UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Desarrollo territorial y descentralización

¿Pueden los municipios financiar su propio desarrollo?

Año
2017

Autores
Ricotto, Lorena; Sorondo, Clara y Harriague, Marcela

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María.**

CITA SUGERIDA
Ricotto, L.; Sorondo, C. y Harriague, M. (2017). *Desarrollo territorial y descentralización: ¿Pueden los municipios financiar su propio desarrollo?.* 6to Congreso de Administración Centro de la República. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

VI CONGRESO DE ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO DE LA REPÚBLICA

III ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO DE LA REPÚBLICA

II CONGRESO DE CIENCIAS ECONÓMICAS DEL CENTRO DE LA REPÚBLICA

"FORJANDO CAPACIDADES ORGANIZACIONALES PARA LA COMPETITIVIDAD GLOBAL"

VILLA MARÍA - ARGENTINA – 18, 19 y 20 DE OCTUBRE DE 2017

DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN ¿PUEDEN LOS MUNICIPIOS FINANCIAR SU PROPIO DESARROLLO?

AUTORAS

RICOTTO, LORENA
SORONDO, CLARA
HARRIAGUE, MARCELA

DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN ¿PUEDEN LOS MUNICIPIOS FINANCIAR SU PROPIO DESARROLLO?

PALABRAS CLAVES

DESARROLLO TERRITORIAL – DESCENTRALIZACIÓN – ESPACIO FISCAL – GOBIERNOS LOCALES

INTRODUCCIÓN

En los últimos 25 años el concepto de desarrollo local, planteado como un proceso endógeno, orientado de abajo hacia arriba, se ha extendido y difundido en América Latina y en Argentina, tanto en el ámbito académico como en la órbita estatal, al menos en la agenda pública, aunque sin demasiados éxitos rotundos para mostrar en la práctica.

Al analizar el desarrollo originado desde el propio territorio los principales autores que han abordado esta problemática en estos últimos años coinciden en señalar que se trata de un fenómeno eminentemente cultural, donde el conjunto de la sociedad local actúa como un todo, procurando generar por sí mismo las condiciones para insertar su entramado productivo en el mercado global, intentando obtener mejores condiciones de vida para todos sus habitantes. El territorio, como centro de actuación de esta sociedad[1], asume el rol de principal promotor de su propio proceso de transformación.

Este proceso requiere condiciones de competitividad, calidad e innovación tanto dentro de las empresas como en el eslabonamiento de la cadena productiva; ya que las empresas no actúan autónomamente si no que dependen fuertemente de su entorno; por lo que debe promoverse la competitividad del territorio como un todo. Procurando al mismo tiempo mejoras

[1]El territorio puede definirse como el lugar de vida de la población. (Alburquerque, 2015)

en términos de empleo y de las condiciones medioambientales, alcanzables para toda su población. En este sentido el desarrollo se entiende como un proceso integrador, participativo, de construcción social, para lograr fortalecer el tejido empresarial y la base productiva del territorio; donde debe lograrse un proceso de crecimiento económico y cambio social estructural que permita una mejora en la calidad de vida de la población local (Vázquez Barquero, 1988).

Desde un punto de vista similar Gallicchio plantea que el desafío del desarrollo local involucra tres elementos principales: potenciación de lo que existe, obtención de recursos externos al territorio, y gestión del excedente económico que se produce en el territorio. Así, el desarrollo local es mucho más socio-político que económico, de articulación de actores y capital social que de gestión local, e implica la construcción de un estado democrático y descentralizado.

Boisier, por su parte, analiza la endogeneidad del desarrollo desde cuatro planos: el plano político, asociado a la descentralización; el plano económico, entendido como la capacidad de retener y reinvertir localmente el excedente; el científico/tecnológico que se traduce en capacidad de innovación; y el cultural, vinculado fundamentalmente a la identidad y a la concertación social.

Así, desde el ámbito académico, pueden destacarse muchos elementos que todos los autores coinciden en destacar como necesarios para la consecución de esta transformación del territorio; pero hay dos que resultan cruciales y que no necesariamente se circunscriben al ámbito de los territorios: la necesidad de participación social y democratización del proceso de desarrollo y cierto nivel de descentralización político-institucional que permita al gobierno local intervenir efectivamente en su propio territorio. Ambos aspectos; que frecuentemente se presentan entrelazados; implican una profunda transformación de los roles tradicionales de los gobiernos subnacionales, que estos no siempre están en condiciones institucionales o económicas de encarar.

Este trabajo analiza la relación entre el desarrollo a nivel territorial y la descentralización político-institucional, especialmente en lo que se refiere a los aspectos del financiamiento local de estas políticas. Comenzando por un análisis teórico de estas relaciones, realizado a través de una revisión y selección bibliográfica, haciendo énfasis en las problemáticas y limitaciones prácticas que los distintos autores señalan. Y en una segunda instancia se analiza es pacíficamente la problemática que genera la descentralización desde el punto de vista fiscal de los gobiernos subnacionales, particularmente en Argentina a través del estudio del concepto de Espacio Fiscal y sus posibilidades de crecimiento en el ámbito de los gobiernos locales.

DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La descentralización político-institucional se considera una herramienta crucial a la hora de identificar y reconocer los recursos locales existentes y facilitar la concertación estratégica de los diferentes actores sociales del territorio (Alburquerque, 2004). Se entiende al gobierno local como el más próximo a los habitantes de un territorio y por lo tanto es quien mejor conoce las limitaciones y oportunidades concretas del medio ambiente local, las necesidades de la comunidad y sus capacidades; desde este punto de vista el gobierno subnacional es quien se encuentra en mejores condiciones de liderar el proceso de desarrollo desde abajo. Y si la estrategia de desarrollo local se basa en reservar prioritariamente la capacidad de decisión y de definir un derrotero a futuro de un ámbito espacial determinado a quienes residen en dicho espacio (Rofman, 2006), necesariamente esos actores deben contar con el poder político de emprender esas gestiones.

Debe destacarse que esta concepción de la descentralización no significa la desaparición del estado nacional, algunas de cuyas atribuciones resultan muy difícilmente reemplazables desde los estados subnacionales. Entre estas atribuciones del gobierno central pueden mencionarse el diseño e

implementación de las políticas macroeconómicas; que son determinantes en todo proceso de desarrollo en tanto reglas de juego y facilitadoras de los procesos económicos; las relaciones con el resto del mundo; claves para la inserción del entramado productivo local en el mundo-mercado globalizado; y el rol de mitigar desigualdades interregionales que puedan surgir en una administración descentralizada. Se trata entonces de transformar los roles de los distintos niveles de gobierno; otorgando nuevas competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales; de fortalecer a los diferentes niveles de gobierno en pos de la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los actores locales. No puede limitarse únicamente a delegar aspectos fiscales, ni a mejorar la capacidad de gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales y/o modernizar la gestión municipal.

Así mismo la descentralización se relaciona íntimamente con las instituciones democráticas vigentes, desde el momento en que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político. Y si la descentralización debe estar ligada a la redistribución del poder, la riqueza y la capacidad de decisión (Rofman, 2006), no puede lograrse sin la activa participación de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia local.

Un fuerte argumento a favor de la descentralización político-administrativa de los territorios es que cuando los gobernantes locales son elegidos democráticamente la presión sobre su gestión es superior, aunque solo sea por el hecho de que deben responder directamente a sus electorados por el voto.

Podemos apreciar que la descentralización así entendida se relaciona directamente con el principio de subsidiariedad de las finanzas públicas según el cual cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito, transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor.

Sin embargo, Arroyo plantea que esta cercanía gobierno-comunidad se produce en poblaciones muy pequeñas, de menos de 10.000 habitantes,

mientras que en las ciudades intermedias[2] comienza a diluirse, lo que genera una contradicción en la práctica ya que las pequeñas localidades no tienen recursos como para financiar políticas que promuevan el desarrollo de su territorio.

Por otra parte, no puede dejar de considerarse que si no está garantizado el financiamiento de los gastos en cada nivel de gobierno, la descentralización tenderá a acrecentar la desigualdad entre regiones, dificultando el desarrollo de aquellas que se encuentran económicamente más atrasadas.

En términos prácticos el concepto de descentralización implica un alto grado de ambigüedad, por lo menos en América Latina, cuya cultura "centralista" se enfrenta con las bondades teóricas de la descentralización y el enorme cambio político y cultural que representa. Recordemos que en última instancia el grado óptimo de centralización y descentralización depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil (Boisier, 1996)

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA

En Argentina el proceso de descentralización de atribuciones y responsabilidades gubernamentales del gobierno nacional a las provincias comenzó a fines de la década del 70 y comienzos de los 80, profundizándose en los 90, siguiendo los lineamientos del consenso de Washington, incluyendo en este último período la descentralización de las provincias a los municipios[3]. Sin embargo, la redefinición de roles no siempre fue un proceso armónico, consensuado y orientado a delegar el poder en el ámbito local si no que en muchas ocasiones constituyó únicamente una respuesta a desequilibrios fiscales, sin estar acompañado por la correspondiente descentralización de recursos. En otros aspectos las nuevas atribuciones de los gobiernos municipales fueron surgiendo de las crecientes y nuevas necesidades sociales

[2]De acuerdo al criterio del INDEC se consideran ciudades intermedias aquellas que tienen entre 100.000 y 250.000 habitantes.

[3]Hubo, a mediados del siglo XX, un proceso de nacionalización de algunos servicios prestados anteriormente por los municipios, en general vinculado a la realización de grandes obras, tal el caso del servicio de agua de la Ciudad de Río Cuarto que hasta 1931 era prestado en el gobierno municipal.

y la falta de respuesta por parte de los otros niveles de gobierno. El desarrollo local es así más que una opción libremente decidida una respuesta obligada y circunstancial (Catenazzi y Reese; 2000); e incluso inestable, debido a los cambios de rumbo que muchas veces implica la alternancia de signo político de los gobiernos en el marco de debilidad institucional que presentan los estados locales. Los municipios, en pos de mantener la gobernabilidad de sus territorios, han tenido que dar respuesta a crecientes demandas sociales; por lo que las políticas de desarrollo han cobrado protagonismo, especialmente las orientadas a atender las necesidades de empleo y consecuentemente de ingresos. Visto desde esta perspectiva ha sido la descentralización política la que ha terminado por inducir políticas de desarrollo local.

Las experiencias argentinas dejan al descubierto numerosas problemáticas y limitaciones de la descentralización como elemento sustancial de los procesos de desarrollo “desde abajo”. Considerando sólo aquellos que hacen a sus capacidades ejecutoras, se destaca que gran parte de los gobiernos locales no posee ni la experiencia ni la capacidad técnica para llevar adelante una política de desarrollo desde el territorio.

Un problema íntimamente relacionado con la falta de capacidades a nivel local se evidencia en los errores de diagnóstico que muy frecuentemente se presentan a la hora de diseñar políticas territoriales, ya que para una intervención eficaz es necesario captar los procesos sociales de reproducción de la problemática (Coraggio, 2004). Tampoco se cuenta en el país con información suficiente, a nivel territorial, que permita construir indicadores de desempeño para evaluar la implementación de estas políticas, limitando las posibilidades de introducir mejoras. Sumado a que en muchas ocasiones no existe coordinación con los programas económicos nacionales ni con los distintos programas que apuntan a lograr los mismos objetivos; lo que implica un despilfarro de recursos e incluso puede neutralizar los efectos de las políticas propuestas.

Todos estos elementos, enmarcados en nuestra concepción cultural centralista, que se suma a la percepción social del clientelismo y la corrupción en el ámbito estatal, generan una desconfianza en el estado local como promotor del

desarrollo que inhabilita a concertación social y la participación que el proceso de desarrollo desde abajo requiere.

Desde el punto de vista fiscal la descentralización en Argentina no ha brindado a los gobiernos locales la autonomía financiera necesaria para encarar un proceso de desarrollo de tipo endógeno, especialmente para el caso de las localidades pequeñas. En nuestro país el universo de municipios y/o comunas es sumamente heterogéneo, y su institucionalidad varía en cada provincia (Harriague, Ricotto, Sorondo, 2016).Y los recursos con que cuentan para encarar estos procesos varia tanto en función de su población, como de su entramado productivo, como de las atribuciones fiscales que determine su legislación. Esta heterogeneidad limita fuertemente las posibilidades de encarar políticas de desarrollo territorial para la mayoría de los municipios y comunas argentinos, a modo de indicador se ha demostrado que existe una relación directamente proporcional entre el tamaño de la población y el grado de institucionalidad del área de desarrollo productivo del municipio (Altschuler, 2006). Esta dificultad es a nuestro entender determinante en un proceso de desarrollo desde abajo, lo que nos lleva a cuestionar la capacidad real de los municipios de financiar su propio desarrollo.

La intervención de los gobiernos locales en relación desarrollo territorial tiene diversas aristas. En lo que se refiere al gasto público, Alburquerque destaca que a través de la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y contribuyen a aumentar la competitividad territorial de su base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta también están vinculados a la competitividad económica territorial, ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una función importante de las municipalidades es la de crear las condiciones necesarias de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local (Alburquerque;2004).

Para que la descentralización potencie el desarrollo de un territorio resulta clave que esté garantizado, no solo el financiamiento de los gastos corrientes

en cada nivel de gobierno, sino también los gastos relacionados con las políticas particulares que se diseñen en cada ámbito. Una metodología que permite analizar las finanzas locales y las posibilidades concretas de los municipios de destinar fondos a financiar programas de desarrollo es el estudio del Espacio Fiscal Local.

EL ESPACIO FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LAS POSIBILIDADES DE FINANCIAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

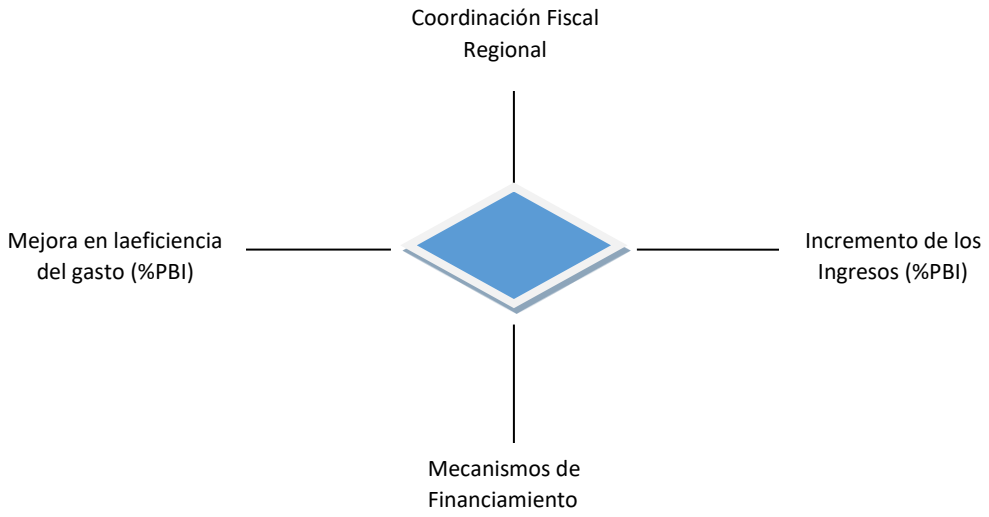
El espacio fiscal ha sido definido por el Banco Mundial como los recursos disponibles en el presupuesto del sector público que proveen los medios necesarios para el gasto deseado, sin alterar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad económica. Es decir que representa el margen de maniobra que tiene el estado para asignar fondos a determinadas políticas, sin comprometer su posición financiera.

La Red Mercosur[4] propone una metodología para identificar las vías para crear espacio fiscal. El núcleo de la misma es un diamante que tiene en sus vértices cuatro factores que son potenciales creadores de espacio fiscal: mecanismos financieros regionales, aumento en los recursos tributarios, mecanismos de coordinación fiscal regional, y mejora en la eficiencia del gasto.

Dicho diamante puede utilizarse también en el análisis de los espacios fiscales de los gobiernos locales con el fin de analizar las posibilidades reales de financiar proyectos de desarrollo territorial.

En el presente trabajo se realizará una interpretación de lo postulado por la Red Mercosur del Espacio Fiscal a fin de adaptarlo a la situación de los gobiernos locales y poder medir el Espacio Fiscal local.

[4]Espacio Fiscal y Políticas de Coordinación para el Crecimiento en el Mercosur. Diego Aboal y Fiorella Pizzolon. Red Mercosur Nº 3. Abril de 2011



Fuente: DiegoAboal y Fiorella Pizzolon. Red Mercosur

- Cuando se hace referencia a la *mejora en la eficiencia en el gasto* se observará la evolución del gasto corriente y la participación del gasto en personal dentro de los gastos corrientes, teniendo en cuenta que el mayor o menor peso del mismo le brinda al Estado distintos grados de libertad a la hora de llevar adelante proyectos o programas por fuera de lo que es la prestación de servicios básicos. Del mismo modo la evolución de los gastos corrientes comparada con la de los gastos de capital nos podría estar indicando un mayor o menor peso relativo de las prestaciones de servicios en relación a las inversiones que mejoren la calidad de vida y tiendan a mejorar las condiciones para el desarrollo local.
- El *incremento de los ingresos en relación al PBI* se estudiará a través del análisis de los ingresos propios. La evolución de los ingresos propios de los gobiernos locales y su constitución dará una pauta del margen que existe para aumentar la presión tributaria con el fin de mejorar las fuentes de financiamientos de los municipios y que eventualmente pudieran destinarse a políticas de desarrollo territorial.
- *Coordinación regional fiscal*. La relación Nación-Provincia-Municipios se puede pensar como un triángulo, cualquier impacto en la relación entre la

Nación y las Provincias o las provincias y los municipios impacta directamente en las finanzas locales.

Ampliar el espacio fiscal de un gobierno local a través de la coordinación regional tiene diversas aristas: por un lado, uno de los principales ingresos con los que cuentan los gobiernos locales son los provenientes de las transferencias intergubernamentales derivadas de las provincias a través de la coparticipación. Por otro lado, resulta necesario pensar los roles e incumbencias de cada jurisdicción y la superposición de actividades que afectan las cuentas fiscales. Por último, una forma de mejorar los ingresos propios podría ser mejorar la coordinación con otros organismos fiscales.

- Por último, en relación a *mecanismos de financiamiento* se analizará el nivel de utilización por parte de los gobiernos locales de diversos mecanismos que les permita financiar gastos de capital y ampliar así su espacio fiscal.

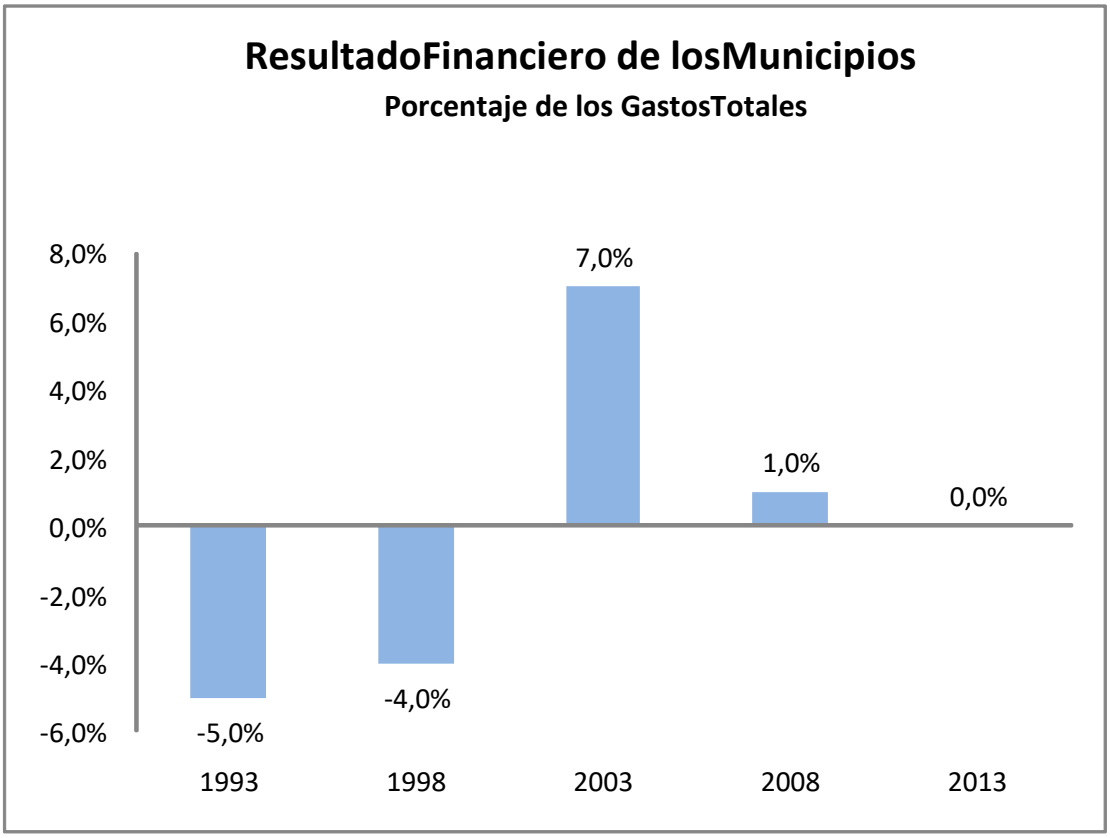
EL ESPACIO FISCAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE ARGENTINA

En las últimas décadas, los gobiernos subnacionales de la mayoría de los países de América Latina asumieron crecientes responsabilidades y funciones que han tensionado el estado de sus finanzas públicas, evidenciando asimétricas y dispares capacidades fiscales y requiriendo, en la mayoría de los casos, un aumento en su financiamiento, ya sea a través de recursos propios, transferencias o endeudamiento (Jiménez y Ruelas; 2017).

Para el análisis del espacio fiscal local para el caso argentino se trabajará con los datos sobre finanzas municipales entre los años 1993-2013 publicados en un estudio realizado por la Universidad General Sarmiento y el Ministerio del Interior y Transporte[5]. Comenzaremos mirando el resultado financiero de los municipios con el fin de analizar el margen que podríamos encontrar para el financiamiento de las políticas de desarrollo territorial.

El resultado financiero es la diferencia entre los recursos totales menos los gastos totales del municipio en un año. Para su análisis temporal y entre regiones se trabaja con el resultado financiero respecto a los gastos totales.

[5]Acosta, G. (2015).



Fuente: Elaboración Propia en Base a Acosta, G. (2015).

Se observa que durante la década del ´90 el resultado fue negativo, lo que se revirtió con la salida de la convertibilidad durante los primeros años de la década. Luego va bajando el porcentaje con una fuerte tendencia al deterioro de las cuentas municipales.

Cabe destacar que los municipios de la Región Centro han mostrado déficit desde el año 2007 y el año 2013 (último del que se tienen registros consolidados).

Si se compara el gasto en relación a los ingresos se observa que el gasto público municipal que pasó de un valor cercano al **2,8%** del PBI en 1993-2008 al **3,7%** del PBI en 2009-2013; en tanto que la recaudación propia de impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales ha tendido a mantenerse en torno al 1,3%.

Se puede adelantar que el margen con el que cuentan los estados locales para llevar adelante políticas de desarrollo ha ido disminuyendo en los últimos años. Por tal motivo se analizará a continuación siguiendo la metodología propuesta por la Red Mercosur las diversas posibilidades de ampliarlo.

1- MEJORA EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO (% PBI).

Tal como indicamos anteriormente los indicadores proxy de la eficiencia en el gasto serán la participación en el total del gasto en personal y el gasto en bienes de capital.

La participación del gasto en personal por un lado genera una fuerte rigidez en el gasto y, por otro lado, si bien las prestaciones de los municipios son en general servicios que demandan personal, su aumento deja sin posibilidad de afrontar otros gastos importantes como transferencias, servicios contratados y bienes de consumo.

Si bien han ido bajando en los años bajo análisis, pasando de 65% al 57% entre los años 1993 y 2013, el valor aún aparece como relativamente alto dejando menos del 50% de remanente para las diversas necesidades que enfrentan los municipios.

Otro componente del gasto corriente que vale la pena analizar es el peso relativo de la recolección de residuos y el alumbrado público. Observamos que para el total de municipios analizados el gasto relacionado a la recolección de residuos respecto a los gastos corrientes era del 11% para el 2011. Dicha participación es mayor en el caso de municipios grandes dado que el costo del servicio se hace mayor en el caso de las ciudades que tienen el concesionada su prestación.

En relación al alumbrado público la participación dentro de los gastos corrientes es marcadamente menor: 2% para el total para el total y 3% para los grandes.

Analizando en conjunto se puede concluir que casi el 70% de los gastos corrientes se destinan a pago en personal, recolección de residuos y alumbrado público, dejando un bajo margen para el resto de las actividades de los municipios. Por lo que es esperable que una mejora en la eficiencia de

estos gastos genere una mayor disponibilidad de recursos, ampliando el espacio fiscal.

Por último, en relación a las **inversiones** vemos que las mismas se ubicaron en torno al 15% durante las dos décadas analizadas, destacando una caída en la región central que pasó el 18% durante la primera década al 14% entre el 2003 y 2013. Esta situación implica una menor participación de los estados locales en cuanto a las erogaciones de capital que tiendan a mejorar la productividad y competitividad de las empresas locales.

2- INCREMENTO DE LOS INGRESOS (% PBI)

La recaudación propia de impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales ha tendido a mantenerse en torno al 1,2%-1,3% a lo largo del período bajo estudio. Cabe aclarar que se observa mucha disparidad entre regiones ya que en la zona central del país el porcentaje se ubica entre el 2 y el 2,4%.

Se observa aquí un comportamiento muy por debajo de lo que mostraron los ingresos provinciales y nacionales: la presión recaudación en términos de PBI nacional pasó del 17,9% en 1993 al 32,1% en 2013; en tanto que las provincias pasaron del 3,7% al 6,5% en el mismo período.

A priori se podría pensar que hay margen para la mejora del espacio fiscal a través del incremento de la recaudación de recursos propios. Sin embargo, resulta clave analizar en detalle las características de los mismos ya que si la mayoría está explicado por impuestosque recaen sobre la actividad económica es probable que el impacto sea perjudicial para el objetivo de tender al desarrollo territorial.

3- COORDINACIÓN REGIONAL FISCAL.

También podemos pensar en la posibilidad de tener mayor disponibilidad de recursos para los gobiernos locales a través de logar su coordinación con los

otros niveles de gobierno ya sea en lo relativo a las transferencias intergubernamentales, como a la organización de las funciones de cada uno para evitar superposiciones y la colaboración entre organismos fiscales que haga más eficiente la recaudación de recursos propios.

Transferencias Intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos locales están definidas por la Ley Nacional de Coparticipación y por las leyes provinciales.

El sistema de coparticipación provincial está establecido en la Ley de Coparticipación Nacional cuando en su artículo 9º inciso (g) indica que las provincias se obligan a establecer un sistema de distribución de los ingresos originados en la coparticipación nacional para los municipios de su jurisdicción.

El régimen de coparticipación provincial difiere entre las distintas provincias en función del marco normativo de cada una de ellas. Es así que se observan diferencias en la conformación del fondo coparticipable: todas reparten lo que reciben en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos (en adelante C.F.I.); todas las provincias que recaudan regalías las coparticipan; en 18 provincias se distribuye lo que recaudan por Impuesto a los Ingresos Brutos directo, y en 17 de ellas (salvo Corrientes) también reparten el derivado del Convenio Multilateral; en 15 se reparte el impuesto inmobiliario rural, en tanto que en 13 se reparte del inmobiliario urbano; 11 reparten el impuesto a los automotores y 12 coparticipan el impuesto a los sellos.

También hay diferencias de criterios en relación a la distribución primaria y secundaria[6]: en relación a la primera se observa que hay una mayor preferencia repartir los recursos propios. En promedio distribuyen el 23% de los recursos propios y el 14% de los recursos provenientes de la C.F.I.

Por último, también existen diversos criterios a la hora de definir la distribución secundaria. Hay una multiplicidad de factores que se utilizan, siendo los más importantes los siguientes: criterios rígidos; de igualación por habitantes; que benefician a municipios poco poblados; devolutivos y distributivos.

[6]Distribución Primaria: Muestra la distribución de la masa coparticipable entre la Provincia y los Municipios y Comunas.
Distribución Secundaria: hace referencia a la distribución entre municipios de la masa primaria.

Se observa que la coparticipación que reciben los municipios depende por un lado de la Provincia a la cual pertenece y de su legislación en relación a la temática, y por otro lado de la distribución que se hace desde la Nación de la Coparticipación Federal de Impuestos.

En relación a ello la relación Nación-Provincia- Municipios se puede pensar como un triángulo de interrelaciones constantes y que cualquier cambio en lo determinado por Nación o Provincias impacta en los municipios. Del mismo modo si pensamos un incremento en los recursos distribuidos a los municipios se corre el riego de generar un desfinanciamiento del gobierno nacional o de las provincias.

A modo de ejemplo podemos destacar el impacto del fallo de la corte suprema de justicia que a fines del año 2015 hizo lugar a las demandas planteadas por las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba y declaró inconstitucional la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realiza el estado nacional para financiar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Dicho fallo ha generado un impacto positivo en las finanzas provinciales y municipales aumentando los ingresos corrientes, sin embargo,el estado nacional aparece como el actor perjudicado. Un estudio de IARAF[7] indica que debe puntualizarse que el de la pre-coparticipación del 15% no es el único componente del entramado tributario nacional por medio del cual las provincias vienen resignando recursos en la distribución primaria desde hace más de 20 años. Inclusive existen, por lo menos, dos componentes más de relevancia económica similar o superior al de la pre-coparticipación: las detracciones específicas sobre IVA y Ganancias (los dos principales impuestos coparticipables en Argentina) para financiar a ANSES, y la asignación específica del impuesto a los débitos y créditos bancarios, o impuesto al cheque.

Una modificación en alguno de estos conceptos cambiaría los ingresos de los municipios en lo relacionado a ingresos por transferencias automáticas, sin embargo, dado que ningún actor se muestra dispuesto a resignar ingresos en un contexto de cuentas fiscales cada vez más complicadas resulta complejo

[7]Informe Económico N° 393del IARAF.

arribar a un nuevo marco legal que ordene la coparticipación. Lo que explica que desde el año 1994 no se haya logrado la reforma pendiente de la ley de coparticipación.

Coordinación de Roles

El gasto público que ejecuta un gobierno municipal está íntimamente relacionado con las responsabilidades que le toque asumir. Por lo tanto, la definición de la estructura federal, su conformación y funcionamiento, darán el contexto general que sustentará la dinámica y el volumen del gasto a realizar.

En Argentina el límite entre los roles que le caben a los distintos niveles de gobierno se torna muy difuso. La respuesta al problema de qué nivel de gobierno es responsable de las distintas funciones o gasto público, depende de factores institucionales, de la historia, del nivel de desarrollo del país y de las características de las funciones. No tiene solución única y la solución es cambiante en el tiempo (Porto, 1999).Particularmente en las últimas décadas, cuando los roles del gobierno municipal en nuestro país se han ido transformando drásticamente y no siempre en forma predeterminada y consensuada desde el punto de vista institucional.

Resulta vital entonces, por un lado, lograr una fluida coordinación con los otros niveles de gobierno a fin de evitar la superposición de tareas y la duplicación del gasto; y, por otro lado, lograr que cada vez que se produzca un proceso de descentralización explícito de funciones las mismas vengan acompañadas de los recursos necesarios, de lo contrario será inevitable que se resientan las finanzas del estado municipal.

Coordinación con otros organismos de recaudación

La coordinación con distintos organismos fiscales busca mejorar la recaudación de los municipios. El hecho de que la información no sea compartida dificulta la posibilidad de conocer en detalle al contribuyente en todo el espectro fiscal(tributos nacionales, provinciales y municipales), y no permite aprovechar el efecto de economía de escala en el relevamiento de esa información, ala vez que incrementa, en tiempo y dinero, el costo que el contribuyente afronta para cumplir con sus obligaciones tributarias correspondientes a distintos niveles de

gobierno. Coordinar esfuerzos e información permitiría trabajar para lograr una mejor y mayor armonización tributaria.

Según un estudio publicado por el Ministerio del Interior[8]Si bien los avances en materia de coordinación fiscal entre los municipios y los organismos de recaudación provincial y nacional son muy parciales, podemos decir que las experiencias de coordinación fiscal intermunicipal son incluso más raras, aunque existen algunas iniciativas que merecen ser destacadas.

4- MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Una opción interesante que podrían explorar los municipios es acudir a diversos mecanismos de financiamiento a fin de lograr recursos que puedan destinarse al desarrollo de diversos proyectos que por su monto no resulte factible de financiar con los recursos corrientes.

Las opciones disponibles son varias, aunque no son tan utilizadas por diversas razones, pero fundamentalmente problemas de escala para acceder a ciertos instrumentos.

Mercado de capitales: está disponible la posibilidad de realizar emisiones en el mercado de capitales de diversos instrumentos de crédito público: letras de tesorería, bonos, fideicomisos financieros. Según los registros de la Comisión Nacional de Valores solo 9 municipios ha utilizado estos instrumentos: Municipalidad de Bahía Blanca; Municipalidad de Bariloche; Municipalidad de Chacabuco; Municipalidad de Corrientes; Municipalidad de Junín; Municipalidad de la Ciudad de Córdoba; Municipalidad de La Plata, Municipalidad de General Pueyrredón y Municipalidad de Río Cuarto. De los cuales recientemente ha emitido algún tipo de instrumento solo 3 de ellas (Corrientes, Córdoba y Río Cuarto).

Aquí la principal limitación que se observa es que son instrumentos complejos y relativamente caros si el tamaño del municipio no es importante. Los trámites y las habilitaciones necesarios para su puesta en práctica resultan costosas y requieren de contar con personal capacitado.

[8]Acosta, G. (2015).

Créditos en el sistema financiero: los gobiernos municipales podrían incrementar extraordinariamente sus recursos al recibir asistencia financiera de los bancos comerciales. Las principales limitaciones que se presentan aquí son la legislación relacionada a la asistencia financiera al sector público por parte de los bancos comerciales.

El Banco Central en su reglamentación relacionada al financiamiento al sector público no financiero establece todas las condiciones que deben cumplirse a fin de que una entidad del sector público pueda acceder a financiamiento del sistema financiero. En términos generales el Banco Central establece que las entidades financieras, no podrán refinanciar u otorgar asistencia financiera al sector público no financiero, salvo que se destinen a fideicomisos o fondos fiduciarios constituidos con fines específicos.

El Banco Central considerará pedidos de excepción a la limitación de otorgamiento de asistencia financiera siempre que se reúnan una serie de requisitos. Dichos requisitos son: de forma sobre la autorización; en relación al porcentaje de afectación de la garantía; sobre el porcentaje que los servicios de la deuda pueden afectar sobre los recursos y por último exige que exista aprobación expresa de la financiación o intervención en su análisis por parte del Ministerio de Hacienda de la Nación, según corresponda, de acuerdo con las normas legales, reglamentarias o de procedimiento que deba observar esa dependencia de Estado en la materia.

Esto también excluye de manera importante a los municipios del financiamiento proveniente del sistema financiero ya que solicitar la excepción en general resulta un trámite complejo.

En resumen, se observa que los municipios acceden de manera limitada a las diversas fuentes de financiamiento, es decir que los márgenes para ampliar el espacio fiscal local son muy acotados.

CONCLUSIONES

Cuando se analizan las posibilidades de ampliar el margen de maniobra presupuestario con que cuentan los gobiernos locales para encarar políticas de desarrollo de tipo endógeno, se hace evidente que en Argentina la

descentralización todavía no es un proceso perfeccionado que empodere a los territorios y les permita llevar a cabo estas políticas.

Considerando que casi el 70% de los gastos corrientes se destinan al pago de nóminas y los gastos comúnmente denominados de “alumbrado, barrido y limpieza” (ABL), la posibilidad de financiar el resto de las actividades es muy pequeña.

Y las alternativas de posibles mejoras en el espacio fiscal local también muestran un escenario muy limitado en este sentido. Si se considera la posibilidad de incrementar los recursos propios enfrentamos la problemática de que aquellos impuestos locales de mayor capacidad recaudatoria son los que recaen sobre la actividad económica; lo que resulta contraproducente en términos de la competitividad territorial que requiere el desarrollo.

La posibilidad de incrementar las transferencias intergubernamentales también presenta limitaciones de tipo prácticas y políticas que impiden que el proceso descentralizador se complete y perfeccione.

Y las posibilidades de acceder a financiación para proyectos determinados, ya sea a través del mercado de capitales o de créditos del sector financiero, se ven limitadas por el tamaño de los municipios, dado que los trámites son lentos, engorrosos y costosos. Una vez más se evidencia que los pequeños municipios no cuentan con capacidades técnicas ni infraestructura suficiente para llevar a cabo estas actividades.

Por otro lado cabe destacar que resulta clave que la financiación se tome para fondear gastos de inversión dado que el endeudamiento para gastos corrientes si se transforma en habitual puede afectar las cuentas públicas y condicionar fuertemente la sostenibilidad de las finanzas municipales.

Ante tantas limitaciones para disponer de fondos que sustenten el desarrollo desde el territorio, un elemento que no debe dejarse de lado es la coordinación con los demás niveles de gobierno, e incluso a nivel intermunicipal; a fin de por un lado, evitar la superposición de tareas y la duplicación del gasto; y por otro lado, aunar esfuerzos para lograr superar las limitaciones institucionales y alcanzar las metas de desarrollo que la población de cada territorio necesita.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, G. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines. Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento.

- *Aboal, D. y Pizzolon, F. (2011). Espacio Fiscal y Políticas de Coordinación para el Crecimiento en el Mercosur. Nº 3. Red Mercosur.*

- Alburquerque, F. (2015). *Apuntes sobre la economía del desarrollo y el desarrollo territorial* ¿Dónde situar el enfoque del desarrollo territorial dentro de los estudios sobre el desarrollo económico? Recuperado de http://www.delalburquerque.es

- Alburquerque, F. (2015). *Las Políticas de Desarrollo Productivo y el Desarrollo Económico Territorial*. Recuperado de http://www.delalburquerque.es

- Alburquerque, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 82pp 157-171

- Alburquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Documentos de trabajo OIT. Buenos Aires.

- Altschuler, B. (2006). *Municipios y desarrollo local. Un balance necesario.*En Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Rofman, A. y Villar, A. (comps). Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial.

- Argañaraz, N. y Barraud, A. (2017). Informe Económico N° 393. IARAF

- Arroyo, D. (2000). *Estado y sociedad Civil en el proceso de descentralización*.En Modelos de Gestión regional y local. Mendoza. Argentina.Biblioteca de posgrado FLACSO- FIDIPS, U. N. Cuyo.

- Arroyo, D. (1997).*Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina*. En Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Buenos Aires. Argentina.Oficina de Publicaciones del CBC -UBA.

- Arroyo, D. (2001). *Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina*.En Desarrollo local, una escala respuesta humana a la globalización. Burin, D. y Heras, A. (comps.). Buenos Aires. Argentina. Cicus-La Crujía.

- Boissier, S. (2004).*Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente* Revista Eure (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40. Santiago de Chile.

- Catenazzi, A. y Reese, E.(2000). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas*. Buenos Aires. Mimeo

- Clemente, A. (2006). *Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero*. En Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Rofman, A. y Villar, A. (comps). Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial.

- Cravacuore,D. (2006).L*a Articulación de actores para el desarrollo local*. En Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Rofman, A. y Villar, A. (comps). Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial

- Coraggio, J. L.(2004). *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires. Espacio Editorial

- Esser, K; Hillebrand, W;Messner, D; Meyer-Stamer, J. (2005). *Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política*. Revista de la CEPAL N° 69. pp 39-52.

- Gallicchio, E. (2006). *El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio*. En Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Rofman, A. y Villar, A. (comps). Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial.

- García Delgado, D. (1997). *Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión.* En Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina. Buenos Aires. Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.

- Horst, B.(2010). *Fuentes de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal*. Serie Informe Económico. Chile

- Iturburu, M. *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Segunda edición. (2001). Buenos Aires. Argentina. Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Jiménez, J.P. y Ruelas, I. (2017). *Descentralización, espacio fiscal y endeudamiento de los gobiernos sub nacionales en América Latina*. Recuperado de www.vox.lacea.org

- López Ghio, M.C. *Argentina, algunos aspectos del régimen municipal*. Recuperado de www.juridicas.unam.mx. Instituto de Investigaciones Científicas. México.

- Manes, M. (2012). *Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina*. Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. Ministerio de EconomíaXXIV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, 24 al 26 de enero de 2012.

- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*.Quinta Edición. Madrid.Mc Graw Hill / Interamericana de España S.A.

- Porto, A. (1999).*Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos*. Documento de Trabajo N° 17. Recuperado http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3511

- Porto, A. (2016). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión Nº 494. Recuperado de https://publications.iadb.org

- Ricotto, L. Harriague, M. ySorondo, C. (2016). *El rol del estado municipal en el desarrollo local y regional*. XXIII Jornadas de Intercambio de Conocimientos Científicos y Técnicos. Río Cuarto. UniRio Editora.

- Rabell García, E. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Consejo de Ciencias y Tecnología del Estado de Queretano. Universidad Autónoma de Queretano. p 25.

- Rofman, A. (2006). *El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones*. En En Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Rofman, A. y Villar, A. (comps). Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial. pp 37-58