



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Plan de Tesis

Séptima Promoción

**El Impacto de la Coparticipación Federal
en el Nivel Municipal de la Provincia de Buenos Aires.
El caso del Municipio de Navarro (1983-2015)**

Santiago Magiotti - <0023926182>

Buenos Aires, agosto 2019

Juan Manuel Abal Medina - Firma del director

INDICE

Prologo

CAPÍTULO 1. CONTEXTO Y DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO	6
1. A modo de introducción	9
2. Estado de la cuestión: temas, escenarios y perspectiva.....	11
3. Objetivos de la investigación y estructura de la tesis.....	14
4. Metodología.....	16
CAPITULO 2. DELIMITANDO EL ABORDAJE TEÓRICO: EL ANÁLISIS DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL ARGENTINA.....	19
1. Introducción	19
2. Particularidades de los sistemas federales	19
3. El federalismo argentino	22
4. Características de la coparticipación federal de impuestos	27
5. Relevancia política y gubernamental de los municipios argentinos.....	28
6. Marco teórico para el análisis del impacto de la coparticipación federal de impuestos en el nivel municipal	30
CAPÍTULO 3. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (1983-2015).....	32
1. Introducción	32
2. Últimos años de vigencia del primer régimen global de coparticipación (Ley 20.221)...	33
3. Vacío legal y acuerdos transitorios (1985-1987)	35
4. Diseño y aprobación del régimen vigente de coparticipación federal de impuestos (Ley 23.548)	37
4.1. Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.....	42
4.2. Modificaciones en el sistema fiscal federal general desde 1991	46
5. La desventaja relativa de la Provincia de Buenos Aires.....	47
CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE NAVARRO (1983-2015)	50
1. Introducción	50
2. Caracterización de la Provincia de Buenos Aires y su posicionamiento en la lógica fiscal federal.	50
3. Caracterización general del Municipio de Navarro y estructura fiscal.....	55
4. Comparación de los distintos escenarios de coparticipación federal y su impacto en el Municipio de Navarro.	60
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.....	65
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
DOCUMENTACIÓN OFICIAL Y NORMATIVA	76

INDICE DE TABLAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

Tabla 1. Distribución secundaria de la coparticipación federal: comparativo entre los dos últimos regímenes legales, según coeficiente y ponderado por población	40
Tabla 2. Creación del FCB y principales reformas (1988-1996)	44
Tabla 3. Regímenes de coparticipación (1973-1988).....	48
Tabla 4. Recursos tributarios de origen provincial y recibidos por coparticipación federal de impuestos en miles de pesos.	53
Tabla 5. Resultados electorales al ejecutivo y al legislativos del Partido de Navarro 1983-2017 (Provincia de Buenos Aires)	56
Tabla 6. Ingresos corrientes anuales e ingresos de jurisdicción municipal en miles de pesos (2008-2013).....	59
Tabla 7. Fondos transferidos en concepto de coparticipación por la Nación a la provincias y proporción de tales trasferencias enviadas a la Provincia de Buenos Aires (2007-2015).....	60
Tabla 8. Variación relativa de los fondos que recibiría la Provincia de Buenos Aires en los tres escenarios hipotéticos.	62
Gráfico 1. Porcentaje correspondiente al conjunto de provincias y a la Provincia de Buenos Aires en las distintas reformas del sistema de coparticipación federal (escenarios).....	39
Gráfico 2. Distribución secundaria de la coparticipación federal: comparativo entre los dos últimos regímenes legales y entre las provincias más y menos favorecidas en términos <i>per capita</i>	41
Gráfico 3. Evolución de la participación de la Provincia de Buenos Aires en la distribución de impuestos coparticipados y de asignación específica.	52
Gráfico 4. Porcentaje que recibe la Provincia de Buenos Aires del total de Coparticipación Secundaria nacional según las distintas reformas legislativas.	61
Ilustración 1. Mapa de Partido de Navarro (Provincia de Buenos Aires)	55

ACRÓNIMOS

ATN	Aportes del Tesoro Nacional
CUD	Coficiente Único de Distribución
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
FCB	Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense
MECON	Ministerio de Economía de la Nación
MEPBA	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires



Universidad de
San Andrés

PRÓLOGO

Antes de comenzar a hablar específicamente del trabajo, quiero contarles los motivos por los cuales elegí este tema como tesis de la maestría. Desde que nací, en mi casa, siempre escuche hablar de política y de los problemas de los vecinos, seguramente porque mi padre, desde su juventud participo activamente en la vida política bonaerense. Fue elegido concejal en 1985, Diputado Provincial en 1987 e Intendente de Navarro en 1991. También mi Madre fue elegida Intendente en 1995. Sin lugar a duda, esto influyo en cada decisión que he tomado a lo largo de mi vida y así fue como estando en la secundaria comencé a participar en política y a interesarme mucho más de la cosa pública.

Siempre pensé estudiar abogacía (carrera pendiente al día de hoy) y luego me decidí por la Licenciatura en Economía. Recuerdo una charla con Jorge Remes Lenicov en la que me pregunto porqué había elegido la carrera de Economía. Mi respuesta fue “porque me gusta la Política”. Con cara de sorpresa él me reclamó “¿explícame eso?” Yo le argumenté que si bien hay muchas carreras que están vinculadas a la política, para mí lo más importante para quien quiere estar en un cargo ejecutivo -por entonces yo ya sabía que quería ser intendente- es saber de economía, ya que implementar malas decisiones económicas puede afectar a gran parte de la sociedad.

Mis recorridos familiares y académicos me llevaron a reflexionar sobre muchas cuestiones sociales y políticas y cuestionar de antemano los problemas que tienen los ejecutivos municipales, siendo uno de los principales el tema de la recaudación ya sea por tasas municipales como por coparticipación de impuestos Provinciales. En este contexto, el presente trabajo de Tesis titulada “El impacto de la Coparticipación Federal en el Nivel Municipal de la Provincia de Buenos Aries. El caso del Municipio de Navarro (1983-2015)” intenta sistematizar analíticamente todas las reflexiones que me acompañaron en mi trayecto formativo y mis experiencias de participación política.

A lo largo del trabajo nos propusimos analizar en qué medida la desventaja fiscal relativa de la Provincia de Buenos Aires afectó los ingresos de los municipios bonaerenses, comprometiendo su capacidad de gasto. Nuestro argumento propone que dicha desventaja fiscal en el nivel provincial impacta decisivamente en la capacidad de los municipios para asegurar su gobernabilidad, generar intervenciones territoriales y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En nuestro recorrido hemos caracterizado los distintos escenarios de la coparticipación federal de impuestos que se han desplegado en Argentina entre los niveles nacional y provincial desde el retorno del régimen democrático en 1983 hasta el año 2015, particularizando cómo estos diferentes escenarios afectan particularmente a la situación de la Provincia de Buenos Aires respecto del resto de los distritos. Por supuesto, nuestra preocupación central -por lo antes mencionado- es reflejar cómo los distintos escenarios impactaron sobre el municipio de Navarro y sus capacidades institucionales para desplegar políticas públicas.

Para finalizar tengo que agradecer a varias personas que hicieron posible que esta tesis haya visto finalmente la luz. En primer lugar, a mis profesores de la maestría, quienes me ayudaron a entender los elementos centrales de la administración pública y me abrieron la puerta a una inmensa y rica literatura que me permitió profundizar mi comprensión de la política. En segundo lugar, al director de esta tesis, Juan Abal Medina, que me impulsó a concluirla sabiendo las dificultades que tenemos los que analizamos la política a la vez que la hacemos y ni hablar de los que la ejercemos en esa “primera ventanilla del Estado” que es la gestión municipal donde no hay límites de horarios ni de competencias para las vecinas y vecinos que nos honran con su confianza. En tercer lugar, a estos vecinos, que, con su compromiso, demandas, ideas y críticas nos impulsan cada día a ser mejores, a gestionar más y a plantearnos nuevos desafíos. Finalmente, a mi familia, compuesta por Paula, Salvador y Domingo que tuvieron que sumar a la tradicional falta de tiempo por mi función, el tiempo dedicado a la realización de esta tesis.

Concluyendo, espero sinceramente que este trabajo pueda servir para la inmensa y justa tarea que tenemos los intendentes de nuestra provincia de recuperar los fondos nacionales que legítimamente nos pertenecen. Son esos recursos los que deben permitirnos ejecutar más y mejores políticas públicas en nuestros distritos para mejorar la calidad de vida de todos y cada uno de nuestros conciudadanos.

Ciudad de Navarro, Provincia de Buenos Aires, 15 de agosto de 2019.



CAPÍTULO 1. CONTEXTO Y DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO

1. A modo de introducción

Argentina es un estado federal en el que coexisten tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Cada uno de estos ámbitos goza de autonomía relativa con respecto de los otros dos, según se desprende de los preceptos constitucionales¹. Este entramado institucional genera una compleja red de relaciones multinivel e intranivel que ponen permanentemente a prueba las capacidades de coordinación del estado para decidir, implementar y financiar sus políticas públicas.

El federalismo argentino, como acertadamente describe Bonvecchi (2013), puede caracterizarse como “asimétrico y centralizado”, pues unas pocas provincias concentran el grueso de la actividad económica, el Tesoro Nacional controla la parte del león de la recaudación impositiva y los presidentes utilizan el poder fiscal para disciplinar a los líderes políticos provinciales (2013:1). Sin embargo, Argentina pertenece también al grupo de federaciones cuyas unidades subnacionales conservan importantes grados de independencia política. Así, la dinámica federal argentina se desarrolla en el marco de una permanente tensión entre autonomía política y dependencia fiscal. Una copiosa y reciente literatura sobre el caso argentino ha analizado en profundidad dicha tensión, sus particularidades y sus lógicas temporales y territoriales (Gibson, Calvo y Falletti, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Malamud y De Luca, 2005; Gibson, 2005; Gibson y Suarez-Cao, 2010; Gervasoni, 2010 y 2010b; Navarro, Tieghi y Varetto, 2013).

La dinámica federal pone en diálogo, sin embargo, otra dupla analítica que ha sido objeto de estudio en mucha menor medida: las potestades tributarias de los diferentes niveles gobierno y de las distintas jurisdicciones, por un lado, y su impacto en

¹ Respecto de la autonomía provincial, el marco constitucional es muy claro respecto del derecho a un sistema institucional autónomo (arts. 5 y 122 CN), a la integridad territorial provincial (art. 13 y 3 CN) y a la potestad de las provincias de reservar las facultades residuales (art. 121 y 31). Asimismo, retienen el derecho de imponer y recaudar algunos impuestos, tienen a su cargo la iniciativa en las políticas públicas provinciales y de controlar la implementación de las nacionales. Estas administraciones pueden, asimismo, contraer préstamos y emitir bonos, crear sus propias empresas de servicios públicos, industrias y bancos. Este esquema móvil permitió desplegar distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de la historia, en los cuales las provincias conservaron siempre poderes significativos (salvo en los períodos no democráticos). Respecto de la autonomía municipal, la Constitución dispone (art. 123) que las provincias deben asegurar la autonomía municipal y financiar a los gobiernos del tercer nivel, regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y económico.

la capacidad de gasto y, por ende, de implementar efectivamente políticas públicas generando los efectos deseados en el territorio, por otro. Justamente, si la ventaja de la existencia de un sistema federal es que facilita los acuerdos entre gobernantes y gobernados de forma más localizada y que genera un vínculo más cercano entre autoridades y ciudadanos, la desventaja es que multiplica los actores y las instancias de coordinación produciendo una serie de consecuencias negativas.

El primero de estos inconvenientes es un complejo entramado institucional que resta eficacia a la acción gubernamental. El segundo, es que el diseño de las instituciones federales puede producir ganadores y perdedores creando desigualdades notorias entre los habitantes de un mismo país en términos de reparto de recursos. En palabras de Cao (2008b), una distribución desigual de fondos fiscales en el marco de una federación implica definir quién sufre los costos de las crisis y quién se beneficia en mayor medida cuando abundan los excedentes en momentos de crecimiento económico. Y justamente esta es la cuestión que se pone en juego cada vez que se analiza el caso del distrito más paradójico, complejo y heterogéneo de Argentina: la provincia de Buenos Aires. La gran desventaja relativa que en términos de transferencias *per capita* muestra esta jurisdicción respecto del resto de las provincias desde el final de la década de los '80 se traslada, por otra parte, y en virtud de su ley de coparticipación provincial, a sus ciento treinta y cinco municipios.

La presente tesis se inscribe en esta última línea exploratoria. Y lo hace desde una perspectiva territorial: pretende sondear cómo las consecuencias de las atribuciones de recaudación y transferencia de fondos de los niveles de gobierno superiores (nación y provincia) condicionan la capacidad de gasto y de implementación de políticas en el nivel municipal. Si bien existen múltiples estudios sobre los pormenores del menoscabo bonaerense en el reparto de fondos fiscales federales (Calvo y Abal Medina, 2001; Vega y Russo, 2005; Cao, 2008; Díaz Frers, 2008), las consecuencias de este sobre el margen de acción de las jurisdicciones municipales permanecen mucho menos explorado. En tal sentido, la presente tesis también contribuye a engrosar la tímida producción académica sobre la política municipal en el país (excepción hecha de Del Cogliano y Prats, 2015; Clerici et al., 2016 y Gandulfo, 2018, entre otros.)

2. Estado de la cuestión: temas, escenarios y perspectiva

En Argentina, todos los niveles del gobierno federado (nacional, provincial y municipal) realizan gastos y recaudan impuestos/tasas. En este marco, el sistema de coparticipación es el principal mecanismo de delimitación de potestades tributarias y de reparto de los fondos fiscales. Este régimen fue sancionado en 1988 y desde su creación fue definido como provisional². Sin embargo, aún continúa en vigor a pesar de que la reforma constitucional de 1994 reiteró (en su cláusula transitoria 6ª) la necesidad de promulgar uno nuevo antes de 1996. Sin duda, esta situación se debe a la enorme dificultad para lograr consensos que permitan la modificación de la ley de 1988 entre los veinticuatro distritos provinciales y el gobierno nacional.

La coparticipación establece un régimen único que incluye el grueso de la recaudación tributaria nacional (pues afecta a los principales impuestos directos, que recauda mayoritariamente la nación) y establece coeficientes de reparto a partir de una serie de criterios. Se excluyen del régimen de coparticipación los gravámenes de importación y exportación, que son exclusivamente nacionales (art. 4 de la Constitución Nacional).

En cuanto a la distribución de esa masa tributaria, la ley en vigor de 1988 propone primero una división “primaria” entre la nación (que retiene aproximadamente el 40%) y las jurisdicciones subnacionales (que reciben en conjunto aproximadamente el 60%). Ulteriormente, plantea una división “secundaria” entre los veinticuatro distritos provinciales, que favoreció siempre a las provincias periféricas menos prósperas³. Las transferencias federales vía coparticipación están basadas en una fórmula fija de cálculo y son distribuidas automáticamente de forma periódica (diaria, semanal y mensualmente) a través de un sistema informático que impide cualquier intento del Poder Ejecutivo Nacional de demorar o impedir su traspaso.

Asimismo, estos fondos no tienen un destino predeterminado por el gobierno central, habilitando a los gobernadores a utilizarlos de modo discrecional. Esta discrecionalidad refuerza el poder de los ejecutivos provinciales respecto de los

² La coparticipación fiscal está regulada por la Ley n° 23.548 del 26 de enero de 1988.

³ Si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un estatus especial, a los efectos del reparto de fondos fiscales es un distrito provincial más.

nacionales y municipales, ya que las provincias sólo están obligadas a transferir una cantidad predeterminada a los gobiernos locales en función de sus propias leyes de coparticipación provincial (cuando existen), pudiendo disponer libremente del resto de esos recursos⁴. Esto hace que los fondos de coparticipación no sean una herramienta política en manos de los presidentes respecto de los gobernadores (Bonvecchi y Lodola, 2011), como sí pueden serlo otros fondos de distribución discrecional (adelantos del Tesoro Nacional, obras de infraestructura, programas nacionales, etc.). La misma lógica cabe predicar de los gobernadores respecto de sus municipios, cuando existe ley provincial de coparticipación.

Las provincias, por su parte, tienen una capacidad impositiva mucho menor (aunque muy variable entre distritos) ya que solamente pueden gestionar cuatro impuestos: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos, lo que les permite recaudar en promedio el equivalente a un 40% de sus gastos. El resto lo financian mediante aportes del gobierno central (por coparticipación y otras transferencias) y/o endeudamiento (Cetrángolo y Jiménez, 2004:121).

En los últimos años, como buena parte de los países desarrollados, Argentina ha tendido a la centralización de sus ingresos tributarios: “la introducción del IVA, el desarrollo de la seguridad social, los vaivenes en los impuestos sobre el comercio exterior y el lento pero persistente fortalecimiento de la imposición sobre la renta ha determinado una mayor concentración de la recaudación en manos del gobierno nacional” (Vega y Russo, 2005). Sin embargo, y a modo de paradójal contrapunto, a partir la década del '90 se pusieron en marcha procesos de descentralización administrativa y de desconcentración del gasto público que llevaron a las provincias a asumir crecientes responsabilidades en la manutención y gestión de los sistemas de salud, educación y seguridad (Falleti, 2004 y 2006). Esta redefinición de las responsabilidades de gasto no fue acompañada con un traspaso equivalente de

⁴ En 2013, veinte de las veintitrés provincias contaban con regímenes formales vigentes de coparticipación para la distribución fiscal de fondos entre la provincia y sus municipios. Por lo general, estos se establecen mediante leyes provinciales, que mantienen su estructura general, y reciben anualmente ciertas modificaciones (Perdomo, 2013).

potestades para obtener recursos (Cao, 2008)⁵. A su vez, siguiendo una misma tendencia hacia el nivel municipal, en las últimas décadas se ha operado una paralela y creciente descentralización del gasto como consecuencia del retiro informal de los gobiernos provinciales en la prestación de determinadas funciones (Cao, 2008). En este último nivel de la administración pública también se observa, por tanto, una desproporción entre las obligaciones y los recursos para su cobertura (López Accotto y Macchioli, 2015). Siguiendo estos argumentos, es posible suponer que la mayoría de las provincias y municipios argentinos dependen en gran medida de las obras públicas y las transferencias de ingresos discrecionales que les provee tanto el Gobierno nacional como el provincial para llevar a cabo una mínima intervención pública de calidad

En este esquema, sobresale un caso paradigmático: el de la provincia de Buenos Aires. Además de su particular configuración como la unidad subnacional con mayor concentración poblacional (39% de la población total del país según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010) y con mayor heterogeneidad entre los distintos municipios que la componen, en dicha provincia se agravan los desequilibrios fiscales descritos con anterioridad al punto de comprometer significativamente su autonomía económico-financiera. En la ley de 1988 se le atribuye un porcentaje de distribución secundaria del 19,93%, muy por debajo de su peso económico y demográfico. Pero es que además las sucesivas reformas aprobadas por los diversos presidentes de ahí en adelante generaron un permanente socavamiento de dicho porcentaje y ello, a pesar de que se aprobaron algunos mecanismos como el “Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense” (Ley n° 24.073) y otros para compensar esta situación.

Así, el régimen actual provoca una situación de desproporcionalidad interprovincial en cuanto a la distribución de fondos fiscales federales que sitúa a la Provincia de Buenos Aires en una situación de desventaja relativa. Efectivamente, si bien este distrito explica el 40% de la población y del producto nacional, solamente recibe el 20% de la coparticipación, generando un históricamente bajo ratio de gasto público *per*

⁵ Como consecuencia de esta asimetría, Argentina evidenció en los últimos veinticinco años un creciente “desequilibrio fiscal vertical”, según el cual las provincias pasaron de recaudar el 20% de los impuestos y gastar el 25% en los años '80, a recaudar el 15% y gastar el 40% en la década de los 2000 (Malamud, 2010).

capita, inferior en aproximadamente un 35% al agregado de las restantes 23 jurisdicciones (Cao, 2013).

La situación sufrida por la provincia se traslada, por efecto de la ley de coparticipación provincial, a sus ciento treinta y cinco municipios. Dicho régimen fiscal fue establecido en la ley 10.559 de 1987 y modificado por las leyes 10.752 y 10.820. Según esta legislación, la provincia de Buenos Aires debe destinar a sus municipios el 16,14% del total de sus ingresos en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 10559). Estos fondos son distribuidos de acuerdo con el Coeficiente Único de Distribución (CUD), teniendo en cuenta población, capacidad tributaria, superficie y prestaciones de salud brindadas, entre otros aspectos.

Ante esta situación, el presente trabajo de tesis se articula alrededor de la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida la desventaja fiscal relativa de la Provincia de Buenos Aires afectó los ingresos de los municipios bonaerenses, comprometiendo su capacidad de gasto? El argumento que propone la investigación es que dicha desventaja fiscal en el nivel provincial impacta decisivamente en la capacidad de los municipios para asegurar su gobernabilidad, generar intervenciones territoriales y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

3. Objetivos de la investigación y estructura de la tesis

Para responder a dicha pregunta y para, eventualmente, corroborar el argumento propuesto, la tesis se despliega en tres niveles y lógicas consecutivas en una suerte de progresivo acercamiento en las variables de espacio y tiempo. En un primer momento, el trabajo se propone caracterizar los distintos escenarios de la coparticipación federal de impuestos que se han desplegado en Argentina entre los niveles nacional y provincial desde el retorno del régimen democrático en 1983 hasta el año 2015. En segundo lugar, el trabajo se refiere a cómo estos diferentes escenarios afectan particularmente a la situación de la Provincia de Buenos Aires respecto del resto de los distritos. Denominaremos escenarios a los momentos en los que funciona un

mismo sistema de reglas de coparticipación. En un tercer momento, se analizará cómo estos escenarios han afectado a lo largo del tiempo a un municipio en particular, el municipio de Navarro, situado en el área rural del centro norte de la provincia.

De acuerdo con lo dicho anteriormente, el **objetivo general** de la presente tesis es identificar las consecuencias que la aplicación del instrumento de coparticipación genera en la Provincia de Buenos Aires y, por su intermedio, a los ingresos y capacidad de gasto de sus municipios en diferentes momentos del período democrático. Los **objetivos específicos** de la investigación persiguen: (OE1) analizar el sistema de coparticipación federal de impuestos de 1983 a 2015, observando sus particularidades y las principales modificaciones que ha sufrido en ese lapso (OE2) identificar los impactos presupuestarios que dichas modificaciones han generado en la provincia de Buenos Aires y, por obra de su propia legislación tributaria, en sus municipios y (OE3) contrastar los impactos de los distintos escenarios caracterizados en el municipio de Navarro.

Plasmando esta lógica, la tesis se estructurará del siguiente modo. Después de este primer capítulo que resume las principales lógicas internas del texto, describe el objeto de estudio, identifica los objetivos y la metodología que se utilizará (capítulo 1), se desplegará un capítulo teórico que consistirá en una síntesis crítica del conocimiento disponible en relación con el problema de investigación. En el mismo, se consignarán los principales acuerdos, controversias y lagunas en y entre los distintos enfoques teóricos relevantes sobre el federalismo fiscal argentino, en general, y sobre la coparticipación de los fondos federales, en particular, atendiendo en especial a su impacto en la capacidad de gasto de las jurisdicciones subnacionales (capítulo 2). Seguidamente, se desplegará un análisis histórico de las dinámicas del régimen de coparticipación desde 1983 hasta el año 2015, al hilo de las concatenadas reformas legislativas. El análisis tendrá en cuenta cómo afectan estas reformas al conjunto de jurisdicciones, pero se analizará en detalle el caso de la provincia de Buenos Aires, caracterizando distintos escenarios (capítulo 3). Ulteriormente, se estudiará cómo han afectado esos distintos escenarios al municipio de Navarro, finalizando con un examen prospectivo de las implicancias presupuestarias que genera este desequilibrio fiscal interprovincial (capítulo 4). La evidencia empírica obtenida se contrastará con los debates teóricos

sobre la materia, extrayendo conclusiones que puedan eventualmente ser de utilidad para analizar otros distritos bonaerenses (capítulo 5).

4. Metodología

La presente tesis propone una combinación de modos de inferencia descriptiva, comparativa y prospectiva. El estudio es descriptivo porque, en un primer momento, se analizará y sistematizará la abundante información existente sobre las dinámicas del régimen de coparticipación fiscal en Argentina y su impacto presupuestario sobre el distrito bonaerense. Asimismo, es comparativa porque se intentará demostrar que dicho régimen fiscal genera un impacto en las dinámicas políticas municipales, evaluando la relación existente entre estos dos factores (Hernández Sampieri, 1991: 71). Finalmente, el estudio es prospectivo porque propondrá hipotetizar la situación en la que se encontraría el municipio de Navarro en caso de contar con una distribución de la coparticipación más equitativa entre jurisdicciones provinciales (PNUD 2007 y Calderón 2008). Respecto de la selección de casos, ya que no estamos ante un estudio cuantitativo, no se utilizarán técnicas de inferencia estadística para la identificación de una muestra. El fin de la presente tesis no es realizar un muestreo con el fin de capturar todas las variaciones posibles en un universo, sino más bien profundizar en la comprensión de los fenómenos analizados. Es por ello que se opta por un muestreo teórico el cual, según Glaser y Strauss (1967), ofrece simultáneamente la oportunidad de construir generalizaciones y profundizar la comprensión de los objetos de estudio.

Con este fin, para justificar la selección de las unidades de análisis, nos apoyaremos en la propuesta de Seawright y Gerring (2008). Según la tipología sugerida por estos autores, el estudio de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la totalidad de los distritos provinciales argentinos debe caracterizarse como el análisis de un “outlier” o un “caso desviado”, ya que muestra un valor sorprendente o poco explicado en referencia a una relación general entre casos (2008:302). Así, el estudio de la situación fiscal de esta provincia no nos hablará del federalismo argentino en general, ni nos permitirá entender la posición de una provincia promedio, sino por el contrario nos dará pie para profundizar la complejidad de una jurisdicción que en el ámbito fiscal federal es un ejemplo único. La pertinencia del caso bonaerense reside así no en su representatividad sino en su contundente impacto demográfico, económico y político:

el dinamismo del federalismo argentino no puede aprehenderse sin entender el contrapunto de este distrito con el resto de las provincias.

Por el contrario, la selección del municipio de Navarro entre los ciento treinta y cinco municipios de la Provincia de Buenos Aires responde a un ejemplo de “caso representativo” de las jurisdicciones municipales del área rural bonaerense (Seawright y Gerring, 2008:300). Esta provincia presenta una importante heterogeneidad entre sus distintos municipios, ya sea en cuestiones de extensión territorial, poblacional o presupuestarias. Esta situación parece mostrar dos universos con características diferentes: los municipios del Conurbano bonaerense y los municipios del interior rural. Estos últimos, entre los que se encuentra nuestro caso de estudio, presentan particularidades y rasgos similares. Entre ellos, pueden mencionarse las grandes extensiones territoriales, las pequeñas concentraciones de población y una mayor coparticipación provincial *per capita* respecto del otro grupo. Es decir, el municipio de Navarro ejemplifica prototípicamente una relación estable entre casos, que es bien explicada por un modelo preexistente en el marco del universo de los municipios rurales bonaerenses (Seawright y Gerring, 2008:299). Dado que los casos típicos o representativos son bien explicados por dicho modelo, el interés del investigador recae en el estudio de los pormenores y la complejidad del ejemplo. En esta investigación en particular realizará un examen en profundidad de los impactos que los diferentes escenarios históricos de coparticipación han generado en términos de ingresos y de capacidad de gasto en el gobierno municipal de Navarro. Este estudio podrá tomarse como modelo extrapolable a otros municipios rurales que se encuentren en una relación fiscal similar con la provincia.

Finalmente, la investigación propone construir escenarios prospectivos para la situación fiscal del municipio de Navarro a partir del concepto de “arreglos institucionales” propuesto por la literatura sobre instituciones. Según esta escuela dichos arreglos involucran aspectos fundamentales como la definición de los objetivos de una institución, los incentivos que se ponen en juego, los aspectos operativos de las políticas que se implementen y las capacidades para lograr los resultados esperados (Hollingsworth, 2002; Portes, 2006; Ostrom, 2007). Así, proponemos que los escenarios identificados en función de los distintos momentos en los que funciona un mismo

sistema de reglas de coparticipación, generan una sucesión de distintos arreglos institucionales que favorecen, cada uno, en menor o mayor medida las capacidades de gasto de los municipios y, por tanto, sus capacidades de generación de políticas e impactos.

En lo que respecta a las técnicas de relevamiento de información, el trabajo de tesis se realizará sobre la base de fuentes secundarias para los capítulos teórico y descriptivo. Es decir, para el capítulo 2 se trabajará sobre investigaciones específicas de la literatura sobre federalismo fiscal y coparticipación. Para el capítulo 3 se tendrán en cuenta estadísticas del Ministerio de Economía nacional y provincial, estudios y análisis técnicos oficiales y documentos jurisdiccionales. En el capítulo 4, el impacto de los diferentes escenarios sobre el presupuesto del municipio de Navarro se llevará a cabo sobre la base de datos presupuestarios y tributarios que puedan obtenerse de funcionarios locales.



Universidad de
San Andrés

CAPITULO 2. DELIMITANDO EL ABORDAJE TEÓRICO: EL ANÁLISIS DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL ARGENTINA

1. Introducción

Como hemos mencionado en el apartado anterior, la presente tesis se pregunta sobre los efectos de la coparticipación federal de impuestos en los municipios de la provincia de Buenos Aires. A continuación, se realizará un relevamiento bibliográfico con el fin de encuadrar nuestro objeto de estudio. En primer lugar, se profundizará en aquellos trabajos que describen las particularidades de los sistemas federales en general para luego pasar a estudiar las características del federalismo argentino, en particular. En este sentido, se analizará la dinámica fiscal del mismo y los efectos que los procesos de descentralización, llevados adelante en las últimas décadas, han generado en las unidades subnacionales de la República Argentina. Posteriormente, observaremos las características de la coparticipación federal de impuestos, haciendo hincapié en sus efectos políticos. Por último, nos concentraremos en la relevancia política y gubernamental que han ido adquiriendo los municipios argentinos, analizando sus principales características institucionales, políticas y económicas.

2. Particularidades de los sistemas federales

Tal como lo especifica la literatura sobre la temática, el federalismo es un sistema de gobierno dividido verticalmente (Colomer, 2007). En otras palabras, un sistema donde existe una distribución del poder institucional entre diferentes niveles de gobierno y autoridad: el gobierno central, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales. En el federalismo se realiza una delegación de facultades desde el gobierno central hacia las instancias subnacionales y, por lo tanto, es factible hablar de la existencia de una soberanía compartida entre los distintos niveles de gobierno (Hueglin y Fenna, 2006, Abal Medina, 2010). De esta forma, este sistema se diferencia de los gobiernos unitarios y su concentración del poder en la esfera nacional, caracterizándose por una desconcentración de funciones y una repartición de competencias.

Pero ¿cómo y por qué se instauran los sistemas federales de gobierno? Al estudiarlos podemos distinguir distintos subtipos teniendo en cuenta dos grandes variables: el origen de los gobiernos federales y sus diferentes configuraciones institucionales (Abal Medina, 2010). En primer lugar, al analizar cómo surgen y se institucionalizan los federalismos, podemos señalar casos que, como el estadounidense, nacen de un acuerdo voluntario de distintas unidades autónomas que deciden ceder parte de su soberanía y conformar un gobierno central. Esta lógica de construcción de un federalismo es denominada en la literatura como *coming-together*. Por otro lado, pueden observarse casos en donde un sistema unitario comienza un proceso de desconcentración del poder y de cesión de poderes institucionales a unidades subnacionales. Dicho proceso se emprende con el objetivo de mantener la unidad nacional y contener el descontento de diversas regiones. Esta lógica de construcción de un federalismo es llamada *holding-together* (Stepan, 1999; Abal Medina, 2010). Conocer la manera en que se estructuraron los federalismos nos ayuda a entender sus mecanismos de distribución del poder, el peso de las diversas unidades subnacionales y los diferentes mecanismos existentes para compensar las desigualdades territoriales, económicas y poblacionales. Como veremos a lo largo del presente trabajo, dichos aspectos serán centrarles para comprender nuestro caso de estudio y responder a nuestra pregunta de investigación.

En segundo lugar, es posible identificar distintos tipos de federalismo teniendo en cuenta su división institucional de poderes. En este sentido, la literatura suele distinguir entre los federalismos denominados simétricos de aquellos llamados asimétricos. Dicha diferenciación se basa en el grado de heterogeneidad política (diferencias culturales, demográficas, sociales y económicas) o constitucional (asignación de distintos poderes constitucionales a los diversos gobiernos subnacionales) que presenta un sistema federal. De este modo, por un lado, podemos hablar de federalismos asimétricos cuando en ellos existen unidades subnacionales que concentran importantes porcentajes de la población, del producto bruto interno o que muestran particularidades lingüísticas y culturales relevantes. Por otro lado, también hablaremos de federalismos asimétricos cuando las distintas unidades presenten, por ejemplo, diferencias constitucionales en las competencias fiscales o en la capacidad de

diseñar e implementar políticas públicas. Por el contrario, y como se deduce de la explicación precedente, se suele hablar de un federalismo simétrico cuando todas las regiones poseen características y competencias similares (Abal Medina, 2010)

Ahora bien, al avanzar en el estudio de los Estados con estructuras de gobierno federal, consideramos fundamental profundizar en la relación entre federalismo y descentralización, ya que dichos términos suelen asemejarse y confundirse. Teniendo esta problemática en mente, Hueglin y Fenna (2006) distinguen entre el eje unitarismo-federalismo y el eje centralización-descentralización. Así, podemos afirmar que mientras los sistemas federales se caracterizan por una división constitucional de la soberanía, la descentralización describe la distribución del poder administrativo, legislativo, financiero y político (Abal Medina, 2010). De este modo, por descentralización concebimos la transferencia de capacidades, atribuciones o recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (Leiras, 2007). Sin embargo, es pertinente diferenciar distintas modalidades de descentralización. Por ejemplo, Falleti (2006) distingue entre la descentralización política, la administrativa y la fiscal. La descentralización política hace referencia a la existencia de instituciones de representación autónomas en las unidades subnacionales. Por descentralización administrativa se señala a la transferencia de la capacidad para diseñar e implementar políticas públicas. Por último, por descentralización fiscal se marca el traspaso de recursos financieros hacia los gobiernos subnacionales, ya sea la capacidad de recaudarlos como la capacidad para decidir sobre el destino de estos (Falleti, 2004; Falleti, 2006). Como veremos a continuación, los procesos de descentralización suelen relacionarse con los procesos de desnacionalización de los sistemas partidarios, generando importantes impactos políticos en los sistemas federales de gobierno.

En definitiva, y como hemos mencionado en los párrafos precedentes, en un sistema federal, cada instancia de gobierno tiene sus atribuciones exclusivas y sus esferas de influencia distintivas. Sin embargo, dichos ámbitos institucionales deben compartir ciudadanos, problemáticas a solucionar e intereses divergentes. Esta situación tiende a forzar la cooperación, la generación de equilibrios institucionales y las negociaciones y los acuerdos entre las partes (Colomer, 2007). En un federalismo, los diversos niveles de gobierno están obligados a trabajar en conjunto y coordinarse para

llevar adelante políticas públicas más efectivas. En pocas palabras, un sistema federal para ser relativamente eficiente debe llegar a generar lo que Colomer (2007) llama cooperación multilateral.

3. El federalismo argentino

En este punto consideramos oportuno introducirnos en las especificidades de la República Argentina y las particularidades que presenta su sistema político a la hora de analizar las relaciones entre el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales. ¿Cómo se ha organizado el federalismo argentino? ¿Cómo se relacionan los distintos actores? ¿Qué tipo de equilibrios institucionales se han desarrollado? Éstos y otros interrogantes discutiremos a continuación.

La República Argentina es un Estado federal cuyas instituciones surgieron de las luchas intestinas que vivió el país durante el siglo XIX, dando como resultado altos grados de autonomía a las provincias. En relación con esto, puede afirmarse que estas instituciones congelaron un particular resultado político y fueron pergeñadas para limitar la hegemonía de la provincia de Buenos Aires y otorgarles mayor relevancia institucional a las provincias del interior del país. De este modo, Argentina puede categorizarse como un Estado multinivel, donde el gobierno central comparte el poder y coexiste con autoridades de distintas unidades subnacionales (Escolar, 2008). El federalismo argentino suele ser categorizado como un sistema federal asimétrico y centralizado, ya que, como hemos señalado en el apartado anterior, pocas provincias concentran la mayor parte de la actividad económica y el Gobierno nacional centraliza gran parte de la recaudación impositiva (Bonvecchi, 2013).

Así, en nuestro caso de estudio, comparten responsabilidades el Estado nacional, 24 unidades subnacionales (23 provincias y una ciudad autónoma) y aproximadamente 2.500 gobiernos municipales. Cada instancia de gobierno posee funciones y responsabilidades específicas (Cao, 2008). Como hemos resaltado, las provincias argentinas poseen grandes grados de autonomía y tienen importantes competencias en cuestiones políticas, judiciales, electorales y fiscales. En particular, la Constitución Nacional establece que éstas conservan todas las competencias que no son

expresamente delegadas al gobierno federal. Como señala Bidart Campos (1993:117), esto indica que “para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal, es la excepción”. Sin embargo, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que permitió desplegar distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de la historia. Actualmente, el gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior y defensa. En cambio, hay competencias compartidas en varios sectores, entre ellos la administración de justicia, la educación primaria y secundaria y la seguridad social.

Las provincias conservan poderes significativos, ya que tienen el derecho de adoptar sus constituciones propias y de establecer gobiernos representativos, que consisten en gobernadores y legislaturas electas a partir de reglas electorales propias y en un poder judicial designado localmente. Asimismo, retienen el derecho de imponer y recaudar algunos impuestos, tienen a su cargo la iniciativa en las políticas públicas locales y de controlar la implementación de las nacionales (Benton, 2003:109). Las administraciones provinciales pueden, asimismo, contraer préstamos y emitir bonos, crear sus propias empresas de servicios públicos, industrias y bancos y son responsables de crear y financiar a los gobiernos municipales. Finalmente, como los gobernadores (o los líderes de los partidos provinciales) tienen el control no sólo de la nominación y de los procesos electorales locales, sino también de la selección y comportamiento de los legisladores nacionales provenientes de sus provincias, aquellos conservan una enorme influencia en la arena nacional (De Luca et al., 2002; Jones et al., 2002 y Spiller y Tomassi, 2008). En consecuencia, las provincias son actores centrales en el Congreso argentino lo que les otorga un significativo peso político y partidario a los líderes provinciales. Por este motivo, consideramos relevante explicar los rasgos del poder legislativo argentino a nivel nacional y el rol que juegan los gobernadores en el mismo.

El Congreso argentino está compuesto por dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. El mismo es un ejemplo de un bicameralismo simétrico, donde ambas cámaras gozan de competencias similares. Esta situación, refuerza la necesidad de una cooperación vertical entre el Estado central y los estados provinciales

y, al mismo tiempo, una cooperación horizontal entre los distintos poderes republicanos (Colomer, 2007).

La Cámara de Senadores, o cámara alta, es un elemento institucional muy frecuente en los sistemas federales. La misma responde a una lógica de representación territorial y suele brindar un número fijo de legisladores por unidad subnacional. En el caso argentino, la Constitución nacional instituye que todas las provincias tienen igual representación en el Senado nacional. Así, desde la reforma constitucional del año 1994, la Cámara de Senadores está compuesta por 72 miembros (3 senadores por provincia). Antes de dicha reforma, cada distrito estaba representado por 2 senadores. Por el contrario, la Cámaras de Diputados, o cámara baja, suele representar al conjunto de los ciudadanos de un país. En la actualidad, la Cámara de Diputados de la República Argentina está conformada por 257 legisladores elegidos en distritos plurinominales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) por períodos de 4 años. Siguiendo el artículo 45 de la Constitución, los diputados nacionales se reparten según el tamaño de la población de cada unidad subnacional, número que debe actualizarse luego de cada censo nacional. Sin embargo, este reajuste no se ha producido desde el año 1983, lo que genera una desigual representación entre las distintas provincias.

En este punto creemos necesario profundizar ya que consideramos imposible comprender la dinámica política de la República Argentina y responder a nuestra pregunta de investigación, sin tener en cuenta la estructura de representación que poseen las dos Cámaras Legislativas. En ellas se observa una elevada sobrerrepresentación de las provincias más chicas y un importante grado de subrepresentación de las provincias más densamente pobladas⁶. Para el caso de la Cámara de Diputados, este *malapportionment* tiene su origen en la modificación de la Ley Electoral llevada adelante durante la dictadura militar(1976-1983) que concedió un número mínimo de cinco diputados a las provincias, más allá de su población, lo que aumentó el peso y la importancia institucional de las provincias menos pobladas (Tula y De Luca, 2001). Para el caso de la Cámara Alta, esta situación se agrava con la reforma constitucional de 1994, que eleva el número de senadores por distrito de dos a tres. De

⁶ Se define sobrerrepresentación o *malapportionement* como “la discrepancia entre el porcentaje de bancas legislativas y el porcentaje de población en cada unidad geográfica” (Samuels y Snyder, 2001: 652).

esta forma, las provincias menos pobladas, al estar sobrerrepresentadas en los órganos de institucionales de representación, tienden a recibir, proporcionalmente, mayores beneficios económicos por parte de los gobiernos nacionales (Benton, 2003). Esta configuración institucional coloca a los líderes de las provincias de menor densidad poblacional en una posición política de mayor centralidad relativa.

Esta circunstancia se ve complementada por el gran peso que tienen los gobernadores en la política argentina. Todos los gobernadores argentinos manejan importantes recursos políticos, institucionales y económicos que los convierten en actores políticos de gran relevancia. Debido a esta situación, mucho se ha estudiado su rol en el sistema político y partidario argentino (Calvo y Abal Medina, 2001; Jones, 2001; Jones et al., 2002; De Luca et al., 2002; Calvo y Micozzi, 2005; Malamud y De Luca, 2005; Gervasoni, 2010 y 2010b; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Abal Medina, 2011; González 2013). Distintos trabajos han señalado múltiples aspectos para explicar el importante peso político de los líderes subnacionales. Entre las diferentes explicaciones, se suele destacar, en primer lugar, que los gobernadores tienden a manejar institucionalmente los partidos políticos provinciales, convirtiéndose, de esta forma, en actores centrales en el proceso de selección de candidatos locales y nacionales (Jones, 2001). Esto se asocia a las reglas electorales argentinas, las cuales les conceden a los líderes provinciales gran poder de decisión (Jones et al., 2002). Esta situación, tiende a generar una relación de subordinación de los legisladores nacionales respecto a los líderes provinciales (Morgenstern, 2004; Spiller y Tomassi, 2008). En segundo lugar, se resalta que los gobernadores ostentan importantes atributos en el manejo de políticas públicas, ya sea en materia de servicios públicos, servicios sociales, educación o salud. Esta característica se incrementó a partir de los importantes procesos de descentralización que comenzaron durante la última dictadura militar y se extendieron con la Ley 23.548 de coparticipación federal de 1988, sus modificaciones y con las reformas que se llevaron adelante en los años noventa.

Entonces, ¿qué tipo de descentralización se llevó adelante en Argentina? Según Falletti (2004) en los años noventa se impulsó una descentralización administrativa, relegándose a un segundo plano la descentralización fiscal y la descentralización política (Falletti, 2004; Falletti, 2006). Esta situación, generó un doble proceso. Por un lado, la

delegación de nuevas atribuciones en materia de salud, educación, seguridad, entre otras tantas generó un reforzamiento del peso político e institucional de los gobernadores argentinos debido a sus mayores responsabilidades en materia de políticas públicas (Cao, 2008; Falletti, 2006). Por otro lado, la mencionada descentralización administrativa sin los suficientes fondos fiscales incrementó las dificultades económico-financieras de las jurisdicciones subnacionales (Falletti, 2004). Esto, como veremos a continuación, provocó fuertes impactos en el sistema partidario nacional, provincial y local, en la relación entre las distintas instancias gubernamentales, así como también, en la calidad de las políticas implementadas a nivel territorial.

De este modo, los procesos de descentralización han sido estudiados en relación con los efectos que generan en los sistemas de partidos políticos (Chhibber y Kollman, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Alessandro, 2009). Por ejemplo, Chhibber y Kollman (2004) afirman que los procesos de descentralización impactan en los sistemas partidarios, pudiendo producir procesos de desnacionalización. Según los autores, al poseer los gobiernos provinciales mayores recursos, facultades y competencias, los votantes van a tener mayores incentivos para centrar sus preferencias en los candidatos de dichas arenas electorales. De esta forma, a la hora de decidir su voto, los electores tienden a dejar en un segundo plano los ámbitos nacionales y sus candidatos. En sentido similar, Calvo y Escolar (2005), afirman que durante los períodos de descentralización aumentan las tendencias localistas y el número efectivo de partidos políticos. Por el contrario, durante los períodos de centralización, disminuye la importancia de las políticas públicas localistas y con ellas también se reducen las tendencias a la desnacionalización partidaria y al aumento del número de partidos.

Sin embargo, matizando esta línea argumentativa, Alessandro (2009) señala que los procesos de descentralización administrativa que no son acompañados con procesos de descentralización fiscal, o complementados con los correspondientes recursos financieros, no necesariamente producen procesos de territorialización partidaria. Esta situación es explicada por la necesidad de fondos y la dependencia financiera que se generaría en los gobiernos provinciales, lo cual impediría toda estrategia localista. Efectivamente, según este autor, el grado de territorialización partidaria se relacionaría con las diferentes posibilidades de que gozaran los líderes provinciales para separar la

competencia provincial de la nacional. Para explicar estas disímiles posibilidades, destaca la importancia de los recursos fiscales y suma distintos elementos a la argumentación de Chhibber y Kollman (2004). Sobre todo, se centra en las posibilidades de las élites políticas provinciales de generar estructuras partidarias autónomas y separadas de los partidos nacionales. De esta forma, deja de centrarse en los electores y sus percepciones sobre la importancia de las políticas públicas llevadas a cabo por cada instancia de gobierno. Sea como fuere, esta literatura remarca la importancia de los recursos propios con los que cuentan las provincias, ya que ellos podrían ser fundamentales para comprender los disímiles compartimientos de los gobernadores a lo largo del tiempo y en distintos distritos. Entendemos que las jurisdicciones provinciales con más recursos económicos propios tendrían más posibilidades de construir estructuras partidarias locales y mostrar mayor autonomía de los líderes nacionales (Gandulfo, 2011). Sin embargo, esta situación no sucede siempre, sino que tiende a producirse cuando las fuerzas nacionales pierden acompañamiento en la opinión pública, tornándose atractivo separar las competencias y resguardar las esferas subnacionales (Leiras, 2010).

4. Características de la coparticipación federal de impuestos

Como puede observarse, los recursos que tienen las provincias pueden llegar a ser relevantes a la hora de entender sus posicionamientos políticos con relación a los gobiernos nacionales. Distintos trabajos han estudiado la importancia de los fondos nacionales para la conformación de coaliciones multinivel (Gervasoni, 2010; Bonvecchi y Lodola, 2011). En la República Argentina, los gobernadores gozan de una gran cuota de poder, pero debido a los procesos de descentralización y a falencias financieras estructurales, deben negociar continuamente con el Ejecutivo nacional para obtener los recursos suficientes para llevar adelante sus múltiples responsabilidades en materia de políticas públicas. Este punto tiende a ser utilizado por los presidentes, quienes concentran un gran número de facultades y conservan un poder institucional elevado, pero, como vimos, no suelen manejar los contingentes legislativos del Congreso nacional. Para lograr que se aprueben sus proyectos y, de este modo, poder implementar su agenda en la política nacional, los presidentes deben obtener el apoyo

legislativo de los jefes provinciales. A cambio, el gobierno central otorga beneficios fiscales y apoyos presupuestarios a las provincias. Estos recursos son cada vez más necesarios para las provincias debido a los mencionados procesos de descentralización. En resumidas cuentas, las mayorías parlamentarias se construyen como resultado de múltiples intercambios entre los líderes nacionales y los líderes provinciales (Jones y Hwang, 2005), y para ello, los recursos fiscales juegan un papel destacado.

Ahora bien, ¿qué papel juega la coparticipación federal de impuestos? Para responder a esta pregunta, consideramos oportuno retomar el trabajo de Bonvecchi y Lodola (2011). Estos autores nos dicen que a mayor discrecionalidad en el otorgamiento de fondos fiscales, mayor será la posibilidad y capacidad de los líderes nacionales de utilizar estas herramientas financieras para construir y consolidar coaliciones con los gobernadores. Esta situación, marca una diferencia con los efectos políticos que genera la coparticipación federal de impuestos. La misma al estar basada en una fórmula fija y ser distribuida de manera automática, pierde importancia como instrumento político para los presidentes y no puede ser utilizada para la construcción de coaliciones electorales como sí lo son los fondos discrecionales (Bonvecchi y Lodola, 2011). En otras palabras, estamos en condiciones de afirmar que la coparticipación federal de impuestos termina funcionando como un recurso propio de las provincias. De esta forma, el modo en que se reparte este impuesto podría ser una de las posibles explicaciones de los disímiles comportamientos de los actores subnacionales del sistema político argentino.

5. Relevancia política y gubernamental de los municipios argentinos

En este apartado, examinamos la relevancia política y gubernamental que han ido adquiriendo los municipios argentinos. Como puede observarse, la literatura se ha dedicado fuertemente al análisis de la relación entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales de Argentina. Sin embargo, se ha analizado en mucha menor medida el comportamiento y las características de los municipios (Gandulfo, 2018). Algunos trabajos han estudiado distintos aspectos de la competencia electoral a nivel municipal, investigando las perturbaciones que implicó la inclusión de listas colectoras (Del Cogliano y Prats, 2015) o indagando sobre los efectos de las primarias en la política

electoral de los municipios bonaerenses (Clerici et al., 2016). También se ha estudiado el impacto de la autonomía financiera de los municipios en la autonomía política de los intendentes (Gandulfo, 2018). Sin embargo, poco se ha dicho sobre los efectos de las dinámicas fiscales federales, en general, o de la coparticipación federal de impuestos, en particular, sobre la capacidad de gasto y de generación de políticas públicas que tienen los municipios. Por lo tanto, la presente tesis colma una laguna importante en el acervo de trabajos de investigación sobre federalismo fiscal.

La relevancia académica del ámbito municipal es aún mayor dado que en los últimos años se ha producido una jerarquización de los liderazgos locales y se ha señalado la mayor importancia de los municipios como prestadores de servicios a los ciudadanos (Annunziata, 2015). Así, a lo largo de las últimas décadas, los municipios también han ido adquiriendo nuevas y mayores responsabilidades en materia de políticas públicas (Cravacuore, 2007), escenario que ha generado un aumento de la relevancia política de los líderes locales. Esta situación parece ser particularmente notoria en nuestro caso de estudio, la provincia de Buenos Aires, en donde los líderes municipales han encabezado candidaturas nacionales y se han convertido en actores políticos de referencia nacional.

Sin embargo, ese mayor peso político de los intendentes no parece haber sido acompañado por significativos cambios institucionales. Por un lado, Buenos Aires, en contra de lo que establece la Constitución Argentina en su artículo 123, aún no ha instaurado la autonomía municipal, a pesar de haber reformado su constitución en el año 1994 (Iturburu, 2000). Creemos que éste es un factor de gran impacto sobre la administración municipal y las competencias de los municipios bonaerenses, y un aspecto que debe ser tenido en cuenta en nuestra investigación. Por otro lado, observamos un proceso de descentralización informal de competencias en materia de políticas públicas hacia los municipios. Descentralización informal que no ha sido usualmente acompañada de las correspondientes transferencias de recursos fiscales (Cao, 2008). Entonces, se aprecia cierta desproporción entre las nuevas funciones y obligaciones municipales y los recursos que los gobiernos locales poseen (Cao, 2008). Nuevamente, esta situación redundará en un impacto negativo en las cuentas presupuestarias de los gobiernos locales y genera que los recursos propios de los

municipios también sean relevantes a la hora de explicar los posicionamientos políticos de los intendentes (Gandulfo, 2018).

En analogía con lo dicho respecto de la relación del presidente con los gobernadores, el vínculo del gobierno provincial con los intendentes también está condicionado por los grados de discrecionalidad para el otorgamiento de fondos fiscales. Así, creemos que tanto los recursos recaudados por los municipios como aquellos que son coparticipados por la provincia serán elementos relevantes a la hora de explicar la posibilidad que tendrán los municipios de responder satisfactoriamente a las nuevas demandas y responsabilidades que les han sido asignadas.

6. Marco teórico para el análisis del impacto de la coparticipación federal de impuestos en el nivel municipal

Podemos entonces resumir del siguiente modo la literatura disponible sobre nuestro problema de investigación. El federalismo argentino surgió y se institucionalizó a partir del acuerdo voluntario de un conjunto de territorios provinciales, preexistentes, que cedieron parte de su soberanía para conformar un gobierno central (modelo *coming-together*). Esta circunstancia histórica dota a la institucionalidad resultante de ciertas particularidades: es un federalismo asimétrico, con grandes desigualdades territoriales, económicas y poblacionales entre las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, pero con un estado central fuerte centrado en la figura del presidente. Argentina tiene un bicameralismo simétrico, donde las dos cámaras ostentan similares facultades legislativas y en las cuales se refleja una importante sobrerrepresentación de las jurisdicciones de menor peso poblacional y económico (en mayor medida en el Senado que en la Cámara de Diputados). Ello fuerza la necesidad de una cooperación vertical entre el presidente y los gobernadores, quienes hacen valer su peso legislativo para contrarrestar el importante control fiscal del gobierno federal.

En los años noventa en Argentina se impulsó una fuerte descentralización administrativa, relegándose a un segundo plano la descentralización fiscal y política, generando de este modo gigantes con pies de barro: se reforzó el peso político e institucional de los gobernadores, pero no se los dotó de los suficientes fondos fiscales

para llevar a cargo las políticas públicas a su cargo. Ello tensionó la dinámica de la cooperación intergubernamental e incrementó las dificultades económico-financieras de las jurisdicciones subnacionales. Por ello, a pesar de su gran cuota de poder, los gobernadores deben negociar constantemente con el Ejecutivo nacional para obtener los recursos suficientes para llevar adelante sus múltiples responsabilidades en materia de políticas públicas.

En este contexto, las reglas que regulan los recursos fiscales juegan un papel destacado en la determinación del capital político y en el aseguramiento de la gobernabilidad de todos los actores subnacionales. La coparticipación federal, al estar basada en una fórmula fija y ser distribuida de manera automática, pierde importancia como instrumento político para los presidentes, ya que no puede ser puesta en juego para la construcción de coaliciones electorales. En este sentido, la coparticipación federal de impuestos termina funcionando como un recurso propio de las provincias, pero también como la principal base de sustentación sobre la cual gobernadores e intendentes construyen sus actos de gobierno. En este marco, es fundamental asegurar un mínimo de fondos de distribución automática para asegurar la gobernabilidad del conjunto de los actores gubernativos subnacionales, en particular, de los intendentes.

La presente investigación tomará en cuenta todo lo anterior para responder nuestra pregunta de investigación, que plantea solventar en qué medida la desventaja fiscal relativa de la Provincia de Buenos Aires respecto del resto de distritos subnacionales afectó el caudal de ingresos y, por tanto, la capacidad de gasto de los municipios bonaerenses. El estudio se centrará, en particular, sobre los municipios rurales de dicha provincia.

CAPÍTULO 3. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (1983-2015)

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo presentar el desarrollo histórico del régimen de coparticipación federal de impuestos de la República Argentina. A los fines de nuestra investigación, nos centraremos en los cambios acontecidos en el mismo a partir del retorno democrático en el año 1983 y en los principales efectos que dichas transformaciones han generado en los recursos que obtiene la Provincia de Buenos Aires hasta el año 2015. Así, en primer lugar, analizaremos la legislación con la que se contaba al comienzo del período. Para dicho fin, nos retrotraeremos a los principales cambios que se habían producido en la década del setenta y comienzos de la década del ochenta. Específicamente, se estudiarán los lineamientos más relevantes de la Ley 20.221. En segundo lugar, nos concentraremos en el período 1985-1987, el cual, como veremos a continuación, puede categorizarse como un momento de transición y vacío legal. Por último, en tercer lugar, estudiaremos el período que comienza en el año 1988 con la sanción de la ley 23.548 y las sucesivas modificaciones que se han ido incorporando. En este último apartado, se realizará una referencia especial al Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y a la consolidación del régimen de coparticipación federal de impuesto que implicó la reforma constitucional de 1994.

Antes de comenzar con el análisis de los tres períodos señalados, creemos necesario marcar algunos aspectos generales del régimen de coparticipación de impuestos argentino. El mismo fue instituido en el año 1935. Hasta ese momento, no existía un régimen que legislara sobre las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, basándose la distribución de fondos en lo establecido por la Constitución Nacional del año 1853 (Porto, 2003; Bonvecchi y Lodola, 2009). Sin embargo, el contexto de restricciones económicas producto de la crisis del sector externo argentino a comienzos de la década del treinta y la consiguiente reducción de los montos recaudados por parte del Gobierno nacional por impuestos al comercio exterior, impulsó importantes transformaciones y la necesidad de establecer esta nueva legislación. Así, en el año 1935 el Gobierno nacional llevó adelante un reordenamiento

del sistema tributario, buscando la optimización del mismo y la supresión de problemas de doble imposición (Porto, 2003). Desde entonces, el régimen de coparticipación centraliza los impuestos recaudados por el Gobierno nacional y posee dos instancias de distribución: una distribución primaria entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales y una distribución secundaria que establece los porcentajes que reciben las distintas provincias (Bonvecchi y Lodola, 2009). Desde el año 1935 a la fecha, a pesar de que se han mantenido estas dos instancias, el sistema ha sufrido importantes transformaciones. En este sentido, se han incluido o excluido diversos impuestos, así como también se han modificado los porcentajes tanto de la distribución primaria como de la secundaria (Bonvecchi y Lodola, 2009). A continuación, nos concentraremos en el período 1983-2015, subrayando cómo las diferentes reformas han impactado en los recursos bonaerenses.

2. Últimos años de vigencia del primer régimen global de coparticipación (Ley 20.221)

A comienzos de la década del ochenta nos encontramos con un sistema de coparticipación que había ido cambiando a lo largo de las décadas pero que se había logrado consolidar y regía desde 1935 a través de distintas leyes. En este contexto, el 10 de diciembre de 1983 asumió la presidencia de la Nación el Dr. Raúl Alfonsín, quien, como máximo dirigente de la Unión Cívica Radical, había obtenido la victoria con el 51,7 % de los votos en las elecciones presidenciales que se llevaron adelante el 30 de octubre de ese mismo año. Poco antes del retorno democrático y de la asunción del presidente, el gobierno de facto encabezado por Reynaldo Bignone había prorrogado por un año la vigencia de la Ley 20.221, la cual establecía el régimen de coparticipación federal de impuestos y vencía originalmente el 31 de diciembre de 1983.

La Ley 20.221 había sido establecida en el año 1973 y había significado una importante reforma en el marco institucional argentino. Constituyó en su momento el primer régimen global de coparticipación entre la Nación y las provincias, abandonándose de esa forma la utilización de diversas leyes parciales de distribución. En este sentido, en la mencionada legislación, se estableció un sistema único para distribuir todos los impuestos coparticipables, se simplificó notablemente el régimen

vigente y se instauró que los fondos coparticipables debían ser distribuidos en forma automática a las provincias (Porto, 2003). Esta novedad es fundamental para comprender la caracterización de la coparticipación, ya que su distribución automática por parte del ejecutivo nacional hace que dicho mecanismo fiscal pierda importancia como instrumento político para los presidentes y no pueda ser utilizada para la construcción de coaliciones electorales como sí lo son los fondos discrecionales (Bonvecchi y Lodola, 2011).

Asimismo, la Ley 20.221 implantó importantes modificaciones en la distribución primaria y secundaria de los recursos coparticipables. La distribución primaria hacia las provincias se fijó en el 48,5% del total recaudado. Por su parte, de ese total se diseñó una nueva distribución secundaria entre las distintas provincias. El cálculo de la misma tuvo en cuenta indicadores objetivos sobre las diferentes magnitudes poblacionales y de desarrollo socioeconómico de las diferentes jurisdicciones argentinas. Así, del total girado a los gobiernos subnacionales un 65% se repartiría teniendo en cuenta el peso de la población, un 25% por brecha de desarrollo (diferencia de riqueza de cada provincia en relación con el área más desarrollada del país) y un 10% por dispersión de población⁷. Estos indicadores se debían aplicar a los datos obtenidos en cada censo nacional y, por tanto, se actualizaban cada diez años aproximadamente. Por último, otro aspecto que debe destacarse de la Ley 20.221 es la creación del Fondo de Desarrollo Regional, al cual se le asignó el 3% de la recaudación total. Este Fondo debía financiar inversiones en infraestructura y diversos estudios para el desarrollo de las provincias (Porto, 2003).

A la hora de analizar los efectos de esta legislación sobre las arcas bonaerenses puede establecerse que a partir la reforma del año 1973 (y sus sucesivas modificaciones) la Provincia de Buenos Aires vio disminuida su participación. Así, en este período de tiempo Buenos Aires pasó de recibir el 34,2% de la distribución secundaria a obtener el 27,56% de los fondos girados por el Gobierno nacional a las provincias. De esta forma, nuestro objetivo de estudio cedió el 6,2% del total coparticipado entre las provincias (Porto, 2003). En un análisis más detallado podemos afirmar que al establecerse la distribución primaria en el 48,5% de lo recaudado y al recibir la Provincia de Buenos

⁷ “La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las Provincias de Baja Densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos” (Porto, 2003:32).

Aires el 27,56%, el porcentaje total que recibían las arcas bonaerenses estaba en torno al 13,37% de todo lo recaudado por el Gobierno nacional. Esta información es relevante para comparar y sopesar futuros cambios en la normativa.

De esta forma, el gobierno constitucional que había asumido el poder en diciembre del 1983 se encontró con la necesidad de discutir una nueva ley de coparticipación durante su primer año de mandato. Sin embargo, dicha situación no se produjo debido a la imposibilidad de generar los acuerdos necesarios entre los múltiples actores intervinientes y, al finalizar el año 1984, el régimen vigente caducó. A partir de este momento, y por primera vez en cincuenta años, nuestro país pasó a estar sin una norma que fijara las relaciones financieras entre el Gobierno nacional y las provincias (Porto, 2003).

3. Vacío legal y acuerdos transitorios (1985-1987)

En este punto ingresamos en nuestro segundo período de estudio. El mismo está signado por la inexistencia de una ley de coparticipación, la firma de acuerdos transitorios y el aumento de la discrecionalidad por parte del Gobierno nacional en el reparto de los fondos coparticipables (Porto, 2003). Durante el mismo, la existencia de acuerdos parciales y la ausencia de remisiones automáticas, sumado a una inflación mensual elevada, provocó que la discrecionalidad en la transferencia de los fondos por parte del Gobierno nacional infringiera beneficios o castigos considerables a las provincias (Cao, 2013).

El vacío legal producido por la pérdida de vigencia de la Ley 20.221 se extendió hasta la sanción del presupuesto correspondiente al año 1985. En ese momento, la situación se regularizó parcialmente y los fondos comenzaron a distribuirse según lo que indicaba la Ley de Presupuesto. Por lo tanto, es posible alegar que, desde el fin de vigencia de la Ley 20.221, la totalidad de los fondos transferidos a las Provincias pueden considerarse como Aportes del Tesoro Nacional (Porto, 2003).

Ante esta situación, se iniciaron diversas rondas de negociaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional y los poderes ejecutivos provinciales para la concreción de una nueva ley que estableciera reglas claras en el reparto de los fondos recaudados por el Gobierno

nacional. Ante la imposibilidad de una solución rápida al conflicto, en el año 1986 se firmó un “Convenio Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias”, el cual se realizó para aumentar un 11% el monto de las transferencias a las unidades subnacionales (Porto, 2003). Nuevamente, se lograron alcanzar acuerdos parciales, pero no soluciones definitivas al vacío legal existente. Finalmente, al no haber pautas, “entre 1986 y 1987 la distribución primaria y secundaria se ajustaban en un marco de negociaciones y fricciones permanentes” (CPCEPBA, 1992), donde las visitas de los distintos gobernadores al Ministerio de Economía de la Nación para informar de sus respectivas necesidades presupuestarias fueron prácticamente mensuales. Por otro lado, dichas necesidades, en un contexto macroeconómico muy delicado, no siempre eran cubiertas en su totalidad. El resultado fue, por tanto, muy discrecional y dependiente de la capacidad de negociación política de cada distrito.

Llegado este punto consideramos pertinente preguntarnos cómo impactaron estos acuerdos transitorios en los porcentajes de fondos girados a la Provincia de Buenos Aires. Según Porto (2003), entre los años 1985 y 1987 pueden observarse importantes transformaciones y una considerable redistribución de recursos desde esta provincia hacia otras jurisdicciones. En este corto período de tiempo, Buenos Aires perdió aproximadamente 10 puntos de coparticipación, es decir, un tercio de lo que tenía asignado en la Ley 20.221. Eso equivalía a un 60% menos de coparticipación *per cápita* con respecto al promedio del resto de las provincias argentinas (Porto, 2003).

Al analizarse la pérdida relativa de participación de la Provincia de Buenos Aires sobre el total de los fondos coparticipables entre las provincias, suelen presentarse múltiples interpretaciones. Entre ellas, resaltaremos dos de las más relevantes. La primera, apunta a las necesidades políticas del oficialismo nacional y su relación con el gobierno provincial. Entre 1983 y 1987, gobernaba la Provincia de Buenos Aires Alejandro Armendáriz quien formaba parte de la Unión Cívica Radical. En ese contexto, se suele relacionar la pérdida de puntos de coparticipación de la Provincia de Buenos Aires a las necesidades políticas del presidente Alfonsín y a su cercanía partidaria con Armendáriz. En este sentido, se suele argumentar que las autoridades de la provincia cedieron parte de su masa coparticipable para evitar conflictos entre el Gobierno nacional y los líderes opositores de las restantes provincias argentinas, muchos

pertenecientes al partido justicialista o a partidos provinciales (Iñiguez y Manzanal, 2011). Por otro lado, la segunda interpretación se centra en el período posterior a 1987. La misma asocia la pérdida de puntos de coparticipación a un intento del gobierno radical de perjudicar a un fuerte oponente político como era el gobernador bonaerense Antonio Cafiero (Iñiguez y Manzanal, 2011). Cafiero había sido electo gobernador el 6 de septiembre de 1987, era a su vez el presidente del Partido Justicialista y uno de los máximos candidatos en aquel momento a encabezar la fórmula presidencial de dicha fuerza política para las siguientes elecciones de 1989, lo que finalmente no ocurrió (Cafiero, 2011). Dejando las posibles especulaciones de lado, es factible afirmar que estos años pueden marcarse como el momento histórico en donde más claramente las reformas del federalismo fiscal argentino perjudicaron a la Provincia de Buenos Aires y agudizaron su desfinanciamiento (Cao, 2013).

Los conflictos relacionados con los mecanismos de redistribución de la coparticipación que se produjeron entre 1985 y 1987 generaron el consenso necesario para la sanción de una nueva norma legal que brindara cierta estabilidad. Sin embargo, finalmente “los sucesos de hiperinflación de 1989 y 1990 no permitieron una discusión parlamentaria o extra-parlamentaria seria del problema: sólo hubo tiempo para políticas que evitaran el colapso fiscal” (Porto, 2003:52). Así fue como en el marco de un crítico escenario macroeconómico, estallidos hiperinflacionarios, asonadas militares y un grave deterioro social pudo por fin asegurarse la firma de una nueva legislación (Cafiero, 2011). Sin embargo, dichas circunstancias serían poco deseables para un régimen que, a pesar de no haber sido pensado así, terminó teniendo una vigencia de tres décadas.

4. Diseño y aprobación del régimen vigente de coparticipación federal de impuestos (Ley 23.548)

Finalmente, el 7 de enero de 1988, en un contexto de debilidad política del Ejecutivo Nacional encabezado por Raúl Alfonsín y de una mayor fortaleza relativa de los gobiernos provinciales, se sancionó la Ley 23.548. Esta legislación fue pensada como un régimen transitorio que se extendería entre los años 1988 y 1989. Sin embargo, a diferencia de lo que había ocurrido con la ley aprobada durante el período anterior (Ley 20.221), en el cuerpo de la norma se estableció que la misma se prorrogaría

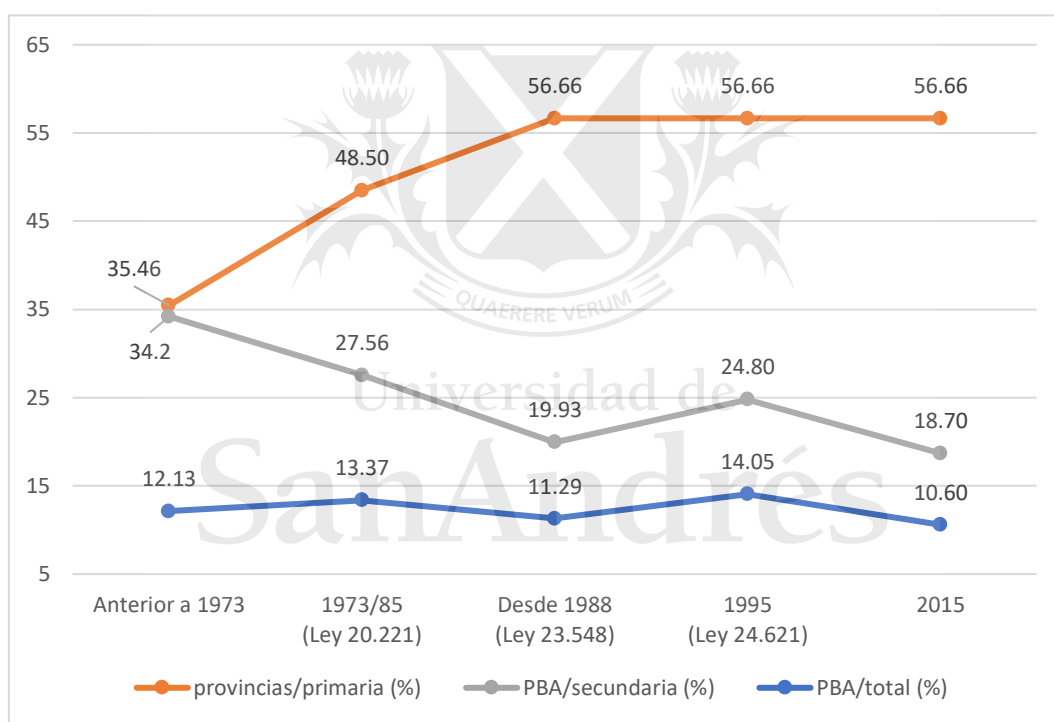
automáticamente en el caso de que el Congreso nacional no sancionara una nueva ley al cumplimentarse su plazo de vigencia, sanción que nunca sucedió. La Ley 23.548 constituye así la principal norma regulatoria del sistema federal de coparticipación. Al igual que su antecesora, establece un régimen único que incluye el grueso de la recaudación tributaria nacional. Se trata de una “ley convenio” que requiere de la adhesión expresa de cada provincia, al que ya han adherido todas mediante la sanción de las correspondientes leyes locales, incluyendo la Provincia de Buenos Aires (Ley provincial 10.650/88).

La denominada “masa coparticipable” (es decir, el acervo de tributos que deben regirse bajo este régimen) incluye todos los impuestos nacionales exceptuando los impuestos al comercio exterior, aquellos cuya distribución se prevea en regímenes especiales de coparticipación y los impuestos de afectación específica⁸. Una vez definida la masa coparticipable, la Ley 23.548 estipula un 56,66% de distribución primaria que debe enviarse a las provincias, quedando el resto para la Nación. Este número surgió de adicionar a la proporción que se había establecido en la Ley 20.221 (48,5%), el costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las unidades subnacionales en los años setenta y ochenta (8,16% de la masa coparticipable) (Porto, 2003). Asimismo, la legislación establecía un monto mínimo que las provincias debían recibir de la recaudación de los recursos tributarios a cargo de la Nación (34%) y regulaba por primera vez los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) fijando un límite al monto total a distribuir (1% del monto recaudado de impuestos coparticipables) y una mecánica para su distribución (Porto, 2003). A su vez, la Ley 23.548 estableció una distribución secundaria que intentaba revertir los desvíos más importantes que se habían ido acumulando en los años anteriores. Sin embargo, la crisis fiscal en la que estaban sumergidas algunas provincias y el posterior estallido económico provocado por la hiperinflación de la etapa 1989-1990 frenaron el intento de retornar a cierta normalidad distributiva (Porto, 2003).

⁸ Según esta definición, a lo largo del tiempo “todos los impuestos que cobra la nación (IVA, ganancias, impuesto al cheque, etc.) fueron haciéndose coparticipables, con excepción de: a) los relacionados con el sector externo (por ejemplo, las retenciones a las exportaciones); b) los previstos en otros regímenes (por ejemplo, la tasa estadística asignada al INTA) y, c) los que estén específicamente afectados a propósitos o destinos determinados (por ejemplo, el impuesto a los automóviles gasoleros que se asigna al sistema previsional)” (Cao, 2008:127).

Como mencionamos, la Ley 23.548 estableció una distribución secundaria con índices conformados políticamente en lugar de hacerlo con coeficientes objetivos (indicadores poblacionales, sociales o económicos) y actualizables regularmente como en la legislación anterior (Ley 20.221). Por la operatoria de dichos índices la Provincia de Buenos Aires vio disminuido su peso relativo tanto respecto de la reglamentación anterior (Ley 20.221), pasando de tener el 27,56% al 19,93% de la distribución secundaria (ver gráfico 1), como respecto del promedio de lo que recibe el resto de las provincias con la nueva ley (23.548) en términos *per capita* (ver tabla 1).

Gráfico 1. Porcentaje correspondiente al conjunto de provincias y a la Provincia de Buenos Aires en las distintas reformas del sistema de coparticipación federal (escenarios).



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Porto (2003) y MEPBA (2015 y 2016).

En resumen, en términos comparativos con otros distritos subnacionales la situación de la Provincia de Buenos Aires empeoró, a pesar de que el aumento del porcentaje de distribución primaria (de 48,50% a 56,66%) incrementara la masa coparticipable a distribuir entre todas las provincias y atenuara en términos absolutos esta caída. Al elevarse la distribución primaria para el total de provincias, el porcentaje

sobre la recaudación total que pasó a recibir desde entonces la Provincia de Buenos Aires se ubicó en el 11,29% del total, mientras que con Ley 20.221 esta cifra ascendía, como ya hemos mencionado, al 13,37%.

Tabla 1. Distribución secundaria de la coparticipación federal: comparativo entre los dos últimos regímenes legales, según coeficiente y ponderado por población

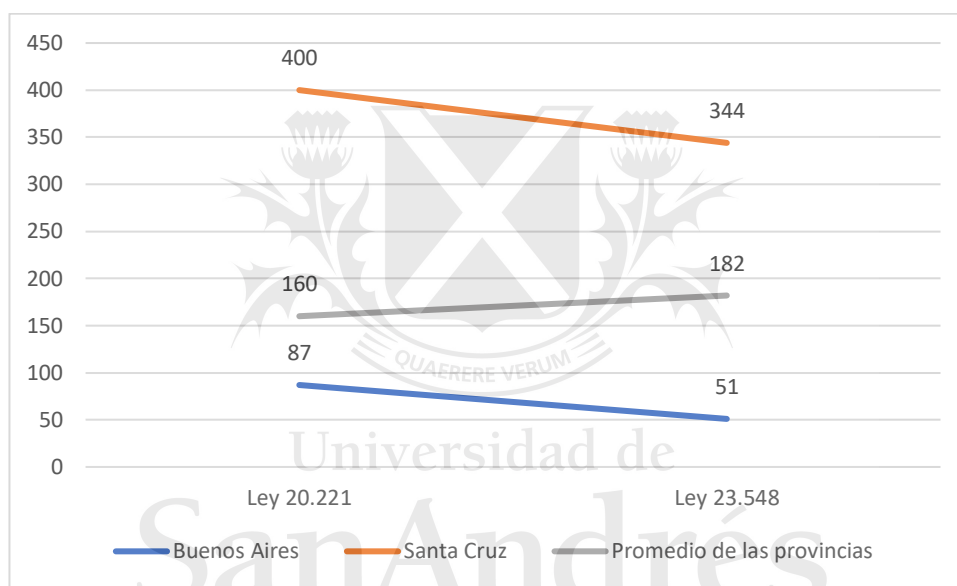
	Ley 20.221	Ley 23.548	Ley 20.221	Ley 23.548
	Coeficiente	Coeficiente	Per capita Promedio prov. = 100	Per capita Promedio prov. = 100
Capital Federal	-	-	37	-
Buenos Aires	27,99	19,93	87	51
Santa Fe	9,06	8,95	96	91
Córdoba	8,90	8,9	91	92
Mendoza	4,73	4,18	124	87
Chubut	1,86	1,58	200	150
Santa Cruz	1,44	1,58	400	344
La Pampa	1,80	1,88	214	226
Río Negro	2,29	2,53	155	165
Neuquen	1,72	1,74	186	178
Tierra del Fuego	-	-	300	-
San Juan	2,55	3,39	150	182
San Luis	1,75	2,29	175	267
Entre Ríos	4,56	4,89	111	135
Tucumán	4,55	4,76	112	122
Salta	3,75	3,84	145	145
La Rioja	1,72	2,08	200	317
Catamarca	1,93	2,76	200	332
Corrientes	3,79	3,72	163	141
Jujuy	2,21	2,84	192	173
Misiones	2,96	3,31	126	140
Chaco	4,13	5	113	178
Santiago del Estero	4,01	4,14	110	174
Formosa	2,29	3,65	140	308

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Porto (2003)

Esta fue la situación inmediatamente posterior a la aprobación del régimen de coparticipación en el año 1988. Si, como Porto (2003) propone y como muestra la tabla anterior, se toma el promedio de los ingresos *per capita* de los gobiernos provinciales

en 100, se observan jurisdicciones que claramente mejoran su situación relativa (como Catamarca, La Rioja, Formosa, San Luis, Chaco, Tucumán y Entre Ríos) y otros que la empeoran (como Mendoza, Santa Cruz, Chubut y Provincia de Buenos Aires). En un panorama general, como muestra el gráfico siguiente, el conjunto de provincias en promedio mejoró su situación relativa y se mantuvo una enorme distancia entre la provincia que más ingresos recibía en términos *per capita* en 1988 (Santa Cruz) y la que pasó a recibir menos con la ley en vigor (Provincia Buenos Aires).

Gráfico 2. Distribución secundaria de la coparticipación federal: comparativo entre los dos últimos regímenes legales y entre las provincias más y menos favorecidas en términos *per capita*.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Porto (2003)

Por otro lado, el sistema de coparticipación federal propuesto en 1988 obtuvo jerarquía constitucional en 1994 con ocasión de la reforma de la Carta Magna. Aprobada en agosto de ese año, la Constitución modificada prevé en su artículo 75.1, 2. y 3. que los tributos indirectos externos son nacionales (art. 75.1), los indirectos internos son concurrentes (art. 75.2) y los directos sólo en forma excepcional son nacionales (en principio corresponden a las provincias), por lo que deben ser coparticipables, excepto cuando tienen una “asignación específica” (art. 75.2, segunda parte). Por otro lado, la reforma previó en su la Disposición Transitoria 6ª que un nuevo “régimen de Coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 (...) será establecido

antes de la finalización del año 1996". La imposibilidad de lograr los consensos necesarios hizo que tanto desde 1988 (con la aprobación de una ley que se pensó transitoria) como desde 1996 (por mandato constitucional) un nuevo régimen siga pendiente. El mismo, sin embargo, no permaneció inalterado a lo largo de los años. Inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley 23.548 se produjeron modificaciones que afectaron significativa al reparto definitivo entre las provincias, lo cual consignamos en el siguiente apartado. Las mismas resultan pertinentes para comprender los efectos que la legislación tuvo sobre nuestro objeto de estudio.

4.1. *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense*

A partir del triunfo del Partido Justicialista en las elecciones a gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1987, comenzó a hacerse visible una demanda de tratamiento fiscal particular para el Conurbano Bonaerense que culminaría en 1992 con la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FCB)⁹. Dicho reclamo se basaba en la visión que la gobernación tenía respecto de la postergación relativa a la que la Nación había sometido al Conurbano en la Ley de Coparticipación de 1988. Los dirigentes provinciales, en sucesivos documentos, argumentaban que la responsabilidad de la grave situación social de ese territorio era compartida por todos los distritos provinciales ya que su población provenía en altos porcentajes de otras provincias (47%) y de terceros países (11%). Los principales problemas sociales que se identificaban eran una alta concentración demográfica, índices crecientes de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), un virtual colapso de los servicios y un progresivo aumento de la confrontación social (Danani, 1997)¹⁰.

El posterior proceso de aprobación de una ley que daría lugar a un fondo especial para paliar esta situación parece sugerir que su creación fue impuesta por el entonces

⁹ El FCB se refiere en un primer momento a diecinueve partidos bonaerenses (Berazategui, Quilmes, Avellaneda, Florencio Varela, Almirante Brown, Lanús, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Merlo, Moreno, Tres de Febrero, General Sarmiento, General San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), pero su cantidad se fue modificando al albur de las diferentes reformas legales y de la reconfiguración administrativa de algunos de ellos.

¹⁰ "Informe sobre la problemática estructural del Conurbano Bonaerense", coordinado por Oscar Rubino (asesor de la Gobernación) y diseñado en el marco de lo que se denominó "Plan Trienal 1989-1991" (Danani, 1997).

vicepresidente de la Nación Eduardo Duhalde (1989-1991) como condición para aceptar la candidatura a gobernador bonaerense por el PJ para las elecciones de septiembre de 1991 (Danani, 1997). En las mismas, Duhalde finalmente venció con un 46,26% de los votos. En este contexto, el proyecto de ley comenzó a ser discutido en el Congreso Nacional cuando no habían transcurrido aún cuatro meses de su asunción, siendo sancionado a los cinco meses de la misma en abril de 1992 (Ley 24073/92 de Reforma Impositiva). Esta legislación modificó parcialmente, pero de manera fundamental, el sistema tributario y en particular el impuesto a las ganancias, una de las principales fuentes del sistema de coparticipación. En lo referido específicamente al FCB, el texto aprobado fue el siguiente:

"Art. 40: Distribución de la recaudación del impuesto a las Ganancias:

- 10 % al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.
- 2% a refuerzo de la Cuenta Especial N° 550 del Fondo de Aporte del Tesoro Nacional (A.T.N.) a las Provincias.
- 4 % se distribuirá entre todas las jurisdicciones, excluida la de Buenos Aires, conforme al índice de NBI. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social.
- 84 % restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales, conforme a las disposiciones de los 3º y 4º de la ley 23.548".

La Ley de Reforma Impositiva (24.073) requirió para la implementación del FCB una Ley de la Provincia de Buenos Aires (11.247), en la que se estableció que el Poder Ejecutivo provincial sería el administrador y ejecutor de los programas sociales a financiar con dicho fondo. Esa cuenta especial sería administrada por una unidad ejecutora y su finalidad sería "financiar estudios, proyectos, obras y suministros que se requirieran para la ejecución de programas sociales de saneamiento, infraestructura urbana, salud, educación, seguridad, empleo, y todos aquellos compatibles con la reparación y garantía de los derechos humanos básicos"¹¹.

¹¹ Con esta regulación se amplió la cobertura del FCB a cuatro partidos más de lo establecido en la ley nacional 24.073 (un total de 23).

Tabla 2. Creación del FCB y principales reformas (1988-1996)

NORMA	FCB	ATN	NBI (SIN PBA)	SEGURIDAD SOCIAL	MASA COPARTICIPABLE
Ley 24.073/92	10% (sin límite)	2%	4%	-	84%
DNU 879/92	10% (sin límite)	2%	4%	20%	64%
Ley 24.621/96	10% (límite anual 650 mill. \$)	2%	4%	20%	64%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los textos legislativos.

Sin embargo, el art. 40 de la Ley 24.073 tuvo una muy breve vigencia ya que, a los pocos meses, en junio de 1992, fue reformado (DNU 879/92) asignando un 20% al Sistema de Seguridad Social (descuento no previsto en el texto anterior) proporción de fondos que sería deducida de la asignada con anterioridad a la Nación y las provincias en su conjunto, que pasó de recibir el 84% a obtener el 64%. Tres años y medio después, sin embargo, se estableció a través de la Ley nacional 24.621 que la participación del 10% de la Provincia de Buenos Aires, en lo referido al impuesto a las ganancias, tuviera un tope de \$ 650 millones anuales¹². El excedente de dicho monto sería distribuido entre el resto de las provincias quienes mantenían el 4% de lo obtenido por medio de este impuesto. Esta situación fue en principio provisoria, ya que en unos pocos meses debería haberse establecido un nuevo régimen de coparticipación para dar cumplimiento a la Disposición Transitoria 6ª de la Constitución nacional de 1994. En ella, se expresaba claramente que esta tarea debía concluirse “antes de la finalización del año 1996” (a esto último hace referencia específica la ley 24.621)¹³. Sin embargo, como se explica más adelante, la reforma tributaria prevista en la D.T. 6ª de la constitución nunca se implementó.

La cifra máxima de \$ 650 millones anuales asignada a la Provincia de Buenos Aires por la Ley 24.621 comenzó a operar a partir del año 1996 y al principio no produjo cambios significativos. En efecto, se repartió como excedente entre las restantes

¹² Por operatoria de la Ley de Convertibilidad (23.928/91), en ese momento \$ 650 millones equivalían a U\$D 650 millones.

¹³ La aprobación de la ley nacional 24.621/96 llevó a la aprobación de una nueva ley provincial (11.746/96) que derogó la anterior (11.247/92) creando una nueva unidad ejecutora para gestionar la cuenta especial de “Reconstrucción del Gran Buenos Aires” para obras de carácter social. Quedaron comprendidos en este programa 29 partidos del Conurbano bonaerense.

provincias una cantidad relativamente estable entre 1998 y 2001, que fue equivalente en promedio a \$ 214 millones anuales (MEPBA, 2015 y 2016). En el año 2002 el excedente cayó \$ 185 millones anuales debido a la recesión que sufría el país, pero comenzó a incrementar exponencialmente su vigor con motivo del crecimiento de la actividad económica que tuvo lugar a partir del año 2003.

Con el transcurso del tiempo (sobre todo a partir de la desvinculación del peso y el dólar en enero de 2002 y el crecimiento económico que se produce de 2003 en adelante), dicho tope nominal se tornó asfixiante para las cuentas de la Provincia de Buenos Aires, socavando en términos reales su porcentaje de coparticipación, a la vez que se beneficiaban con su excedente el resto de las jurisdicciones provinciales. A esto debe sumarse el 4% a distribuir por NBI que se había asignado a las restantes provincias con un criterio de compensación política al momento de la creación del FCB. En los hechos, se excluyó a la Provincia de Buenos Aires de la distribución de un porcentaje cercano al 14% de lo recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias, tributo de gran incidencia en la recaudación fiscal nacional y, por ello, en la masa coparticipable.

Todo ello se pone de relevancia con los cálculos que se pueden realizar respecto de la recaudación recibida por la Provincia de Buenos Aires en el año 2015 (MEPBA, 2015 y 2016). En dicho año, el distrito sólo recibió el 0,17% de la recaudación proveniente del art. 104 inc. b) de la Ley de Impuesto a las Ganancias (20.628) a pesar de que anteriormente estaba estipulado que su participación debía ser del 10%. Sólo la Provincia Tierra del Fuego ha recibido menos fondos por dicho concepto en el mismo año con motivo de su participación en el excedente de los \$ 650 millones anuales. Las dos provincias que mayores recursos recibieron en el año 2015, con motivo de dicho excedente fueron Santa Fe y Córdoba, cada una con 11%. Medido per cápita, cada santafecino recibió \$ 1.236, cada cordobés \$ 1.169 mientras que, a cada bonaerense le correspondieron sólo \$ 39. Cada año que pasa la diferencia de las restantes jurisdicciones con la Provincia de Buenos Aires se incrementa notoriamente.

Se produce así una paradoja: la creación del FCB (Ley 24.073/2) tuvo por objeto en su momento favorecer a la Provincia de Buenos Aires con un ingreso extra para que fuese destinado al desarrollo social de una zona particularmente deprimida (el Conurbano) pero al congelar el monto proveniente de la recaudado por el impuesto a

las ganancias se produjo el efecto contrario. La salida de la convertibilidad y la devaluación del peso argentino erosionaron progresivamente el valor del parámetro nominal utilizado originalmente. Participar del “excedente” previsto en el art. 104 inc. b) de la Ley 20.628 se ha tornado así, en 2015, más beneficioso que ser titular del FCB.

4.2. *Modificaciones en el sistema fiscal federal general desde 1991*

En 1991, la implementación del Plan de Convertibilidad (Ley 23.928/91) del presidente Carlos Menem implicó una vuelta a cierta normalidad macroeconómica y, como corolario, la consolidación de lo establecido por la Ley 23.548 como esquema básico de regulación de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. Sin embargo, inmediatamente desde la reforma tributaria nacional de febrero de 1991 se comenzó a recorrer un camino similar al de principios de los años ochenta, con una significativa cantidad de Leyes y Decretos del Gobierno nacional que de forma directa o indirecta modificaron lo establecido por dicho régimen (Porto, 2003).

Algunas implicaron un cambio en la distribución primaria a favor de la Nación, con pérdidas equivalentes para todas las Provincias, otras fueron detracciones antes de la distribución primaria sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector (generalmente el previsional) y otras fueron modificaciones del régimen fiscal federal en su conjunto (no solo al régimen de coparticipación) como la eliminación de tributos provinciales y municipales y reducción de la base imponible y las alícuotas de otros tantos. Por otro lado, durante este período el gasto de las administraciones provinciales aumentó en una importante magnitud por la descentralización de nuevas atribuciones en materia, principalmente, de salud y educación (Falleti, 2006). Ello sometió al régimen de coparticipación durante toda la década de los '90 a una permanente inestabilidad y a las provincias a una situación de crecientes restricciones fiscales (Porto, 2003).

En los turbulentos años posteriores a la crisis del 2001, el presidente Eduardo Duhalde llevó a cabo una serie de reformas tributarias (en particular, la introducción del impuesto a las operaciones bancarias y de las retenciones a la exportación de productos primarios) que a partir de 2003 empezaron a generar un creciente superávit fiscal. Así,

a partir de la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, el comienzo de un ciclo de fuerte crecimiento económico tuvo una incidencia muy positiva en la generación de recursos fiscales en general, y de recursos no coparticipables, en particular. Esta última categoría creció particularmente, además de por los mencionados instrumentos (impuestos especiales y retenciones a la exportación) por obra de una serie de medidas en materia de previsión social destinadas a recuperar para las arcas públicas los recursos traspasados a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en la reforma de 1994¹⁴. Este proceso culminó a fines de 2008 con la reestatización del sistema de jubilaciones y la aprobación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el seno del estado, cuando su recaudación generaba excedentes, éstos quedaban en manos del gobierno nacional, quien los utilizaba para financiar políticas públicas que se efectivizaban en los diversos territorios provinciales¹⁵. Así, a lo largo de las tres presidencias kirchneristas (2003 a 2015) se generó un progresivo aumento de los ingresos fiscales coparticipables, pero, sobre todo, un incremento proporcionalmente mayor de los ingresos de transferencia no automática¹⁶.

5. La desventaja relativa de la Provincia de Buenos Aires

Podemos concluir este capítulo, por tanto, remarcando que los diferentes regímenes de coparticipación federal de impuestos que se establecieron durante el actual período democrático (1983-2015) implicaron un progresivo deterioro de la

¹⁴ En el año 2006, el peso de los impuestos sin reparto automático a las provincias alcanzaba el 11,7% del total de ingresos fiscales y el 13,6% tributos recaudados por la nación (Cao, 2008:124).

¹⁵ Esta estrategia permitió a los presidentes del Frente para la Victoria no recurrir a acuerdos globales con los líderes provinciales, como le había ocurrido a los gobiernos anteriores: el último Pacto Fiscal lo había firmado Duhalde en el 2002 y no sería necesario convocar otro hasta 2017.

¹⁶ Las transferencias específicas a las provincias aumentaron, en términos reales, un 220% entre 2001 y 2009. “Durante este período los recursos tributarios totales percibidos por el gobierno nacional se elevaron de 44.584 millones de pesos en 2001 a más de 300.000 millones en 2009, implicando un incremento anual acumulativo, en términos constantes, del 10,4%. Es más, los recursos tributarios totales pasaron de representar el 16,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2002 al 27,2% en el 2009 (...) En este marco, el total de recursos nacionales destinados a las provincias creció considerablemente, pasando de 15.971 millones de pesos en 2001 a 101.529 en 2009, significando en términos reales un incremento del 105%. Sin embargo, la participación de las transferencias totales a las provincias sobre el total de ingresos tributarios, se mantuvo estable en promedio alrededor del 32,2% entre 2004 y 2009” (Basualdo, 2010:6-7).

magnitud de los fondos que recibe la Provincia de Buenos Aires en relación al resto de los distritos subnacionales del país.

Tabla 3. Regímenes de coparticipación (1973-1988).

FECHA DE APROBACIÓN	LEY	REFERENCIA	FECHA DE VENCIMIENTO	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
28/03/1973	Ley coparticipación	20.221	31/12/1983	Distribución automática
	Prórroga	23.030	31/12/1984	Distribución primaria todas las provincias = 48,50%
				Distribución secundaria: indicadores objetivos: 65% población, 25% grado de desarrollo y 10% densidad poblacional, actualizaban después de cada censo.
				Distribución secundaria PBA = 27,56%
				Crea el Fondo de Desarrollo Regional para todas las provincias (3%)
01/01/1985	Sin régimen por 1ª vez			
26/01/88	Ley coparticipación	23.548	Prórroga automática en ausencia de un régimen sustituto	Distribución diaria automática BNA
				Distribución primaria todas las provincias = 56,66%
				Distribución secundaria: Coeficientes fijos sin actualización.
				Distribución secundaria PBA = 19,93%
				ATN: 1%
			Adhesiones provinciales	PBA ley 10.650/88

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los textos legislativos.

El establecimiento del FCB, si bien en un principio compensó parcialmente la pérdida de ingresos generada por la aprobación de la ley 23.548, en el largo plazo aumentó la diferencia con el resto de los distritos. Efectivamente, el impacto de la creación del límite de \$650 millones anuales a lo recaudado por medio de la Ley del Impuesto a las Ganancias produjo una caída real de la coparticipación que recibe la Provincia de Buenos Aires más allá de lo propiamente establecido en la ley vigente (23.548). Dicha situación generó una transferencia de recursos fiscales desde esta

provincia hacia las restantes agravando la distribución secundaria original que ya era de por sí poco equitativa. Dicha situación, puede analizarse en un contexto ampliado de mayores o menores restricciones globales para el país y para el conjunto de los distritos (comparación pre y post 2001). Sin embargo, nuestra investigación se centra la situación comparativa de dicha provincia respecto del resto, teniendo en cuenta que el sistema fiscal federal en su conjunto ha atravesado circunstancias macro que modifican el contexto para todos los actores. Nuestro argumento es que una provincia donde habita el 38,9% de la población del país (CENSO 2010) y cuyo PBG corresponde al 36,8% del PBN tan solo recibe el 18,7% de la distribución secundaria, en una dinámica de empeoramiento progresivo debido a un crecimiento demográfico constante.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE NAVARRO (1983-2015)

1. Introducción

En el presente capítulo, nos concentraremos en los efectos de la evolución del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en nuestro caso de estudio: el Municipio de Navarro. A modo introductorio, en primer lugar, detallaremos algunos de los principales aspectos institucionales, demográficos, económicos y fiscales de la Provincia de Buenos Aires. Haremos particular énfasis en el análisis de las transformaciones que ha sufrido la Coparticipación Federal de Impuestos y sus respectivos impactos en los ingresos que percibe la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, describiremos los mecanismos de la coparticipación bonaerense, ya que los mismos son fundamentales para conocer los fondos que reciben los municipios. En segundo lugar, haremos una caracterización general del Municipio de Navarro, detallando sus principales aspectos demográficos, político-partidarios y fiscales. Particularmente, en este último punto, analizaremos los ingresos del Municipio de Navarro por fuente de origen y el porcentaje de coparticipación que el distrito recibe. Por último, en tercer lugar, observaremos los fondos coparticipables que recibió la Provincia de Buenos Aires en el período 2007 – 2015 y lo contrastaremos con lo que habría recibido en distintos escenarios hipotéticos. Dichos escenarios corresponden a las últimas dos leyes de Coparticipación Federal de Impuestos: la Ley 20.221/1973 prorrogada hasta 1985 y la ley en vigor, 23.548/1988, antes y después de la aprobación del Fondo de Reparación del Conurbano Bonaerense.

2. Caracterización de la Provincia de Buenos Aires y su posicionamiento en la lógica fiscal federal.

La Provincia de Buenos Aires es la unidad subnacional con mayor extensión territorial del país con 307.571 km² y concentra aproximadamente el 39% de la población argentina. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010 (INDEC) Buenos Aires posee una población de 15.625.084 habitantes. A su vez, debe destacar que dicha unidad subnacional constituye el principal polo económico de

la Argentina, ya que en el año 2012 concentraba el 48% de las industrias del país y generaba el 36% del PBI argentino (MEPBA, 2012). Estimaciones posteriores muestran que el peso del PGB de la provincia sobre el PBI nacional se había reducido a 32% en el año 2018 y que el PBI *per capita* de esta jurisdicción para ese mismo año era inferior a 10.000 USD, un tercio de la cifra registrada por el distrito más rico, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el doble del más pobre, Formosa (Muñoz y Trombetta, 2015)¹⁷.

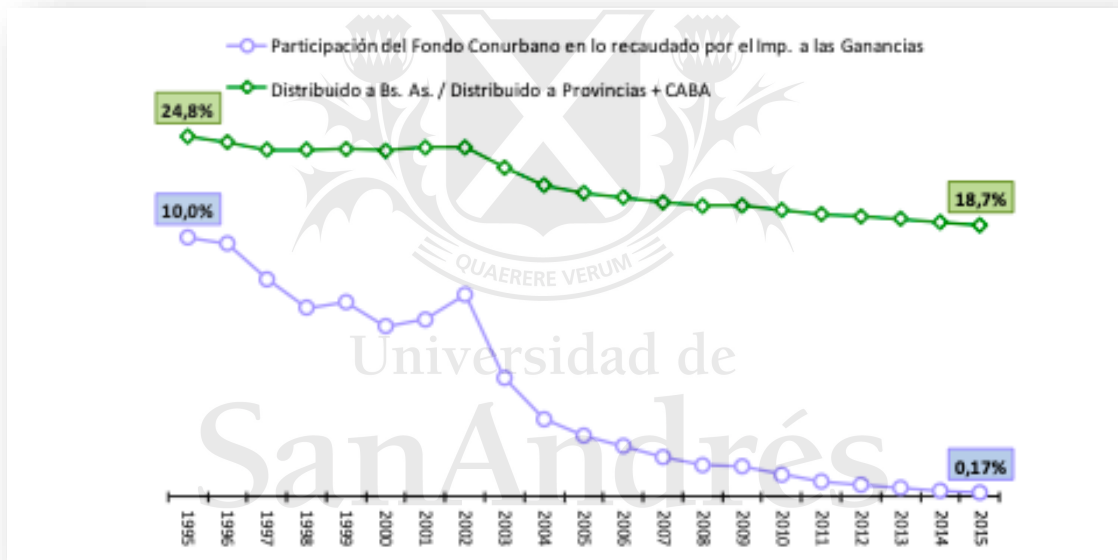
Como hemos mencionado en el capítulo precedente, la Coparticipación Federal de Impuestos es el principal mecanismo de distribución de fondos fiscales en nuestro país. Asimismo, hemos resaltado que con las distintas reformas que se han llevado durante las últimas décadas, la Provincia de Buenos Aires ha visto reducir el caudal de fondos recibidos y ha perdido numerosos puntos porcentuales en la distribución entre las distintas provincias (distribución secundaria). Ante esta situación, a comienzos de la década de los noventa se creó el Fondo del Conurbano con el objetivo de compensar la pérdida que había tenido la Provincia de Buenos Aires en la reforma llevada adelante a través de la Ley Nº 23.548. Esta legislación marcaba que dicho Fondo se conformaría por el 10% de lo recaudado por el impuesto a las Ganancias. Sin embargo, en el año 1995, ante el reclamo por parte de los restantes distritos, se estableció el congelamiento de la participación de la Provincia de Buenos Aires, fijándose un monto máximo de 650 millones de pesos para dicho distrito y se dictaminó que el excedente de esa cifra se distribuiría entre las restantes provincias según los coeficientes establecidos por la Ley Nº 23.548.

Esta situación generó que el Fondo del Conurbano terminara perjudicando a la Provincia de Buenos Aires. Al haber establecido para este distrito un tope máximo en pesos, la salida de la convertibilidad y el consecuente aumento de la inflación, la recuperación económica y la de los respectivos niveles recaudatorios a partir del año 2003 generaron un progresivo licuamiento de dicho tope respecto de lo que recibían las demás provincias, acentuándose la pérdida en los porcentajes de la distribución

¹⁷ En Argentina, no existe un sistema de información para comparar de manera homogénea la evolución económica de los veinticuatro distritos provinciales. El MECON dejó de publicar el PBG de las provincias en 1993 y las direcciones de estadísticas provinciales calculan el PBG con retraso y sin homogeneidad metodológica. Ante esta situación, Muñoz y Trombetta (2015) crearon un Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP) que arroja los resultados arriba mencionados para la Provincia de Buenos Aires en el 2018.

secundaria de recursos efectuado por la Coparticipación Federal de Impuestos (MEPBA, 2015). Esta situación se ve reflejada en el Gráfico 1, el cual muestra la tendencia a la baja de los montos distribuidos a la Provincia de Buenos Aires, así como también la notable caída del peso del Fondo del Conurbano sobre el total de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias para esta jurisdicción. Creemos que la discriminación en la distribución de recursos nacionales a través del mecanismo mencionado constituye el principal condicionante del financiamiento de la Provincia de Buenos Aires y posee un efecto negativo sobre los recursos municipales.

Gráfico 3. Evolución de la participación de la Provincia de Buenos Aires en la distribución de impuestos coparticipados y de asignación específica.



Fuente: Ministerio de Economía de la P.B.A. (2015).

En este sentido, y como demuestra la Tabla siguiente, durante nuestro período de estudio, se observa un aumento de la participación de los fondos propios, es decir, los recaudados por la propia Provincia de Buenos Aires en relación a los fondos que la misma recibe por la Coparticipación Federal de Impuestos. Así, en el año 2007 el porcentaje de fondos de origen nacional se ubicaba en el 46%, pasando dicho número a un 40% en el año 2015.

Tabla 4. Recursos tributarios de origen provincial y recibidos por coparticipación federal de impuestos en miles de pesos.

AÑO	RECAUDACIÓN PROVINCIAL	FONDOS RECIBIDOS POR COPARTICIPACIÓN FEDERAL	TOTAL	% DE FONDOS DE ORIGEN NACIONAL
2007	12.946.007	11.119.164	24.065.171	46%
2008	17.331.958	13.798.026	31.129.984	44%
2009	20.779.473	15.090.838	35.870.311	42%
2010	26.058.734	19.946.944	46.005.678	43%
2011	34.831.402	26.016.253	60.847.655	43%
2012	45.710.997	32.749.880	78.460.877	42%
2013	67.079.226	42.348.397	109.427.623	39%
2014	88.731.124	57.364.969	146.096.093	39%
2015	117.907.325	77.589.065	195.496.390	40%

Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos suministrados por la Dirección Provincial de Política Tributaria de la PBA, Arba y por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación.

Al momento de profundizar en las particularidades de la Provincia de Buenos Aires, debe destacarse la importante heterogeneidad entre los distintos municipios que la componen, tanto en relación a su peso poblacional como a su extensión territorial. Así, en la misma provincia se encuentran municipios que tienen más de un millón de habitantes y otros, como nuestro caso de estudio, con una población menor a los veinte mil habitantes (INDEC). Por otro lado, encontramos distritos con una extensión territorial menor a los 35 km² y otros con una superficie superior a los 13.000 km². Los contrastes y las divergencias internas también se observan al estudiar su distribución demográfica. En este sentido, la provincia presenta una importante concentración poblacional en los 24 distritos del Conurbano Bonaerense. En dichos distritos, habita casi el 64% de la población bonaerense (INDEC). Como puede deducirse, dicha concentración poblacional genera grandes efectos políticos, electorales y administrativos.

Sin embargo, creemos que, al momento de estudiar los heterogéneos municipios bonaerenses, no sólo hay que tener en cuenta su disparidad poblacional o territorial, sino también las diferentes realidades fiscales y los dispares recursos con los que los distritos cuentan. Estas diferencias pueden fundarse en los recursos propios que poseen

los distritos, aquellos que son recaudados por las propias administraciones municipales, o por los efectos de los recursos que provienen de otras jurisdicciones. En este sentido, nos interesa profundizar en los fondos que son girados hacia los municipios por medio de la coparticipación de la Provincia de Buenos Aires, ya que consideremos que la comprensión de sus particulares mecanismos de distribución son centrales para nuestra investigación.

La coparticipación bonaerense es un sistema de redistribución automática de fondos fiscales que tienen un doble origen: fondos recaudados por dicha dependencia e ingresos que recibe del Gobierno nacional. Así, los gobiernos municipales de la provincia reciben en concepto de coparticipación fondos provenientes de los siguientes impuestos: ingresos brutos no descentralizados al ámbito municipal, impuesto inmobiliario urbano, impuesto a los automotores, impuesto de sellos, tasas retributivas de servicios y Coparticipación Federal de Impuestos. Este sistema de coparticipación bonaerense fue establecido por la ley 10.559 del año 1987 y posteriormente modificado de forma parcial por las leyes 10.752 y 10.820. A través de la mencionada legislación, se instituye qué porcentaje se destina al funcionamiento de la provincia y cuál a los municipios (distribución primaria de recursos públicos). La Provincia de Buenos Aires destina el 16% de sus ingresos al funcionamiento de los municipios y 84% al del aparato estatal provincial. Del total de esos fondos, la distribución secundaria marca los criterios con los cuales se reparten los fondos entre los 135 municipios. La distribución secundaria de recursos se realiza por intermedio del Coeficiente Único de Distribución (CUD). El CUD está formado por tres regímenes: el 58% correspondiente al Régimen General (62% en función de la población, 23% se calcula por la inversa de la capacidad tributaria y 15% según superficie), el 37% correspondiente al Régimen de Salud (teniendo en cuenta las camas disponibles por perfil de complejidad y por porcentaje de ocupación, las consultas médicas en establecimientos con y sin internación, el número de egresos, el número de pacientes por día y número de establecimientos sin internación) y el 5% correspondiente al Régimen de Acción Social. Anualmente el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires actualiza el porcentaje de CUD que reciben los distintos municipios en función de la variabilidad de los factores anteriormente indicados. Como veremos a lo largo del presente apartado, la coparticipación provincial

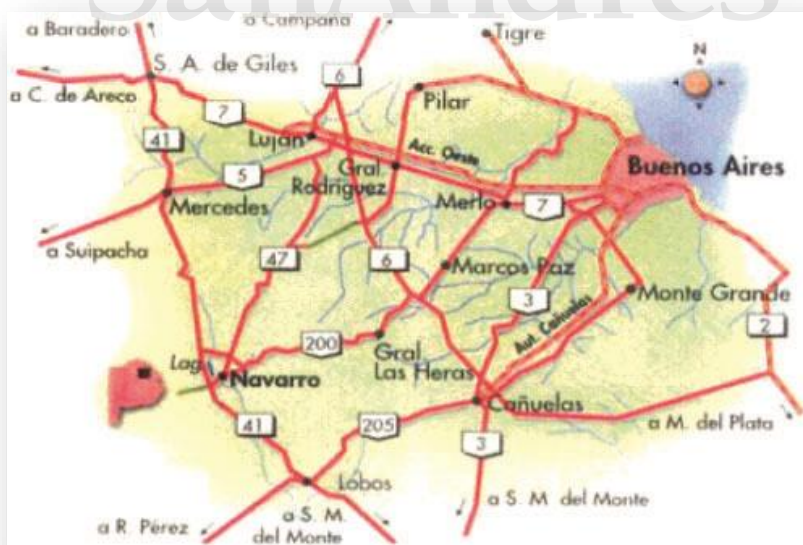
es un elemento fundamental para comprender las distintas realidades de los municipios bonaerenses y un aspecto central para entender el impacto que generan los fondos de la Coparticipación Federal de Impuestos en nuestro caso de estudio.

3. Caracterización general del Municipio de Navarro y estructura fiscal.

En el presente apartado realizaremos una caracterización general del Municipio de Navarro, detallando sus principales aspectos demográficos, político-partidarios y fiscales.

El municipio de Navarro se encuentra a aproximadamente 100 kilómetros de Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mismo está conformado por cuatro localidades: Navarro (ciudad cabecera), Villa Moll, Las Marianas y Juan José Almeyra y dos parajes, La blanqueada y Sol de Mayo. El municipio limita con Mercedes, General Las Heras, Lobos, 25 de Mayo, Chivilcoy y Suipacha. Su estructura institucional está conformada por un Juzgado de Paz, el departamento Ejecutivo (Intendente y su gabinete) y un cuerpo legislativo (Concejo Deliberante) compuesto por 12 concejales. Tanto el Intendente como los Concejales, son electos de forma directa por la población.

Ilustración 1. Mapa de Partido de Navarro (Provincia de Buenos Aires)



Fuente: Página web del Municipio de Navarro (www.navarro.gob.ar)

El sistema de partidos municipal puede describirse como un bipartidismo, asentado en la alternancia en el gobierno del Partido Justicialista (PJ) y el Partido Radical (UCR), con un Concejo Deliberante dividido entre esos dos mismos colores partidarios la mayor parte del tiempo, salvo por la presencia intermitente de un tercer partido. Desde el comienzo del último período democrático hubo nueve mandatos a intendente, cuatro de los cuales tuvieron el mismo signo partidario que la provincia (en una ocasión radical y en tres, justicialista). De los cinco mandatos del radicalismo, cuatro fueron ocupados por la misma persona (Alfredo Castellari), tres de forma consecutiva. Las últimas dos intendencias corresponden al justicialista Santiago Manggiotti.

Tabla 5. Resultados electorales al ejecutivo y al legislativos del Partido de Navarro 1983-2017 (Provincia de Buenos Aires)

AÑO	TIPO DE ELECCIONES	PARTIDO GANADOR	INTENDENTE/CANTIDAD DE CONCEJALES	PARTIDO PBA
1983	Ejecutivas	UCR	YAREGUI, Alberto	UCR
	Legislativas	UCR	8	
		PJ	3	
		PCN	1	
1985	Legislativas	UCR	4	
		FREJUDEPA	3	
1987	Ejecutivas	UCR	CASTELLARI, Alfredo	PJ
	Legislativas	UCR	4	
		FREJURE	2	
1989	Legislativas	UCR	3	
		FREJUDEPA	2	
		ALIANZA DE CENTRO	1	
1991	Ejecutivas	FEJUFE	MAGGIOTTI, Santiago	PJ
	Legislativas	FEJUFE	3	
		UCR	3	
1993	Legislativas	UCR	3	
		FEJUFE	3	
1995	Ejecutivas	FEJUFE	TEGLIA, Marta Beatriz	PJ
	Legislativas	FEJUFE	3	
		UCR	3	
1997	Legislativas	UCR	3	
		FEJUFE	3	
1999	Ejecutivas	ATJE	CASTELLARI, Alfredo	PJ
	Legislativas	COJUCA	3	
		ATJE	3	

2001	Legislativas	PJ		4	
		UCR		2	
2003	Ejecutivas	UCR	CASTELLARI, Alfredo		PJ
	Legislativas	UCR		3	
		PJ		3	
2005	Legislativas	UCR		3	
		FPV		2	
		UVN		1	
2007	Ejecutivas	UCR	CASTELLARI, Alfredo		PJ
	Legislativas	UCR		3	
		FPV		2	
		UVN		1	
2009	Legislativas	UCR		2	
		FPV		2	
		UVN		2	
2011	Ejecutivas	FPV	MAGGIOTTI, Santiago A.		PJ
	Legislativas	FVP		4	
		UDESOS		2	
2013	Legislativas	FPV		3	
		FPCS		2	
		FR		1	
2015	Ejecutivas	FPV	MAGGIOTTI, Santiago A.		Cambiamos
	Legislativas	FVP		3	
		CAMBIEMOS		3	
2017		UC		3	
		CAMBIEMOS		3	

Fuente: Elaboración propias en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Notas: PCN =Partido Conservador De Navarro; FREJUDEPA = Frente Renovador Justicialista; FREJURE = Frente Justicialista Renovador; FEJUFE = Frente Justicialista Federal; ATJE = Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación; COJUCA = Concertación Justicialista para el Cambio; UVN =Unión Vecinal de Navarro; UDESOS = Unión para el Desarrollo Social; FPCyS = Frente Progresista Cívico y Social; FR = Frente Renovador; UC = Unidad Ciudadana.

Respecto a los aspectos demográficos, el distrito cuenta con una población total de 17.054 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010 (INDEC) y ocupa un área territorial de 1.630 km². En relación con los municipios que componen la Región metropolitana de Buenos Aires, Navarro es un municipio con una cantidad de población relativamente baja. Al analizar la evolución poblacional del distrito, puede observarse un paulatino crecimiento en las últimas décadas, ya que en el censo del año 1991 la población ascendía a 8.862, pasando en el año 2001 a 11.562. A pesar de que la variación intercensal del Municipio en el último período (7,9%) fue

menor a la media provincial (13%), la localidad de Navarro crece 14,37 %, levemente por encima de dicho valor, mientras que las localidades del interior del municipio pierden población. Al indagar en el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dicho índice era de 5,4% en Navarro en el año 2010 mientras que el promedio provincial ascendía a 8,1%, según el censo de dicho año (INDEC).

A continuación, pasaremos a analizar la estructura fiscal general del Municipio de Navarro. Como hemos mencionado en el capítulo 1 de la presente tesis, nuestro objetivo general consiste en identificar algunas de las principales consecuencias que la Coparticipación Federal de Impuestos, y sus diversas modificaciones, ha generado en la provincia de Buenos Aires y su consiguiente impacto en la capacidad de gasto y de implementación de políticas públicas del Municipio de Navarro. Así, antes de comenzar con el análisis de la realidad económico-financiera de nuestro caso de estudio, consideramos necesario describir algunos de los conceptos y de las herramientas que utilizaremos a continuación. En este sentido, creemos pertinente explicar qué es lo que la literatura especializada entiende por recursos corrientes, cuáles de ellos son de jurisdicción municipal y cuáles de otras jurisdicciones, qué entendemos por gastos corrientes y qué por gastos en capital. Todos estos conceptos serán fundamentales para una cabal comprensión de nuestro trabajo.

En primer lugar, definiremos a los recursos corrientes de jurisdicción municipal como los ingresos provenientes de la recaudación de tasas, impuestos y derechos municipales, así como también la venta de diversos bienes y servicios, multas y rentas de la propiedad como los alquileres (Ministerio de la provincia de Buenos Aires, 2013). En resumidas cuentas, los ingresos corrientes de jurisdicción municipal son aquellos recursos recaudados directamente por los propios municipios (López Accotto y Macchioli, 2015). En segundo lugar, entenderemos por recursos corrientes de otras jurisdicciones a los ingresos que no son recaudados directamente por los municipios. Específicamente, nos referiremos a los recursos girados a través de la ley de coparticipación provincial o a cualquier otra transferencia percibida ya sea de la esfera provincial como del Estado nacional sin contraprestación de bienes y servicios para financiar gastos corrientes. En tercer lugar, los recursos de capital serán definidos como aquellos ingresos producto de venta de activos, contribución por mejoras y

transferencias recibidas con el objeto de financiar gastos de capital (Ministerio de la Provincia de Buenos Aires, 2013). De todas estas categorías de ingresos, para nuestro análisis nos centraremos en los “recursos corrientes de jurisdicción municipal” y de los “recursos corrientes de otras jurisdicciones”, en particular, aquellos que provienen exclusivamente de la coparticipación provincial.

En este sentido, como puede observarse en la Tabla 6, en el periodo 2008-2013 aproximadamente el 30% de los ingresos del Municipio de Navarro son de origen municipal. El porcentaje restante se obtiene a través de ingresos de otras jurisdicciones. Entre ellos se encuentran los ingresos por impuestos nacionales y provinciales como la coparticipación, la descentralización, los impuestos por juegos de azar, entre otros. También en los ingresos de otras jurisdicciones se engloban las transferencias corrientes. Consideramos que estos números demuestran el peso de los ingresos de otras jurisdicciones en el Municipio de Navarro, situación que es compartida con la gran mayoría de los municipios bonaerenses. Asimismo, un elemento que debe analizarse es el monto del Coeficiente Único de Distribución (CUD) que recibe este caso de estudio durante nuestro período de análisis. Así, pueden observarse pequeñas variaciones en el mencionado coeficiente pasando de 0,23 del total coparticipado en el año 2008 al 0,21 obtenido en el año 2013. Debe destacarse que estas variaciones son resultado de cambios en las distintas variables que conforman el CUD para todos los municipios y que no dependen únicamente de la gestión local.

AÑO	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS DE JURISDICCIÓN MUNICIPAL	INGRESOS DE OTRAS JURISDICCIONES	% DE INGRESOS DE JURISDICCIÓN MUNICIPAL SOBRE INGRESOS CORRIENTES
2008	20.596	6.534	14.062	32%
2009	24.827	8.089	16.738	33%
2010	31.727	10.192	21.534	32%
2011	43.890	13.095	30.795	30%
2012	57.425	14.816	42.609	26%
2013	79.242	21.080	58.162	27%

Tabla 6. Ingresos corrientes anuales e ingresos de jurisdicción municipal en miles de pesos (2008-2013)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Municipal del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

4. Comparación de los distintos escenarios de coparticipación federal y su impacto en el Municipio de Navarro.

La Provincia de Buenos Aires coparticipa a sus municipios, a través de la distribución secundaria bonaerense, no sólo lo que recibe por coparticipación nacional, sino también una parte de lo recaudado por la propia provincia. Según surge de los cálculos realizados y presentados en la Tabla 4, la proporción relativa a los fondos de origen nacional del total de fondos que la Provincia de Buenos Aires coparticipa a sus municipios se redujo del del 46% a al 40% entre el 2007 y el 2015. En la misma lógica menguante, en la Tabla 7 se observa un descenso paulatino de lo recibido por la Provincia de Buenos Aires en concepto de Coparticipación Nacional con respecto al total de fondos coparticipados por la Nación, que pasa del 20,5% al 19% en el mismo lapso.

Tabla 7. Fondos transferidos en concepto de coparticipación por la Nación a las provincias y proporción de tales trasferencias enviadas a la Provincia de Buenos Aires (2007-2015).

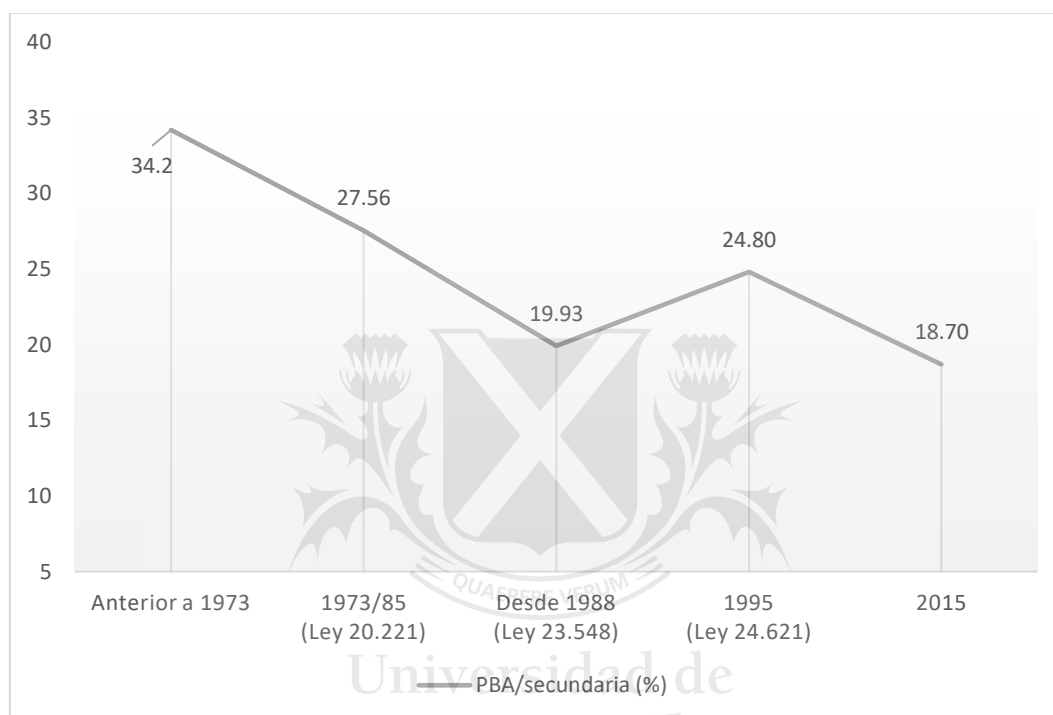
AÑO	FONDOS DE PBA POR COPARTICIPACIÓN FEDERAL	FONDOS COPARTICIPADOS A TODAS LAS PROVINCIAS	% DE FONDOS COPARTICIPADOS RECIBIDOS POR PBA SOBRE EL TOTAL DE FONDOS COPARTICIPADOS
2007	11.119.164	54.161.183	20,5%
2008	13.798.026	67.930.905	20,3%
2009	15.090.838	74.211.727	20,3%
2010	19.946.944	99.471.207	20,1%
2011	26.016.253	131.532.119	19,8%
2012	32.749.880	166.937.744	19,6%
2013	42.348.397	217.336.214	19,5%
2014	57.364.969	298.104.278	19,2%
2015	77.589.065	407.447.893	19,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación.

Nuestro objetivo es identificar cuál hubiera sido el porcentaje de aumento o disminución de las transferencias recibidas por el municipio de Navarro en concepto de coparticipación si aplicáramos los porcentajes de distribución secundaria nacional de todas las leyes que regularon este régimen fiscal durante el presente período

democrático. Las diferentes modificaciones legislativas y su contrapartida en términos de negociación política están explicadas en el capítulo 3 y resumidos en el Gráfico 4 que se presenta a continuación.

Gráfico 4. Porcentaje que recibe la Provincia de Buenos Aires del total de Coparticipación Secundaria nacional según las distintas reformas legislativas.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Porto (2003) y MEPBA (2015 y 2016)

El arreglo institucional generado por la ley aprobada en 1973 vigente hasta 1985 (Ley 20.221) se configura como nuestro Escenario 1 y en éste la Provincia de Buenos Aires obtiene el 27.56% de los fondos que se reparten entre todas las provincias (distribución secundaria). El arreglo institucional generado por la Ley de Coparticipación aprobada en 1988 y en vigor (Ley 23.548) se configura como nuestro Escenario 2 y en él la provincia obtiene un 19,93% de la distribución entre provincias. Unos años más tarde, en el año 1992, se modifica la Ley del Impuesto a las Ganancias (Ley 24.073), en particular su artículo 40, por el cual se dedica un 10% de lo recaudado por este impuesto a la creación del FCB. Esta modificación legal no constituye un escenario para nuestro estudio ya que ese no es el momento de máximo porcentaje de distribución secundaria

en favor de la Provincia de Buenos Aires. A partir de ese año este distrito comienza a aumentar su participación relativa en los fondos coparticipados que se reparten entre las provincias, el cual crece hasta el año 1995 (ver gráfico 4). En dicho año, se pone un límite absoluto de 650 millones de pesos a lo que la provincia recibe del FCB por la Ley 24.621, lo cual equivalía a lo que efectivamente cobraba por tal concepto. Este momento constituye nuestro Escenario 3 ya que es el de máximo beneficio relativo para la Provincia de Buenos Aires, en comparación con el resto de provincias, en el marco de la Ley de 1988. En ese momento, la jurisdicción bonaerense obtiene un 24,80% de los fondos coparticipados entre los veinticuatro distritos provinciales. Según surge del gráfico 1, dicho año también marca el máximo porcentaje que la provincia recibió sobre el total de coparticipación (14,05%), tomando también en cuenta la distribución primaria. Es por tanto el momento de mayor beneficio por coparticipación de la provincia en el actual período democrático.

En la tabla a continuación cada uno de estos escenarios se comparan con la situación real del año 2015 (solamente en términos de la distribución secundaria).

Tabla 8. Variación relativa de los fondos que recibirá la Provincia de Buenos Aires en los tres escenarios hipotéticos.

AÑO	% DE FONDOS COPARTICIPADOS RECIBIDOS POR PBA SOBRE EL TOTAL DE FONDOS COPARTICIPADOS	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
		1973/85 (Ley 20.221)	Desde 1988 (Ley 23.548)	1995 (Ley 24.621)
		Distribución secundaria	Distribución secundaria	Distribución secundaria
		27,56%	19,93%	24,80%
2007	20,5%	7,0%	- 0,6%	4,3%
2008	20,3%	7,2%	- 0,4%	4,5%
2009	20,3%	7,2%	- 0,4%	4,5%
2010	20,1%	7,5%	- 0,1%	4,7%
2011	19,8%	7,8%	0,2%	5,0%
2012	19,6%	7,9%	0,3%	5,2%
2013	19,5%	8,1%	0,4%	5,3%
2014	19,2%	8,3%	0,7%	5,6%
2015	19,0%	8,5%	0,9%	5,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación.

En el Escenario 1, el más favorable, encontramos que los fondos recibidos por el Municipio de Navarro con la Ley Aprobada en el año 1973 serían entre un 7 y un 8,5% mayores a lo que recibió realmente a lo largo de esos años. Todos los escenarios pretenden mostrar las diferencias relativas de la Provincia de Buenos Aires con respecto al resto de jurisdicciones subnacionales y no las ganancias y pérdidas absolutas por coparticipación. Es por ello por lo que este Escenario 1 no tiene en cuenta la menor proporción que en ese momento le correspondía al total de provincias en base a la distribución primaria respecto de la Nación (48,5% en vez de 56,66%, según la ley en vigor de 1988). El Escenario 2 muestra el arreglo institucional generado al momento de la aprobación de la actual Ley de Coparticipación, Ley 23.548 de 1988, antes de la aprobación del Fondo compensatorio del Conurbano Bonaerense. En este caso las diferencias son muy leves respecto de la situación en el año 2015, e incluso durante algunos años (2007-2010) el municipio hubiera recibido menos fondos de los que efectivamente recibió. Como actualmente, según se desprende del Gráfico 3, el FCB casi no suma fondos adicionales a lo recibido por la ley de impuesto a las ganancias (0,17%), este escenario muestra una situación muy cercana a la real. Ello evidencia que entre el año 1992, momento en que se crea el FCB, y el año 2015 lo recibido por la Provincia de Buenos Aires de ese fondo fue decreciendo hasta casi no generar ningún ingreso adicional en 2015.

El Escenario 3 pretende dar una referencia aproximada de cuanto estaría ingresando al municipio si no se hubiera puesto un tope de 650 millones de pesos anuales al 10% que la Provincia de Buenos Aires recibe en concepto de Fondo del Conurbano Bonaerense sobre lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Según calcula el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (Gráfico 3) en 1995 la Provincia de Buenos Aires recibía el 24,8% del total de la distribución secundaria, proporción que sin duda varió año a año (dado que se modificó la recaudación por dicho impuesto) pero que consideramos puede tomarse como referencia. En este último escenario el municipio recibiría entre un 4,3% y un 5,8% más de lo que recibió efectivamente. Todos estos cálculos han sido realizados teniendo en cuenta las modificaciones que ha sufrido el CUD en el período de tiempo considerado.

El análisis comparativo longitudinal muestra así que en el lapso transcurrido entre 2007 y 2015 si el arreglo institucional en vigor hubiera sido el de la Ley 20.221 de 1985, el Municipio de Navarro hubiera tenido una capacidad de gasto adicional de un presupuesto completo. La comparación entre la situación hasta el año 2015 y la que se hubiera generado con el Escenario 1 muestra por tanto la pérdida de un presupuesto municipal en nueve años. Respecto del Escenario 2, como se comentó, la situación sería relativamente similar a la realmente acontecida. Finalmente, respecto del Escenario 3, es decir, con un FCB operando sin tope, el municipio tendría un ingreso adicional correspondiente a un presupuesto completo al cabo de catorce años. Ello ofrece una medida del impacto en términos de la capacidad de generar intervenciones territoriales y de mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio creada por la desventaja fiscal relativa de la Provincia de Buenos Aires en el nivel municipal.

En términos político-institucionales, si bien parece poco factible apelar a la posibilidad de que la provincia vuelva al arreglo institucional de máxima ganancia (Escenario 1, según ley vigente en 1985), sí cabe mostrar que con el Fondo del Conurbano funcionando en el modo en cómo fue originalmente concebido (Escenario 3, tras la aprobación de la ley 24.073 de 1992 y antes de la aprobación de la ley 24.621 de 1996), hoy el Municipio de Navarro recibiría un monto no muy lejano su máximo histórico del período democrático. En otros términos, recibiría un presupuesto adicional al efectivamente recibido en 14 años.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

A lo largo de la presente tesis nos interrogamos sobre los efectos que han tenido las modificaciones en la Coparticipación Federal de Impuestos sobre la capacidad de gasto y de implementación de políticas públicas en el nivel municipal de gobierno. Particularmente, nos preguntamos sobre los efectos de la pérdida de puntos porcentuales de coparticipación que ha tenido la Provincia de Buenos Aires desde el año 1983 al año 2015, argumentando que dicha desventaja fiscal impacta decisivamente en la capacidad de sus municipios para generar intervenciones territoriales y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para medir este último aspecto, hemos analizado el caso del Municipio de Navarro, concentrándonos específicamente en el estudio de sus ingresos corrientes durante el período 2007 – 2015.

Como hemos detallado en el Capítulo 1, la presente tesis propuso la combinación de modos de inferencia descriptiva, comparativa y prospectiva. En una lógica descriptiva, en el Capítulo 2 se describió, analizó y sistematizó la numerosa información existente sobre las dinámicas del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y, particularmente, sobre su impacto presupuestario sobre la Provincia de Buenos Aires. Nuestro estudio se sustenta en la extensa bibliografía sobre el federalismo fiscal argentino y sus efectos sobre las unidades subnacionales de nuestro país. A lo largo del Capítulo 2, hemos detallado aquellos trabajos que describen las particularidades de los sistemas federales en general (Abal Medina, 2010; Colomer, 2007; Hueglin y Fenna, entre otros) y del federalismo argentino en particular (Bonvecchi, 2013; Escolar, 2008; Leiras, 2007; entre otros). En este sentido, se analizó la dinámica fiscal del mismo, los efectos de los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en las últimas décadas (Faletti, 2006) y las particularidades políticas de la Coparticipación Federal de Impuestos (Bonvecchi y Lodola, 2011).

Se prestó particular atención a la situación de la Provincia de Buenos Aires y a los pormenores del menoscabo bonaerense en el reparto de fondos fiscales federales. Por último, nos concentraremos en la relevancia política y gubernamental que han ido adquiriendo los municipios argentinos. Como hemos mencionado anteriormente, en los últimos años se ha producido una jerarquización de los liderazgos locales (Annunziata, 2015) y, a lo largo de las últimas décadas, los municipios argentinos han ido adquiriendo

nuevas y mayores responsabilidades en materia de políticas públicas (Cravacuore, 2007). Sin embargo, ese mayor peso de los intendentes no parece haber sido acompañado por significativos cambios institucionales, ni por una descentralización formal de recursos fiscales a los municipios para afrontar sus crecientes responsabilidades en materia de políticas públicas. Apreciamos cierta desproporción entre las nuevas funciones y obligaciones municipales y los recursos que los gobiernos locales poseen (Cao, 2008). Ante esta situación, creemos que el estudio de los ingresos fiscales de los municipios, entre ellos los provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos, adquiere una gran relevancia para comprender sus funcionamientos y sus capacidades para generar intervenciones territoriales.

Posteriormente, en el Capítulo 3, se presentó la evolución histórica del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la República Argentina desde el retorno de la democracia en 1983 hasta el año 2015. Creemos que el relato histórico de las diversas modificaciones que el régimen de coparticipación ha sufrido es fundamental para comprender los perjuicios fiscales vividos por la Provincia de Buenos Aires. Con este objetivo, se analizó la principal legislación en la materia: la Ley 20.221, la ley 23.548, la Ley 24.621 y sus respectivas modificaciones. La Ley 20.221, establecida en el año 1973, constituyó el primer régimen global de coparticipación entre la Nación y las provincias. Esta legislación caducó al finalizar el año 1984, lo que produjo un vacío legal que recién pudo ser cubierto en el año 1988 con la sanción la Ley 23.548 (Porto, 2003). Como ya resaltamos, esta legislación fue pensada como un régimen transitorio que se extendería entre los años 1988 y 1989. Sin embargo, la misma continúa vigente en la actualidad y significó una importante pérdida de masa coparticipable para la Provincia de Buenos Aires, que pasó de recibir el 27,56% de la distribución secundaria de fondos a obtener únicamente el 19,93% en la misma categoría.

En el año 1992, ante el notorio perjuicio que sufría la Provincia de Buenos Aires, se intentó revertir parcialmente la situación con la sanción de la Ley 24.073. Entre las modificaciones que la misma realizó al sistema tributario, y en particular el impuesto a las ganancias, se destaca la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense que establecía la distribución del 10% del impuesto a las Ganancias para el financiamiento de programas sociales en dicho territorio. Sin embargo, la Ley 24.073 fue

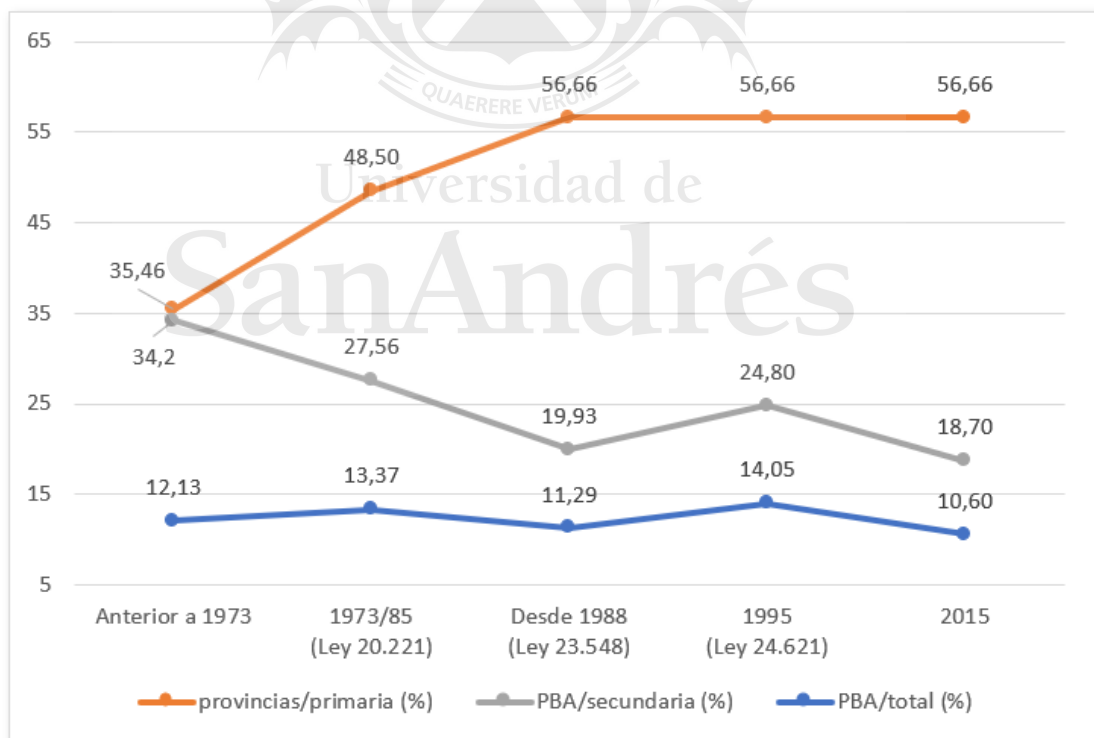
rápida­mente reformada, primero con el DNU 879/92 y, posteriormente, con la Ley 24.621 que determinó un tope de \$ 650 millones en la participación de la Provincia de Buenos Aires en la distribución del mencionado impuesto. Con el transcurso de los años, dicho tope nominal se tornó asfixiante para el distrito bonaerense, socavando en términos reales su porcentaje de coparticipación, a la vez que se benefició al resto de las jurisdicciones provinciales. Se produjo así una paradoja: la creación del FCB en lugar de favorecer a la Provincia de Buenos Aires, terminó perjudicándola. Efectivamente, el impacto de la creación del límite de \$650 millones anuales girados a la Provincia de Buenos Aires de lo recaudado por medio de la Ley del Impuesto a las Ganancias produjo una caída real de la coparticipación que recibe la misma más allá de lo propiamente establecido en la Ley 23.548. Así, podemos afirmar que los diferentes regímenes de Coparticipación Federal de Impuestos que se establecieron durante el actual período democrático (1983-2015), salvo por el lapso transcurrido entre 1992 y 1995 en el que el FCB funcionó sin tope, implicaron un progresivo deterioro de la magnitud de los fondos que recibe la Provincia de Buenos Aires en relación con el resto de los distritos subnacionales del país.

Ulteriormente, en una lógica comparativa, se mostraron los efectos de dicho régimen en las dinámicas fiscales y políticas de los municipios bonaerenses. Para ello, se utilizó un estudio de caso (el Municipio de Navarro) que permitió desplegar un análisis prospectivo de la situación en la que se encontrarían los municipios bonaerenses en el caso de haber contado con una distribución de la coparticipación más equitativa entre jurisdicciones provinciales. De esta manera, la investigación propuso construir escenarios prospectivos para la situación fiscal del municipio a partir del concepto de “arreglos institucionales” (Hollingsworth, 2002; Portes, 2006; Ostrom, 2007). Consideramos que los escenarios identificados en función de los distintos momentos en los que funcionó un mismo sistema de reglas de coparticipación generaron una sucesión de arreglos institucionales que fueron limitando las capacidades de gasto de los municipios bonaerenses y, por tanto, sus capacidades de generación de políticas e impactos.

En el Capítulo 4, tras una breve caracterización del contexto municipal de Navarro (aspectos institucionales, demográficos, económicos y fiscales), realizamos el

mencionado análisis prospectivo en tres diferentes escenarios: 1) con la distribución secundaria establecida en la Ley 20.221, 2) con la distribución secundaria establecida en la vigente Ley 23.548 y 3) tras la sanción de la Ley 24.073 de creación del FCB y la limitación impuesta en 1995 por la Ley 24.621 (650 millones de pesos anuales) a lo que la provincia de Buenos Aires recibía de dicho Fondos. Este último escenario es el punto de máximo beneficio fiscal para la Provincia de Buenos Aires en términos de la distribución secundaria en el marco de la Ley vigente (23.548) con 24,80% y el máximo beneficio fiscal sobre el total de fondos coparticipables en el actual período democrático, teniendo en cuenta la operatoria combinada de la distribución primaria y secundaria con 14,05%. Para mayor claridad, retomamos el gráfico 1 donde se muestran las trayectorias generales.

Gráfico 1. Porcentaje correspondiente al conjunto de provincias y a la Provincia de Buenos Aires en distintas reformas del sistema de coparticipación federal (escenarios).



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Porto (2003) y MEPBA (2015 y 2016).

Entrando de lleno en nuestro caso de estudio, el análisis comparativo longitudinal muestra que en el lapso transcurrido entre 2007 y 2015 el escenario más beneficioso en términos interprovinciales hubiera sido el Escenario 1, donde el Municipio de Navarro hubiera ganado un presupuesto completo adicional en el transcurso de nueve años. Por su parte, el Escenario 2 no muestra modificaciones significativas respecto a lo efectivamente ocurrido en el año 2015 debido, principalmente, al poco peso relativo que tienen los fondos recibidos a través del FCB entre los años 2007-2015. Por último, en el Escenario 3, con un FCB operando sin tope, el municipio hubiera tenido un ingreso adicional correspondiente a un presupuesto completo al cabo de catorce años. Consideramos que la comparación con los Escenarios 1 y 3 demuestran el significativo perjuicio que ha sufrido el Municipio de Navarro ante la pérdida de puntos coparticipables que ha vivido la Provincia de Buenos Aires desde el año 1988 hasta el año 2015 y que esta situación redundó negativamente en la posibilidad de generar intervenciones territoriales y de mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestro caso de estudio.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las principales conclusiones que podemos identificar son las siguientes. En primer lugar, nuestro estudio reivindica las reflexiones realizadas en el análisis del contexto político de las diferentes reformas legislativas. La provincia de Buenos Aires, y por tanto sus municipios, se encontraba en una situación de mayor capacidad de gasto fiscal al comienzo del actual período democrático. Los años 1985 a 1988 fueron momentos de debilidad relativa de dicho distrito frente al resto de provincias en el contexto de una crítica puja distributiva sobre los recursos federales. Dicha debilidad generó que la provincia perdiera casi ocho puntos porcentuales en la distribución secundaria de la coparticipación. Nunca más pudo recuperar la proporción de la que gozaba hasta 1985, pero la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense se muestra como una iniciativa que supo compensarla en gran medida. Sin embargo, el límite incorporado en la ley de 1995 (Ley 24.621) generó una caída progresiva de los ingresos para los municipios bonaerenses hasta casi anular el aporte vía el FCB en el año 2015. Una vuelta a la situación de 1995 se evidencia no sólo más equitativa en relación con el resto de los distritos provinciales, sino también factible en términos político-institucionales.

En segundo lugar, es importante resaltar que todos los municipios del país sufren un cierto grado de desfinanciamiento, teniendo en cuenta la descentralización informal de funciones y competencias que se llevó a cabo en las últimas décadas y la ausencia del correspondiente acompañamiento con recursos fiscales para cubrir estas competencias adicionales (Cao, 2008). Según muestra la presente investigación, dicha situación se agrava aún más en el territorio bonaerense por operatoria de la desventaja fiscal de la provincia. Nuestro estudio pone de relevancia la deficitaria situación fiscal en el nivel local bonaerense, el cual es incluso más crítico que el del resto de municipios del país. Así, la falta de equidad en la distribución de los recursos fiscales federales y el desproporcionado deterioro que ha sufrido la provincia de Buenos Aires coloca a sus municipios en una situación de creciente dificultad para realizar una gestión exitosa y para implementar políticas públicas locales de calidad.



Universidad de
San Andrés

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, J.M. (2010) "Manual de Ciencia Política", Buenos Aires: Eudeba.
- ____ (Compilador) (2011) "La Política Partidaria en Argentina", Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Abal Medina, J.M. y Cao. H. (2012) "Manual de la nueva administración pública argentina", Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Alessandro, M. (2009) "¿Hay un vínculo entre la centralización del Estado y la nacionalización del sistema partidario? Un análisis del caso argentino", IX Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Santa Fe.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009) "Metodología de la Ciencia Política", Cuadernos Metodológicos, CIS, Madrid.
- Annunziata, R. (Comp.) (2015) "Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos", Buenos Aires: CLACSO-Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Basualdo, E. (2010) "El sistema de coparticipación de impuestos en la actualidad", Buenos Aires: CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Benton, A. (2003) "Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", Política y Gobierno, Vol. X, Núm. 1, 1er semestre de 2003, pp. 103-137.
- Bidart Campos, G. (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en Carmagnani, M. (1993) "Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina", México: Colegio de México.
- Bonvecchi, A. (2013) "Federalismo fiscal y supervivencia presidencial", XVI Seminario de Federalismo Fiscal, La Plata.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011) "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", The Journal of Federalism, Vol. 41, Num. 2, pp.179-206.
- CAF (2014) "Fortalecimiento de la política territorial del municipio de Navarro", Informe de trabajos realizados y modelo territorial deseado, CAF/Municipio de Navarro/Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Cafiero, A. (2011) "Militancia sin tiempo", Buenos Aires: Sudamericana.
- Calderón, F. (2008) "Escenarios políticos en América Latina: conceptos, métodos y observatorio regional", Cuaderno de Gobernabilidad Democrática 2, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (2001) "Federalismo Electoral Argentino", Buenos Aires: Eudeba.

- Calvo, E. y Escolar, M. (2005) "La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral", Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Micozzi, J. (2005) "The Governors Back yard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform from Subnational Multiparty Races", *Journal of Politics*, Vol. 67, No 4.
- Cao, H. (2008) "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios", XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- ____ (2008b) "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos", *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Vol. 14, Núm. 26, pp. 121-145.
- ____ (2013) "Las políticas públicas provinciales en tres jornadas". *Revista SAAP*. Vol 7, Núm. 2, noviembre de 2013, pp. 453-462.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en argentina", *Revista de la CEPAL*, 84.
- Clerici, P. (2015) "La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino", *Revista SAAP*, Vol. 9, Núm. 2, pp. 313-341.
- Clerici, P., Cruz, F. y Goyburu, L. (2016) "¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires", *Revista SAAP*, Vol. 10, Núm. 2, pp. 279-309.
- Colomer, J. (2007) "Gobierno dividido verticalmente: federalismo" en "Instituciones políticas", Barcelona: Editorial Ariel.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires - CPCEPBA (1992) "Informe de Coyuntura", nº 39.
- Cravacuore, D. (2007) "Los municipios argentinos (1990 - 2005)" en Cravacuore, D. e Israel, R. (Comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*, pp.25-49, Buenos Aires: UNQui – Universidad Autónoma de Chile.
- Chhibber, P., y Kollman, K. (2004) "The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States", Princeton: PUP.
- Danani, C., Chiara, M. y Filc, J. (1997) "El papel del Fondo de Reparación Histórica Del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional", Colección Investigación, Informe de Investigación Nº 2, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

De Luca, M., Jones, M. y Tula, M. (2002) "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, Sage Publications, Vol. 35, Núm. 4.

Del Cogliano, N. y Prats, M. (2015) "Incertidumbre electoral, fragmentación política y coordinación de las elites en contextos multinivel. ¿Qué factores han determinado el armado de listas colectoras en la Provincia de Buenos Aires?" Trabajo presentado en las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina.

Díaz Frers, L. (2008) "En deuda con la Constitución: El Régimen de Coparticipación, Problemas y Soluciones", *Políticas Públicas*, Buenos Aires: CIPPEC.

____ (2010) "Los caminos paralelos al laberinto de la Coparticipación", *Políticas Públicas*, Buenos Aires: CIPPEC.

Escolar, M. (2008) "Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones, Políticas y Sociedad", Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del I.N.A.P., Jefatura de Gabinete de Ministros.

Falleti, T. (2004) "Federalism and decentralization in Argentina: historical background and new intergovernmental relations" eEn Tulchin, J. y Selee, A. (Eds.) *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Washington: Woodrow Wilson Center for Scholars.

____ (2006) "Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada", *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183, 317-352.

____ (2010) "Decentralization and Subnational Politics in Latin America", Cambridge: Cambridge University Press.

Gandulfo, A. (2011). "El fenómeno de nacionalización – desnacionalización partidaria: los casos de Tucumán y Formosa", en Juan Manuel Abal Medina, *La Política Partidaria en Argentina*, Editorial Prometeo, 2011.

____ (2018) "Haciendo cuentas. Recursos presupuestarios y juego electoral en los municipios de la provincia de Buenos Aires (2008-2013)", Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Gervasoni, C. (2010) "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, Vol. 62, Num. 2.

____ (2010b) "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces, *Journal of Politics in Latin America*", Vol. 2, Num. 2, pp. 13-52.

Gibson, E. (2005) "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics*, Vol. 58, Núm. 1.

- Gibson, E. y Suarez-Cao, J. (2010) "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, Vol. 43, Núm. 1, pp. 21-39.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (2004) "Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Gibson, E. *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Glaser, B., y Strauss, A. (1967) "El desarrollo de la teoría fundada", Chicago, EEUU: Aldine.
- González, L. (2013) "The he power of governors: conceptualization, measurement, and comparative analysis for Argentina and Brazil", Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno, San Martín: UNSAM Edita, 2013.
- Hernández Sampieri, R. (1991) "Metodología de la Investigación", México: Mc Graw-Hill.
- Hollingsworth, J. R. (2002) On Institutional Embeddedness. J. R. Hollingsworth, K. H. Muller, y E. J. Hollingsworth (eds.), *Advancing Socio-economics: An Institutional Perspective*, Landham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hueglin, T. y A. Fenna (2006) "Comparative Federalism: A Systematic Enquiry", Nueva York: Broadview Press.
- Iñiguez, A. y Manzanal, R. (2011) "Entre los dichos y los hechos en la relación Nación-Provincias", *Entrelíneas de la Política Económica*, Núm. 28, Año 5, abril de 2011.
- Iturburu, M. (2000) "Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional", Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Jones, M. (2001) "Federalismo y Número de Partidos Políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999", en Calvo, E. y Abal Medina, J. (Comps.). *El Federalismo Electoral Argentino*, Buenos Aires: EUDEBA.
- ___ (2001) "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget" en Haggard, S., y McCubbins, M. (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2002) "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, Núm. 3, pp. 656-669.
- Jones, M. P. y Hwang, W. (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Levitsky, S. y Murillo, M. V. (eds.) "Argentina Democracy: The Politics of Institutional Weakness", University Park: Pennsylvania State University Press.
- ___ (2010) "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", *Política y Gobierno*, Vol. 17, Núm. 2, pp. 205- 241, México.
- Leiras, M. (2007) "Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003", Buenos Aires: Prometeo.

___ (2010) “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Política y gobierno*, Vol. 17, Núm. 2, pp. 205-241.

Lodola, G. (2011) “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista” en A. Malamud, *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

López Accotto, A. y Macchioli, M. (Coords.) (2015) “La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos”, Los Polvorines: UNGS.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2012) “Datos de la Provincia de Buenos Aires”, La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

___ (2013) “Municipios de la provincia de Buenos Aires. Evolución de la Situación Económico Financiera 2010-2011”, La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

___ (2015) “Informe Fiscal de la Provincia de Buenos Aires 2015”, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Hacienda, La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

___ (2016) Informe Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, Primer Trimestre 2016, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Hacienda, La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Malamud, A. y De Luca M. (2005) “The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003”, Ponencia presentada en el Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research.

Malamud, A. (2010) “Reglas Fiscales en Argentina: El Caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera”, Serie Gestión Pública Núm. 71, CEPAL, Abril de 2010.

Morgenstern, S. (2004) “Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States”, Cambridge: Cambridge University Press.

Muñoz, F. y Trombetta, M. (2015) “Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP)”, Reunión Anual de la AAEP, Salta, Noviembre de 2015.

Navarro, M. F., Tieghi, M. C. y Varetto, C. A. (2013) “La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina”, *Revista de Ciencia Política*, julio-diciembre 2013, nº 16, 34-65.

Ostrom, E. (2007) “Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, Sabatier, Paul (ed.) *Theories of Policy Process*, Boulder: Westview Press.

Perdomo, M. (2013) “Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios”, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Nota Técnica N°67, Informe Económico N° 82, Buenos Aires.

PNUD (2007) “Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP): Manual metodológico para su aplicación”.

Portes, A. (2006) *Instituciones y Desarrollo: una revisión conceptual*. Cuadernos de Economía (XXV), Vol. 45, pp. 13-52, Bogotá.

Porto, A. (2003) “Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos”, Documento de Federalismo Fiscal Núm. 2, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Samuels, D. y Snyder, R. (2001) “The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, *British Journal of Political Science*, Vol. 31, Núm. 4, pp. 651-671.

Seawright, J. y Gerring, J. (2008) “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options Political Research Quarterly”, Vol. 61, Núm. 294.

Spiller, P. y Tomassi, M. (2008) “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, en *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Stepan, A. (1999) “Federalism and Democracy: beyond the US Model”, *Journal of Democracy*, Vol. 10.

Tommasi, M., Saiegh, S., Sanguinetti, P., Stein, E. y Cárdenas, M. (2001) “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economía*, Vol. 1, Núm. 2, pp. 157-211.

Tula, M. y De Luca, M. (2001) “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina”, en Mallo, S. y Serna, M. (Orgs.) *Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Montevideo: Ediciones La Banda Oriental, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Grupo Montevideo.

Vega, J. A. y Diblasi, J. V. (2007) “Coparticipación Federal y Responsabilidad Fiscal. Evaluación y Propuestas”, Universidad Nacional de Cuyo.

Vega, J. A. y Russo, E. A. (2005) “Indicadores objetivos de reparto e incentivos de responsabilidad fiscal. Dos cuestiones a considerar en la futura ley de coparticipación federal”, Universidad Nacional de Cuyo.

DOCUMENTACIÓN OFICIAL Y NORMATIVA

Decreto-Ley 6769/58 de la Provincia de Buenos Aires. Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Año 1958. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

Ley 10.559 de la Provincia de Buenos Aires. Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos. Año 1987. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/77legislación/77legislación/l-10559.html>

Ley 10.820 de la Provincia de Buenos Aires. Año 1989. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10820.html>

Ley 23.548 de la República Argentina. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Año 1988. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>



Universidad de
San Andrés