

TESIS FINAL

Sujeta a aprobación, que completa los requerimientos para la obtención del Grado de Magister en FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

TEMA:

**ELABORACION DE UN SISTEMA LEGAL DE
COPARTICIPACION MUNICIPAL PARA LA
PROVINCIA DE LA RIOJA.**

AUTOR : C. P. EMMA ARIAS

DIRECTOR : Dr. Horacio L. P. PIFFANO

LECTOR :

LA PLATA – OCTUBRE DE 1997

MAESTRIA EN FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

- UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA -

2º Promoción.

INDICE

Propuesta sobre un Sistema Legal de Coparticipación Municipal para la Provincia de la Rioja

INTRODUCCION	3
CAPITULO I: <u>Marco Teórico Conceptual</u>	
I.1.- Funciones del Estado: Nación – Provincia – Municipios.	4
I.2.- Centralización Vs. Descentralización de las Funciones del Estado.	4
I.3.- Un Sistema Federal Como Alternativa.	5
I.3.1.- Descentralización y Tamaño del Sector Público.	6
I.3.2.- La Descentralización en Argentina.	6
I.4.- Instrumentos de la Política Fiscal en un Sistema Federal de Gobierno.	7
I.5.- Instrumentos de Coordinación Financiera entre niveles de gobierno: Nación – Provincias – Municipios.	9
CAPITULO II: <u>Legislación Comparada</u>	
II.1.- Descripción y Características de los Indicadores.	10
II.2.- Estudio del Sistema Aplicado en la Provincia de Mendoza	13
II.3.- El Sistema de Coparticipación Municipal en Misiones	14
II.4.- El Régimen de Coparticipación Impositiva Municipal de la Provincia de Buenos Aires	15
II.5.- Aspectos Comparados de los Sistemas de Coparticipación Municipal Considerados	16

CAPITULO III: Diagnóstico de la Situación Actual

A – Aspectos Conceptuales.

III.1.- Marco legal de la Coparticipación a Municipalidades.	18
III.2.- Antecedentes de la Relación Financiera Provincia Municipios.	19
III.3.- El Sistema Vigente.	20
III.3.1.- Aportes del Tesoro Provincial.	20
III.3.2.- Análisis de las Transferencias en Relación a los Recursos y Gastos Provinciales.	21
III.3.3.- Aspectos Económicos del Sistema Vigente.	22

B – Aspectos Cuantitativos

III.4.- Características de la Provincia de La Rioja.	23
--	----

CAPITULO IV: Elaboración de un Régimen Legal de Coparticipación

IV.1.- Disposiciones Mínimas que debe Contener.	27
IV.2.- Simulación de Sistemas de Distribución de Recursos.	28
IV.2.1.- Resultados Obtenidos.	29
IV.3.- Lineamientos de una Propuesta.	30

CAPITULO V: Conclusiones

BIBLIOGRAFIA:	32
---------------	----

INTRODUCCION:

Este trabajo tiene como objeto hacer una propuesta sobre un sistema legal de Coparticipación de Impuesto a los Municipios de la Provincia de La Rioja en base a criterios predeterminados, que actúen con eficiencia y equidad en el uso de los Recursos Públicos, el cual deberá consignar a) Distribución Primaria: la cual establece la distribución de recursos fiscales provinciales entre la Provincia y sus Municipios y b) Distribución Secundaria: que especifica cuanto le corresponde a cada Municipio, en relación a una serie de pautas e indicadores previamente determinados, con el objeto de eliminar o disminuir la discrecionalidad del Gobierno Provincial en la asignación de fondos a los Municipios. Para lo cual en el capítulo I, se hará mención de las funciones a cargo del Sector Público en sus tres niveles, Nación-Provincias-Municipios en una organización federal de gobierno, su estructura tributaria de acuerdo a dicha organización, un análisis breve de los sistemas de coordinación financiera e instrumentos de política tributaria. En el capítulo II, se utilizará la legislación comparada y se extraerán conclusiones de las características y resultados obtenidos en los regímenes de coparticipación municipal aplicados en las Provincias de Mendoza, Misiones y Buenos Aires, elegidos estos como casos polares en donde se combinan sistemas proporcionales, distributivos y devolutivos respectivamente. En el capítulo III, se analizará la situación actual con el marco legal y valores cuantitativos que sustenta la relación financiera existente entre la Provincia de La Rioja y sus Municipios habida cuenta que no existe un sistema legal de Coparticipación Municipal y el mismo se establece a través de Acuerdos Financieros Transitorios. En el capítulo IV, se tipificará que carácter reviste el sistema vigente y se simulará para un conjunto de Municipios que representan al 80 % de la población los sistemas de distribución (redistributivo, devolutivo), y finalmente en el Capítulo V se darán las conclusiones.

CAPITULO I - MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I.1.- FUNCIONES DEL ESTADO: NACION - PROVINCIA - MUNICIPIOS

Si consideramos como funciones del Sector Público a:

- 1)- **Función de Asignación** de la política presupuestaria, refiriéndonos a la provisión de los bienes sociales o públicos que no puede dejarse su provisión librada al sistema de mercado, porque éste falla totalmente mientras que en otros casos puede funcionar de manera ineficaz.
- 2)- El ajuste de la **Función de Redistribución del Ingreso**, para asegurar lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de redistribución de la riqueza, que entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor.
- 3)- **Función de Estabilización**, siendo sus objetivos lograr un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad en el nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento económico, todo esto no se produce automáticamente sino que exige la dirección de la política pública, para ello se requiere de políticas monetarias y fiscales.

La mayoría de los tratados en Finanzas Públicas coinciden en que le competen al Estado Nacional las funciones (2 y 3).

La discusión gira en cuanto a la *función de Asignación de bienes públicos y sociales* que se deberían dejar a niveles inferiores de gobierno (Provincias y Municipios), argumentándose a favor de esto la proximidad geográfica del prestador respecto de los usuarios de los servicios públicos, lo que facilita la gestión y el control de los mismos.

De esta manera la tendencia del funcionamiento global del Sector Público Nación Provincias - Municipios se apoya en los siguientes principios:

- a)- **Clara definición de las prestaciones a cargo de cada nivel de gobierno**, a efectos de evitar duplicaciones en su accionar.
- b)- **Descentralización de Servicios** hacia los niveles Provinciales y Municipales, de gobierno para lograr una mayor eficiencia y control de la gestión pública.
- c)- **Coordinación Fiscal Económica** entre los distintos niveles de gobierno que garantice un armónico desarrollo de sus funciones.

I.2.- CENTRALIZACION vs. DESCENTRALIZACION DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Definidos en el punto anterior las funciones del Sector Público, el tema de este punto es examinar la organización del mismo que facilite al gobierno la realización de estas tareas, es decir, determinar la forma de gobierno que asegure un mayor éxito en la resolución de los problemas de **asignación, redistribución y estabilización**.

Para ello definiremos conceptualmente dos tipos opuestos de organización de gobierno. Por un lado está la forma completamente centralizada, una forma unitaria de gobierno, donde atendiendo a la función de **estabilización** tendría una mayor capacidad para mantener niveles altos de empleo con precios estables, que una forma de gobierno descentralizada, entonces los gobiernos locales (provinciales y municipales) sin acceso a la política monetaria para estabilizar sus respectivas economías tendrían que basarse en un programa de Gastos e Ingresos Públicos, es decir basados en una política fiscal, que se ven limitadas por las economías locales altamente abiertas, la movilidad del capital financiero y la imposibilidad de implementar políticas anticíclicas o contracíclicas que operan a nivel nacional.

En cuanto a la rama de **redistribución del ingreso** y atendiendo al hecho de que la movilidad potencial de residentes a través de las fronteras nacionales generalmente son mucho menor que dentro de la Nación y esta movilidad tiende a ser mayor cuanto menor sea la jurisdicción en cuestión. Por lo tanto las políticas redistributivas tienen mayor posibilidad de

éxito si se realizan a nivel nacional, de ahí que una organización unitaria de gobierno sea considerada más efectiva para llevar a cabo los objetivos redistributivos de la sociedad.

Por último, consignando la rama de **asignación de bienes y servicios**, es de destacar que para determinados bienes como son los bienes públicos puros, definidos como aquellos que por su naturaleza son consumidos conjuntamente y en la misma cantidad por todos los individuos (como son por ejemplo defensa, relaciones exteriores, justicia federal, seguridad federal etc.) un gobierno centralizado es probable que sea más adecuado para proporcionar niveles convenientes de estos bienes y servicios que un sistema de gobierno local.

Destacados los argumentos a favor de una forma unitaria de gobierno, vemos que el defecto de la misma es su "*uniformidad*" en la provisión de bienes y servicios, sin atender a la diversidad de preferencia entre los residentes de las distintas comunidades lo que se traduce desde el punto de vista de la economía en *una pérdida de bienestar*.

Por el contrario, una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, proporcionando *un conjunto diversificado de servicios y bienes públicos*, que se ajustan a los diferentes gustos de los consumidores, produciendo *una ganancia en el bienestar*, reforzado por el fenómeno de la **Movilidad en el Consumo**, teoría esta desarrollada por Charles Tiebout,¹ además puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos debido a la competencia que se generaría al haber un número más elevado de productores de bienes públicos y por último se puede llegar a niveles más eficientes de servicios públicos, porque las decisiones de gasto están más relacionadas con el costo real de los recursos.

El tema central tiene que ver con el grado de centralización o descentralización adoptado por cada país y que se ve reflejado por los acuerdos o arreglos intergubernamentales celebrados entre el nivel central de gobierno y el nivel local respectivamente.

Cabe aclarar que en la literatura del federalismo fiscal cuando se menciona a los gobiernos locales, generalmente se hace referencia a los niveles municipales de gobierno.

En relación a esto Bird, Richard (1996) distingue tres formas de descentralización según el grado de independencia de los gobiernos locales en la toma de decisiones y así tenemos, **desconcentración** significa que hay dispersión de responsabilidades dentro de un gobierno; **delegación** se refiere a una situación donde los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central, ejecutando acciones en su nombre; **devolución** se refiere a una situación en la que no solo la implementación sino también la autoridad para decidir lo que se hace esta en manos de los gobiernos locales.

1.3.-UN SISTEMA FEDERAL COMO ALTERNATIVA

De las ventajas y desventajas de los sistemas desarrollados surge que es deseable una forma de gobierno donde se combine las ventajas de estos casos polares, y evite los defectos más serios de cada uno y esto da lugar a una organización federal de gobierno.

En un sistema federal, existe tanto un gobierno central, como unidades de gobierno inferiores tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas, en donde el gobierno central tiene la responsabilidad primaria de la estabilización de la economía, en el logro de una redistribución del ingreso más equilibrada y proporciona ciertos bienes y servicios públicos que son los llamados de consumo nacional.

Sugiero, diferenciar el concepto de Federalismo Fiscal desde el punto de vista económico de la concepción política del mismo, la que solo contempla como federal a los estados que formalmente, es decir a través de sus constituciones son definidos como tales

¹ Quien argumenta que en un sistema de gobierno local un consumidor puede en cierta medida seleccionar como lugar de residencia una comunidad, que proporcione estructuras fiscales perfectamente adaptables a sus preferencias y lograrse una solución parecida a la de mercado, al problema de producir niveles eficientes de ciertos bienes públicos.

En un estudio pionero del federalismo Kenneth Wheare, lo define como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes, dicho enfoque establece las bases para el estudio del federalismo desde el punto de vista de las ciencias políticas, interesadas en la división y uso de los poderes.

Podemos concluir que desde una perspectiva económica, así como también política *un sistema federal, de gobierno es una forma optima de organización del sector público*. El punto relevante tiene que ver con el grado de centralización o descentralización adoptado por cada país, que debe ser entendido dentro de un marco político, además del económico.

I.3.1.- DESCENTRALIZACIÓN Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO

Un argumento adicional a favor de la descentralización lo da la teoría positiva del federalismo fiscal con autores como Brennan G. y Buchanan J. (1980), quienes consideraban al sector público como un Leviatán, que pretendía maximizar el tamaño del presupuesto, sin considerar las necesidades de los ciudadanos, entonces la descentralización puede contribuir al freno de las tendencias expansivas del Leviatán.

Basándose tal argumento en que la competencia entre unidades de gobierno en un sistema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central, debido a la movilidad interjurisdiccional de las personas buscando ganancias fiscales, es decir que los ciudadanos buscan como lugar de residencia, consumo ,aquella jurisdicción que le ofrezca un menor costo(impuesto) por tales servicios. Esta hipótesis fue corroborada en estudios realizados por autores como Eberts y Gronberg (1988), Zax (1989).

No obstante estudios realizados por Musgrave (1981) y Oates (1985) refutan esta hipótesis sosteniendo que no hay apoyo suficiente para la teoría de que la descentralización por si sola restringe el tamaño del gobierno.

I.3.2.- LA DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA

La Nación inicia un traspaso de responsabilidades de gasto a las provincias a partir de la década del 70, no motivada por razones ideológicas sobre las bondades de la descentralización, sino originadas en necesidades presupuestarias

En este marco operó la transferencia de los Servicios Educativos (Educación Media), de Salud (Hospitales), y Programas Sociales (PO.SO.CO. y PRO.SO.NU.), del ámbito Nacional al Provincial, a partir del 1-1-92 mediante las Leyes N 24.049 y 24.061. Esta etapa de descentralización de servicios tiene una continuidad lógica que involucra en el corto plazo a los Municipios.

Desde entonces hemos vivido un proceso continuo de descentralización de gastos explicado por una concurrencia de intereses: de la Nación de corto plazo por resolver sus problemas presupuestarios, y de las Provincias de largo plazo a tener mayor capacidad de gasto financiada con participaciones crecientes en el Régimen de Coparticipación Federal.

Con respecto a las relaciones entre las Provincias y sus Municipios, no obstante la obligación impuesta por la Constitución Nacional, a las Provincias a garantizar autonomía a los municipios, estos preceptos legales no se ven reflejados en cambios significativos en la responsabilidad de gastos de los municipios.

En resumen, este proceso esta caracterizado por:

- Una importante transferencia de gastos de la Nación a las Provincias.
- Un uso cada vez más intensivo del Régimen de Coparticipación Federal, como medio de financiar el gasto provincial.
- Una escasa transferencia de responsabilidad (recaudación) de gasto de las Provincias a los Municipios.
- Una institucionalización de Regímenes de Coparticipación Automática de Impuesto de las

Provincias hacia los Municipios, con algunas experiencias en transferencias de potestades tributarias.

I.4.- INSTRUMENTOS DE LA POLITICA FISCAL EN UN SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO

Al existir más de un nivel de gobierno hay que definir el rol que deben asumir los diferentes niveles de estado en cuanto a las responsabilidades por el lado del gasto y definir las fuentes de financiamiento para cada nivel de gobierno, para lo cual se citará los pro y los contras de distintas alternativas en materia de coordinación fiscal entre niveles de gobierno citados por la literatura en la materia (i) respecto a la provisión de bienes públicos, si evaluamos la conveniencia de que los bienes públicos sean provistos en forma centralizada o descentralizada. Al respecto, Musgrave (1992) estableció que algunos bienes públicos son de tal forma que la incidencia de sus beneficios tienen un ámbito nacional como defensa, relaciones exteriores, etc., mientras que otros están limitados geográficamente a un nivel local como son los servicios de alumbramiento, servicios contra incendios, etc. por lo tanto si se persigue la eficiencia en la asignación de recursos estos servicios con impacto nacional debieran ser provistos por ese nivel de gobierno, mientras que los servicios con repercusión local como pavimentación de calles, debieran ser llevados a cabo por los municipios y finalmente las provincias debieran hacerse cargo de aquellos servicios con impacto regional, tales como mantenimiento y construcción de redes viales, (ii) respecto a las potestades tributarias una solución óptima, indicaría que cada miembro de una jurisdicción debería pagar por los servicios que le provee dicha jurisdicción, de acuerdo al beneficio obtenido (tasa o cargo) Es decir que cada jurisdicción aplicaría el principio del beneficio como forma de imposición y esto implicaría que la misma tienda a autofinanciarse, de modo que disminuirían notablemente las necesidades de coordinación fiscal entre niveles de gobierno. Sin embargo, la aplicación del principio del beneficio no siempre es posible y surge la necesidad de recolectar ingresos en base a gravámenes o impuestos que no se hallan relacionados con la utilización de servicios públicos por parte de los miembros de cada jurisdicción, y surge entonces la necesidad de utilizar algún esquema de coordinación fiscal entre niveles de gobierno.

Al respecto existen diversos esquemas para definir el grado de descentralización tributaria en la asignación de potestades fiscales entre niveles de gobierno que responden a los siguientes criterios:

- a) **Separación o concurrencia de fuentes:** con potestades exclusivas o bien concurrentes de cada nivel de gobierno para crear sistemas tributarios propios.
- b) **Centralización Normativa y Descentralización Operativa:** con criterios de asignación del rendimiento tributario de tipo devolutivo, redistributivo o mixto.
- c) **Alícuotas locales adicionales:** las bases y alícuotas nacionales son establecidas por el gobierno central, admitiendo el establecimiento de tasas adicionales por parte de los gobiernos locales.
- d) **Coparticipación Impositiva:** que implica la centralización de la recaudación y la distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno, en donde las participaciones son establecidas por instrumentos legales (Ley Convenio), existiendo libertad de cada nivel de gobierno sobre decisiones de gasto.
- e) **Asignaciones o Transferencia no condicionadas:** el gobierno central generalmente con criterio redistributivo asigna fondos presupuestarios a los gobiernos locales para financiar desfasajes fiscales, pero estos determinan el destino de los fondos.
- f) **Asignaciones o Transferencias Condicionadas:** el monto de las transferencia lo determina el gobierno central, especificando su destino, es decir el tipo de gasto a financiar por los gobiernos locales o subnacionales.

La elección del esquema o combinación de esquemas va a depender del objetivo de la

política tributaria y de la importancia que se da a los argumentos de eficiencia y equidad tributaria y pueden ser analizadas fundamentalmente desde dos ópticas (Piffano, 1994):

- a) La Teoría Normativa o tradicional de las finanzas públicas.
- b) La Teoría Positiva o de las decisiones colectivas -Public Choice -

El enfoque tradicional de las finanzas públicas en materia de federalismo fiscal induce a una descentralización del gasto y una relativa centralización de los ingresos, con lo que surgen las denominadas brechas fiscales, esto es superávits en el ámbito central y déficits en los niveles subnacionales y local. Consecuencia de ello son las transferencias y sistema de compensación financiera entre niveles de gobierno, con los efectos producidos por la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento (correspondencia fiscal), que puede darse cuando existe una débil correlación entre las decisiones de gasto público y su respectivo financiamiento, entonces se genera en los políticos la creencia de que el costo de los servicios puede recaer en ciudadanos de otras jurisdicciones y de esta ilusión fiscal generada por los aportes condicionados y no condicionados, se genera un aumento del gasto público que se traduce en un tamaño de presupuesto superior al óptimo. Esto en la literatura se conoce como el "flypaper effect" efecto del papel caza mosca, siendo abundante la literatura para explicar dicho efecto llegándose a través de los mismos a la conclusión de que tanto los aportes condicionados como los no condicionados otorgados por el gobierno central a los niveles locales inducirán a un gobierno más grande y menos responsable del que surgiría mediante la elección de los ciudadanos de una manera democrática.

Con respecto a esto, Musgrave (1983) estableció un conjunto de principios para la asignación de instrumentos fiscales a los distintos niveles de gobierno:

- Los *impuestos altamente progresivos especialmente con fines redistributivo, deben ser centralizados*, por esta razón el impuesto al ingreso personal con una estructura altamente progresiva, debe reservarse al gobierno central. La asignación de este instrumento a gobiernos locales podría producir incentivos perverso al generar migraciones indeseadas entre jurisdicciones que neutralicen cualquier intento de redistribución del Ingreso.
- En general, *los gobiernos locales (Provinciales y Municipales) deberán evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles*, tales impuestos pueden distorsionar el patrón de localización regional de la actividad económica.
- Los *gobiernos locales* deben emplear impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el impuesto inmobiliario).
- Los impuestos sobre los gastos como es el del valor agregado o a las ventas, no deben estar en manos de los gobiernos locales, porque si las tasas difieren entre jurisdicciones los consumidores pueden ajustar su patrón de consumo yendo a jurisdicciones vecinas con tasas impositivas menores.² Lo mismo ocurre con el impuesto al capital o su renta, que puede resultar potencialmente distorsivo.
- El *gobierno central*, debe tener la potestad de gravar bases tributarias distribuidas a lo largo de las jurisdicciones con características asimétricas o desiguales, ej. (impuesto sobre los recursos naturales).
- Los *gobiernos locales*, deben utilizar tributos sobre la base del beneficio como son las tarifas o cargos a usuarios (tasas y aranceles)³, porque en el contexto de Tiebout, promueven a decisiones eficientes para los consumidores móviles.
- Un argumento adicional a favor de la centralización, es el de las economías de escala en la administración tributaria.

La teoría de las decisiones colectivas critica la centralización tributaria y el consecuente empleo intensivo de transferencias entre niveles de gobierno, que produce una separación entre las decisiones de gasto y financiamiento por parte de los gobiernos receptores de

² Tiebout (1956), denominó a esto "votar con los pies" y fue pensado como medio para permitir la competencia en la provisión de bienes públicos y alcanzar una asignación eficiente de recursos.

³ Los cargos al usuario constituyen una fuente importante para el financiamiento del gobierno, pero no son viables para financiar todos los bienes públicos, como son aquellos bienes en donde no es posible excluir del beneficio del servicio a aquellos que no pagaron la carga.

dichas transferencias con la consecuente ilusión fiscal en relación al precio-impuesto que los contribuyentes perciben por los servicios públicos que reciben.

Para inducir a una mayor responsabilidad fiscal de los gobernantes, la Public Choice promueve la descentralización de las potestades tributarias, para eliminar o disminuir las brechas fiscales y las consecuentes transferencias entre niveles de gobierno.

Y ello promovería un mayor control de la gestión de los gobernantes, a través de los procesos democráticos de votación para la elección de los representantes políticos, cuando los ciudadanos premien o castiguen las gestiones de sus gobernantes.

I.5.- INSTRUMENTOS DE COORDINACION FINANCIERA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO: Nación-Provincias-Municipios

Dado que la capacidad de ejercer potestades tributarias por el gobierno central, es mayor que en materia de gasto público, razón por la cual existen "brechas fiscales" en los niveles de gobierno, generalmente con superávits financieros a nivel central y déficits a nivel local, lo que exige el establecimiento de mecanismos de compensación desde el nivel central causadas por:

- a) *Desequilibrios Fiscales*: producidos por la existencia de descentralización de servicios y centralización tributaria, por consiguiente el nivel nacional de gobierno es superavitario y debería efectuar aportes a los gobiernos locales con criterio estrictamente devolutivo.
- b) *Diferencia en la capacidad tributaria (ingreso) entre jurisdicciones*: esto se da cuando existen comunidades iguales con bases tributarias distintas, lo que implica que con igual presión tributaria, tendrán niveles distintos de provisión de bienes públicos.
- c) *Diferencia entre las necesidades fiscales de las jurisdicciones*: las necesidades pueden diferir entre jurisdicciones, esto es distintos precios de bienes públicos, que justifican la existencia de transferencias intergubernamentales.
- d) *Efectos Interjurisdiccionales*: frecuentemente los niveles locales de gobierno (municipios) realizan gastos en actividades que benefician a los no residentes y dichos beneficios no son tenidos en cuenta al decidir el nivel de producción local.
- e) *Equidad Específica*: se da cuando el gobierno central, considera de interés fundamental la prestación de ciertos bienes y servicios.

Todo esto da lugar a Transferencias Intergubernamentales que según Breack (1967), en un estudio sobre dichos aportes los clasifico en:

APORTES CONDICIONADOS: son aquellos en donde el gobierno central debe asignar subsidios condicionados para el financiamiento de programas que involucren beneficios a otras jurisdicciones, es decir subsidiar a individuos por acciones que generen externalidades positivas a terceros, entonces aquí se inducirá a los gobiernos locales a internalizar los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión local.

Algunos autores como, Boadway y Wildasin (1977), Goodspeed (1985) y Brown y Oates (1987), ofrecen argumentos para justificar a este tipo de aportes como *medio para corregir externalidades migratorias*.

APORTES NO CONDICIONADOS: son aquellas transferencias de nivelación o igualación a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, cuya justificación estriba en *razones de equidad* como es la política de redistribución del ingreso.

Gramlich (1977), considera a este objetivo como el argumento principal de aportes destinados a redistribuir ingresos desde regiones ricas a las pobres de un país. Estas son equivalentes a "Transferencias de Ingresos", deduciendo de ello que el aumento del gasto público local dependerá de la elasticidad ingreso que el mismo tenga para la comunidad local.

JUSTIFICACION DE TRANSFERENCIA NO CONDICIONADAS

En contraposición con el aumento en el nivel de ingreso, las necesidades de gasto público local crecen, en tanto su recaudación no, por estar ligadas a impuestos con elasticidad ingreso muy baja (inelásticos) y la solución a esto es la coparticipación de impuestos. Lo que uniría el rápido crecimiento de las recaudaciones con el crecimiento de las necesidades de gasto local ya sea Provincial o Municipal.

De todo lo expuesto hasta aquí podemos sintetizar diciendo que: analizadas las funciones del estado, y definidas las bondades de la descentralización fiscal y política en función de: (i) El acercamiento o proximidad de las decisiones de gasto, con el beneficiario del mismo, y al contribuyente del impuesto; (ii) La cercanía de los administradores a la población lo que facilita el control de la misma y la corrección de los desvíos que pudieran existir; (iii) De neto contenido político que establece que la democracia genuina necesita limitar y desconcentrar el poder económico y político a nivel nacional, provincial e inclusive municipal.

En el próximo capítulo se analizarán las experiencias o estudios comparados sobre federalismo fiscal y se tratará de dar una visión de los resultados obtenidos en la aplicación de Leyes de Coparticipación en la Provincia de Mendoza, de Misiones y de Buenos Aires, elegidos los mismos porque tipifican los sistemas de distribución financieros de corte redistributivos, devolutivos y mixtos.

CAPITULO II - LEGISLACION COMPARADA.

El análisis de experiencias o estudios comparados en materia de federalismo fiscal entendiendo esto como los problemas que surgen cuando en el sector público coexisten más de un nivel de gobierno, y además hay separación en las decisiones de gastar y recaudar. Este tema esta abordado por Piffano, Horacio (1996) quien define su utilidad al intentar identificar problemas comunes y analizar las características de las soluciones aplicadas en cada caso, sin perder de vista el contexto económico y sociopolítico de los distintos estados y que los modelos de federalismo aplicados son cambiantes en el tiempo a pesar de la permanencia de las normas legales que sustentan su ordenamiento.

Es decir, que los estudios comparados del federalismo fiscal sirven para:

- (i) informarse respecto a cual es la opinión o visión que políticos, académicos y expertos, tienen de la forma de estructurar verticalmente el gobierno (como debería ser el proceso de federalismo o enfoque normativo).
- (ii) entender cuales han sido las actitudes políticas y culturales que en cada caso han operado para orientar efectivamente el proceso de federalismo (como es el proceso de federalismo o enfoque positivo).

Y de la experiencia recogida Internacionalmente sobre arreglos federales, la bibliografía en materia de federalismo fiscal coincide en sostener que :

- 1- Cada sistema federal es el producto del sistema político de cada país y las instituciones no pueden generalizarse, sin embargo presentan algunos aspectos comunes en la forma de descentralizar gastos, recaudar impuestos, y financiar sus déficit.
- 2- Los aspectos legales e institucionales son claves para el éxito del proceso de federalización en ese sentido los gobiernos locales deben tener acceso a: (i) recursos necesarios para financiar sus responsabilidades; (ii) la administración del gasto publico debe poder monitorearse; (iii) el contrato entre el gobierno federal y el local debe especificar claramente los ingresos, los gastos y como financiar los déficit.

Previo a analizar la legislación comparada, debemos mencionar que la Ley de Coparticipación debe establecer como se formará la masa de recursos coparticipable distribución primaria y los parámetros o prorrateadores que se utilizarán para distribuir los recursos coparticipables (distribución secundaria) entre el conjunto de municipios que debe atender a los siguientes aspectos:

- (i) las necesidades en la prestación de los servicios.
- (ii) las diferencias regionales de la renta.
- (iii) la eficiencia en la asignación del gasto y en la gestión de sus ingresos por parte de los municipios.
- (iv) el aporte del municipio a la base tributaria del sistema.

II.1.- DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES.

Como vimos en el capítulo anterior, las dificultades financieras que los gobiernos locales (administraciones municipales) encuentran se solucionan vía:

- I) Las transferencias condicionadas, que limitan la autonomía de los municipios para definir su política de gasto y condicionan el financiamiento a partidas de gran estabilidad en el tiempo.
- II) Las transferencias no condicionadas, que no afectan la autonomía municipal para el uso de los fondos, pero no da incentivos para el uso eficiente de los recursos, como así también relaja la responsabilidad de los gobernantes locales en lo referente al logro del equilibrio financiero local.
- III) El sistema de Coparticipación a Municipios permite a los municipios beneficiarse por su

participación en la imposición sobre bases tributarias que por razones de eficiencia administrativas son propias de gobiernos provinciales. Y esta distribución debería tender al logro de una distribución de recursos regida por principios de proporcionalidad, equidad y eficiencia.⁴

Un sistema ideal de descentralización municipal sería aquella que les concediera a los municipios autonomía financiera además de la política y administrativa. Para lo cual se deberían considerar restricciones como son las diferencias de desarrollo entre regiones y la dificultad para lograr imposiciones progresivas a nivel local y por otro lado las ventajas de las recaudaciones a nivel Provincial como son las economías de escala que se da en la administración, la recaudación y el control de impuestos.

La forma ideal de prorrateo de la masa coparticipable entre los municipios, debería tener como objetivos:

- A) Una mayor equidad que implica una distribución de la riqueza con el fin de lograr un desarrollo armónico de la Provincia.
- B) Eficiencia administrativa lograr economías de escala en la recaudación y control impositivo, para justificar la pérdida de autonomía de los municipios como así también la complejidad del Sistema de Coparticipación.
- C) Que otorgue incentivos que mejoren la asignación del gasto Municipal, que sea simple de calcular y flexible en su aplicación.

Análisis de criterios utilizados para formar la base del prorrateo de la Coparticipación Municipal.

Los prorrateadores utilizados en la distribución secundaria deberían contribuir al logro de los objetivos del Sistema de Coparticipación (Proporcionalidad, Eficiencia y Equidad) y la adopción de cada uno de ellos tiene implicancias positivas, negativas y repercusiones en la política económica y demográfica de las regiones. Y su elección y uso explícita de alguna manera la voluntad del poder político, así tenemos entre los más usados a:

1. **Criterio de partes iguales:** es redistributivo y se fundamenta en que existen ciertos gastos municipales que se deben realizar independientemente del tamaño del Municipio. Este criterio favorece a los municipios pequeños. Pero tiene una faceta negativa que es no tener en cuenta las diferencias regionales.
2. **Criterio en proporción directa a la población:** se fundamenta en que los servicios que presta el municipio crecen en proporción directa con el número de habitantes y asigna una coparticipación per-capita igual para todos los municipios. Este es el más difundido como base de prorrateo ya que cumple con el principio de proporcionalidad que ayuda a la redistribución del ingreso y dentro de los relacionados con la población tenemos, *población urbana, tasa de crecimiento poblacional, densidad poblacional, inversa de población*. Para que este objetivo se cumpla, se debería rever los porcentajes asignados por este concepto al menos después de cada censo nacional, además la utilización de un porcentaje alto de este criterio permite financiar estructuras burocráticas municipales sobre dimensionadas.
3. **Criterio en relación directa a la recaudación de impuestos provinciales:** esto significa asignar recursos (ingresos coparticipados) en relación a la recaudación de impuestos Provinciales en los Municipios. Por lo tanto quien más recauda, mas recibe. Su fin es meramente devolutivo, más que distributivo e incentiva la explotación de la capacidad tributaria. La utilización de este criterio impide modificar la distribución regional de la renta, profundizando las diferencias existentes, y dentro de estos se encuentran los

4 Nuñez Miñana H. y Porto A. clasificaron los prorrateadores en: Proporcionales los relacionados directamente con la población, Devolutivos relacionados con la base económica de cada jurisdicción. Redistributivos aquellos que asignan la coparticipación en forma directa o indirecta a distritos con bajo nivel de actividad económica o demográfica.

recursos corrientes, tasa de crecimiento de recursos, recaudación de impuestos provinciales, acervo inmobiliario, devengado automotor.

4. **Criterio basado en el nivel de gasto municipal:** como son las *Erogaciones Corrientes, de Capital y Erogaciones en Personal*, que inducen a mayores gastos y mayores servicios públicos, pero tienen el inconveniente de que se puede distorsionar la ejecución presupuestaria e incentivar a los municipios a incrementar sus gastos para lograr mayores beneficios en la distribución de recursos, y no tener en cuenta las necesidades reales.
5. **Criterios basados en la eficiencia de la gestión municipal:** tienen la característica de que premian la eficiencia en la gestión municipal, así tenemos los prorrateadores *Recursos Propios /Gastos en Personal*, que incentivan a la autofinanciación en gastos de personal, *Recursos Propios /Gastos Corrientes*, que incentivan a erogaciones en capital.
6. **Otros criterios de carácter redistributivos:** *Brecha de Desarrollo* son menos usados porque son de difícil cálculo pero tiene la ventaja de reducir desigualdades regionales. *Superficie*, es de fácil disponibilidad y permite contemplar el gasto de las localidades pequeñas.

II.2.-ESTUDIO DEL SISTEMA APLICADO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA.

La Provincia de Mendoza tiene funcionando la ley 5.379/89, de participación municipal de recursos que procura:

- a) Canalizar las transferencias de fondos a Municipios, eliminando los aportes no reintegrables.
- b) Que la distribución secundaria responda a criterios que permitan:
 - 1- Lograr una mayor redistribución de la masa coparticipable, en favor de municipios de menores recursos.
 - 2- Promover conductas racionales en la política del gasto municipal.
 - 3- Incentivar a los municipios a alcanzar una mayor autonomía financiera.
 - 4- Fomentar que los municipios perfeccionen sus organismos recaudadores para reducir la evasión impositiva y disminuir costos de administración.
 - 5- Favorecer el mejor uso de los recursos humanos.
- c) Inducir al crecimiento de la inversión municipal.
- d) Incorporar información dinámica para la determinación de los coeficientes de participación, de manera que sea factible realizar un seguimiento permanente y actualizado de la gestión municipal.

La metodología del trabajo consiste en explicar los objetivos perseguidos en la normativa, relacionarlos con las herramientas propuesta para conseguirlo mostrando y comentando los resultados alcanzados, como así también, comentar la distribución existente en las leyes que se pretenden modificar.

Instrumental de distribución: objetivos planteados y su performace a seis años de aplicación.

Para alcanzar el objetivo a) se incrementaron los porcentajes de distribución primaria sobre los diferentes conceptos que forman la masa a distribuir entre los municipios y que está constituida por:

Coparticipación federal	14 %
Imp. s/ los Ingresos Brutos	14%
Impuesto Inmobiliario	14%
Impuesto a los Sellos	14%
Impuesto a los Automotores	70%
Regalías Petrolíferas	12%

De la masa total el 97 % se destina a la distribución secundaria y el 3 % restante formara el Fondo de Apoyo Municipal, cuyo requisito para acceder al mismo es demostrar la situación de desequilibrio, que las remuneraciones del intendente y concejales no superen el promedio del resto de los municipios, como así también que el incremento operado en la planta de personal no supere el promedio, en caso contrario los aportes serán reintegrables.

Resultados: se cumplió con el objetivo de ser el único sistema continuo de distribución de fondos, con la única excepción de partidas de Aportes del Tesoro Nacional que les llegan a los municipios en forma muy variada en cuanto a su periodicidad y monto.

Para el objetivo b) y c) la nueva legislación cambió la importancia relativa de los porcentajes ya existentes y se agregaron otros de acuerdo al siguiente cuadro:

CRITERIOS.	OBJETIVO PERSEGUIDO	% ANTER.	% ACTUALES
Población	Proporcionalidad.	del 30%	al 35.%
Inversa de Población.	Proporcionalidad.	del 10 %	al 3 %
Recursos Municipales.	Devolutivo	del 30 %	al 15 %
Gastos Corrientes.	Promover conductas racionales en la política de gasto municipal.	del 30 %	al 15%
Rec. Trib. De Jurisd. Munic./ Erog. Ctes.	Mayor redistribución de recursos coparticipables. Y promover conductas racionales en la política de gasto municipal.		20 % Una tenue caída de los fondos recibido por los munic. grandes, acompañado por un aumento de la capacidad recaudadora.
Erogaciones de Capital/ Erogaciones totales.	Idem anterior. Favorecer el crecimiento de la inversión municipal.		5 % Mostró una caída de participación para los municipios grandes con Crecimiento constante y creciente.
Población total del Dpto./ Planta de Personal.	Favorecer el mejor uso de los recursos humanos.		7 % Se bajo el promedio de la tasa de crecimiento de agentes munic. (del 8% al 2,5%).

Para el logro del objetivo c) realizar un seguimiento permanente y actualizado de la gestión municipal. Esto en la práctica se logra con dos procedimientos:

- 1) Determinación trimestral de los coeficientes.
- 2) Disminución en el rezago con que se utilizaba la información para la confección de los índices, que se redujo a dos años.

II.3.- EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN MISIONES.

El sistema de Coparticipación Municipal en Misiones está dado por Ley Nro. 2.535, que data de 1988 y que significo un mejoramiento de los ingresos municipales con respecto a la ley que regia hasta ese momento.

Coparticipación Primaria: se aumento del 8% al 12% la masa coparticipable, que se forma con lo recaudado en concepto de: Impuesto Inmobiliario, Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Provincial al Automotor (lo recaudan los municipios donde el 75 % de lo recaudado queda para el municipio y el 25 % restante a la Provincia), ingresos provenientes del régimen de Coparticipación Federal y todo aporte del Tesoro Nacional a la Provincia sin afectación específica.

Coparticipación Secundaria: los conceptos utilizados para formar el coeficiente de prorrateo son:

- a) 20 % en partes iguales.
- b) 20 % en relación directa a la población.
- c) 60 % en relación directa a la recaudación municipal.

Si analizamos cada uno de estos criterios surge:

- Que con la aplicación del criterio de partes iguales, se produce una distorsión en el sistema beneficiando a los municipios pequeños.
- Si relacionamos la coparticipación recibida con el número de habitantes, los valores per cápita fluctúan entre un \$ 24,99 a \$ 423,98. Dispersión que atenta contra el principio de proporcionalidad y equidad buscado con el sistema de coparticipación.
- Si consideramos en relación directa a la recaudación municipal, este criterio impide modificar la distribución regional de la renta, profundizando las diferencias existentes especialmente por la alta importancia dada a este prorrateador, y por la forma de cálculo de la base lo convierte en inequitativo e inflexible, porque se calculó para un año de recaudación arbitrario, sin tener en cuenta la capacidad contributiva del Municipio, agregado a ello es considerar lo que recauda cada municipio sin contemplar los casos en que por diversos motivos la actividad se ejerce en un lugar y el pago impositivo se realiza en otro, ejemplo el impuesto a la industria papelera se paga principalmente en Buenos Aires.

Por último al no establecer revisiones la coparticipación no acompaña los cambios económicos y sociales producidos en los Municipios.

La combinación de los tres criterios lleva a que el sistema de Coparticipación de la Provincia de Misiones sea regresivo impositivamente, y atente contra el desarrollo armónico de las distintas regiones económicas de la Provincia, porque la asignación de recursos no guarda ningún objetivo de desarrollo regional, de eficiencia administrativa, de flexibilidad, ni otorga incentivos para mejorar el gasto Municipal.

II.4- EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

El actual régimen de Coparticipación Municipal de Impuesto vigente en la provincia de Buenos Aires, esta dado por la ley 10.559 sancionada en octubre de 1987, y modificada parcialmente por la ley 10.752 del año 1988, que vino a unificar el régimen de coparticipación existente hasta ese momento en donde se tenía por un lado la ley 9.478/80, y complementariamente se aplicaba la ley 9347/79, que vino a modificar la conformación de la masa coparticipable, con una evolución de los porcentajes de distribución primaria y participación de los prorrateadores de distribución secundaria.

Constitución de la masa coparticipable:

Los municipios recibirían el 14,13 % de los ingresos provinciales en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotores, Sellos, Coparticipación Federal y las asignaciones de fondos del PRODE y de Casinos.

Distribución Primaria:

Año 1980-Ley 9.478	Año 87-Ley 10.559	Año 88-Ley 10.752
9,25 %	14,14 %	16,14 %

Distribución Secundaria:

PRORRATEADOR UTILIZADO	AÑO 1980	AÑO 1987/1988
Población	60 %	62 %
Inv. a capacidad. tributaria	30 %	23 %
Superficie	10 %	15 %

En un principio la distribución de recursos a los municipios se hizo con un criterio devolutivo, sin embargo la insuficiencia de recursos propios de algunos municipios derivó en la necesidad de transferir más fondos, que se realizó a través de:

1) Variaciones en los ingresos coparticipables y aumentos en el coeficiente de distribución primaria en donde pueden mencionarse tres características básicas que fue adquiriendo el régimen municipal en los últimos años:

- Una mayor dependencia financiera municipal de los fondos provenientes de la coparticipación lo que derivó en la reducción de la correspondencia fiscal entre los gastos y recursos propios.
- La superposición de esquemas de transferencias de recursos desde el gobierno provincial al municipal
- La fijación de topes presupuestarios sobre la masa de recurso coparticipable a distribuir entre los municipios.

2) Cambios de los coeficientes de distribución secundaria que fue adquiriendo un sesgo fuertemente redistributivo en favor de las áreas rurales menos pobladas.

II.5.-ASPECTOS COMPARADOS DE LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL CONSIDERADOS:

Del análisis comparado de los sistemas de Coparticipación Municipal observados, surgen aspectos comunes y diferentes que se resumen a continuación:

Constitución de la masa coparticipable:

Los tres sistemas analizados Mendoza, Misiones y Provincia de Buenos Aires coinciden en los recursos (ingresos) que constituyen la masa coparticipable y ellos son: Impuesto Inmobiliario, Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Provincial al Automotor, ingresos provenientes del régimen de Coparticipación de Impuestos Nacionales y cualquier otro Aporte del Tesoro Nacional a la Provincia sin afectación específica.

Distribución Primaria:

En cuanto a los porcentajes de coparticipación primaria aplicados los mismos fluctúan entre un 12 %, para la provincia de Misiones a un 16,14 % para la provincia de Buenos Aires.

Todos con el propósito de canalizar las transferencias entre la provincia y sus municipios a través del sistema de coparticipación para evitar la discrecionalidad en el manejo de los fondos procurando cumplir racionalmente con los objetivos de eficiencia y equidad que debe primar en todo sistema de coordinación financiera.

Criterios de Distribución Secundaria:

Los tres sistemas de coparticipación municipal en vigencia coinciden en la utilización de el criterio población, recaudación municipal y una combinación de otros criterios que son los que le dan el carácter al sistema y así tenemos:

CRITERIOS	MENDOZA	MISIONES	BUENOS AIRES
Población	35%	20%	62%
Rec. Municipales	15%	60%	23%
Partes Iguales		20%	
Gastos Corrientes	15%		
Superficie			10%
Rec. Mun./ Erog. Ctes.	20%		
Otros (1)	13%		

(1) corresponde al criterio erog. de capital / erog. totales y población total /planta de personal.

Si comparamos los criterios de distribución secundaria utilizados en los sistemas de coparticipación podemos sintetizar diciendo que, los tres sistemas analizados utilizan criterios combinados proporcionales, devolutivos y redistributivos. En donde para provincia de Buenos Aires prevalece el criterio redistributivo que discrimina a los centros urbanos más poblados en el sentido que reciben menos transferencias en favor de centros rurales menos poblados, en cambio en la provincia de Misiones tiene predominio el criterio devolutivo, que impide modificar la distribución regional de la renta profundizando la diferencia entre municipios (ricos y pobres) evitando así el desarrollo armónico de las regiones. Y de la experiencia de la Provincia de Mendoza que utiliza una combinación de criterios donde el que tiene mayor importancia es el relacionado con la población, pero también introduce indicadores de eficiencia de gestión municipal dado por (i) Población total del Municipio/total de agentes, (ii) Recaudación Propia Municipal /erogaciones corrientes, y (iii) Erogaciones de capital/total de erogaciones, que permiten evaluar la gestión de los municipios en cuanto a su solidez tributaria, al manejo de las inversiones de capital y del empleo municipal.

CAPITULO III DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

A - ASPECTOS CONCEPTUALES.

Definidos en el Capitulo I, que la asignación de recursos debe realizarse en función de los servicios prestados por cada nivel de gobierno y la necesidad de una coordinación fiscal permanente entre el gobierno nacional, con las provincias y éstas con sus municipios, concentrándose en esta última relación las **cuestiones operativas propias de la prestación de servicios básicos a la comunidad** como son: garantizar la recolección de residuos, la limpieza de calles, plazas, paseos y demás lugares públicos, asegurar el control bromatológico y de salubridad en los establecimientos comerciales e industriales, organizar y reglamentar el catastro de inmuebles etc.

Para lo cual es necesario un Régimen de Coparticipación a Municipios que relacione el financiamiento con los servicios que presta cada municipio y debe brindar a la provincia la posibilidad de lograr una más justa y equilibrada distribución de recursos entre sus municipios.

De la misma manera que dicha coordinación fiscal-financiera actúe como soporte de las decisiones que el gobierno Provincial debe adoptar para una gestión que contribuya al crecimiento económico de las regiones involucradas.

En la definición de las relaciones financieras entre la Provincia y sus Municipios se debe tener en cuenta además del régimen de coparticipación financiera a:

- Los aportes y prestamos del Tesoro Provincial.
- Los convenios específicos para la realización de Obras Públicas o prestación de servicios.
- La descentralización de impuestos provinciales como Automotores e Inmobiliario.

III.1.- MARCO LEGAL DE LA COPARTICIPACION A MUNICIPALIDADES

La participación de Ingresos que cada Provincia efectúa a sus Municipalidades, se encuentran enmarcadas en normas constitucionales específicas, es por eso que la Constitución Nacional reformada en el año 1994, establece en su art. 5 que cada Provincia dictará para si una Constitución bajo un sistema representativo, republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal** y la educación primaria.

Además, nuestra Carta Magna en su Título Segundo - Gobiernos de Provincia - en su art. 123 dice: "Cada Provincia dictara su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la **autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, económico y financiero.

Siguiendo dicho mandato, la constitución de la Provincia de La Rioja, sancionada y promulgada en 1986, incluye en su Capítulo X: Función Municipal y dentro de su art. 154 establece, que los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera enmarcadas en normas constitucionales específicas.

Así mismo en su art. 158 al hablar de **Recursos** dice: Cada Municipio provee a los gastos de su administración con:

- Los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste.

- Con la participación y en la forma que los municipios convengan con la Provincia del producido de los impuestos que el gobierno Provincial o Federal recauden en su jurisdicción.
- Con los recursos provenientes de Empréstitos y otras operaciones de crédito que realice.
- Por los subsidios que le acuerde el gobierno Provincial o Federal.
- Por los demás ingresos provenientes de otra fuente de recursos (como son por ej. la venta y locación de bienes de origen local o municipal).

III.2.- ANTECEDENTES DE LA RELACION FINANCIERA PROVINCIA-MUNICIPIOS

Previo a establecer o delimitar la situación actual, haré una breve reseña de como se realizo la coordinación financiera entre la Provincia de La Rioja y sus dieciocho municipios.

Mediante Ley N° 4.126, sancionada el 16/02/82, denominada Régimen de Coparticipación Provincial, se coparticipaban los recursos originados de la ley N° 20.221 (Coparticipación federal) conforme a los siguientes porcentajes 90 % a la PROVINCIA, 6 % MUNICIPIOS y el 4 % restante a la constitución de un FONDO DE DESARROLLO.

Con un criterio de distribución del 6 % correspondiente a los municipios, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- 1)- 85% en relación directa con la población.
- 2)- 5% en relación directa a los montos recaudados de origen municipal.
- 3)- 10% en relación inversamente proporcional a la distribución de la población.

Y por otro lado establecía la participación de los impuestos provinciales de acuerdo a los siguientes porcentajes:

- Un 20 % de lo recaudado por el Impuesto a los Ingresos Brutos.
- Un 50 % de lo recaudado por el Impuesto a los Automotores.

Que se distribuían entre los municipios de acuerdo a los siguientes coeficientes de coparticipación que establecía el decreto N° 757 del 13/04/82 que se detallan a continuación:

Municipios.	Coefficientes
ARAUCO	4,777865
CAPITAL	38,85533
CASTRO BARROS	2,216059
CHILECITO	13,666486
FAMATINA	2,928124
GENERAL BELGRANO	3,012595
GENERAL LAVALLE	4,232023
GENERAL OCAMPO	3,202333
ROSARIO VERA PEÑALOZA	4,877880
GOBERNADOR GORDILLO	4,847943
INDEPENDENCIA	1,969035
GENERAL LAMADRID	2,250606
SAN BLAS DE LOS SAUCES	2,170085
JUAN FACUNDO QUIROGA	2,371557
SANAGASTA	2,142102
GENERAL SAN MARTIN	2,413159
GENERAL SARMIENTO	2,008735
ANGEL VICENTE PENALOZA	2,056162

III.3.- EL SISTEMA VIGENTE.

En la actualidad, la distribución de recursos a los municipios se basa en Acuerdo Financieros Transitorios, celebrados en noviembre de 1989 entre el Poder Ejecutivo Provincial y los Intendentes Municipales y que se renuevan año a año, y a través del cual se suspendió la vigencia del Régimen de Coparticipación Municipal vigente en la Provincia hasta ese momento.

En el mismo se establece que la Provincia remitirá a los Municipios los fondos necesarios para:

el pago de los haberes y otras retenciones obligatorias del personal municipal, excepto aportes patronales y personales, contra la presentación de planillas de liquidación, previo el control por parte de la Subsecretaria de Asuntos Municipales de que se hayan respetados las pautas de mantener la planta de personal vigente al 31/08/95.

Al respecto se fija como tiempo para la remisión de fondos a los Municipios, la fecha en que se disponga el pago de haberes al personal de la Administración Pública Municipal.

Asimismo, el gobierno Provincial **financiará los gastos de funcionamiento de los municipios** que se va ajustando de acuerdo a las variaciones que siga la Coparticipación Federal de Impuestos. Según porcentajes fijados expresamente en el convenio, ver punto III.3.3.

Por otra parte, se coparticipa a los municipios la recaudación de los Impuestos Provinciales, Ingresos Brutos (20 %) y a los Automotores (50 %) según porcentuales fijados en el decreto N° 757, es decir sin modificar el sistema anterior.

En síntesis la legislación Nacional vigente contempla diferentes regímenes generales y especiales de distribución de recursos a las Provincias que pueden ser:

Sin afectación Específica.

Con afectación Específica.

Dentro de los primeros se encuentra:

- *La Coparticipación federal de Impuesto, - ley N° 23.548 - y sus modificatorias*, cuyos recursos son coparticipados a los municipios en función a la nómina salarial. Que se hacen efectivos al momento del pago de haberes a la Administración Pública Provincial y Municipal. Y son de libre disponibilidad en cuanto a su aplicación.

- *Cláusula de Garantía*, los ingresos que perciben las provincias del Tesoro Nacional, en los meses en que la recaudación no llega al mínimo garantizado, es participado al Sector Municipal este recurso se conforma con el 1% de la distribución primaria, de la masa recaudada destinada a la Coparticipación Federal.

Dentro de los segundos tenemos a aquellos recursos recibidos de acuerdo a Leyes Nacionales específicas, que están orientados a un gasto a una inversión específica. Así tenemos por ej. la Ley Nacional N° 23.966, que establece que parte del producido del impuesto a los combustibles, se distribuya a las provincias destinados específicamente al FONAVI (para la construcción de viviendas), a Vialidad (Fondo Vial) destinado a obras de infraestructura y al FEDEI (Fondo Para Obras Eléctricas).

III.3.1.-APORTES DEL TESORO PROVINCIAL

Existe también otros elementos que hacen a la relación financiera entre la provincia y sus municipios como lo es el Decreto N° 205, de febrero de 1993, que **faculta a la Subsecretaria de Asuntos Municipales a otorgar Aportes Financieros a las jurisdicciones municipales para hacer frente a problemas de índole financiero.**

Para lo cual los Municipios deben cumplimentar con:

- Aprobación y aplicación de normas legales que tiendan a la Reforma del Estado en el marco del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de la Provincia.
- Remisión de información referida a: Presupuesto Anual de Gastos y Recursos; Ejecución

presupuestaria acumulada del ejercicio anterior; situación de la Tesorería Municipal del mismo periodo; Planta del Personal Presupuestada y ocupada al mismo periodo (permanente, temporaria, y contratada).

Los aportes del Tesoro Provincial a los Municipios implican una asignación de recurso en forma discrecional, siendo generalmente otorgados **sin una finalidad predeterminada lo que hace suponer que su destino es el de cubrir déficits fiscales o financiar el pago de salarios.**

Existen también otros elementos que hacen a la relación financiera entre la Provincia y sus Municipios que **son llamados Aportes Reintegrables**, que son prestamos que se realizan a los municipios para cubrir dificultades fiscales coyunturales y que por lo general terminan convirtiéndose en Aportes del Tesoro Provincial.

Asimismo para la realización de Obras Públicas de cierta magnitud, la Provincia realiza convenios con los Municipios en el que se ha de desarrollar geográficamente la obra, encargándose la Provincia de aportar los fondos y el municipio se encarga de la administración de la obra.

En síntesis tenemos:

a) DISTRIBUCION PRIMARIA:

Denominándose así a la afectación que las Provincias realizan, de la masa de recursos coparticipables (ingresos) con destino al conjunto de municipios y comunas de su jurisdicción, entendiéndose por tales a los entes de gobierno local sean estos Municipales, Comunas, Centros Vecinales que de acuerdo a la legislación perciben coparticipación.

Para la Provincia de La Rioja esta afectación de ingresos, debe estar institucionalizada mediante leyes y decretos que establezcan los porcentajes a aplicar sobre cada uno de los rubros considerados coparticipables.

Cuadro con Evolución de la Distribución Primaria (en Porcentajes).

	Coparticipación. Federal	Impuestos Ingresos Brutos.	Impuestos Automotores
Ley Nº 4.126.	10 % *	20 %	50 %
Desde el año 1989, a través de A.F.T.	Según nomina salarial.	20 %	50%

*de este importe el 6 % se distribuía en forma automática a los municipios y el 4% se destina al Fondo de Desarrollo Comunal.

b) DISTRIBUCION SECUNDARIA.

Se denomina así al sistema utilizado para distribuir los "Fondos o Recursos Coparticipados" entre los distintos entes de gobierno municipal por parte de la Provincia.

Este sistema consiste en índices compuestos que se establecen en base a determinados parámetros o prorratores, cada uno con una cierta participación relativa, ver punto III.3.3.

III.3.2.- ANALISIS DE LAS TRANSFERENCIAS EN RELACION A LOS RECURSOS Y GASTOS PROVINCIAL

En el siguiente cuadro, se muestran los montos de las transferencias realizadas por la Provincia a sus Municipios para los ejercicios 1991/92/93 respectivamente, según información suministrada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, con la salvedad de:

- Sé incluyen aportes discrecionales otorgados a los Municipios por no disponer de información desagregada.

- Los montos son suministrados por la Provincia de su ejecución presupuestaria. La información del ejercicio 93 son cifras provisorias.

Transferencias a Municipios total de Erogaciones (en Porcentajes)

1991	1992	1993
11.7 %	18.1 %	19,7%

Observándose, que el flujo de recursos del Sector Provincial al Municipal ha sido creciente, adquiriendo los mismos cada año mayor importancia.

Si consideramos montos absolutos, en 1991 se destinaron al Sector Municipal \$ 1.805 millones, y se estima que en 1993 rondaron \$ 2.898 millones. Esta evolución señala un incremento del gasto Provincial asociada a los Municipios del 60,5%. Sin perjuicio de ello si comparamos dichas transferencias con el total de Erogaciones Provincial la relación es decreciente (Se pasó del 12,4 % al 11,9 % respectivamente).

Por otra parte los recursos más importantes que conforman la masa coparticipable: Coparticipación Federal de Impuestos e Impuestos Provinciales, se incrementaron en el mismo periodo un 31,3 %, observándose una falta de correspondencia entre el incremento de recursos coparticipables, respecto del incremento de la transferencias, producido por:

- Un incremento de los porcentajes aplicados a la masa coparticipables destinados al Sector Municipal.
- Un incremento en la transferencias a Municipios en forma de Aportes no englobados en las leyes de participación.

Transferencias “ per cápita “

Si relacionamos las transferencias de fondos anuales al Sector Municipal y la Población de la Provincia de La Rioja se obtienen las transferencias “per cápita “ que calculadas para el año 1993 con datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991, nos da las siguientes cifras:

Transferencias a municipios en millones de pesos-	Población S/censo 91	Transferencias por habitantes en pesos
94,4	220.729	429,9

con un promedio nacional de \$ 97

III.3.3.-ASPECTOS ECONOMICOS DEL SISTEMA VIGENTE

El sistema aplicado para la distribución de recursos con el sistema vigente financia el pago de haberes al personal municipal y para el financiamiento de los gastos de funcionamiento se coparticipa el 20% del Impuesto a los Ingresos Brutos y el 50% del Impuesto al Automotor según porcentajes que se obtienen de la combinación de criterios y responden al siguiente esquema o modelo determinístico:

$$Y = 0.30 P.P. + 0.25 A.P. + 0.20 Km. D. + 0.10 D.P. + 0.15 N.B.I.$$

Donde: P.P. = porcentaje de población

A.P. = agentes públicos cada 100 habitantes.

Km. D.= kilómetros de distancia del Departamento Capital

D.P. = dispersión de la población respecto de la cabecera del municipios

N.B.I. = necesidades básicas insatisfechas.

Este modelo de distribución presenta las siguientes características:

- 1) Una composición del 30% de variables de tipo proporcional, ello implica que asigna coparticipación per-cápita igual para todos los municipios.
- 2) Un 45 % de variables de tipo redistributivas como son los índices que consideran población rural, distancias al departamento capital y necesidades básicas insatisfechas de la población.
- 3) Y el 25 % restante se distribuye en atención a la cuantía de empleados públicos cada 100 habitantes.

Con lo que se puede decir que el sistema vigente aplicado tiene un porcentaje mayor de variables de tipo redistributivas, que beneficia a las localidades mas pequeñas y atendiendo al bajo porcentaje de población lleva a que la prestación de servicios públicos sea mas costosa y los recursos genuinos mas escasos, ya que es común que estas localidades pequeñas enfrenten el problema de la menor capacidad contributiva de sus pobladores, como así también una debilidad administrativa en el ejercicio de sus potestades tributarias.

B- ASPECTOS CUANTITATIVOS.

III.4.-CARACTERISTICAS DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA.

La Provincia de la Rioja legalmente, está dividida en dieciocho departamentos o municipios todos ellos con la misma categoría (art.6 de la Constitución Provincial).

Del último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991, se extrajeron los siguientes datos:

POBLACION	220.729
SUPERFICIE	89.680 Km
HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS	22,5 %
DENSIDAD Poblacional Media	2,5 %
EMPLEADOS PUBLICOS	23.750

Presupuesto Provincial

Si consideramos que la base de toda acción de gobierno en cuanto a la política pública es el presupuesto, en el que se debe reflejar que es lo que se quiere hacer durante un año determinado, que se compone por un lado de los recursos proyectados y como contrapartida la aplicación de tales recursos.

La Provincia de La Rioja, presenta el problema que no tiene desde hace años un presupuesto en tiempo y forma, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Provincial que fija que el presupuesto tiene que estar presentado ante la Cámara de Diputados en el mes de octubre del año anterior al presupuesto que se esta tratando.

De los Recursos Presupuestarios correspondiente al del año 1996, se puede decir que el 5% corresponde a Recursos Provinciales, el 55% corresponde a la Coparticipación Federal, FONAVI y FEDEI y el resto, el 45 % a Aportes de la Nación.

Hay 23.750 empleados públicos, de los cuales 11.290 aproximadamente pertenecen a los Municipios.

Del total de los recursos, el 90% se destina al pago de los salarios y el 10% restante se

reparte para gastos de funcionamiento, deuda pública, obra pública y débitos bancarios.

RECURSOS y EROGACIONES PRESUPUESTARIOS 1996

CONCEPTO	AÑO 1.995	AÑO 1.996
RECURSOS	370.132.872	368.662.737
EROGACIONES	592.670.933	635.554.277
Nec. Financiamiento	222.538.061	266.892.140
TOTAL	592.670.933	635.554.277

Municipios de la Provincia de La Rioja:

Para poder analizar a los Municipios en un contexto económico y social se agrupo a los mismos en seis regiones de acuerdo a sus características geo-económicas y ellas son: **REGION NORTE:** Formada por los Departamentos Arauco-San Blas de los Sauces y Castro Barros. **REGION OESTE:** Formada por los Departamentos Vinchina-General Lamadrid-Felipe Varela. **REGION OESTE - CENTRO:** Formada por los Departamentos Famatina-Chilecito. **REGION CENTRO:** Formada por los Departamentos Capital-Sanagasta. **REGION LLANOS DEL NORTE:** Formada por los Departamentos Independencia-Chamical-Angel Vicente Peñaloza-General Belgrano. **REGION LLANOS DEL SUR:** Formada por los departamentos Rosario Vera Peñaloza-General Ocampo-San Martin-Facundo Quiroga. Del último Censo Nacional de Población y Vivienda se extrajeron los datos que figuran en el próximo cuadro, en donde se especifica: Población, Densidad Poblacional, Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.) en valores porcentuales, Empleados Municipales a Mayo de 1997 y aporte en pesos realizados por la provincia por habitante en el año 1996, según información suministrada por la Dirección de Estadística y Censo y Subsecretaria de Asuntos Municipales de la Provincia de La Rioja.

Departamento	Población	Densidad Pobl. %	N.B.I. %	Agentes Públicos	Aportes x hab. (año 96)
Región Norte					\$
Arauco	11.173	5,6	27,20	382	210
S.B. Sauces	3.145	2,0	39,10	199	365
Castro Barros	3.265	2,3	22,00	256	445
Región Oeste					
Vinchina	2.307	0,2	23,9	223	545
Gral. Lamadrid	1.430	0,2	31,5	151	555
Felipe Varela	8.214	0,9	26,4	511	365
Región Oeste Centro					
Famatina	5.302	1,2	25,2	408	410
Chilecito.	31.616	6,5	22,6	2.950.	475
Región Centro					
Capital	105.996	7,8	20,00	2.492.	120
Sanagasta	1.668	1,00	24,6	225	700
Región Llanos del Sur					
Independencia	2.174	0,3	49,8	204	510
Chamical	10.723	1,9	28,7	523	250
A.V. Peñaloza	2.848	0,9	58,6	217	365
Gral. Belgrano	5.848	2,3	40,80	467	410
Región Llanos del Sur					
R.Peñaloza	10.852	1,8	42,00	576	230
Gral. Ocampo	6.496	3,0	38,4	598	470
San Martín	3.934	0,8	62,80	324	490
Facundo Quiroga	3.738	1,4	63,00	484	640

Pudiendo sintetizar los recursos económicos de las regiones de la siguiente manera:

RECURSO	REGIÓN NORTE	REGIÓN OESTE	R.OESTE-CENTRO	REGIÓN CENTRO	R. LLANOS DEL NORTE	R. LLANOS DEL SUR
Agricultura	muchos	pocos	Muchos	Pocos	ninguno	pocos
Ganadería	ninguno	muchos	Pocos	Ninguno	pocos	muchos
Industrial	pocos	ninguno	Muchos	Muchos	pocos	pocos
Minería	pocos	pocos	Muchos	Ninguno	ninguno	ninguno

De la lectura de datos demográficos y económicos podemos intentar un diagnóstico de las regiones en función de los datos mencionados ut-supra y establecer un orden de los mismos en función de la población y brindar los porcentajes, de agentes públicos cada 100 habitantes y volcarlos en el siguiente cuadro:

REGIONES	POBLACION %	AGENTES PUBLICOS	RECURSOS ECONOMICOS
CENTRO	48,78	52,82	Escasos
OESTE-CENTRO	16,72	46,03	Muchos
LLANOS DEL SUR	11,33	43,14	Principalmente ganadería
LLANOS DEL NORTE	9,78	38,13	escasos en ganadería y minería
NORTE	7,96	32,4	Principalmente agricultura
OESTE	5,42	21,33	Principalmente ganadería

De la información presentada podemos detectar que la mayor parte de la población se encuentra concentrada en la Región Centro, mas precisamente en el Departamento Capital con un 48% del total, y con un densidad (hab.Km2) del 7,8% y el de menor concentración pertenece a la Región Oeste mas precisamente el Departamento Gral. Lamadrid con 1.430 habitantes, con un densidad poblacional de 0,2%. Con respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas, vemos que el Departamento Juan Facundo Quiroga tiene el 63% (2.300 personas) de su población con N.B.I., lo mismo que el Departamento San Martín con el 63% (22.000 personas). Siendo los de más bajo porcentaje Capital, Chilecito, Sanagasta y Vinchina. Con respecto a los aportes previstos para el año 1996 quien más recibe es Sanagasta con 700 pesos por habitante, cuando es uno de los mejores posicionado en las N.B.I., le siguen en orden Juan Facundo Quiroga, Gral. Lamadrid, Vinchina Independencia, y en último lugar se encuentra Capital con 120 pesos por habitante.

De todo lo dicho anteriormente surge:

- 1) La Asignación de recursos a los Municipios no parte de definiciones claras sobre las funciones que competen a cada nivel de gobierno, ni del tipo de servicios prestados efectivamente a la comunidad.
- 2) Al no existir un régimen de participación de impuestos, el gobierno Provincial se limita a solventar los salarios de la administración Municipal con base a un periodo determinado.
- 3) Se observa un alto nivel de aportes discrecionales.

La falta de correspondencia entre el financiamiento y las funciones de cada nivel de gobierno están correlacionadas con el nivel de gasto "per cápita", lo que lleva a que cuanto mayor sea el gasto per capita Provincial, mayor es la tendencia a incrementar las transferencias por persona al sector Municipal.

El punto de partida es la redefinición de funciones y recursos compatibles con cada nivel de gobierno (provincia y municipios) y la coordinación fiscal y financiera entre la provincia y sus municipios, a través de una ley de coparticipación para lo cual se requiere un diagnostico claro y medidas que eliminen las distorsiones existentes con una discusión o consideración

de atribuciones tributarias, de potencialidad recaudatoria y las distintas preferencias que los individuos de cada municipio expresan en cuanto al rol, tamaño y eficiencia del estado municipal que quieren y es lo que analizaremos en el próximo capítulo.

CAPITULO IV: ELABORACION DE UN REGIMEN LEGAL DE COPARTICIPACION

Reiterando la importancia que revisten los municipios para el cumplimiento de la función de asignación, es decir la prestación de servicios públicos que el estado debe brindar, ya que como dijimos se encuentran en condiciones más ventajosas para cumplir con dicho cometido por: i) la proximidad con los ciudadanos (usuarios) a los que presta dichos servicios y estos como contrapartida efectúan un control sobre la cantidad y calidad de servicios que el municipios les brinda. Y estos recursos destinados a atender dichos servicios públicos son provistos en gran parte por el sistema de Coparticipación Municipal, lo que exige que entre los niveles de gobierno involucrados, esto es Provincia y Municipios exista una relación basada en la eficiencia y equidad en el uso de los mismos, entonces se hace necesario evitar la discrecionalidad en el uso de los fondos o recursos y esto se logra a través de normas equitativas y transparentes.

Previo a la presentación de una propuesta sobre el Sistema Legal que respalde la relación o coordinación financiera entre la provincia de La Rioja y sus municipios es indispensable destacar tres aspectos esenciales que hacen a la discusión:

- 1) **Asignar responsabilidades en relación a la provisión de bienes públicos**, si se pretende preservar la eficiencia en la asignación de los recursos, los *bienes públicos* deberían ser provistos de acuerdo con las preferencias de los residentes de la región del beneficio pertinente, y de este modo aquellos servicios con repercusión local, como la pavimentación de calles, recolección de residuos etc., deberían ser llevados a cabo por los municipios procurando siempre evitar efectos derrames⁵ sobre otras jurisdicciones. La experiencia en nuestro país en materia de asignación de funciones por niveles de gobierno se halla todavía en una etapa primaria, en donde es casi inexistente el traspaso de funciones a los municipios como podría ser el traspaso de los servicios de salud, educación, vivienda, caminos rurales, etc.
- 2) **Asignar responsabilidades en relación a las potestades tributarias** una vez definidos los servicios a prestar por cada nivel de gobierno, esto es que le compete a la Provincia y que le compete a los Municipios, es indispensable determinar las fuentes de financiamiento para cada nivel de gobierno y sobre esto existen dos enfoque de análisis: la teoría tradicional y la teoría de las decisiones colectivas - Public Choise - ya tratado en le capítulo I, punto I.4.
- 3) **La elaboración del presupuesto provincial y municipal en tiempo y forma** que permita la planificación de la actividad a desarrollar por el Municipio para el logro de los objetivos fijados para un período determinado.

IV.1- DISPOSICIONES MÍNIMAS QUE DEBE CONTENER

Es por eso que la legislación que distribuya dichos fondos debería tener claramente especificado:

- 1- Que la distribución primaria y secundaria respondiera a criterios técnicos de asignación de recursos acordes a las responsabilidades y funciones asumidas por cada nivel de gobierno.

⁵ Efecto que causan los servicios prestados en una jurisdicción, sobre los residentes de otras localidades que no aportaron a su financiamiento.

- 2- Consolidar el sistema de coparticipación municipal como el único canal de la relación financiera entre la provincia y sus municipios, lo que permitirá eliminar toda otra distribución de fondos del tesoro provincial con la única excepción de aportes en casos de emergencias.
- 3- La automaticidad y periodicidad de las transferencias a fin de asegurar la previsibilidad en cuanto al ingreso de fondos que a su vez permita que los municipios establezcan su propia programación financiera.
- 4- La implementación de mecanismos de control y evaluación del comportamiento de los integrantes del régimen, estableciendo premios y castigos que guarden relación con la calidad y la eficiencia de los servicios prestados, que actúe como alentador a la buena gestión municipal.
- 5- La existencia de fondos de Asistencia o de desarrollo que permitan afrontar situaciones extraordinarias o solventar proyectos de interés comunal.
- 6- La inclusión de mecanismos de actualización anual de los indicadores a efectos de incorporar el comportamiento dinámico del sector.

IV.2.-SIMULACION DE SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Con Información suministrada por la Secretaria de Asuntos Municipales de la Provincia de La Rioja, se tomo una muestra de 10 departamentos, por no contar información sobre el total de departamentos, pero haciendo la salvedad de que la muestra representa el 88% del total de población de la provincia y se elaboró el siguiente cuadro con el objeto de discriminar los recursos y su origen, como así también los gastos correspondientes al año 1996.

Datos por Departamento: Ejecución Presupuestaria 1996.
(expresada en pesos)

Departamento	Erogaciones (1996)	Recursos (1996)			
		Prov. (I. Brutos- Autom.)	Rec. Municipales	Aportes del Tesoro Pcial.	Total de Recursos
Arauco	3.562.190	224.138	197.599	3.482.690	4.691.846
Capital	31.471.804	2.227.648	4.874.577	S/inf.	7.102.223
Castro Barros	1.866.454	94.539	6.936	1.817.880	1.966.867
Chamical	4.136.470	219.202	343.934	3.607.566	4.381.520
Chilecito	25.766.454	1.701.016	953.904	17.868.098	20.523.018
Famatina	3.226.935	86.374	88.212	2.822.557	2.997.143
Gral. Belgrano	3.196.035	135.092	93.875	3.196.034	3.434.097
Gral. Ocampo	3.813.818	137.538	329.619	S/inf.	S/inf.
Gral. San Martín	2.265.068	69.852	38.537	S/inf.	S/inf.
R. V. Peñaloza	3.300.526	126.600	154.912	3.399.867	3.681.379

De la lectura de los datos anteriores surge que se presentan las mismas características que se da entre el gobierno nacional y la provincia de La Rioja, en el sentido que existe una fuerte separación entre las decisiones de gastar y de percibir impuestos (recaudación) entre la Provincia y sus Municipios, que genera el fenómeno de ilusión fiscal que alienta a irresponsabilidades fiscales y comportamiento estratégico de políticos y burócratas, Porto (1996). Es importante acotar que esta característica no se registra en países avanzados como Canadá, que son ejemplo de eficiente federalismo fiscal.

Existe también una redistribución territorial de recursos que no ha tenido el objetivo de

compensar a los Municipios con bases tributarias más débiles, por cuanto no se verifica una asociación entre transferencias per-cápita y la cantidad de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Un argumento adicional para un trabajo posterior es determina si el sistema de Aportes del tesoro Provincial, no ha actuado en forma perversa como pronostica la teoría de las decisiones colectivas, en el sentido de expandir más allá del óptimo, los gastos corrientes per-cápita y/o desalentar los esfuerzos propios vía recaudación en aquellos municipios que resultan más beneficiados por la cuantía de recursos recibidos del Gobierno Provincial, como es el caso de Castro Barros, con ingresos por recaudación de origen municipal de \$ 6.963 para el año 1996, y un presupuesto de gastos para el mismo período de \$ 1.886.454.

Respecto a las Erogaciones o Gastos de los Municipios se puede observar que el 95% se destina al pago de haberes al personal municipal, siendo prácticamente nulas las inversiones en bienes de capital, como así también la evolución de los recursos propios a excepción de los Departamentos Capital, Chilecito, Chamental y Gral. Ocampo.

IV.2.1.- Resultados Obtenidos

Para determinar que sistema sería el más acertado para corregir los desvíos detectados, se plantearon tres sistemas alternativos con características:

A) Devolutivas

$Y = 0.33\% \text{ Recursos Propios} + 0.33\% \text{ Imp. Ingresos Brutos} + 0.33\% \text{ Imp. Automotor.}$

B) Redistributivas

$Y = 0.30\% \text{ Población} + 0.25\% \text{ N.B.I.} + 0.25\% \text{ Partes Iguales.}$

C) Mixto: Combinación de variables de tipo devolutivas, redistributivas y eficientes.

$Y = 0.30\% \text{ Pobl.} + 0.15\% \text{ N.B.I.} + 0.25\% \text{ Rec. Propios} + 0.10\% \text{ Ag. Públicos} + 0.10\% \text{ Erog. Corrientes.}$

Y se aplicaron a los diez departamentos seleccionados, por no disponer de información sobre el resto, pero haciendo la salvedad que la muestra tomada representa el 88% de la población de la Provincia y se compararon con la distribución actual que se muestra en el siguiente cuadro.

Departamento	Copart. Per-Cápita año 1996 \$	Copart. Per-Cápita Alternativa I \$	Copart. Per-Cápita Alternativa II \$
Arauco	210	85	399
Capital	120	24	51
Castro Barros	445	270	1548
Chamental	250	93	406
Chilecito	475	38	157
Famatina	410	172	881
Gral. Belgrano	410	156	623
Gral. Ocampo	470	153	577
Gral. San Martín	490	227	781
R.V. Peñaloza	365	86	331

La alternativa C) que combina criterios, no se pudo aplicar por la no discriminación de gastos en la información proporcionada por los Municipios seleccionados para la muestra.

Resulta necesario que previo a la sanción de la ley de Coparticipación Municipal, la Provincia

cuenta con información que permita la aplicación de ponderadores para evaluar la gestión de los Municipios en cuanto a su solidez tributaria, el manejo de las inversiones de capital y del empleo municipal para revertir el sistema vigente en donde no se incentiva a los municipios a mejorar su eficiencia, desde mejorar o incrementar los servicios públicos que prestan, como incrementar sus recursos propios, porque a través de los Aportes del Tesoro Provincial se financian sus presupuestos sin considerar las características sociales, demográficas y económicas de cada localidad.

De los resultados obtenidos por la aplicación de alternativas en donde el reparto de recursos se hace en función de lo que aporta cada jurisdicción, como el que tiene en cuenta sus necesidades, se encuentran deficiencias que implican fuertes redistribuciones territoriales, de los Municipios grandes como Capital, Chilecito, Arauco que concentran el 67% de la población, hacia el resto de los municipios que se benefician con fondos superiores a los que recibirían si se repartieran iguales recursos por habitante y estos tampoco guardan relación o proporción que explique tal diferencia.

IV.3.- LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA

Se requiere de un proceso gradual en el que las potestades y funciones de los niveles involucrados sean redefinidas de acuerdo a criterios de eficiencia en el uso de los recursos públicos (presupuestos públicos óptimos) y de responsabilidad fiscal, sin dejar de lado los principios de solidaridad y que contemple:

- A) Que el acuerdo financiero entre la Provincia y sus Municipios se dé a través de una ley que sea estable y permanente durante un periodo de tiempo.**
- B) Tiene que existir mayor correspondencia entre los gastos y la recaudación que se necesita para financiarlos. Se debe tender a que los municipios se financien cada vez más con ingresos propios, posibilitando así un mayor control social y político toda vez que para gastar más deberá decirle a los ciudadanos que tienen que pagar más impuestos.**
- C) Debe insistirse en la necesidad de mejorar los servicios prestados a la población, para lo cual hay que transformar al sector público y esto involucra a los municipios**
- D) Deben existir mecanismos de redistribución regional de manera de posibilitar a la población de todos los municipios tener igualdad de oportunidad en materia de servicios como educación, justicia y seguridad, para los cuales se necesita un esquema solidario.**

CAPITULO V: CONCLUSIONES

De todo lo, analizado en los capítulos precedentes, y en concordancia con la teoría normativa del federalismo fiscal, que establece que los niveles locales o inferiores de gobierno están mejores informados en cuanto a los gustos y servicios de la comunidad, y como consecuencia de ello puede ofrecer mejores condiciones de precio-impuesto, con el límite a este proceso de descentralización establecidos por dicha teoría y vinculados con (i) las economías de escala en la provisión de servicios públicos locales y en la recaudación de tasas y derechos municipales, (ii) debilidades administrativas de los gobiernos locales, (iii) el choque o contraposición de intereses en las políticas fiscales locales en cuanto a la función de estabilización y de redistribución del ingreso personal, objetivos estos que solo pueden alcanzarse por políticas instrumentadas desde el poder central.

Por otro lado de la observación de estudios comparados, dicha descentralización fiscal esta explicada además de razones económicas por cuestiones de tipo históricas, políticas, e institucionales.

En el caso de la Provincia de La Rioja y sus dieciocho Municipios, es necesario que la relación financiera se dé a través de una Ley o Régimen de Coparticipación Municipal consensuado entre las partes en donde a partir de un diagnóstico donde se determine la responsabilidad del Municipio en la prestación de servicios y bienes públicos locales, los gastos asociados al cumplimiento de los mismos, y los impuestos a recaudar por este nivel de gobierno, para lo cual es indispensable un cambio sustancial del sistema vigente que tienda a consolidar dicho sistema como el único canal de la relación financiera entre los mismo, introducir el concepto de eficiencia en la gestión de los municipios, para que la recaudación propia sumada a los recursos coparticipados permitan el equilibrio de las finanzas locales y para lo cual es indispensable la determinación:

De la masa coparticipable: definir en forma precisa los recursos que formaran parte de la misma en función a la prestación de servicios a cargo de cada jurisdicción.

Distribución Primaria en atención a los servicios públicos a proveer por cada nivel de gobierno y no en función del gasto publico como es en la actualidad que contribuye a subsidiar el empleo público y en función de ello determinar el porcentaje a distribuir.

Distribución Secundaria debieran definirse índices de participación municipal que permitan la combinación de criterios devolutivos, con los de carácter redistributivo e incorporar criterios de eficiencia y equidad en atención a los recursos propios, gastos corrientes, gastos de capital y gastos en personal que a su vez permitan su medición por parte de organismos técnicos para detectar desvíos y poder efectuar las correcciones pertinentes.

Por ultimo que el acuerdo fiscal se base en el consenso, la transparencia y que asegure su durabilidad en el tiempo.

BIBLIOGRAFIA

- **Artana Daniel y López Murphy Ricardo:** *Finanzas Públicas y Economía Espacial - Descentralización fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica* - Universidad Nacional de La Plata.
- **Freire María Emilia(1996):** *Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional.*- Banco Mundial - Seminario Internacional, - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - Departamento de Economía -
- **Musgrave R., Musgrave P.(1992):** *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill.- Quinta Edición.
- **Nuñez Miñana Horacio(1994)** *Finanzas Públicas* - Ediciones Machi.
- **Peirano Claudia(1996):** *Novedades Económicas*
- **Piffano Horacio (1995):** *Federalismo Fiscal, una revisión sobre la asignación de potestades fiscales.* Finanzas Públicas y Economía Espacial - Universidad Nacional de La Plata -
- **Piffano Horacio L.P.(1996):** *La Utilidad de los estudios comparados. Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Federal* - Seminario Internacional. - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - Departamento de Economía -
- **Porto Alberto(1990)** *Federalismo Fiscal: El caso Argentino.* Editorial Tesis S.A.
- **Vega J., Braceli O, y otros(1991):** *Participación Municipal de los recursos provinciales. El Caso de la Provincia de Mendoza.* Jornadas de Finanzas Públicas F.C.E. - U.N.C.-
- **Vega J, García Ojeda C. Russo E(1994):** *Relación Fiscal Provincia, Municipios. Análisis de tres regímenes de participación de recursos.* 27 Jornadas de Finanzas Públicas, F.C.E. - U.N.C.-
- **Wallace Oates(1977)** *Federalismo Fiscal*, Princeton University, traducción Pablo Pérez Giménez, Colección Nuevo Urbanismo - Instituto de Estudios Administrativos Local.
- **Wallace Oates:** *Una Mirada hacia el federalismo, la perspectiva de un economista sobre el Federalismo Fiscal.*
- **Sanguinetti Pablo, Garriga Marcelo (1995):** Cuaderno de Economía Numero 10 - *Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires* - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - La Plata.
- *Constitución de la Provincia de La Rioja* - Año 1986.
- *Cartas Orgánicas de los Municipios.*
- **Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias- Sector Publico Municipal.-**

través del sistema de coparticipación para evitar la discrecionalidad en el manejo de los fondos procurando cumplir racionalmente con los objetivos de eficiencia y equidad que debe primar en todo sistema de coordinación financiera.

