectados con el sistema de coparticipación no se refiere en nada a éstos impuestos, los que los deja exentos de este régimen.

3.- Excluye a los gravámenes de asignación específica: Cualquier que sean los gravámenes que sean creados con un objetivo predeterminado, no deberán ser coparticipados.

4.- Instituye los acuerdos entre Nación y provincias: según esta ley que instituirá la coparticipación de las contribuciones, ha de hacerse "sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias".

5.- Criterio de distribución de los fondos coparticipados: El primer criterio está orientado a asegurar financiamiento al ejercicio de la función pública. La reforma aspira a que haya correspondencia entre las asignaciones de funciones, servicios, o competencias, y los recursos para poder llevar adelante esas responsabilidades. Un segundo criterio es que la distribución se haga contemplando criterios objetivos de reparto. Un tercer criterio, por último, está conformado por una serie de adjetivaciones, que deberá recoger la Ley a dictarse para darle contenido concreto, al menos en cuanto se hace al objetivo específico que aquí se le asigna. La distribución debe ser equitativa, solidaria y dará prioridad a lo que se describe en torno del logro en un grado equivalente de tres manifestaciones: el desarrollo, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades, proyectados, los tres, a todo el territorio nacional.

6.- Transferencias con recursos: “No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del congreso cuando corresponda y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso”.

7.- El organismo fiscal federal: La Ley indica que “ un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires”.

Lo importante se hizo se legalizó estos factores que ayudan a la coordinación, la cooperación, el entendimiento, la convergencia de fines y medios etc. los cuales son una nota básica del federalismo.

3.3.2 Análisis de las etapas de coparticipación en la República Argentina.

Los hechos que fueron modelando la relación fiscal entre Gobierno Nacional y las provincias no siempre fueron inspirados por la búsqueda de alcanzar una mayor equidad, solidaridad y eficiencia.

Argentina, es de origen federal, con todo lo que ello implica en materia de atributos y responsabilidades; sin embargo en muchas oportunidades desde el poder central se alteraron unilateralmente las relaciones y potestades.

En las últimas décadas prevalecieron las medidas distorsionadoras por sobre, aquellas que pretendían la búsqueda de los objetivos antes mencionados. Entre las cuestiones más significantes cabe mencionar:

- a. Cada período de gobierno militar significó un retroceso para el federalismo, ya que los gobernadores provinciales sólo eran delegados del poder central, y respondían a sus directivas y no al mandato de sus pueblos.
- b. En contraposición, el federalismo, que tiene como socia indispensable a la democracia para ser efectivo, ha tenido oportunidad de avanzar en los últimos 11 años, que marcaron un récord desde 1930 de vigencia del modelo democrático, en los cuales las provincias fueron gobernadas por los elegidos por el voto popular.
- c. Hasta 1973, cuando se sancionaba la Ley 20.221 de Coparticipación Federal, el reparto de los impuestos de recaudación nacional avanzó hacia criterios solidarios, a partir de las cuales las provincias más avanzadas transferían recursos a favor de las de menor desarrollo relativo y/o de menor densidad poblacional, sobre la base de indicadores objetivos. Si bien los esquemas eran perfectibles, ya que no había una vinculación expresa de la distribución del financiamiento con las necesidades de gastos, se estaba en la dirección correcta.
- d. Pero en los últimos 20 años se asistió a continuos forcejeos por los fondos; los criterios racionales y solidarios fueron dejándose de lado, sacando así ventaja (traducida en mayores recursos públicos por habitante) las jurisdicciones que en cada momento exhibieron mayor capacidad de presión política.

Como resultado, el sistema asigna fondos entre las provincias sin seguir un criterio que responda a necesidades, grado de desarrollo, extensión, población, etc.

- e. La provincia de Buenos Aires perdió en este proceso, no por ser más rica, sino, entre otros motivos, por que el sistema de representación política determina que sus habitantes sean los que tiene menos peso relativo en el parlamento nacional; con el 38.6% de la población, Buenos Aires tiene solo el 27.2% de los diputados nacionales y el 4.2% de los senadores. Si se excluye la Capital Federal, la proporción son las que indica el cuadro.

CUADRO No. 1

Importancia del No. de senadores y diputados en la distribución de los recursos de coparticipación.

Provincias	Población (1)	Diputados Nacionales (1)	Senadores Nacionales (1)	Recursos de recauda- ción nacional (1)(*)	legislado- res x habi- tante (2)	Recursos de recaudación nacional x hab. (2)(*)
Buenos Aires	42,5	30,2	4,3	24,8	61,0	58,4
Córdoba, Santa fe y Mendoza	23,5	20,3	13,0	20,2	81,0	85,9
Provincias del NEA	13,0	15,1	21,7	19,1	124,9	147,1
Provincias del NOA (**)	14,2	19,4	30,4	22,5	149,6	158,7
Patagonia, La Pampa San Luis	6,8	15,1	30,4	13,4	257,6	195,9

(1) En porcentaje del total, excluida Capital Federal.
 (2) En índice base promedio provincial = 100.
 (*) Esta distribución no incluye aportes discrecionales del Tesoro Nacional (ATN), efectuados a partir de fondo coparticipables. De hacerlo, las desigualdades en el reparto de estos recursos se acentuarían: la participación de Buenos Aires y, en menor medida, de Córdoba, Mendoza y Santa Fe y la de las provincias del NOA (noroeste argentino) y de la Patagonia y la Pampa crecería.
 (**) Incluye San Juan.

Fuente: Elaboración de Jorge Remes Lenicov con datos de INDEC, Congreso Nacional y Ministerio de Economía y Obras y Servicios público de la Nación.

También, se muestra la fuerte correlación que existe entre la proporción de recursos de recaudación nacional recibidos y los legisladores por habitante que tiene cada provincia. El análisis de correlación demuestra que las variaciones que presentan los recursos de recaudación nacional por habitante recibidos son explicadas en un 82 % por las diferencias en la proporción de legisladores nacionales por habitante. Contrastando con esto, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (el indicador objetivo más confiable de que se dispone para medir el grado de pobreza estructural de cada

jurisdicción) tiene un poder explicativo nulo: es decir, no hay correlación entre reparto de los recursos de recaudación nacional y necesidad de atender la pobreza estructural.

- f. En los últimos años se buscaron paliativos, que sin llegar a la discusión más amplia del tema federal, tendieron, aunque con suerte diversa, a salvar algunos de los problemas entre la Nación y las provincias.

Las relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina como mencionamos se han visto sometidas a una serie de cuestionamientos y controversias, su ordenamiento constituye uno de los problemas más importantes a resolver. Para poder determinar como ha sido y como se puede mejorar la coordinación entre Nación y Provincias, se analizó las controversias más significativas que se han presentado en torno a las relaciones intergubernamentales:

Tendencia a la Centralización Fiscal. Existe una tendencia a la creciente participación del gobierno nacional en el financiamiento de las inversiones públicas de los gobiernos provinciales. Nótese que la tendencia a la centralización se acelera considerablemente a partir de la aprobación de la coparticipación impositiva en 1935. El cuadro siguiente muestra la evolución del grado de centralización en el financiamiento de los gastos provinciales:

CUADRO No. 2

Financiamiento del Gasto Público Provincial con Recursos de origen Nacional	
AÑOS	PORCENTAJE
1900	6,5
1910	11,5
1939	28,7
1960	47,2
1980	49,3
1985	54,8
1990	57,0
1993	56,4

Fuente: Años 1900/1980, Alberto Porto (1990): Federalismo Fiscal. P.112.
Años 1985/1993, Ministerio de Economía. Secretaría de programación Económica.

Las cifras muestran una fuerte presencia de dos rasgos citados como principales inconvenientes de un sistema centralizador; la dependencia financiera de los gobiernos locales y la separación entre las decisiones de gastar e imponer.

Grave dependencia de algunas Provincias. La situación es más grave aún cuando se considera la situación particular de algunas provincias, casi las dos terceras partes de las mismas reciben del gobierno nacional más del 80% de sus recursos.

Como se puede ver en el siguiente cuadro en el año 1990:

CUADRO No. 3

Financiamiento del Gasto Público Provincial con Recursos Nacionales		
(Detalle por provincias, 1990)		
JURISDICCIÓN	PORCENTAJE	OBSERVACIONES
Buenos Aires	47	
Capital Federal	14	
Catamarca	97	Jurisdicciones con:
Córdoba	66	
Corrientes	90	Menos del 20% 1
Chaco	91	
Chubut	87	Menos del 50% 2
Entre Ríos	72	
Formosa	95	Menos del 60% 3
Jujuy	93	
La Pampa	59	Menos del 70% 5
La Rioja	96	
Mendoza	70	Menos del 80% 9
Misiones	85	
Neuquén	80	Menos del 90% 16
Río Negro	83	
Salta	82	Más del 90% 8
San Luis	71	
Santa Cruz	78	
Santa fe	62	
Santiago del Estero	93	
Tierra del Fuego	85	
Tucumán	87	

Fuente: Borgonovo Félix, El Federalismo Fiscal a partir de la reforma Constitucional, pág. 339

En las observaciones podemos observar que existen 8 provincias que dependen casi únicamente de los ingresos por concepto de coparticipación, de esta manera podemos observar la grave dependencia de algunas provincias.

Importante incremento del gasto público provincial. La tendencia a la centralización ha sido acompañada por un fuerte crecimiento del gasto público provincial. Esto concuerda con las afirmaciones de la literatura académica: la mayor centralización y separación tiende a producir una sobre expansión del sector público. Sería bueno comparar paralelamente el cuadro a continuación con el que se mostró en la tendencia a la centralización fiscal.

CUADRO No. 4

Gasto público provincial en proporción al gasto público total	
AÑOS	PORCENTAJE
1900	23,5
1916	23,0
1930	24,2
1961	38,1
1970	41,9
1980	47,3
1986	53,0
1990	53,0
1991	53,6
1992	59,6
1993	62,0

Fuente: Año 1900/1986, Alberto Porto (1990): Federalismo Fiscal, p.87-88
Años 1990/1993, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica.

Nota: Excluye los gastos de seguridad social.

En la comparación podremos observar que los recursos tienen una tendencia a la centralización, esto no ayuda de ninguna manera al mejoramiento de la coparticipación.

Subsistencia de las transferencias discrecionales. La existencia de un sistema automático de coparticipación no ha eliminado las transferencias discrecionales y sus inconvenientes. El cuadro siguiente muestra la importancia de las mismas y la no existencia de una tendencia y su disminución. Debe tenerse en cuenta, además, que sólo se comparan las transferencias del Tesoro Nacional a los gobiernos de provincia, pero no los fondos asignados a los bancos provinciales, frecuente auxiliares financieros de sus gobiernos. Estos fondos pueden considerarse de remisión discrecional, por lo tanto, las cifras subestiman la proporción de este tipo de transferencias.

CUADRO No. 5

Recursos Nacionales Clasificación		
AÑOS	COPARTICIPACIÓN	DISCRECIONALES
1985	80,42	19,58
1986	75,13	24,87
1987	66,06	33,93
1988	72,65	27,35
1989	67,63	32,37
1990	73,49	26,51
1991	77,82	22,18
1992	80,44	19,56
1993	75,20	24,80

Fuente: Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica.

Proliferación de situaciones conflictivas. La historia reciente de las relaciones fiscales intergubernamentales está caracterizada por sucesivos conflictos, negociaciones y arreglos provisorios. Ninguno de tales arreglos puede calificarse como un régimen racional y permanente. Por el contrario, existieron sucesivos acuerdos provisionales (a menudo de intereses políticos inmediatos) pero no soluciones perdurables. Se puede mencionar como

ejemplos, la aprobación de la Ley 23.548 que fija porcentajes de distribución secundaria sin fundamentos en criterios normativos, sucesivos desvíos de fondos de la masa coparticipable, pactos fiscales a veces incumplidos, etc. Nótese que la teoría de las decisiones públicas predice que eso es lo esperable cuando se trata de la disputa de un fondo común.

Dificultades para la política macroeconómica. La participación de las provincias en aproximadamente la mitad de cualquier modificación de la recaudación debilita los instrumentos de política macroeconómica del gobierno nacional. Una alza de impuestos, por ejemplo por razones antiinflacionarias, queda reducida a la mitad de su eficacia (las provincias tienden a gastar la totalidad del incremento) mientras que los efectos negativos de los impuestos (excesos de carga) son totales. El porcentaje fijo de coparticipación alienta el comportamiento procíclico de las haciendas locales.

Dificultades de los gobiernos locales para encontrar fuentes de recursos propios. Al no poder contar con las fuentes de mayor potencial recaudatorio, los gobiernos locales deben concentrarse en impuestos generalmente distorsionadores o sobre bases fijas propensos a ser explotados fiscalmente.

Hasta aquí hemos analizado las dificultades que fueron demostrando las relaciones intergubernamentales a través de la historia, ahora es necesario analizar con más profundidad los regímenes de coparticipación y sus resultados. Para lo cual se ha tomado como punto de análisis la última etapa de coparticipación, es decir, desde la sanción de la Ley 23.548 en 1988, hasta actualidad.

La ley 23.548 desde su inicio produjo modificaciones muy importantes en la distribución primaria y secundaria, como se pudo ver en el análisis de los regímenes de coparticipación en los puntos anteriores; los cambios más destacados a mi consideración que se realizaron en comparación con la Ley 20.221 fueron que; en la *distribución primaria* se acordó la expansión de 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 y se puso un límite máximo al mecanismo discrecional de

transferencias financieras a las provincias, al fijar el monto total a repartir mediante Aportes del Tesoro Nacional (ATN) equivalente al 1% de la masa coparticipada.

En relación a la *distribución secundaria*; el cambio más notable es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. Ésta se basa 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.

En los primeros años de vigencia, la evolución de la recaudación tributaria ha estado fuertemente afectada por el desarrollo de la situación económica global. Más aún, la gravedad del escenario macroeconómico se ha constituido en el factor central en la determinación de los cambios operados en el sistema tributario argentino. A lo largo de los períodos de hiperinflación (dominados por un elevado grado de incertidumbre), la recaudación tributaria recibió el impacto negativo de la caída en el nivel de actividad económica, de la falta de un sistema de precios relativamente estable necesario para pactar operaciones y, por supuesto, de la pérdida de ingresos por la existencia de rezagos en la recaudación. Como se observa en el anexo 3, durante 1989 los recursos anuales percibidos por la Dirección General Impositiva (DGI) y por la Administración Nacional de Aduanas (ANA) fueron, en promedio, un 10% inferiores a 1988. Ello afectó especialmente a los impuestos coparticipados.

Es importante mencionar que en los momentos de esta crisis financiera que vivía la Argentina, estaba de por medio el cambio del nuevo gobierno, el cual a través de las medidas de emergencia que tuvo que aplicar para crear estabilización, logró temporalmente mejorar los ingresos fiscales. Sin embargo, la dicha duró poco tiempo, y a fines de la década de los 90 se inicia nuevamente un período hiperinflacionario.

Posteriormente, con el plan económico que diseñaron, el cual tenía énfasis sobre la estructura tributaria, se obtuvo buenos resultados aumentando así los recursos de la coparticipación.

Como podemos analizar en el anexo 4 los recursos tributarios totales empezaron un ciclo de crecimiento importante, al mismo tiempo que los planes del actual gobierno ya estaban creando la estabilidad macroeconómica necesaria para su buen desenvolvimiento.

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; 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 (anexo 5).

Como podemos observar, la situación que vivió la Argentina era demasiado accidentada para crear una estabilidad en el denominado universo tributario y dejarlo sin modificaciones, durante todo el período de vigencia la Ley 23.548 tuvo una serie de "remiendos" que trataron de mejorar la situación, sobre todo, la distribución de recursos intergubernamentales, en relación a esto se mencionará las modificaciones más notables, con sus resultados respectivos:

Descentralización de servicios. Esta reforma, por un lado, señala el inicio de una modalidad especial de cambiar globalmente el coeficiente de coparticipación primaria establecido en la ley 23548, y, por otra parte, presenta una fuerte semejanza con reformas instrumentadas en el pasado. En efecto, la modificación en la relación financiera entre la Nación y las provincias mediante la transferencia de funciones desde el nivel central a los gobiernos subnacionales reconoce como antecedente la descentralización de la educación primaria que había sido dispuesta en 1978, bajo circunstancias macrofiscales similares a las de 1991. A fines de este año se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente secundarios) y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET); algunos hospitales y programas sociales a los gobiernos provinciales y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Pactos fiscales. La consideración de los pactos fiscales acordados desde 1992 como intentos por modificar sobre la marcha la distribución de recursos es especialmente obvia para el primer "Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales", suscrito el 12 de agosto de 1992, que comenzó a regir en septiembre de 1992. Allí, básicamente, se acordó que las provincias cedieran el 15% de la masa coparticipada al Tesoro Nacional y, a cambio de ello, éste se comprometió a transferir a aquellas una cantidad mínima de recursos (725 millones de pesos mensuales). Además, se decidió separar la suma fija de 43.8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipada y redistribuirla entre la casi totalidad de las provincias, en proporciones diferentes a las establecidas en la ley 23548, modificándose, de esta manera el reparto secundario.

Impuestos específicos. El listado de tributos que en lugar de ser coparticipados se destinan a la previsión social a partir de reformas a la asignación de impuestos específicos impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional desde 1991 es; el 11% del impuesto al valor agregado, el 100% del impuesto a los bienes personales no incorporados al proceso productivo y el 20% del impuesto a las ganancias.

En el anexo 6 se puede observar claramente la comparación de lo que las provincias efectivamente recibieron con lo que hubieron recibido sin modificaciones. Adicionalmente en el anexo 7 se puede observar el efecto que también tuvieron estas reformas en la distribución secundaria.

Las diferentes medidas comentadas han causado una modificación de la participación de cada provincia en la distribución de recursos tributarios de origen nacional. Se ha calculado la evolución de la participación de cada jurisdicción en el total, desde 1991 hasta 1995. En el anexo 8 se puede comprobar que, pese a la variación absoluta de recursos que han sufrido todas las provincias, se podrían identificar cuatro diferentes situaciones relativas. En un extremo, la provincia menos perjudicada (o beneficiada en términos de reparto secundario) ha sido la de Buenos Aires; la región patagónica (a excepción de Río Negro) ha presentado crecimientos menores; La Pampa, Misiones, San Luis y Río Negro han mantenido constante su participación relativa, y el resto ha visto deteriorada su participación en la distribución de recursos, destacándose la situación de la Provincia de Córdoba, la más perjudicada durante estos años.

En este análisis se ha intentado una descripción de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias desde la sanción de la ley 23548. A partir de la información pueden confirmarse algunas de las conclusiones. Resulta evidente que Argentina carece de un mecanismo razonable que ordene la distribución de fondos recaudados por la Nación, y que no existe un amplio consenso en favor del reparto existente de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Se ha sostenido que existen tres elementos que han afectado de manera decisiva las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, al menos a lo largo de los últimos tres quinquenios. Nos referimos a las **circunstancias macroeconómicas, la crisis del sistema previsional y el grado de conflictividad política predominante en cada momento.**

Con relación al primero de los factores mencionados, se pueden señalar, a su vez, tres tipos de fenómenos macroeconómicos que han afectado especialmente la vinculación fiscal entre la Nación y las provincias. En primer lugar, se han ofrecido diversas referencias al modo en que los cambios en las circunstancias macroeconómicas han afectado tanto el nivel como la estructura de los recursos tributarios, determinando importantes fluctuaciones en las transferencias de recursos desde la Nación a las provincias y en la recaudación propia de cada una de éstas. En segundo término, la crisis misma generó la necesidad de aplicar sucesivas políticas de estabilización a lo largo de esos años que, directa o indirectamente, repercutieron la rentabilidad de las actividades económicas radicadas en las diferentes regiones. Finalmente, se ha producido una importante modificación en la estructura jurisdiccional del gasto público debido a razones macroeconómicas. En lo esencial, se debe notar que los mecanismos de negociación y renegociación de la deuda pública llevaron a ubicar la totalidad de ésta y la atención de sus servicios en el Presupuesto Nacional, generando una asimetría en donde la Nación sobrellevó, en los hechos, el mayor peso del ajuste externo.

Junto con el accionar de la restricción macroeconómica, se debe señalar la creciente necesidad de fondos para ser destinados a atender las erogaciones del sistema previsional. Por diversas razones, el sistema previsional argentino presentó fuertes desequilibrios que obligaron a los gobiernos de turno a tomar decisiones de emergencia. Cuando las mismas incluyeron el logro de recursos adicionales para atender ese gasto, ello derivó en

situaciones que, de una manera u otra, gravitaron sobre la distribución de impuestos entre la Nación y las provincias.

La rigidez del gasto previsional repercutió sobre la coparticipación federal de impuestos. Luego, cuando se decidió establecer impuestos con asignación específica para atender el gasto previsional en la esfera nacional, la incorporación, entre ellos, de un impuesto sobre los combustibles, derivó en presiones sobre recursos que, con la misma base imponible, compartían Nación y provincias. Finalmente, mostrado que esas presiones fueron crecientes a lo largo de los últimos años hasta que, consecuencia de una reforma previsional con serias fallas en su diseño financiero, los gobiernos provinciales han debido resignar una importante porción de los recursos coparticipables para atender los gastos del sistema previsional.

Adicionalmente, no puede comprenderse la especial relación financiera entre los niveles de gobierno sin incorporar la disputa política del período. En particular, la relación de fuerzas entre los diferentes actores de la puja política explican los resultados de la negociación y diseño de la ley 23548, la asignación de parte de los recursos coparticipables a una jurisdicción específica, la resignación de recursos por parte de las provincias para ser afectados a funciones del gobierno nacional y, en definitiva, la firma de acuerdos y pactos entre la Nación y las provincias.

Un aspecto importante olvidado por muchos analistas del sistema de coparticipación en la Argentina es su organización de estado como tal, creo que el sistema de coparticipación y en general las relaciones intergubernamentales que se generan en un Estado Federal implican una serie de problemas para el buen desenvolvimiento del sistema de coparticipación. El principal problema que creo vale mencionar, es la fuerza política que tienen las provincias, esto atenta lógicamente con la distribución de los recursos nacionales, convirtiéndolos en un fondo de recursos que tiene más tendencia a los poderes políticos que a las necesidades de los ciudadanos. Si en el sistema de coparticipación de la Argentina se le da tanta importancia a las provincias o como se llama a la distribución primaria, creará por siempre y lo demuestra la historia, problemas financieros de una u otra manera.

3.4 La coparticipación en un estado unitario: Caso de la República de Bolivia.

La coparticipación en la república de Bolivia atravesó por dos fases desde su inicio, en esta sección analizaremos a fondo cada una de ellas, cuáles fueron las dificultades que enfrentaron y cuáles los aciertos que tuvieron.

Antes de entrar en el análisis, es fundamental dar a conocer la manera en que esta dividida políticamente el país; Bolivia es una estado unitario como indica la constitución política, el que se divide territorialmente en 9 departamentos: La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Sucre, Tarija, Beni y Pando. Cada departamento se divide a su vez en provincias, secciones de provincias y cantones.⁵

Una vez aclarado esto, es bueno entrar a estudiar los procesos de descentralización y coparticipación que los gobiernos bolivianos pusieron en práctica.

3.4.1 Primer régimen de coparticipación.

El proceso inflacionario que se inicia en Bolivia en la década de los setenta y que alcanza su mayor expresión en 1984, además de haber desvalorizado notablemente el valor de la moneda nacional provocó un desfase total en el sistema tributario y en la capacidad del estado en mantener la propia estructura económica y financiera. El sistema tributario de entonces resultaba complejo por la gran cantidad de gravámenes de muy poco rendimiento fiscal, y por que algunos de los regímenes impositivos eran de compleja determinación, de tal manera que el incumplimiento de las obligaciones tributarias, es decir la evasión llegó a niveles nunca antes vistos. Es así, que en 1986 se aprueba la Ley de Reforma Tributaria.⁶ Esta Ley ordena el sistema tributario nacional ampliando la base imponible, incorporando al Sistema Tributario a todos los agentes económicos; simplificando el sistema y facilitando los programas de fiscalización; crea mecanismos de controles recíprocos entre los responsables del tributo, disminuyendo los niveles de evasión.

⁵ Según el artículo 108 de la Constitución Política del Estado.

⁶ Establecida como la Ley 843.

La Ley 843 establecía la forma de coparticipación de los impuestos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera de la siguiente manera: 75% para el Gobierno Central, 10% para las Municipalidades, 5% para las Universidades y 10% para los Departamentos (administradas por las Corporaciones Regionales de Desarrollo CORDES). La misma Ley 843 establecía que la distribución del producto de estos tributos entre los Departamentos, las Municipalidades y las Universidades, se efectuaría localmente en función de la efectiva recaudación obtenida en cada jurisdicción de los distintos entes beneficiarios. Esta forma de distribución provocó profundas asimetrías entre Departamentos y al interior de Departamentos ya que la tributación la efectuaba el contribuyente donde éste declarara su domicilio legal. Es frecuente que los grandes contribuyentes y las empresas estatales tengan su domicilio legal en el denominado Eje Central del país (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba), de tal suerte que estos tres Departamentos coparticipaban el 90.8% de los recursos correspondientes sólo a las municipalidades y un 9.2% para las Municipalidades de los seis departamentos restantes. Como se puede observar en el gráfico 2 y 4 del anexo 9. Esta lógica concentradora de la coparticipación tributaria en el caso de específico del 10% correspondiente de las Municipalidades también se reproducía al interior de cada uno de los Departamentos, así en promedio, las ciudades de capital se beneficiaban con el 93.0% de estos recursos y 7% para 296 Municipalidades (podemos apreciarlo en el gráfico 3 del anexo 9). En el Departamento de La Paz el 97.3% quedaba en la ciudad capital y el 2.7% a las restantes municipalidades; en Cochabamba el 87% para la ciudad capital y el 13% para 43 Municipalidades; el caso más severo el Pando 100% para la ciudad Cobija y 0% para 13 Municipalidades. A estos antecedentes se debe agregar el hecho de que la Ley 843 no contemplaba competencias para el uso de estos recursos, de tal forma que en las Municipalidades y las Corporaciones Regionales de Desarrollo estos recursos eran utilizados frecuentemente para financiar sueldos y salarios de frondosas plantas burocráticas. Este sistema de coordinación siguió hasta el año 1994 en el que recién se hicieron nuevas reformas.

3.4.2 Segundo régimen de coparticipación.

Desde abril de 1994 se establece un nuevo sistema de coparticipación tributaria en Bolivia. Ésta ahora viene acompañada de un paquete de soluciones a muchos de los problemas que tenía Bolivia en ese entonces, a ese paquete o plan de acción se lo llamó **Ley de Participación Popular** el que tomaba como herramienta principal el sistema de coparticipación como medio coordinador entre el Gobierno Central y las Municipalidades.

Con la finalidad de corregir los desequilibrios que había creado la anterior reforma mencionada anteriormente, la *Ley de Participación Popular*, establece una nueva forma de coparticipación tributaria:

- 1) Los recursos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera se participan por el criterio **per cápita**.
- 2) Se incrementa la participación de las municipalidades al 20%.
- 3) Los ingresos generados por los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y a los vehículos automotores, motonaves y aeronaves, y que eran coparticipados con el gobierno nacional, pasan a ser de dominio exclusivo de los gobiernos municipales.
- 4) Se mantiene el 5% para las universidades.
- 5) Las Corporaciones Regionales de Desarrollo dejan de percibir el 10% establecido por la Ley 843 y administran las regalías departamentales por explotación de recursos naturales y crea el Fondo Compensatorio Departamental cuando corresponda a fin de reducir el impacto en el ingreso de las mismas para el cumplimiento de sus funciones de carácter regional, en el mismo espíritu de compensación a las regiones más deprimidas, destinado a aquellos departamentos que se encuentren por debajo del promedio nacional de regalías.

El cambio fue notable. Ahora con la nueva forma de distribución per cápita, los municipios de provincia, han sido incorporados al proceso de la administración pública, variando su participación del 7% al 46% del total de los recursos coparticipados. (Como se puede apreciar en el gráfico 2 del anexo 10, comparado con el gráfico 3 del anexo 9)

La percepción inédita de recursos, en el 80% de los 305 Gobiernos Municipales, ha significado una considerable porción de la población boliviana, que jamás había recibido la atención del Estado. La construcción de escuelas, postas, la compra de equipos y la contratación de servicios diversos fueron las muestras de la participación de la población con los recursos de la Coparticipación, más específico los recursos de la Participación Popular.

Fundamentalmente, esta situación es apreciable, en los municipios del área rural – la gran mayoría – que apenas existía de manera nominal ante la ausencia de recursos para administrar. Así, en el primer mes del nuevo sistema de coparticipación tributaria de la participación popular, ya el 90% de los Gobiernos Municipales habían recibido más que todo el año 1993.

Como ya se mencionó, la descentralización de los recursos también se observa en los municipios de las capitales. El Municipio de Potosí, que en 1993 recibió Bs. 1,094,702 en dos meses de aplicación de la Ley 1551⁷, había recibido Bs. 1,805,207 y en el segundo semestre de 1994 –período de aplicación del nuevo sistema – tenía proyectado recibir Bs.6,373,637 es decir un incremento del 482% y el conjunto del Departamento pasó a tener a favor de sus provincias alrededor de Bs. 24 millones.

Sin embargo, es prudente indicar que cuatro municipios se han visto afectados con estas medidas, uno de estos casos es la ciudad de La Paz, que en 1994 pierde Bs. 9 millones en la coparticipación tributaria con relación a la ejecución de 1993, pérdida explicada fundamentalmente por que la ciudad de La Paz concentraba alrededor del 45% de la coparticipación tributaria correspondiente, al 10% que establecía la Ley 843 para las municipalidades, siendo que esta ciudad tiene sólo el 11% de la población total del país. El otro caso es el de Municipios Fronterizos, que se beneficiaban con la coparticipación por la tributación por concepto de importación y exportación de bienes. Estos desequilibrios se deberán corregir a medida que aumenten las captaciones, la eficiencia fiscal y en función al crecimiento de la economía en su conjunto. Los gráficos a los resultados del año 1994 los podemos encontrar en el anexo 10.

Una vez explicado y descifrado los resultados de la reforma que sufrió la coparticipación en estos años, creo que es fundamental para poder entender el éxito

⁷ Ley de Participación Popular, publicada el 21 de Abril de 1994.

obtenido en tan corto plazo en la última etapa, analizar en general lo que es y en lo que consiste la Ley de Participación Popular. Veo que es necesario por que el sistema de coparticipación por si sólo ayuda a mejorar la eficiencia de distribución de los recursos del estado, pero esto no significa que necesariamente se transforme en un sistema más eficiente de inversión pública a nivel municipal y nacional. La Ley de participación popular nos orienta hacia ese objetivo, como veremos en su análisis. Esto es fundamental para la presente tesis por la información que nos da para las recomendaciones de un sistema más eficiente de distribución e inversión de los ingresos del estado.

3.4.3 Ley de Participación Popular (1551).

Desde su inicio la Ley de participación popular tenía como objetivos erradicar una serie de factores que afectaba a una gran mayoría de los ciudadanos de Bolivia. Estos factores eran: i) La extrema pobreza, que en Bolivia tenía cifras alarmantes, esto principalmente por que el 42% de la población nacional vivía en áreas rurales, donde muchas de las personas no satisfacían ni siquiera las necesidades básicas, a causa de inexistencia de representantes gubernamentales ni recursos económicos.

ii) El fuerte deterioro de la calidad de vida en las ciudades principales por causa principalmente de la migración campo-ciudad, la que afectaba variables como salarios, empleo, etc. generándose así núcleos de acumulación de pobreza.

iii) La falta de participación de las personas en las decisiones políticas, las soluciones administrativas y la distribución de los recursos económicos.

Todos estos factores se podrían juntar en un solo concepto, "marginalidad" de muchos ciudadanos en general, para esto como se expuso en ésta tesis, una solución es la descentralización, instrumento que fomenta la participación de todos los ciudadanos, que combate la migración, y da mayor atención a los ciudadanos más marginados.

De esta manera podemos inferir que la organización municipal y el reconocimiento de las formas, usos y costumbres de la sociedad civil, representan un imperativo para transformar al Estado; los gobiernos municipales, como los canales de la participación a través de una participación política y económica para la atención de los servicios públicos,

y las organizaciones territoriales que pertenecen a la base de la sociedad civil, como sus interlocutores más próximos.

Para enfrentar esto es necesario que los municipios cuenten con recursos propios y con competencias suficientes para responder a las necesidades básicas en todo el país. Utilizando en este caso el criterio de distribución más equitativo posible, que en el caso de la participación popular es según el número de habitantes.

La Ley de participación popular promulgada el 20 de abril de 1994 constituye el texto jurídico que enfrentaría y abarcaría todo lo antes mencionado, expresadas en las siguientes características:

1. Se define el sujeto social como Organización Territorial de Base; estas son las organizaciones indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales.
2. Se le reconoce de jure, la personalidad jurídica a todas ellas, haciéndose efectiva mediante el solo registro por medio de un procedimiento reglado, sin margen de discrecionalidad para la autoridad administrativa. Se estima que son 12000 organizaciones rurales y 8000 juntas vecinales.
3. Se reconoce a las autoridades naturales y originarias de las comunidades elegidas o designadas según sus usos y costumbres, lo que a sus asociaciones representativas.
4. Mediante un sistema de representación cantonal en las áreas rurales y distrital en las urbanas, se crea un Comité de Vigilancia con capacidad para controlar los recursos que serían destinados a los gobiernos municipales para la participación popular. Este comité, en extremo, y así lo demuestra, puede lograr la suspensión de dichos recursos si el gobierno municipal transgrede sus propias ordenanzas y resoluciones.
5. Se define como sujeto público al Gobierno Municipal, se amplía su jurisdicción a la Sección de Provincia y se amplía sus competencias a la administración de la infraestructura de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales y micro riego. Para el ejercicio pleno de estas competencias que tiene carácter obligatorio, se establece un sistema de convenios entre los Gobiernos Municipales que lo requieran, con las Secretarías Nacionales correspondientes. Por esta ley, los gobiernos municipales, que en la práctica no pasaban de 30, suman 305.

6. Se determina que para el ejercicio pleno de las competencias y derechos reconocidos, el gobierno municipal debe tener una población mayor o igual a 5000 habitantes. Aquellos que no alcancen este número de habitantes, deberán mancomunarse de manera obligatoria.
7. Cada Gobierno Municipal tiene una cuenta bancaria propia y el sistema de distribución de la coparticipación tributaria se realiza de manera diaria y automática.
8. Se establece el principio de distribución de igualitaria por habitante, del 20% de los recursos correspondientes a la recaudación de impuestos nacionales, y sobre la base de la población que posee cada gobierno municipal.
9. Se define como impuestos de dominio exclusivo municipal, el impuesto a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos, al impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves, además de las patentes e impuestos aprobados en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley orgánica de Municipalidades.
10. Los gobiernos municipales pueden crear distritos municipales indígenas, designando al sub-alcalde, en aquellos lugares que existen comunidades indígenas.
11. Se dispone que todos los órganos públicos dependientes del Poder Ejecutivo, promoverán, coordinarán y apoyarán la participación popular en sus componentes públicos y sociales.
12. Se recomponen los directorios de las Corporaciones Regionales de Desarrollo con la incorporación de 3 representantes de los Gobiernos Municipales y 2 de las organizaciones campesinas y vecinales, sobre un total de 9. Las corporaciones tienen además, la responsabilidad del fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios que así lo requieran.
13. Incorpora la categoría de Género, al precisar objetivamente el ejercicio de los derechos como opción para el hombre y la mujer.

En consideración a las premisas anteriores la Ley de Participación Popular, protagoniza un cambio estructural que representa una DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA.

La **descentralización política**; con la autonomía de los gobiernos municipales reconocida constitucionalmente, hace que sus autoridades sean elegidas por sufragio

universal, y tengan capacidad normativa a través de los Consejos Municipales para la administración de sus recursos y competencias.

La **descentralización económica**; con los recursos tributarios que en su mayoría se quedaban en las capitales de departamento, pasan a todos los municipios en valores que tienen como referencia el número de habitantes de la Sección Municipal. También, a los recursos propios, como tasas y patentes, se incorporan los impuestos a la propiedad inmueble, urbana y rural, y a los vehículos, motonaves y aeronaves.

La **descentralización administrativa**; la observamos cuando se transfiere la propiedad de la infraestructura de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales, riego y micro riego que eran administradas por el gobierno central, teniendo que definir los municipios el uso de su facultad política y económica, cuanto destinarán para el sostenimiento de estos muebles e inmuebles, dentro de la jurisdicción municipal, que para efectos administrativos ha sido definida como la Sección de Provincia, instancia territorial que permite la cercanía con el ciudadano administrado. Además, los Gobiernos Municipales con la participación de la comunidad, podrán solicitar la ratificación o remoción del personal especializado asignado a los servicios de educación y salud.

Con estas medidas, se establecen los instrumentos políticos, económicos y administrativos, para que los Gobiernos Municipales puedan responder con oportunidad a las demandas de la sociedad civil, comunicadas a través de órganos participativos como el Comité de Vigilancia.

Otra característica importante del sistema de *Participación Popular* es que existe un método de aprobación de Planes Anuales Operativos de las Municipalidades, en el que se verifica que la inversión realizada por estos en un determinado período sea conforme a lo que la Ley de Participación popular estipula (10% gastos de funcionamiento y 90% inversión de los recursos de coparticipación), para utilizar este método de control presupuestario de los gastos de las municipalidades es necesario capacitar fuertemente a las Unidades de Fortalecimiento Municipal que elaboran estos presupuestos para el estado, en este sentido el proyecto de Participación Popular utiliza como eje principal la capacitación de las nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo, que desde su nueva

creación tienen como función la planificación, regional, subregional, microregional, la inversión para la infraestructura física y el Fortalecimiento Municipal. De esta manera toda la capacitación municipal se realiza de forma descentralizada y para cada municipio.

Transferencia de proyectos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES) a los gobiernos municipales.

La Secretaría Nacional de Participación Popular, procedió oficialmente a transferir a los Gobiernos Municipales, los proyectos de inversión pública de competencia municipal y que estaban siendo ejecutados por las CORDES.

Esta tarea terminó con alrededor de 540 proyectos que fueron puestos en consideración de las municipalidades, que con la ayuda de los fondos de coparticipación y los fondos de desarrollo como Fondo de Inversión social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Fondo de Desarrollo campesino, pusieron en práctica todos los proyectos y algunos nuevos aprobados durante ese período.

Estos proyectos comprendían los sectores de salud, educación, caminos vecinales, obras de micro riego, agua potable, alcantarillado, pavimentado de calles, construcción de plazas, puentes. Los recursos requeridos para su ejecución, representan solo el 6% del total de recursos de coparticipación tributaria destinada a los municipios, quedando un saldo de \$US 87.2 millones que los municipios los incorporan en el financiamiento de nuevos proyectos priorizados en sus Planes Anuales Operativos.

Para entender adecuadamente el sistema de *Participación Popular* se lo puede observar en los diagramas en el anexo 11.

Dificultades y limitaciones del sistema de Participación Popular.

Cabe destacar que a pesar de los beneficios que representó el sistema de coparticipación desde su inicio, se enfrenta también a una serie de dificultades y limitaciones que pueden poner en riesgo su buen desarrollo y el alcance de algunos objetivos. Las limitaciones son las siguientes:

- 1) Actitud a la burocracia central: En las capitales de la república, departamentales o provinciales llegar a una posición como funcionario público, significa tener grandes beneficios, es decir, por aspectos sociológicos las personas obtienen más status dentro de su ámbito social. Este ejercicio de un cargo burocrático se convierte en poder administrador y de ahí en adelante la centralización más o menos extrema es la demostración del mismo. Aquellos que se quejaban del exceso de centralización, una vez establecidos en su cargo público lo fomentan para no perder la influencia que les representa. Esta burocracia fomentada socialmente, tiende a poner en riesgo cualquier proceso de cambio que se haga en torno al tema de agilización en las funciones públicas y donde más se manifiesta el problema, es en las instancias que administran recursos; es muy difícil incorporar sistemas de planificación participativa en lugares donde prevalecen políticas que benefician al más poderoso (Funcionario Público).
- 2) Percepción de los actores: El crear municipalidades que posean la **autonomía** necesaria para cumplir las funciones asignadas, plantea un reto político y administrativo grande.
- 3) Existe una fuerte desconfianza natural en las personas con relación al gobierno, cualquiera sea este. La posibilidad de la manipulación política enmarca cualquier comunicación por la existencia de una historia que la justifica; una propuesta acompañada de buena voluntad no es suficiente para que cientos de años desaparezcan automáticamente, así sea que lo que se está recibiendo corresponda a lo que siempre se pidió. Es por esto necesario que exista la suficiente información de la claridad de manejo de recursos, sin embargo siempre existirán personas que traten de demostrar la falsedad de ellas, es responsabilidad de los gobiernos crear cierta confianza en el pueblo, a través de la comunicación y resultados.
- 4) Capacidad de gestión de algunos municipios: En este aspecto cumple fundamental rol, la capacitación de las municipalidades, especialmente las del área rural, por existir personas de muy poca capacitación en general, menos aún como para dirigir recursos y una municipalidad. Es una tarea que es complicada para el sistema, sin embargo, debe existir algún momento que se empiece el proceso de cambio.
- 5) Límites jurisdiccionales: Las funciones municipales para ser cumplidas con oportunidad y eficiencia, deben tener un radio inequívoco de acción. Además este es un requisito

indispensable para la distribución eficiente de los recursos, dado que supone la ubicación jurisdiccional de las distintas poblaciones.

- 6) Falta de incorporación de la ciudadanía a los procesos electorales: Es imposible pensar en una democracia participativa, cuando el conjunto de los ciudadanos no están incorporados al sistema electoral. Las ineficientes administraciones anteriores han sido las responsables que más de 1 millón de habitantes se abstengan del voto político. Esto unido a otras dificultades debilita la representación democrática en el país.
- 7) Recursos económicos: en materia social nunca serán suficientes los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de toda la población; la constante, agravada por políticas de reducción de déficit públicos, mediante el fácil instrumento de practicar recortes presupuestarios, lleva en algunos casos a situaciones extremas de conflictos sociales.
- 8) En términos relativos a la capacidad económica del país, los gobiernos municipales administran una considerable proporción de recursos. Sin embargo, además esta anotar que las posibilidades están muy lejos de satisfacer las necesidades acumuladas históricamente. El desarrollo de la capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales, puede permitir el incremento de sus impuestos, tasas y patentes, como una alternativa para incrementar sus ingresos.
- 9) El modelo para educación y salud: El pasar la administración de la infraestructura de salud y educación a los Gobiernos Municipales, manteniendo la dirección de los servicios en órganos del poder central, plantea una dicotomía que no es fácil de resolver. Alcanzar un nivel de coordinación tal, que suponga que la administración de hospitales y escuelas se inscriba en el contexto de las políticas de gestión del servicio definidas por el Gobierno Nacional.

3.4.4 Análisis final del proceso de coparticipación aplicada en Bolivia.

En lo antes descrito pudimos observar las características del proceso que tuvo el sistema de coparticipación en un estado unitario (Bolivia), vimos que aparte de comenzar

con un sistema de coparticipación deficiente, lo que generó en términos generales una pésima asignación de recursos y una concentración de la mayor parte de los ingresos en las capitales principales de la república, fue un precursor de que se genere una mayor migración campo ciudad y creando así núcleos de pobreza en las principales ciudades del país. Dejando a un lado sin ninguna solución al problema de la marginalidad en las áreas más necesitadas. Quiero aclarar que el factor fundamental que causó estos desequilibrios no fue el sistema de coparticipación en sí, fue la manera de distribución de los recursos recaudados; distribuyéndolos en función de la recaudación efectiva obtenida en cada jurisdicción de los entes beneficiarios. Esta manera de distribución es la principal causante de los desequilibrios mencionados, teniendo un cambio rotundo el momento en que se cambia esta manera de distribución, como podemos apreciar en los cuadros comparativos del anexo 12, el momento que se aplica la Ley 1551 de Participación popular, la que usa como instrumento principal de distribución la coparticipación tributaria en función de la población en cada municipalidad. Esta forma de distribución está lejos de ser la ideal, pero es cierto que ayuda de una manera significativa a mejorar problemas de equidad entre distintos departamentos. Es a partir de este paquete de soluciones (Participación Popular) que se planteó la solución en cierta medida del concepto de **marginalidad**, reconociendo en primer lugar a las municipalidades como entes **autónomos** con la capacidad de tener recursos propios independientes de la coparticipación y dando lugar a la persona común ser participe activo de las actividades de su respectiva municipalidad por medio de los Comités de Vigilancia. Otro aspecto de muy importante significancia es que se crea un Fondo De Compensación Departamental, para hacer que la distribución de recursos sea lo más equitativa posible.

Volviendo al tema de la coparticipación creo que claramente pudimos observar que a nivel nacional, una vez impuesta la ley de coparticipación implícita en la Ley 1551 los recursos del estado fueron destinados, como nunca antes se había realizado, a zonas completamente desoladas las que necesitaban recursos, que hasta ese entonces eran inexistentes, para poder brindar a los ciudadanos servicios básicos, como por ejemplo alcantarillado y otros fundamentales para mantener a los ciudadanos con más necesidades básicas satisfechas. Es visible que los resultados que se esperaban de la descentralización de los ingresos del estado se han visto exitosos por medio de este sistema.

Un factor de mucha importancia en el buen resultado del nuevo sistema de coparticipación, es sin duda la manera en que se distribuyen los recursos hacia las municipalidades del país; este método como fue explicado en su momento está determinado según la población del lugar.

Este sistema, como mencione, está lejos de ser el ideal, por que no toma en cuenta en la distribución hacia las municipalidades factores de desarrollo e importancia relativa de algunos departamentos en el producto total del país. Existen muchas teorías al respecto de cómo sería el óptimo de este sistema de distribución, sin embargo, quiero aclarar que a mi parecer muchos de esas propuestas no pasan de ser simplemente teóricas. Esto por la simple razón de que son medidas que son necesariamente subjetivas, para determinar cuál es el nuevo monto a distribuir entramos en una discusión de importancia relativa de algunos sectores versus otros, lo que implica entrar en temas de ponderaciones municipales las cuales siempre han sido muy debatidas en el ámbito económico, por que dejan de ser objetivos y están lejos de llegar a un acuerdo completamente parcial, más aún cuando se trata de tener en cuenta el concepto de equidad.

A medida que se vaya avanzando en el proceso de cambio en Bolivia sería bueno que las autoridades mantengan un constante control, del cómo está evolucionando la coparticipación. Recordemos que como en el caso de Argentina, existen implicancias políticas que evitan el buen desarrollo del sistema como tal, más aún si nos encontramos ante un contexto de fuerte disputa entre los partidos del nuevo régimen y los del antiguo. Esto podría entorpecer el buen desarrollo y distribución de los recursos como se tiene establecido, además de hacer un mal uso de los recursos recibidos por las municipalidades por concepto de coparticipación.

Un aspecto fundamental y es por ello que lo dejé para el final del análisis, es que el proceso de coparticipación en los estados unitarios como es el caso de Bolivia, asigna un papel fundamental a las municipalidades en el proceso de descentralización, son éstas las responsables principales de que el sistema sea exitoso o un fracaso. Esta importancia que tienen las municipalidades tiene una ventaja muy importante para mi consideración, es que éstas no tienen el poder político, por ser muy numerosas y en muchos casos pequeñas, para ejercer presión política para que se varíen los ponderadores de distribución de los recursos. Esta presión si existiera y como vimos en el caso de Argentina causa que el sistema de

coparticipación se vea afectado más por intereses de las respectivas municipalidades y de las provincias que por los intereses de los ciudadanos del país como un todo.

Al mismo tiempo de esta gran ventaja en este caso en particular, existe un problema, que es la falta de capacitación de algunas municipalidades principalmente de las personas que ahora son encargadas de administrar los recursos de coparticipación; por ésta gran inconveniencia se hace necesario de que el sistema de coparticipación tenga que estar acompañado de un completo paquete de soluciones para el mejoramiento de la inversión pública. De forma contraria el sólo sistema puede causar serios problemas de mala inversión y despilfarro de recursos.

Como vimos en el caso de la República de Bolivia, el sistema de coparticipación tuvo un muy importante desenlace en lo que se refiere a asignar recursos a los lugares más despoblados de la Nación, con la ayuda de paquetes como el de la Participación Popular, este sistema ya en corto plazo dio resultados muy positivos.

CAPÍTULO 4: Conclusiones y recomendaciones.

En la tesis presentada se analizó desde un punto teórico y práctico el sistema de coordinación intergubernamental; “**Coparticipación tributaria**” en las dos formas de estados, federal y unitario, vimos que en ambos casos el sistema de coparticipación tiene características diferentes, sin embargo, a mi consideración en ambos casos este sistema puede ser mejorado para volverlo aún más óptimo. Para llegar a la conclusión si la coparticipación tributaria es un buen sistema de coordinación, primero comparé las ventajas que éste presenta evaluándolas con las desventajas y analizando si las últimas pueden ser evitables y de que manera, en consideraciones que se describen en párrafos siguientes se explica cómo se podrían hacer frente a una gran mayoría de estas desventajas. A continuación me enfoqué en analizar la evidencia empírica en los países en cuestión (Bolivia, Argentina), a pesar de que como comenté la experiencia en ambos países ha sido completamente distinta, quiero aclarar que a mi forma de pensar estas diferencias y dificultades tienen origen en factores y características especiales de cada país sin ser dificultades del sistema en sí, además éstas pueden ser evitables. Como es el caso de Argentina, que en su respectivo momento expliqué, la coparticipación podría tener más éxito si el núcleo del sistema pasa a ser la municipalidad y no así la provincia.

Es por eso que luego de analizar según los pasos que mencioné llego a la conclusión de que la coparticipación es un **buen sistema de coordinación intergubernamental**, las principales características que son relevantes explicar son: Genera una descentralización plena de los recursos del estado, pudiendo llegar de esta manera a lugares marginados antiguamente, evita la migración campo ciudad generando fuentes de recursos en las respectivas localidades que pueden ser reactivadores económicos si se los invierte eficientemente, crea credibilidad del pueblo con el gobierno y con el sistema esto por que aproxima el gasto público a los votantes, etc.

Para empezar las consideraciones importantes en este sistema, quiero aclarar que el hecho de que yo considere que es un buen sistema de coordinación no significa que sea el

único que se deba aplicar, como es sabido en los países por lo general existen dos o más sistemas de relación financiera intergubernamental, las cuales pueden actuar con similar o incluso más eficiencia que una sola. A continuación mencionaré como dije anteriormente las consideraciones que pienso, son fundamentales para que el sistema de coparticipación sea exitoso, las consideraciones que a continuación se mencionan son válidas para ambas formas de gobierno. En caso de existir alguna diferencia las mencionaré.

4.1 Consideraciones para la coparticipación en un estado federal y unitario.

Las consideraciones a continuación en algunos casos no tienen relación con el concepto de coparticipación como tal, pero son consideraciones que ayudarán sin lugar a dudas a que éste sistema sea más exitoso:

- 1) La consideración primera es que la coparticipación tenga como **principal actor a las municipalidades**, éstas deben ser a mi consideración el eje del sistema. En el caso del Estado Federal en el que las provincias son parte fundamental del sistema y de la distribución primaria, les asignaría un rol de moderador y controlador de su respectiva jurisdicción, pero en ningún caso darles la potestad de optar por más recursos por concepto de coparticipación.
- 2) Las **funciones, gastos e impuestos** a cobrar por el Gobierno Central, Provincial o Municipal, deben estar claramente establecidos. Esto implica que se apliquen cuando lo requiera leyes convenio entre el gobierno central y municipal para que ciertos impuestos queden a disposición de los gobiernos de menor rango.
- 3) El anterior punto tiene su principal implicancia en que se aplique y se determine la **autonomía municipal**, para que ésta tenga la potestad de tener ingresos aparte de los ingresos por concepto de coparticipación. Es importante mencionar que los impuestos aplicados por las municipalidades en este caso deben ser aprobados previamente por el Gobierno Central. De manera de no generar en un futuro un aumento de los impuestos municipales y de la base imponible para obtener mayores ingresos.
- 4) El hecho de que se asigne la autonomía a las municipalidades no puede descartar el hecho de que sea necesaria la **coordinación intergubernamental** esta debe primar ante todo, para mantener un control sobre el fin de los gastos por concepto de coparticipación.

Esta coordinación debe ser tal que en el momento que sea necesario se corte los recursos hacia alguna municipalidad si es necesario y si el caso lo requiere, en éste aspecto las provincias o los departamentos son los principales actores que deben moderar esta coordinación.

5) La coordinación debe ser tal que las municipalidades tengan la **responsabilidad** con el estado y sus ciudadanos. De tal manera que el estado pueda exigir resultados a las municipalidades cuando lo requiera.

6) Las **municipalidades** tienen que tratarse y **funcionar como entes privados**, para conseguir esto se tiene que reforzar la participación de los ciudadanos en el proceso de descentralización de los ingresos del estado. Ya sea mediante control directo de las inversiones de su municipalidad (Comités de vigilancia), o por medio de participación directa en los planes anuales municipales, para lo cual se puede promover a la presentación de proyectos y la incorporación de los mejores en los programas municipales. Al incorporar a los ciudadanos en este sistema lo que se logra es una mayor credibilidad del gobierno y el sistema, lo que permite que las personas confíen y sean menos imparciales políticamente.

7) Las **provincias o departamentos** deben ser simplemente una instancia que **analicen los proyectos y planes anuales de las municipalidades**, y en el caso que lo requiera plantear proyectos de gran envergadura, que sean previamente evaluados privada y socialmente.

8) Los **mecanismos de distribución** de los recursos de la coparticipación a las municipalidades, deben tratar de compensar un atraso social y material en algunas jurisdicciones, tratar de compensar el bajo nivel recaudatorio, deben tratar de justificar los costos fijos de gestión municipal, y sobre todo deben ser equitativas. Al respecto, comenté que la manera óptima de distribución no existe, al tratar de incorporar mecanismos de desarrollo sería óptimo que se contara con la información adecuada principalmente por los censos, en muchos casos esas medidas de desarrollo por medio de los censos son subjetivas y lejos de la realidad. Por ello es necesario tener mucho cuidado con las medidas que se tome en cuenta para la distribución. Sin embargo, quiero expresar que a mi consideración la distribución por concepto de número de habitantes es la que debe primar en gran manera en los mecanismos y porcentajes de distribución, esto por que como sabemos por medio de esto se incentiva los municipios para generar inversiones que sean eficientes para mantener

la cantidad de ciudadanos y no perder la cantidad de recursos por concepto de coparticipación.

9) Se debe crear un **mecanismo de control de inversiones** y gastos municipales a nivel nacional, a pesar de que parezca que de un modo u otro cree un marco de cierta burocracia para los proyectos de mayor envergadura, es necesario que los proyectos no solo sean en gran cantidad más bien sean en calidad. En este aspecto los gobiernos departamentales regionales y provinciales deben formar el eje del sistema de control, por medio de estos se deben canalizar los proyectos que serán aplicados en el transcurso de los años. Para tratar de evitar la burocracia el Gobierno Central debe dar a estos gobiernos un carácter privado, los que generen fuentes propias dependiendo del nivel de inversiones que generen. En otras palabras que sean básicamente oficinas contratadas por el gobierno para desarrollo y evaluación de proyectos, incentivando de esa manera la competencia sana entre estas oficinas.

10) Se debe tener cursos de **capacitación municipal**, es necesario que los alcaldes de las respectivas jurisdicciones elegidos por voto político deban ser parte del proceso de coparticipación generando en su municipalidad las inversiones que realmente sean fundamentales.

11) Debe existir un monto de coparticipación que sean en forma de **subvenciones condicionadas**, es decir, que exista un monto coparticipado destinado a la inversión preferencialmente en infraestructura de educación y salud. Esto con el fin de mejorar y tratar de generar mayor igualdad de oportunidades y la erradicación de la pobreza.

12) Es muy importante que a medida que el país tenga un desarrollo y crecimiento, se **revisen los mecanismos de distribución**, puede ocurrir que el gasto municipal esté aumentando en una gran proporción por el aumento de los recursos recaudados.

Las consideraciones expresadas pueden ser aplicadas en forma conjunta en cualquier gobierno que quisiera mejorar sus relaciones intergubernamentales y más aún llegar con recursos a cada rincón del país, de modo equitativo y generando recursos que pueden convertirse en reactivadores económicos en las respectivas municipalidades, permitiendo así una tendencia al desarrollo igualitario de la nación como un todo.

Bibliografía

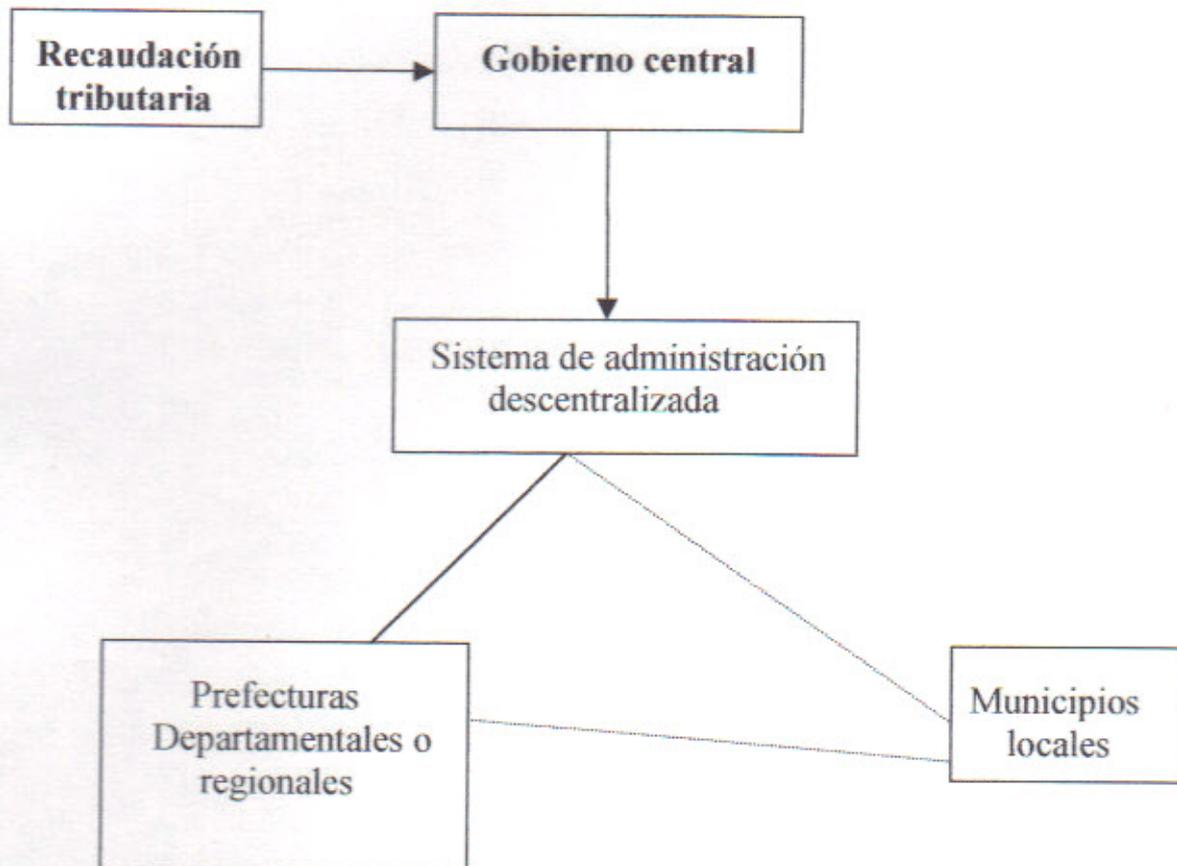
- ARONSON, J.; Public Finance; N.Y. Mc. Graw-Hill, 1985.
- B.I.D. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento Regional De Operaciones; BOLIVIA, La Reforma del Sector Público: Situación y Perspectivas; marzo 1997.
- B.I.D. Banco Interamericano de Desarrollo; La Tributación en América Latina: Logros y Perspectivas. Washington, D.C. Julio 1993.
- B.I.D. Banco Interamericano De Desarrollo; Conferencia hacia el fortalecimiento de la sociedad civil; Hacia una estrategia del BID para el fortalecimiento de la sociedad civil; Washington, D.C. Septiembre 1994.
- B.I.D. Banco Interamericano de Desarrollo; Foro, La Gobernabilidad y la Modernización del Estado Democrático; Washington, D.C. septiembre 1994.
- BOCCIA, Angel L.; Finanzas Provinciales; Centro Interamericano de Estudios Tributarios. C.I.E.T, Doc. No 558.1972.
- BORGONOVO, Felix y CABANILLAS, Ernesto; El federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional; Asociación Federal de Empleados de la Dirección General Impositiva de la República Argentina. 1994.
- BROWN, C.V. y JACKSON, P.M.; Economics, Public Sector; 4^{ta} Edición; Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular; Bolivia: Participación Popular; noviembre 1994.
- MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy; Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, Mc Graw-Hill, Madrid, 1992.
- OATES, William; El Federalismo Fiscal; Ed. Nuevo Urbanismo; Madrid, 1977.
- P.W. Price Waterhouse; Bolivia: Ley de Reforma Tributaria; Mayo 1986.
- ROMANI, Mario Enrique; La potestad tributaria de las Provincias en La República Argentina; documento del Centro Interamericano de Estudios Públicos. C.I.E.T.

- SANCHEZ DE LOZADA, Gonzalo; Gaceta oficial de Bolivia; Ley de Participación Popular No 1551; abril 1994.
- VICKREY, William; Public economics; Cambridge University. 1996.
- YAÑEZ, José; Principios a Considerar en la descentralización de las Finanzas Públicas Locales; Centro de Estudios Públicos No 45; verano de 1992.
- YAÑEZ, José; Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas; modificación del publicado en los Estudios Públicos No 45.
- YAÑEZ, José; Desafíos sobre estado, modernización y tributación.

ANEXOS

Anexo 1

Estructura del sistema de coparticipación.

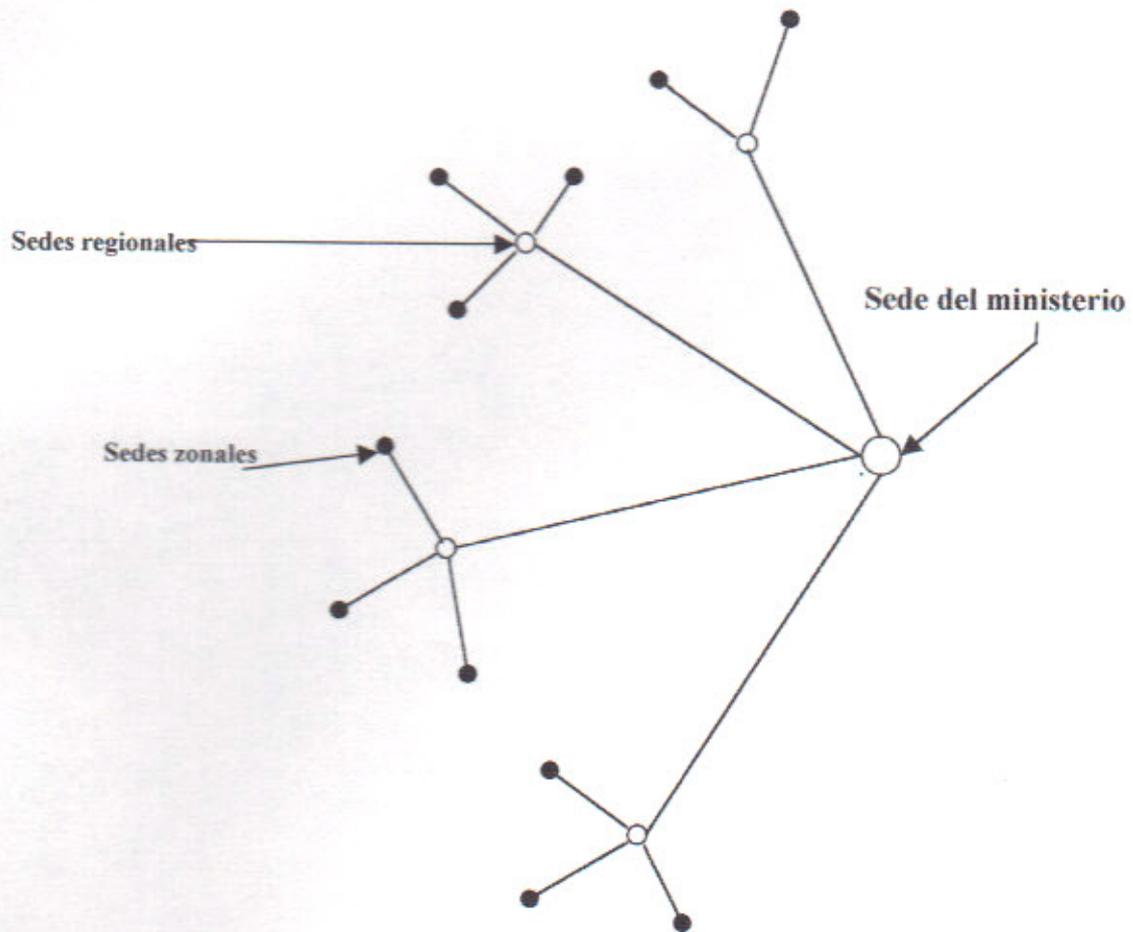


En este esquema podemos observar de una forma muy sencilla como opera el sistema de coparticipación; del monto total recaudado en el país se distribuye a cada municipalidad el monto que corresponda según el criterio que indiquen las leyes.

Este sistema de descentralización de los ingresos del estado, delega responsabilidad y recursos hacia las municipalidades. Confiando en estos gobiernos locales para que ellos vean la mejor manera de administrar los recursos, en base a ciertas limitaciones que lo coloca el gobierno central.

Anexo 2

Visión esquemática del estado unitario



TERRITORIO NACIONAL

Anexo 3

RECURSOS TRIBUTARIOS DGI-ANA. 1988-90

(en millones de pesos en precios de diciembre de 1995)

Año	Trim.	IVA Bruto	Ganancias	Comercio Exterior	Otros	Total DGI-ANA
1988	I	1273	580	701	1901	4455
	II	1254	573	724	3276	5826
	III	1040	628	666	2646	4980
	IV	1099	492	433	2830	4854
	Total	4666	2273	2524	10653	20115
1989	I	931	433	372	2802	4538
	II	544	324	846	1805	3519
	III	722	361	1339	1858	4280
	IV	1007	517	1289	2948	5760
	Total	3204	1634	3845	9413	18097
1990	I	636	263	1150	2069	4118
	II	1301	261	1064	2212	4838
	III	1241	315	725	2409	4690
	IV	1456	246	477	2691	4871
	Total	4633	1086	3416	9382	18517

(Porcentajes de variación con respecto al mismo período del año anterior)

1988	I	-14.9	8.70	-8	30.6	4.9
	II	-24.7	8.5	-22	103.6	23.2
	III	-31.3	-40.3	-26.8	38.7	-7.5
	IV	-19.6	-18.7	-44.6	130.1	21.8
	Total	-22.8	-16.4	-25.3	71.7	9.7
1989	I	-26.8	-25.4	-46.9	47.4	1.9
	II	-56.6	-43.5	16.8	-44.9	-39.6
	III	-30.6	-42.5	100.9	-29.8	-14.1
	IV	-8.4	4.9	197.8	4.2	18.7
	Total	-31.3	-28.1	52.4	-11.6	-10
1990	I	-31.8	-39.2	209.3	-26.2	-9.3
	II	138.9	-19.4	25.8	22.6	37.5
	III	72	-12.7	-45.8	29.7	9.6
	IV	44.6	-52.3	-63	-8.7	-15.4
	Total	44.6	-33.6	-11.1	-0.3	2.3

FUENTE: Basado en datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos

Anexo 4

RECURSOS TRIBUTARIOS TOTALES 1988-95

(en porcentaje del PIB)

Año	Coparticipados	No Coparticipados	Asignación Específica	Sobre la nómina	Subtotal Nacionales	Provin-ciales	Total
1988	4.7	1.1	3.3	3.2	12.3	2.2	14.5
1989	5.4	2.3	2.7	2.7	13.2	1.9	15.1
1990	4.9	1.6	2.2	3.6	12.4	2.3	14.7
1991	6.5	1.2	2.2	4.1	14.1	2.6	16.7
1992	7.4	1.1	3	4.8	16.3	3.3	19.5
1993	6.5	1	3.8	4.9	16.2	3.4	19.6
1994	6.3	1	3.8	4.8	16	3.4	19.4
1995	5.9	0.7	4.3	4.2	15.1	3.3	18.4

FUENTE: Basado en datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos

Anexo 5

RECURSOS TRIBUTARIOS TOTALES, 1988-1995

(en millones de pesos de diciembre de 1995)

Año	Coparticipados	No Coparticipados	Asignación Específica	Sobre la nómina	Subtotal Nacionales	Provinciales	Total
1988	11,622	3,208	7,565	7,949	30,344	5,365	35,709
1989	9,557	3,725	6,665	6,427	26,373	4,091	30,464
1990	10,541	3,966	4,400	7,521	26,428	5,111	31,539
1991	15,519	2,896	5,471	9,757	33,644	6,219	39,863
1992	19,324	2,946	7,828	12,589	42,688	8,531	51,218
1993	18,164	2,855	10,708	13,914	45,641	9,583	55,224
1994	19,039	3,091	11,420	14,345	47,895	10,066	57,961
1995	16,830	2,076	12,141	11,969	43,016	9,320	52,336

FUENTE: Basado en datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos.

Anexo 6

RECAUDACIÓN A COPARTICIPAR SEGÚN LA LEY 23548

(en millones de pesos)

	1992	1993	1994	1995	Total
Ganancias					
Activos	2,526.30	4,272.30	5,821.60	6,238.50	18,858.70
IVA neto	773.00	447.90	373.90	135.90	1,730.70
Internos	13,074.40	15,433.70	16,236.90	16,306.50	61,051.50
Presentación espontánea	2,154.10	2,100.00	2,146.00	2,060.00	8,460.10
Bienes personales	826.80	1,202.10	937.10	945.00	3,911.00
Otros	95.10	141.90	158.70	300.30	696.00
Total masa a Coparticipar (1)	946.30	196.30	208.50	170.80	1,521.90
(2) Transferencias teóricas 57.048% de (1)	20,396.10	23,794.20	25,882.70	26,157.30	96,230.30
TRANSFERENCIAS EFECTIVAS	11,635.50	13,574.10	14,765.60	14,922.20	54,897.40
Coparticipación federal					
Cláusula de garantía	8,243.90	8,148.70	8,862.80	8,092.10	33,347.50
Ganancias	426.00	660.60	246.30	845.50	2,178.40
Fondo Educativo	293.50	597.20	813.70	871.30	2,575.70
Seguridad social - IVA	265.40	146.40	119.60	48.10	579.50
Seguridad social - bienes personales	93.40	162.10	165.40	139.30	560.20
Fondo Comp. Deseq. Parciales	8.80	13.00	14.40	23.40	59.60
(3) total efectivo	190.10	535.90	543.60	543.60	1,813.20
(4) diferencia (3)-(2)	9,521.10	10,263.90	10,765.80	10,563.30	41,114.10
	(2,114.40)	(3,310.20)	(3,999.80)	(4,358.90)	(13,783.30)

FUENTE: Basado en datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos.

Anexo 7

DIFERENCIA ENTRE LA COPARTICIPACIÓN EFECTIVA Y LA QUE HUBIERA CORRESPONDIDO SEGÚN LEY
23548

(en miles de pesos)

Pérdida acumulada	1992	1993	1994	1995	Total
Provincias					
Buenos Aires	(326,522.00)	(516,443.00)	(565,430.00)	(608,809.00)	(2,017,204.00)
Catamarca	(62,012.00)	(94,167.00)	(116,645.00)	(130,310.00)	(403,134.00)
Córdoba	(219,091.00)	(371,243.00)	(441,813.00)	(528,252.00)	(1,560,399.00)
Corrientes	(90,817.00)	(146,447.00)	(168,154.00)	(177,493.00)	(582,911.00)
Chaco	(126,201.00)	(209,684.00)	(247,489.00)	(263,238.00)	(846,612.00)
Chubut	(25,855.00)	(31,107.00)	(43,754.00)	(49,351.00)	(150,067.00)
Entre Ríos	(118,229.00)	(186,704.00)	(227,848.00)	(243,026.00)	(775,807.00)
Formosa	(88,325.00)	(134,685.00)	(166,107.00)	(177,306.00)	(566,423.00)
Jujuy	(63,425.00)	(94,960.00)	(118,681.00)	(127,423.00)	(404,489.00)
La Pampa	(38,585.00)	(52,730.00)	(69,534.00)	(75,903.00)	(236,752.00)
La Rioja	(43,693.00)	(62,047.00)	(80,355.00)	(87,339.00)	(273,434.00)
Mendoza	(92,727.00)	(145,106.00)	(179,873.00)	(193,383.00)	(611,089.00)
Misiones	(73,780.00)	(112,374.00)	(139,381.00)	(149,555.00)	(475,090.00)
Neuquén	(31,880.00)	(45,025.00)	(59,114.00)	(65,395.00)	(201,414.00)
Río Negro	(52,684.00)	(78,540.00)	(98,593.00)	(107,193.00)	(337,010.00)
Salta	(81,864.00)	(128,482.00)	(160,167.00)	(172,544.00)	(543,057.00)
San Juan	(77,754.00)	(118,437.00)	(147,502.00)	(158,013.00)	(501,706.00)
San Luis	(50,083.00)	(74,035.00)	(94,316.00)	(101,733.00)	(320,167.00)
Santa Cruz	(27,896.00)	(34,020.00)	(47,363.00)	(52,957.00)	(162,236.00)
Santa fé	(217,928.00)	(364,192.00)	(438,714.00)	(467,036.00)	(1,487,870.00)
Santiago del Estero	(93,533.00)	(146,435.00)	(180,597.00)	(198,108.00)	(618,673.00)
Tucuman	(106,846.00)	(168,179.00)	(206,591.00)	(220,851.00)	(702,467.00)
Tierra Del Fuego	(4,705.00)	4,952.00	(1,730.00)	(3,704.00)	(5,187.00)
Total	(2,114,435.00)	(3,310,090.00)	(3,999,751.00)	(4,358,922.00)	(13,783,198.00)

FUENTE: Basado en datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos.

Anexo 8

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL A PROVINCIAS. 1991-95

(porcentaje sobre el total anual)						Diferencia
PROVINCIAS	1991	1992	1993	1994	1995	1995-91
Buenos Aires	21.70	23.80	24.20	24.80	25.10	3.40
Catamarca	2.80	2.60	2.60	2.50	2.50	(0.30)
Cordoba	8.70	8.30	8.00	8.00	7.60	(1.10)
Corrientes	3.70	3.60	3.50	3.60	3.60	(0.20)
Chaco	4.90	4.60	4.30	4.30	4.30	(0.60)
Chubut	1.60	1.80	2.00	1.90	1.90	0.30
Entre Rios	4.80	4.60	4.60	4.60	4.60	(0.20)
Formosa	3.60	3.40	3.30	3.30	3.30	(0.30)
Jujuy	2.90	2.80	2.80	2.80	2.80	(0.10)
La Pampa	1.90	1.90	1.90	1.90	1.90	-
La Rioja	2.30	2.00	2.10	2.00	2.10	(0.20)
Mendoza	4.20	4.10	4.10	4.10	4.10	(0.10)
Misiones	3.20	3.30	3.30	3.30	3.30	-
Neuquén	1.70	1.90	2.00	2.00	1.90	0.20
Rio Negro	2.50	2.60	2.60	2.50	2.50	-
Salta	4.00	3.70	3.70	3.70	3.70	(0.30)
San Juan	3.40	3.20	3.20	3.20	3.20	(0.20)
San Luis	2.30	2.30	2.30	2.30	2.30	-
Santa Cruz	1.60	1.70	1.80	1.80	1.70	0.20
Santa Fe	8.80	8.50	8.20	8.10	8.40	(0.40)
Sgo.del Estero	4.10	3.90	3.90	3.80	3.80	(0.30)
Tucumán	4.90	4.60	4.60	4.50	4.50	(0.40)
Tierra de Fuego	0.60	0.80	1.10	1.10	1.10	0.50
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	-

Nota: No incluye los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)

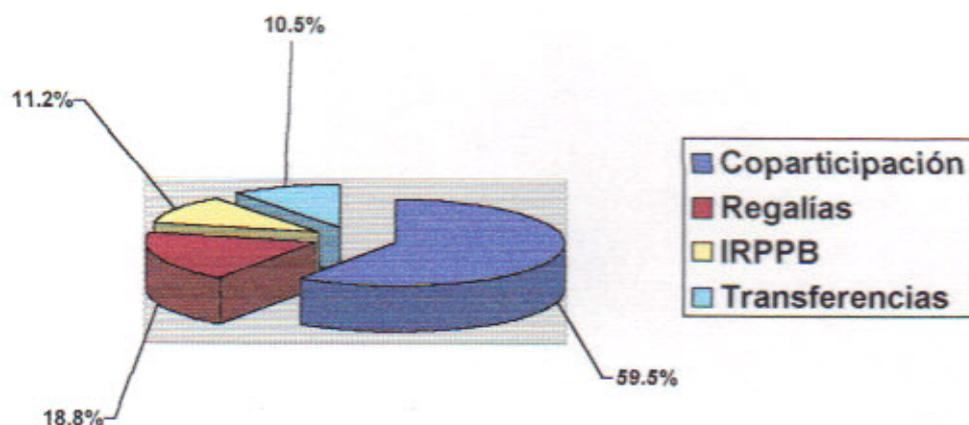
Fuente: Basado en datos de la Secretaria de Hacienda.

Anexo 9

Gráficos de la primera fase de coparticipación en Bolivia

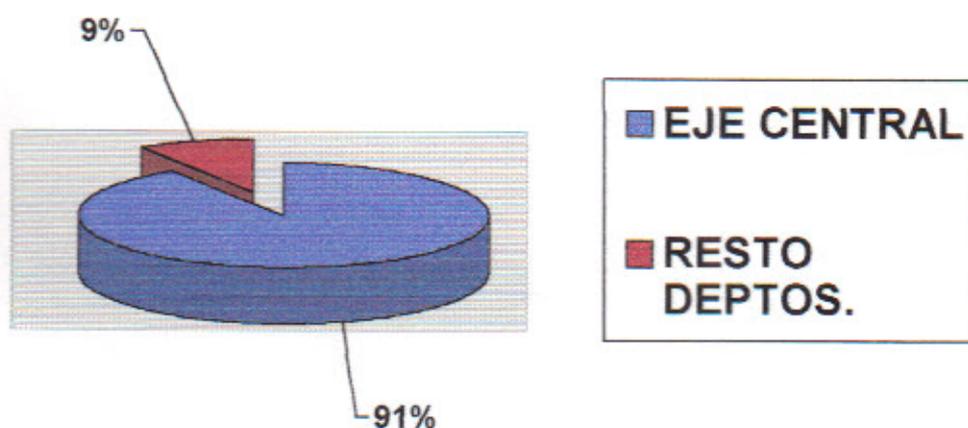
Desde 1986 hasta 1993

Estructura de recursos departamentales por fuente 1993



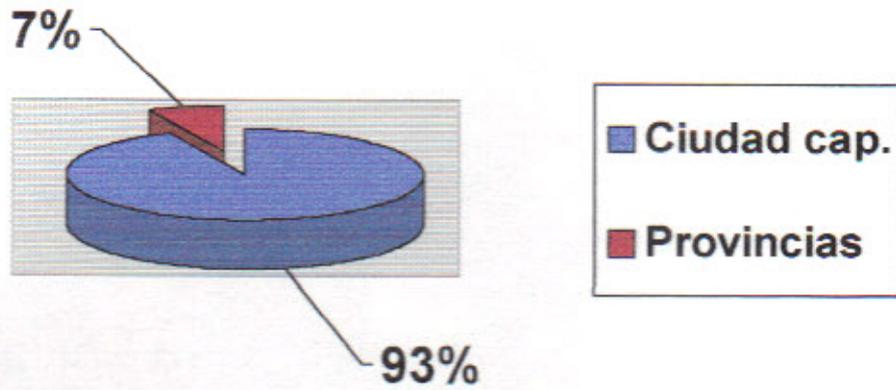
IRPPB: Ingresos rurales.

Distribución de la coparticip. eje central resto depts. 1993

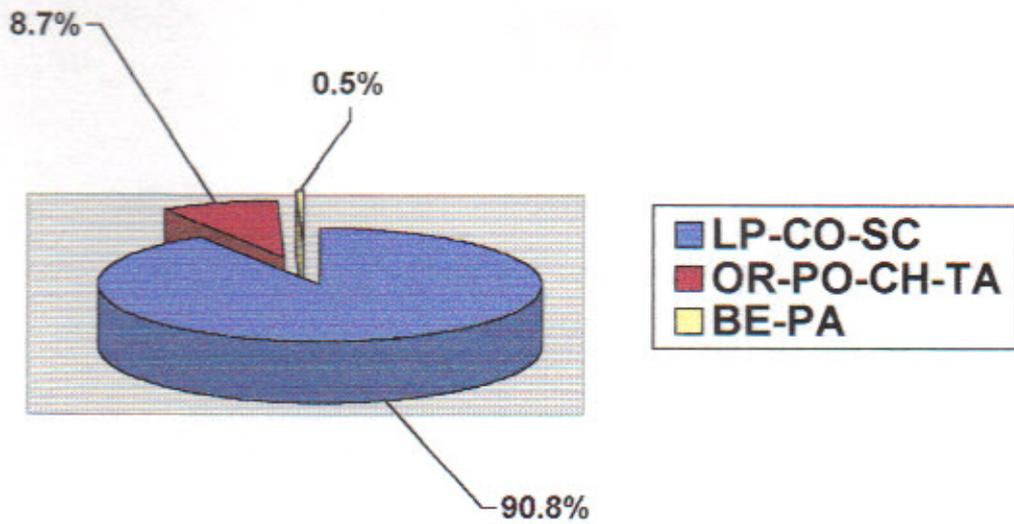


Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Distribución de la Coparticipación ciudades cap. vs. provincias 1993



Coparticipación ejecutada ENE-DIC 93 distribución porcentual

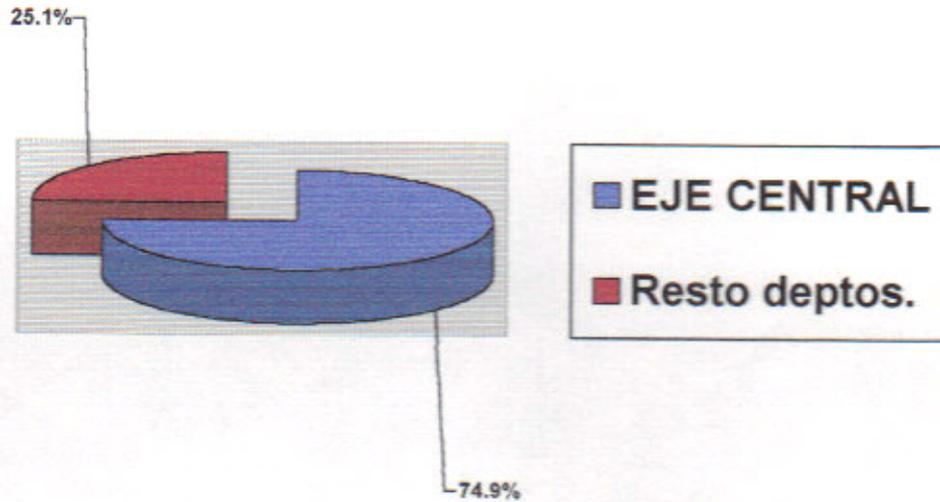


Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Secretaría de Participación Popular.

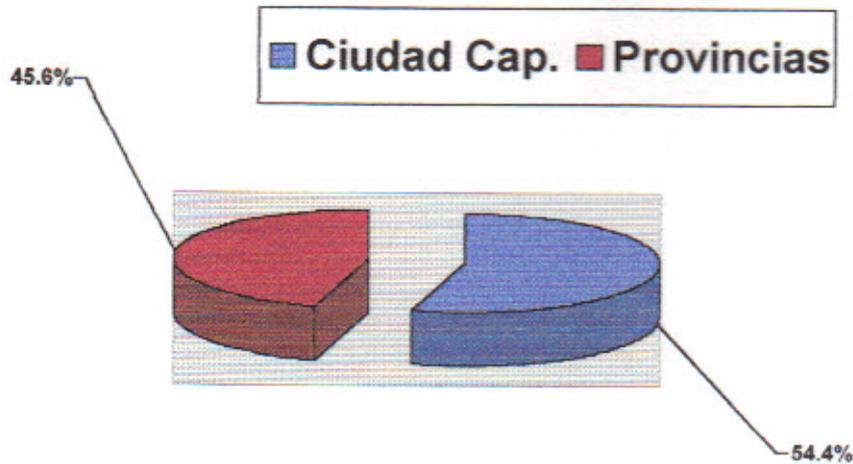
Anexo 10

Gráficos y cuadros de la segunda etapa de Coparticipación en Bolivia

Distribución de la copart. eje central resto deptos. 1994

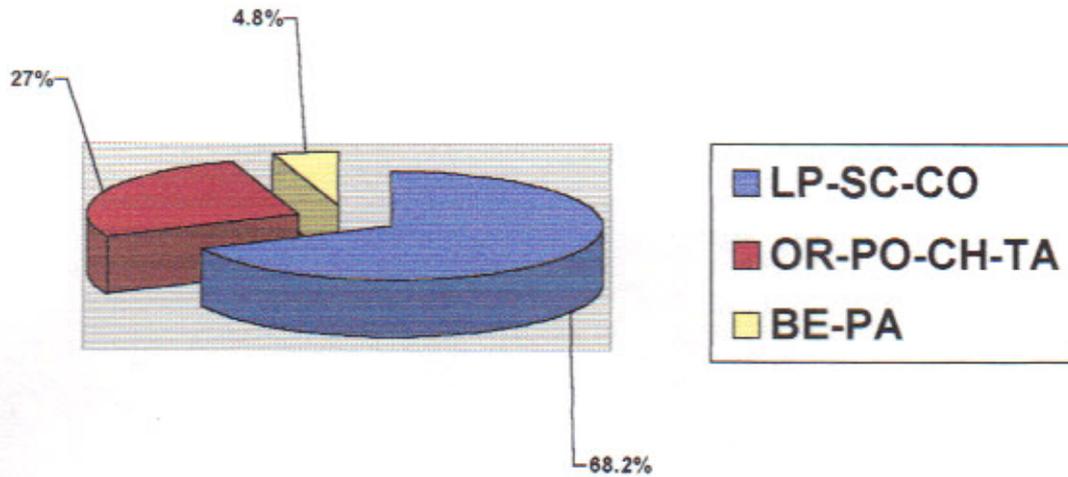


Distribución de la coparticip. ciudades capitales vs. provincias

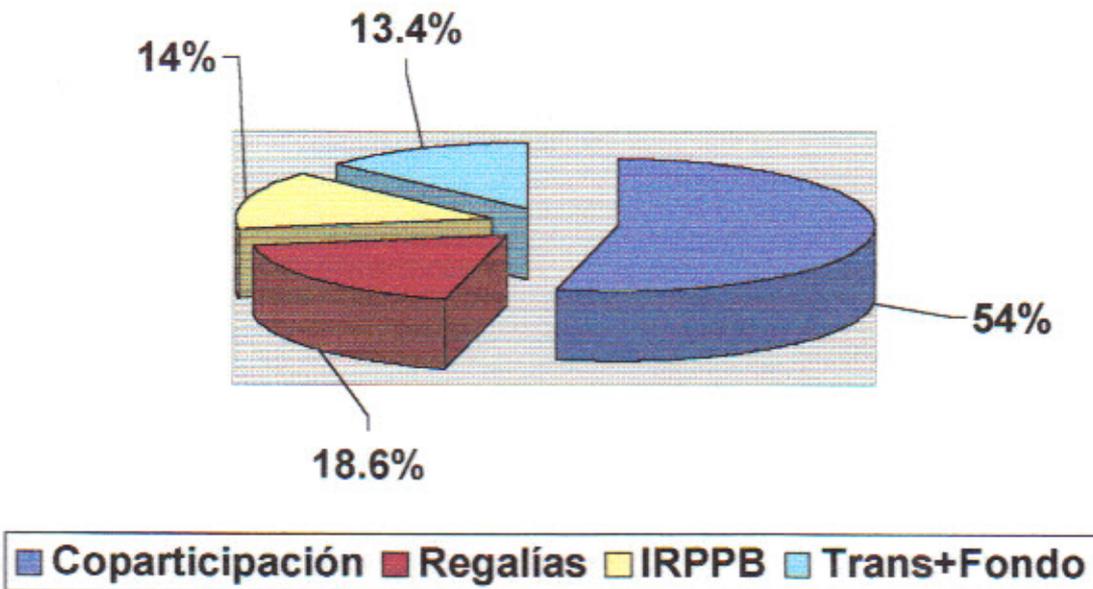


Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Secretaría de Participación Popular.

Coparticipación ejecutada Jul-15/oct/94 distribución porcentual



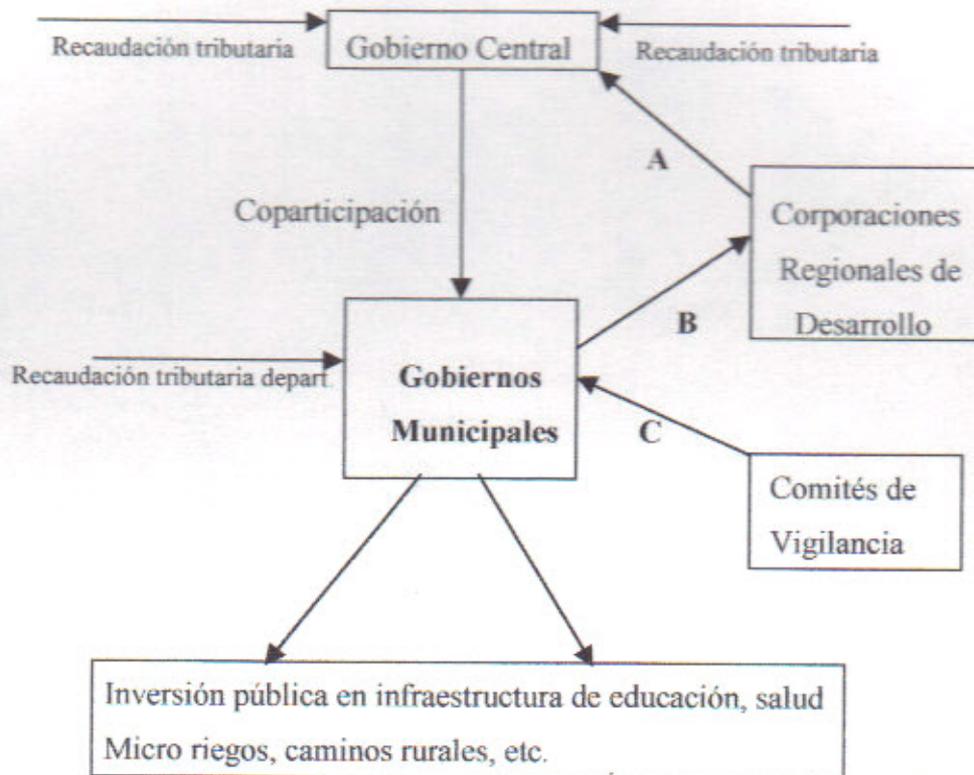
Estructura de recursos departamentales por fuente 1994



Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible. Secretaría Nacional de Participación Popular.

Anexo 11

Esquema del procedimiento de la Ley 1551.

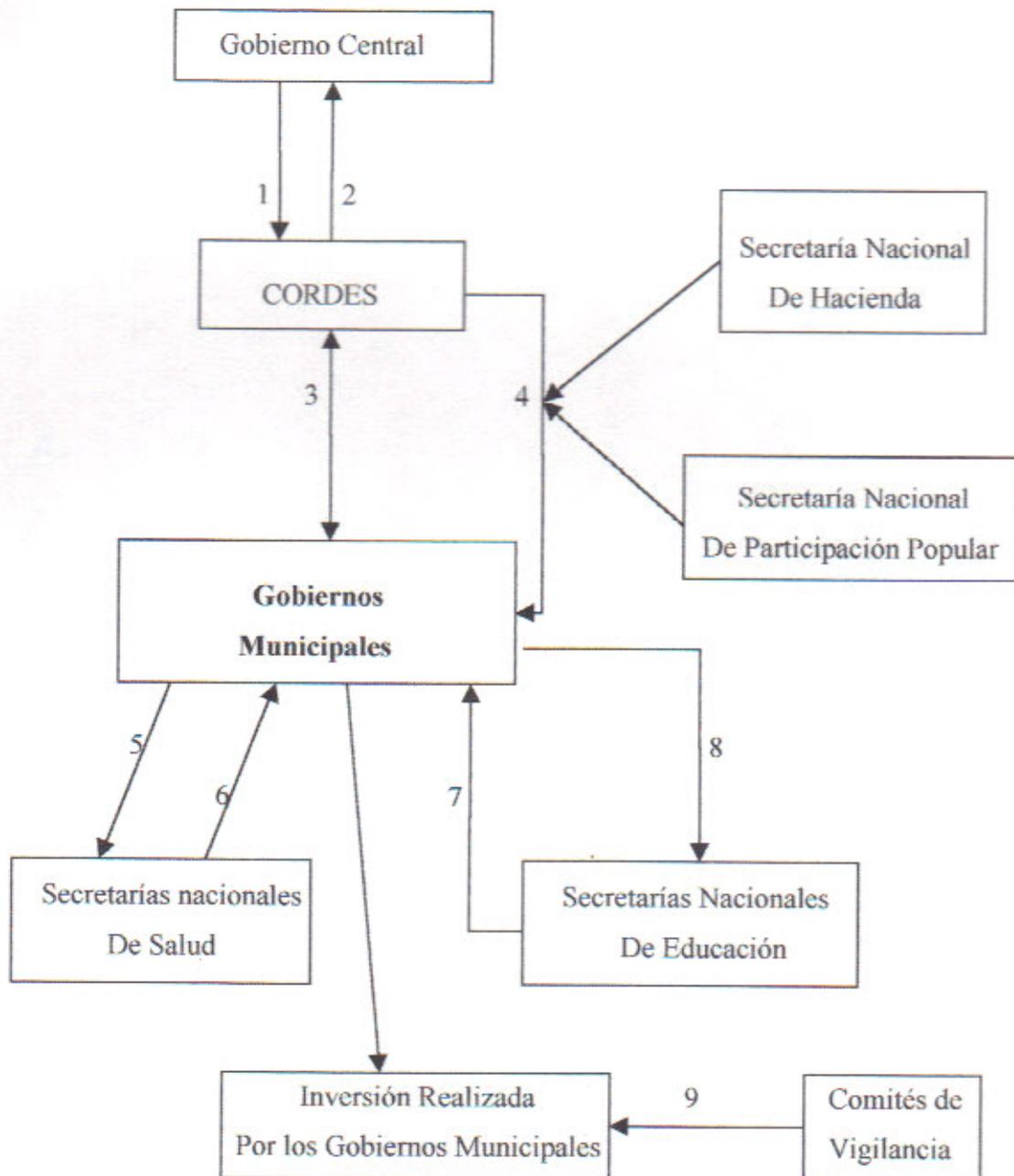


Fuente: Elaboración Propia.

A y B: según el decreto No. 23845 se asigna a las CORDES la administración de regalías departamentales y el Fondo Compensatorio Departamental para la planificación de carácter regional, subregional y micro regional, la inversión para la infraestructura física en el campo social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, además, del fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos a favor de los gobiernos municipales.

C: Estos comités tienen la función de controlar los recursos de los gobiernos municipales que serán destinados para la participación popular.

Esquema funcional de la Ley de participación popular



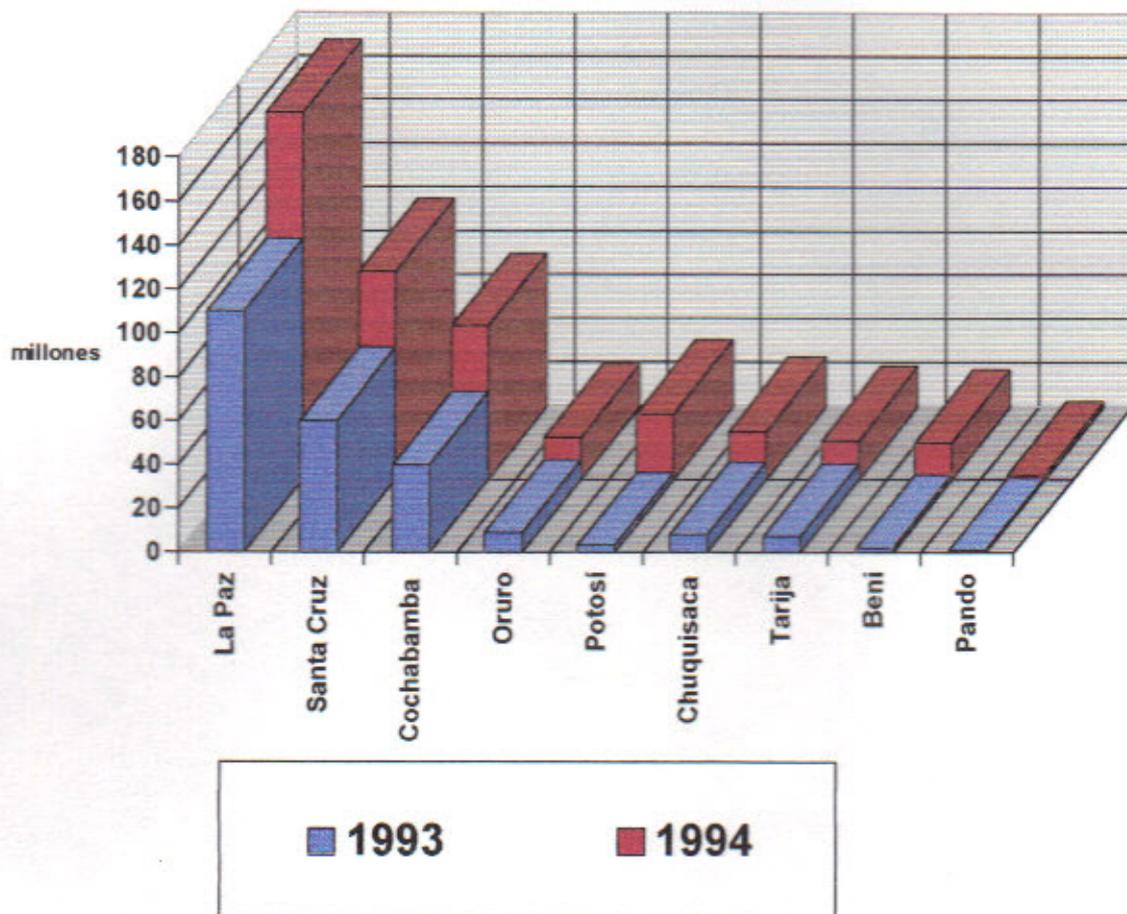
Fuente: Elaboración propia.

- 1.- Asistencia técnica y capacitación de distintas organizaciones designadas por el Gobierno Central para las Corporaciones Regionales de Desarrollo.
- 2.- Información de las Finanzas Departamentales para su respectivo control.
- 3.- Asistencia técnica por parte de las CORDES a las municipalidades y la presentación de los Gobiernos Municipales de los Planes Anuales Operativos (PAO's).
- 4.- Transferencia de proyectos de CORDES a Gobiernos Municipales, estos proyectos fueron traspasados bajo la supervisión de las secretarías nacionales de hacienda y participación popular.
- 5.- Información de la inversión en infraestructura en salud.
- 6.- Traspaso de proyectos de inversión en infraestructura de Salud.
- 7.- Traspaso de proyectos de infraestructura de Educación.
- 8.- Información de la inversión de proyectos de Educación.
- 9.- Vigilancia de los comités de vigilancia sobre el manejo de los recursos de las municipalidades.

Anexo 12

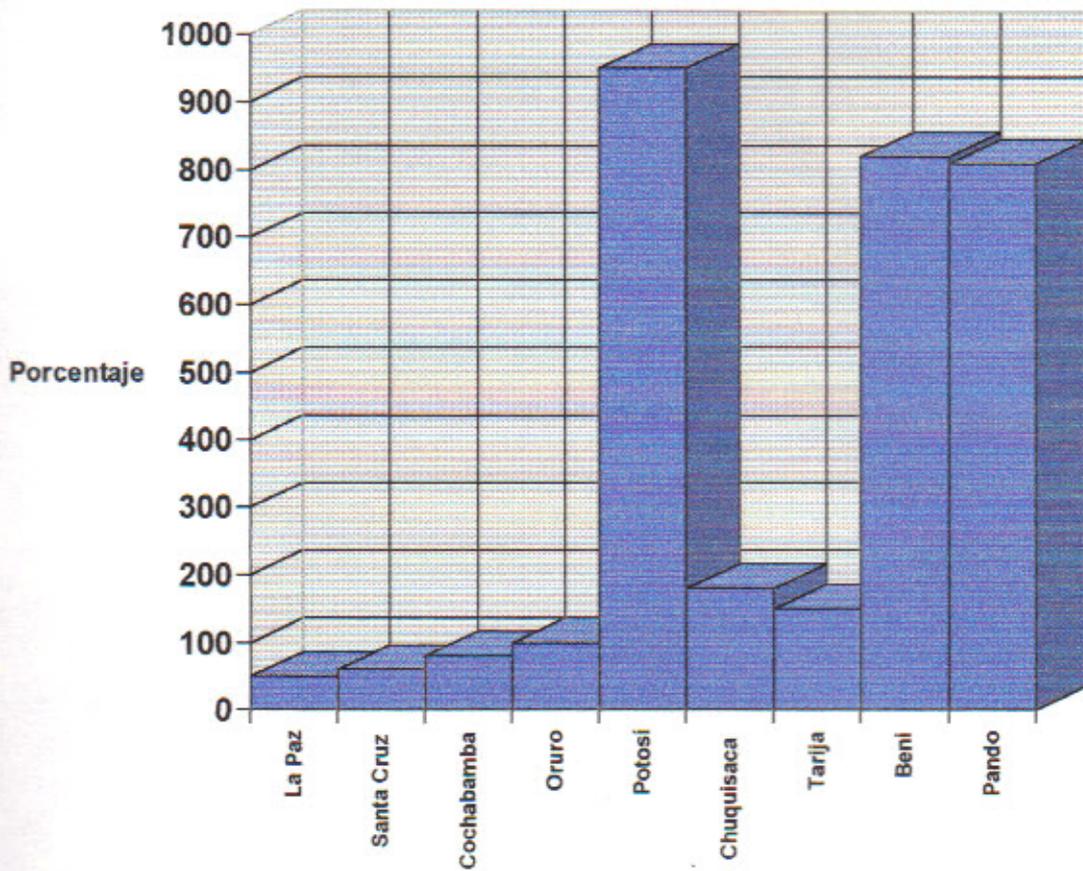
Gráficos de comparación de las dos etapas de coparticipación

Coparticipación por departamentos 1993-1994



Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría de participación popular.

Coparticipación ejecutada jul-15/oct/94 vs. ejecución ENE-DIC 93 (%)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Secretaría Nacional de Participación Popular.