

CESPA

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA: INSTITUCIONES, FUNCIONES Y DESEMPEÑO**

Alberto Müller*

Documento de Trabajo N° 21

** Versión ampliada de un trabajo presentado en el Coloquio Federativo “Arranjos Federativos e Relações Intergovernamentais – um panorama das Américas” - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília – 29 y 30 de Noviembre de 2010 - Palácio do Itamaraty.

* Profesor Titular – Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires. Marina Barbeito realizó actividades de asesoramiento sobre tópicos puntuales de este trabajo.

Av. Córdoba 2122
2do. Piso, Departamentos Pedagógicos
(C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel.: 54-11-4370-6183 – E-mail: dircespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa>
www.blogdelcespa.blogspot.com



(C 1120 RAQ) Ciudad de Buenos Aires
 Tel.: 54-11-4370-6183 – E-mail: dircespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa>
www.blogdelcespa.blogspot.com

Índice

1.	Introducción: la cuestión del federalismo fiscal - Objetivos del trabajo	4
1.1.	Capitalismo y federalismo fiscal.....	4
1.2.	Objetivo y contenido de este trabajo.....	7
2.	Breve nota de contexto: la cuestión federal en la historia y la política argentina.....	9
3.	Nación, Provincia, Municipio: funciones y atribuciones, teoría y práctica ..	15
3.1.	Introducción	15
3.2.	La Constitución Nacional y las Provincias: distribución de facultades	15
3.3.	Provincias y municipios: facultades delegadas al nivel municipal	20
3.3.1.	Municipios: Dimensiones y niveles de desagregación territorial	20
3.3.2.	Atribuciones y competencias del nivel municipal: una sistematización.....	24
3.3.3.	Conclusiones	35
3.4.	Organismos asociativos y regiones.	36
4.	Federalismo y correspondencia fiscal en números.....	40
4.1.	Definición del universo de análisis.....	40
4.2.	La distribución de funciones entre Nación, Provincias y Municipios: cuantificación.....	42
4.3.	La correspondencia fiscal entre Nación, Provincias y Municipios.....	49
5.	Articulación entre Nación y Provincias: la Coparticipación Federal de Impuestos y otros mecanismos	54
5.1.	Las transferencias Nación-Provincias: mecanismos de operación	54
5.1.1.	<i>La Coparticipación Federal de Impuestos</i>	55
5.1.2.	<i>Coparticipación de Fondos Educativos y de Ciencia y Técnica</i>	58
5.1.3.	<i>Otros mecanismos de redistribución de impuestos nacionales</i>	62
5.2.	Metas fiscales en el marco de las relaciones Nación – Provincias.....	64
6.	Ingreso, gasto y coparticipación de impuestos: impactos territoriales a nivel provincial	68
6.1.	Introducción	68
6.2.	Marco metodológico: ingresos y gastos del Gobierno Nacional	68
6.3.	Resultados.....	70
6.3.1.	<i>Incidencia del gasto primario y coparticipación tributaria</i>	70
6.3.2.	<i>Incidencia de impuestos y saldo</i>	75
7.	Conclusiones: perspectivas y posibles trayectorias.....	81
	Bibliografía	84
	ANEXO I.....	86
	ANEXO II.....	87
	ANEXO III.....	93

1. Introducción: la cuestión del federalismo fiscal - Objetivos del trabajo

1.1. Capitalismo y federalismo fiscal

El desarrollo de las sociedades modernas sobre la base de economías de mercado trae consigo la desigualdad en el desarrollo de las actividades productivas, en cuanto a su configuración territorial¹. Esta característica se vincula fuertemente con el desarrollo sostenido de las fuerzas productivas que promueve el capitalismo, sobre la base de la generalización de la división del trabajo y la incorporación de innovaciones tecnológicas².

Las disparidades territoriales son así una suerte de norma en todas las sociedades capitalistas, cualquiera sea su nivel de desarrollo. Esto da lugar a una particular conflictiva, que podríamos denominar – con A. Markusen (1980) – “regionalismo”, esto es, la reivindicación y lucha en el plano político sobre la base de identidades forjadas por la pertenencia territorial.

Como es obvio – y se verá que esto es relevante para el caso argentino – no toda la conflictiva regionalista se verá fundamentada en la naturaleza señalada del sistema capitalista; otras instancias de determinación podrán provenir de la historia política, social y cultural de los países.

¹ Para el concepto de configuración territorial, véase Coraggio (1987, cap. 1)

² Esta afirmación se fundamenta en una extensa tradición intelectual, vinculada al nacimiento de la Economía Política, y que encuentra como mojones principales las obras de Adam Smith, Marx y Schumpeter. Una referencia clásica aquí también es Perroux (1967). Desde ópticas más próximas al Main Stream de la Economía, pueden mencionarse contribuciones diversas de Krugman (por ejemplo, 1997) y Baumol (1967). Las teorías del crecimiento endógeno – siempre dentro de esta corriente – han intentado desarrollos en este sentido, aunque con alcance más limitado en cuanto a la comprensión de su naturaleza (por ejemplo, Solow, 1956, Barro y Sala-i-Martin, 2003). Una interesante síntesis acerca del alcance y las limitaciones de esta aproximación desde la economía ortodoxa puede encontrarse en Fine (2006).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

La constitución de las sociedades modernas trae aparejada la constitución de los Estados, como entidades rectoras del orden jurídico (“monopolio de la fuerza en un territorio”, en la clásica acepción de M. Weber). La función y legitimación de los Estados reside en la necesidad de contar con un garante del orden jurídico separado de los actores y estamentos sociales, como así también en su pretensión de constituirse en representante de los intereses del conjunto social.

Más allá de las posibilidades efectivas de los Estados de ser entidades autónomas – un tema que no será tratado aquí – lo cierto es que ellos son naturales cajas de resonancia de la conflictiva social expresada en términos territoriales; esto es, del regionalismo.

Existe un segundo plano de análisis de la conformación del Estado, con vinculación con la cuestión del regionalismo, pero separado de éste. Se trata de la identificación de diferentes niveles de administración estatal.

La constitución de los Estados Nacionales cristaliza áreas políticas con unidad jurídica, asegurada clásicamente por instrumentos constitucionales (o eventualmente por alguna forma de “common law”, como es el caso británico). Razones tanto de naturaleza política como administrativa plantean la necesidad de desagregar estas funciones en instancias inferiores, típicamente (pero no únicamente), en unidades provinciales/estadales/departamentales³, y – dentro de éstas - municipales. Por un lado, la conformación de un Estado Nacional comporta en grado mayor o menor un compromiso entre diversos actores y estamentos territorialmente identificados; y ellos están dispuestos a resignar algunas potestades a favor de una autoridad nacional, pero pretenden conservar algún grado de poder sobre el aparato estatal. Por otro lado, algunas funciones estatales son por naturaleza más aptas para ser tomadas por niveles de administrativos más próximos a sus beneficiarios; por ejemplo, la vialidad urbana es una típica actividad a ser asumida por gobiernos locales. Sin embargo, no puede fundamentarse sólo sobre este criterio de racionalidad instrumental la

³ Utilizamos esta diversidad de designaciones, a los fines de dar cuenta, en forma imperfecta, de la diversidad de denominaciones que se verifica en América Latina.

distribución de funciones por nivel jurisdiccional (como muestra la experiencia histórica en forma sobrada).

La cuestión acerca de la distribución de funciones entre diferentes niveles jurisdiccionales de gobierno lleva el nombre de *Federalismo Fiscal*. La literatura técnica, desde el ángulo económico, ha tendido a tratar esta temática desde una óptica fundada en la racionalidad económica⁴, y desde ya que esta perspectiva brinda percepciones de gran utilidad. Pero ella no es suficiente para dar cuenta de la diversidad de casos, e incluso su evolución a lo largo del tiempo, ya que la atribución de funciones no tiene porqué ser estable o definitiva.

La combinación de la cuestión regionalista con la de la atribución de responsabilidades a distintos niveles de gestión estatal se refleja en la naturaleza de la relación de las unidades administrativas subnacionales con el Estado Nacional, y de la de aquéllas con el nivel municipal. En particular, hacemos referencia a los niveles de autonomía relativa, tanto en lo formal como en lo efectivo. Nótese que esta autonomía hace referencia a planos que se identifican tanto en términos de jerarquía jurisdiccional como de territorio. En otros términos, una Provincia o un Municipio son a la vez instancias de atribuciones de funciones determinadas y de identificación territorial. De hecho, la cuestión regionalista puede expresarse en términos del reclamo de mayores atribuciones a niveles administrativos subnacionales.

Los dos grandes modelos que pueden identificarse, en cuanto a la organización institucional formal del Estado, son las constituciones federal y unitaria.

De acuerdo a la primera, las unidades territoriales menores gozan de autonomía para la designación de sus autoridades, y tienen potestad de recaudar sus propios recursos y ejecutar los gastos correspondientes. El modelo unitario, en cambio, reserva al nivel superior la designación de autoridades del nivel inferior, como así también la definición de los recursos disponibles (usualmente mediante la coparticipación de la recaudación obtenida), y eventualmente restringe la

⁴ Véase por ejemplo el manual de Stiglitz (1988, caps. 26-27).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

naturaleza y composición de los gastos. Igual abanico de posibilidades se abre en el plano de la relación entre provincias/estados/departamentos⁵ y los municipios (aun cuando en este nivel los términos “federalismo” y “unitarismo” no son empleados habitualmente). Un específico problema que atraviesa toda esta temática es la cuestión de la correspondencia entre ingresos y gastos de cada nivel jurisdiccional, y la naturaleza y mecánica de las transferencias interjurisdiccionales.

Como es obvio, el nivel efectivo de descentralización es muy variable, y responde sólo parcialmente a lo que sugieren los preceptos legales.

En conclusión, las cuestiones referidas al Federalismo Fiscal deben ser entendidas como comprendiendo una diversidad de dimensiones, donde se entrecruzan temas económicos y políticos. En la determinación de los modelos adoptados – y en su evolución – intervienen factores específicos de cada país; se requiere entonces la concurrencia de miradas que incorporen perspectivas económica, políticas e históricas.

1.2. Objetivo y contenido de este trabajo

El presente trabajo tiene por objeto tratar esta temática para el caso de la Argentina, desde una óptica básicamente económica, aun cuando se hará alguna referencia al contexto político, en clave histórica.

El segundo capítulo reseñará brevemente la naturaleza de la cuestión federal en Argentina, desde una perspectiva histórica. Luego se trazarán un paneo acerca de las funciones y atribuciones que corresponden a Nación, Provincias y Municipios, en términos legales (con énfasis, como se verá, en el caso de Nación y Provincias).

⁵ Utilizamos estas tres denominaciones en forma simultánea, para ajustarnos – en la medida de lo posible – a las que se emplean en América Latina.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

El tercer capítulo reseñará las funciones y atribuciones de Nación, Provincias y Municipios, desde el ángulo legal-institucional.

El cuarto capítulo presentará una sistematización de ingresos y gastos para los diferentes niveles jurisdiccionales, poniendo a la luz la efectiva correspondencia fiscal, a la vez que se mostrará la efectiva atribución de responsabilidades entre Nación y Provincias, en función de la clasificación sectorial del gasto⁶.

Se dedicará luego un capítulo específico a reseñar algunos aspectos de las complejas relaciones entre Nación y Provincias. En el capítulo siguiente, se ilustrarán los impactos territoriales de la acción del Gobierno Nacional, reportando resultados de un trabajo recientemente concluido.

El último capítulo elaborará algunas conclusiones.

⁶ Adelantando algo que se mencionará más adelante, cada Provincia en Argentina tiene su propia Constitución, razón por la cual no es posible generalizar la temática acerca de la efectiva distribución de responsabilidades entre Provincias y Municipios.

2. Breve nota de contexto: la cuestión federal en la historia y la política argentina.

Es oportuna una breve referencia histórica acerca de la cuestión federal en Argentina, por cuanto ocupó un papel más que relevante en su trayectoria de 200 años como Nación independiente.

En 1810, un Cabildo Abierto realizado en Buenos Aires desplaza de su cargo al Virrey español, y conforma una junta de gobernantes, integrada por vecinos de la ciudad. Este hecho da comienzo al proceso de independencia, que desembocará en la conformación de la actual Nación Argentina y de su Estado. Un proceso prolongado y penoso, que culminará en 1853 con la promulgación de la Constitución, que establece un pacto político de carácter federal entre las provincias entonces existentes, pacto al que adhiere en 1860 la provincia de Buenos Aires. Durante este lapso de 50 años se desarrolló una suerte de guerra civil intermitente, cuya motivación fue la base federal o unitaria que debería adoptar la constitución del país, y también la disputa por las rentas aduaneras, casi totalmente concentradas en el puerto de Buenos Aires⁷.

Es importante destacar que la distribución territorial de población y actividades de lo que hoy constituye la Argentina sufrió en ese período una alteración importante. El núcleo más amplio y consolidado del poblamiento colonial, situado en el Noroeste de la Argentina, se vinculaba con la economía minera del Alto Perú; el mismo contaba con el 40% de la población total⁸, al momento de la independencia. La provincia de Buenos Aires, si bien sede de la capital de un Virreinato creado 35 años antes de la independencia, ocupaba un espacio marginal, cuyo sustento se basaba en la explotación del cuero y en menor medida del tasajo, obtenido de ganado vacuno silvestre. El contrabando floreció, hasta que tardíamente la administración virreinal procedió a la legalización del

⁷ Véase el respecto, por ejemplo, el análisis de Álvarez (1936).

⁸ Según Ferrer (2008, pág. 62).

comercio a través del puerto de Buenos Aires. Hacia la independencia, la provincia de Buenos Aires representaba poco más del 10% de la población del territorio que hoy se identifica como la Argentina, aun cuando ya en esa época la ciudad de Buenos Aires era la mayor del país⁹.

La primera mitad del Siglo XIX asiste al gradual pero indetenible traslado del centro de gravedad económico del país aun en construcción, desde el Noroeste hacia el Litoral, centrado en Buenos Aires. La decadencia de la minería peruana y boliviana, y el importante crecimiento del comercio de tasajo – específicamente dirigido al esclavo de Brasil – explican este proceso de desplazamiento, que se ve acompañado con la consolidación de una elite intelectual fuertemente europeizante, referencia para el resto del país en formación¹⁰. Un proceso lento, sin embargo: aún en 1869, la Provincia de Buenos Aires representaba solamente el 25% de la población total del país (un guarismo que más adelante se duplicará), mientras que el Noroeste de más antiguo poblamiento todavía abarcaba el 29%. Pero el fértil despoblado del interior pampeano – ocupado muy parcialmente por población indígena – ofrecía una gran expectativa de crecimiento económico y demográfico, que irremediablemente habría de opacar en términos cuantitativos al resto del país.

Se construyó de esta forma un antagonismo de carácter regionalista entre la Ciudad de Buenos Aires y el Interior, que permeó toda la práctica política del Siglo XIX. La cuestión constitucional, personificada en la oposición entre unitarios y federales, fue un leit motiv de este conflicto.

La Constitución de 1853, echados por tierra los únicos dos intentos anteriores de constituciones (en 1819 y 1826, ambas de carácter unitario) estableció una solución que sin duda se volcó por el federalismo. La fórmula legal adoptada fue la de afirmar la preexistencia de las provincias a la Nación, por lo que ésta última es constituida por aquéllas. Las atribuciones de la Nación fueron así resultado de

⁹ Según <http://www.elhistoriador.com.ar> y Randle (1981)

¹⁰ De hecho, figuras políticas y culturales de gran importancia para la época provenían muchas veces de provincias no pertenecientes al Litoral; sin embargo, se identificaban fuertemente con la comunidad cultural de Buenos Aires. Tal es el caso de D.F.Sarmiento, N. Avellaneda y J.B. Alberdi.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

una delegación expresa por parte de las Provincias. Ellas fueron facultadas a dictar sus propias Constituciones, las que sin embargo no podrían oponerse a lo que estableciera la Constitución Nacional, reteniendo para sí todas las facultades no delegadas. Catorce provincias integraron este pacto original; a ellas se agregaron luego otras nueve (que venían de ser territorios nacionales), bajo la misma fórmula. La última reforma constitucional, efectivizada en 1994, ratificó este dispositivo constituyente.

Este proyecto se cristaliza con la federalización en 1880 de la Ciudad de Buenos Aires y la nacionalización de las rentas aduaneras. Pero más allá de la propuesta constitucional escogida, los hechos dieron lugar a una fuerte concentración de recursos y de riqueza en la Región Pampeana, por lo que un cuarto del territorio nacional llegó a contar con más de dos tercios de la población (y una proporción seguramente mayor de la actividad económica). Una constatación de carácter demográfico permite ilustrar este proceso de gran divergencia entre lo ocurrido en la Región mencionada y buena parte del resto del país: de las catorce Provincias que fundaron en su momento la República Argentina, siete en el año 2001 no llegaban a contar con un millón de habitantes. Este subconjunto de Provincias antiguas¹¹ representaba en 1869 (año del primer censo demográfico) el 31% de la población total; en el año 2001, esta participación había caído a 10%.

Los hechos, entonces, apuntaron a consolidar y no a superar el conflicto regionalista argentino, como instancia ineludible del debate político; esto se proyecta hasta la actualidad, a veces con identidad de argumentos y actitudes. Este ideario ha probado ser de alta rentabilidad política; ello se traduce, por ejemplo, en la aceptación de importantes desproporciones en la representación provincial en el Congreso Nacional, sea por la integración de un número fijo de senadores por provincia (con independencia de su dimensión demográfica, una disposición que es frecuente en diversos países), sea por la subrepresentación de las provincias más pobladas en la Cámara de Diputados, en perjuicio sobre todo de la Provincia de Buenos Aires. Las doce provincias menos pobladas sumaban en 2001 el 13% de la población, pero contaban con el 24% de la

¹¹ Se trata de las provincias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis y Santiago del Estero

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

representación en la Cámara de Diputados; las cuatro provincias más pobladas son las principales perjudicadas, al comprender en ese año el 62% de la población, pero sólo el 51% de dicha representación¹².

Es importante destacar que este conflicto es a la vez territorial y jurisdiccional, dado que enfrenta al Interior con Buenos Aires, a la vez que a la Nación con las Provincias. Esto es, es tan frecuente la apelación a la postergación del interior, a la vez que la invocación de éste como verdadera identidad del país, como el reclamo a la Nación de distribución o devolución de recursos de pertenencia de las provincias. Se ratifica en este caso el carácter a la vez territorial y jurisdiccional del conflicto regionalista, mencionado en el capítulo anterior.

Una nueva Constitución, sancionada en 1994, agregó un conjunto de definiciones que hacen a la relación entre Nación y Provincias, sin alterar sin embargo la naturaleza básica del dispositivo constitucional preexistente. Dos innovaciones de importancia fueron el otorgamiento de autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, por lo que pasó a tener status simultáneo de Provincia y Municipio, y el establecimiento del principio de autonomía de los Municipios.

Por último, es conveniente reseñar algunas características actuales, en cuanto a dimensiones y niveles de desarrollo relativo de las Provincias que integran la Argentina. El cuadro siguiente presenta algunos indicadores básicos.

¹² De hecho, puede argumentarse que este reparto no proporcional lesiona lo normado en la Constitución Nacional, que establece en su artículo 45 un principio de representación proporcional a la población de cada provincia.

Cuadro 1 – Argentina: Población, Densidad y Producto Bruto Geográfico per cápita

Provincia	Población	Superficie (km ²)	Densidad	PBG per cápita
	2001		2001 (hab/km ²)	2008 (us\$/hab)
Total	36.260.130	2.780.403	13,0	8.117
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.776.138	203	13.679,6	23.447
Buenos Aires	13.827.203	307.571	45,0	7.314
<i>CABA+Pcia Bs.As</i>	<i>16.603.341</i>	<i>307.774</i>	<i>53,9</i>	<i>10.012</i>
Catamarca	334.568	102.602	3,3	11.549
Chaco	984.446	99.633	9,9	3.660
Chubut	413.237	224.686	1,8	14.178
Córdoba	3.066.801	165.321	18,6	7.878
Corrientes	930.991	88.199	10,6	3.759
Entre Ríos	1.158.147	78.781	14,7	5.229
Formosa	486.559	72.066	6,8	3.089
Jujuy	611.888	53.219	11,5	3.939
La Pampa	299.294	143.440	2,1	8.938
La Rioja	289.983	89.680	3,2	4.298
Mendoza	1.579.651	148.827	10,6	7.899
Misiones	965.522	29.801	32,4	3.702
Neuquén	474.155	94.078	5,0	16.400
Río Negro	552.822	203.013	2,7	7.349
Salta	1.079.051	155.488	6,9	4.201
San Juan	620.023	89.651	6,9	3.987
San Luis	367.933	76.748	4,8	7.807
Santa Cruz	196.958	243.943	0,8	23.912
Santa Fe	3.000.701	133.007	22,6	8.166
Santiago del Estero	804.457	136.351	5,9	3.342
Tucumán	1.338.523	22.524	59,4	3.844
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	101.079	21.571	4,7	17.701

Fuente:

- Población – superficie: www.indec.gov.ar
- PBG: Müller (2010)

Nota: se consolidan Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, por constituir una región funcionalmente única.

Este cuadro permite constatar los siguientes aspectos de interés para este trabajo:

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

- a) las tallas de las distintas unidades provinciales, en términos de población, son muy dispares. Sólo ocho jurisdicciones superan el millón de habitantes, una sola de las cuales abarca más de diez millones de habitantes; en el otro extremo nueve no alcanzan el medio millón. Predominan entonces las unidades de poblamiento relativamente escaso.
- b) Las densidades demográficas son también variables, aunque predominan los valores bajos
- c) Las disparidades en los niveles de Producto Bruto Geográfico per cápita son importantes; ellas responden tanto al impacto de la renta de recursos naturales como a los niveles de desarrollo. Al respecto, es oportuno señalar que la Argentina es un país extremadamente desigual, en los aspectos climáticos y en la dotación de recursos naturales (a título ilustrativo, el Anexo I de este trabajo presenta un mapa climatológico del país).

3. Nación, Provincia, Municipio: funciones y atribuciones, teoría y práctica

3.1. Introducción

Este capítulo reseña brevemente algunos aspectos de la institucionalidad que rige la relación entre las tres jurisdicciones relevantes del gobierno argentino, esto es, la Nación, las Provincias y los Municipios, para hacer luego una breve mención acerca de la práctica.

En primer lugar, se tratará la relación entre Nación y Provincias, a la luz de la Constitución Nacional vigente (sancionada en 1994, como se mencionó).

Seguidamente, se hará referencia a las relaciones entre Provincias y Municipios.

3.2. La Constitución Nacional y las Provincias: distribución de facultades

Como se indicó en el capítulo anterior, el diseño básico del mecanismo constitucional argentino establece la delegación de facultades desde las Provincias hacia la Nación, en cuanto se entiende que aquéllas son preexistentes. En consecuencia, la Constitución Nacional establece las funciones del Gobierno Nacional como un listado de facultades delegadas, entendiéndose explícitamente que las facultades no mencionadas en la delegación son retenidas por las Provincias.

Asimismo, el texto constitucional indica algunas disposiciones y pautas a las que debe ajustarse la relación entre Nación y Provincias, en particular en materia fiscal:

- Se asegura a cada Provincia autonomía de gobierno, en cuanto podrá elegir sus autoridades, sin ingerencia del Gobierno Nacional. Éste intervendrá en una Provincia solamente para garantizar la forma republicana de gobierno, o en caso de invasión o sedición.
- El gobierno de cada Provincia se rige por una Constitución para si misma, la que debe estar en consonancia con los principios de la Constitución Nacional.
- La admisión de nuevas provincias o redefinición de las existentes deberá realizarse con consenso de las provincias y el Congreso de la Nación.
- Se elimina cualquier tipo de aduana interna, y se centraliza en la Nación todo lo referido a emisión de moneda.
- La Nación fija presupuestos mínimos de protección ambiental, los que pueden ser complementados por las administraciones provinciales
- Se dispone que la tributación indirecta es facultad concurrente entre Nación y Provincias. En cuanto a la tributación directa, ella puede ser impuesta por la Nación por tiempo determinado. La fijación de impuestos sobre el comercio exterior es facultad exclusiva de la Nación; su recaudación no es coparticipable con las Provincias
- Toda tributación directa e indirecta que no tenga asignación específica es coparticipable con las Provincias. La coparticipación deberá responder a las competencias que Nación y Provincias tendrán, a la vez que “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.
- Se estipula que la coparticipación será fijada por una ley convenio, esto es, una ley que deberá ser aprobada por la Nación y por todas las Legislaturas Provinciales; esta ley debería dictarse antes de 1997.

- El dictado de los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería queda reservado a la Nación.

En la práctica, algunos de estos preceptos se cumplen plenamente, mientras que otros los son parcialmente, cuando no obviados. En particular:

- a) En los años en los que imperaron dictaduras militares, la organización del país pasó a ser unitaria de hecho, puesto que se suspendieron todos los mecanismos institucionales electivos; esto ocurrió, desde el dictado de la Constitución de 1853, durante un total de 22 años; el último período bajo este tipo de régimen fue 1976-83¹³.
- b) El régimen de autonomía política provincial se cumplió históricamente, aun cuando no fueron infrecuentes las intervenciones federales, avaladas o no por el Congreso Nacional. Desde la restitución de la democracia en 1983, ocurrieron seis intervenciones federales, siendo aplicada esta medida a la misma provincia en dos casos. Más allá de coaliciones o acuerdos que obviamente se producen entre Gobierno Nacional y algún Gobierno Provincial, en general el precepto de la autonomía se cumple hoy día.
- c) En cuanto a la tributación, el dispositivo constitucional es un pálido reflejo de lo que ocurre en la práctica. Al contrario de lo que podría sugerir el texto constitucional, la mayor parte de la recaudación es realizada por la Nación, como se verá en el próximo capítulo; el nivel subnacional es un recaudador marginal, con alrededor de 15% del total de recursos fiscales. Prevalece a nivel nacional la imposición indirecta (vgr. Impuesto al Valor Agregado, Impuestos a los Combustibles, Impuestos al Comercio Exterior, etc.); pero también el Impuesto a las Ganancias se encuentra en este nivel jurisdiccional. Las Provincias recaudan básicamente el Impuesto a los Ingresos Brutos (un impuesto en cascada a las ventas¹⁴), el Impuesto Inmobiliario Rural y Urbano,

¹³ Los períodos con gobiernos militares fueron los siguientes: 1930-32; 1943-46; 1955-58; 1966-73 y 1976-83.

¹⁴ Es interesante señalar que cuando en 1973 se instauró el Impuesto al Valor Agregado, en sustitución del Impuesto a las Ventas, se encontraba prevista la supresión de la imposición provincial sobre las ventas; pero ello nunca se concretó.

y el Impuesto al Automotor; en algunos casos, la recaudación de estos impuestos es derivada al nivel municipal (en particular, esto ocurre con el Impuesto al Automotor).

- d) La sanción del régimen de Coparticipación Federal, prevista según se vio para antes del año 1997, nunca se efectivizó; en consecuencia, rigen los índices de coparticipación establecidos en la Ley 23548 del año 1988 (previa a la reforma constitucional de 1994).
- e) En cuanto a las específicas prestaciones de servicios por parte del Estado, se habrá constatado que el texto constitucional es en sí bastante parco en cuanto a definiciones. Ello hace que exista concurrencia de Nación y Provincias en un amplio espectro de temas. A continuación, se mencionan algunos casos relevantes¹⁵:
1. Lo referido a Justicia y Seguridad cuenta con prestaciones en ambos niveles.
 2. Las actividades referidas a Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico, fueron total o parcialmente (según la Provincia) responsabilidad del Gobierno Nacional durante un prolongado período de la historia argentina. A partir de la dictadura militar de 1976 comienza un proceso de descentralización hacia el nivel provincial, que luego continúa en la década de 1990. Hoy día, la Nación conserva bajo su órbita solamente la educación universitaria, algunos establecimientos de salud y un único prestador de agua y saneamiento (en la Región Metropolitana de Buenos Aires). El resto de estas actividades son desarrolladas por las jurisdicciones provinciales
 3. La provisión de Vivienda Social es financiada conjuntamente por la Nación y las Provincias, en proporciones variables; en los últimos años se ha

¹⁵ Puede encontrarse información acerca de la ejecución presupuestaria por sector a nivel nacional y provincial en www.mecon.gov.ar/peconomica- Dirección de Análisis de Gasto Público y Gasto Sociales. Ello brinda un panorama inmediato acerca de la concurrencia de funciones entre Nación y Provincias. Más adelante en este trabajo, se profundizan algunos aspectos relacionados a esta temática.

incrementado la participación de la primera. La ejecución de las obras es mayormente responsabilidad provincial¹⁶.

4. La red vial interurbana pavimentada pertenece hoy día a las Provincias en un 55%, tras un proceso donde éstas últimas ganaron participación, en las últimas tres décadas; la casi totalidad de la red no pavimentada es también de jurisdicción provincial¹⁷. Existe de todas formas algún grado de concurrencia recíproca entre ambas jurisdicciones; esto es, la Nación suele ejecutar obras en rutas provinciales, y viceversa.
 5. El sistema ferroviario fue históricamente incumbencia predominante de la Nación; en los tiempos de auge de este modo, la presencia provincial era marginal (menos del 4% de la red). La estatización en 1948 reafirmó el rol del Estado Nacional, mientras que la posterior privatización implicó la transferencia de actividad ferroviaria a provincias, siendo de alguna relevancia hoy día los casos de Buenos Aires, Río Negro y Chaco.
 6. En la generación y transporte troncal de energía eléctrica primaron los emprendimientos del Estado Nacional, en coexistencia con algunas empresas provinciales. La presencia del primero se redujo considerablemente a partir de las privatizaciones realizadas en la década del '90, aun cuando el Estado Nacional todavía opera dos centrales hidroeléctricas binacionales de gran porte y dos centrales nucleares. Subsisten una parte de los emprendimientos en estados provinciales, principalmente, en Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba¹⁸.
- f) En lo referente a actividad industrial del Estado, el protagonismo casi excluyente fue del Estado Nacional; este sector se redujo a virtualmente cero con las reformas de los años 90.

Como se ha ya mencionado, el reclamo regionalista está muy presente hoy día en la práctica política de la Argentina; esto se ve acentuado – como se verá – por la acusada falta de correspondencia fiscal entre ingresos y gastos, lo que motiva una permanente negociación por los recursos fiscales, aun cuando el grueso de

¹⁶ Ver al respecto http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html

¹⁷ Ver información en la página web del Consejo Vial Federal (www.cvf.gov.ar).

¹⁸ Ver información acerca de operadores del sector eléctrico en la página de Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrica S.A. (www.cammesa.com.ar).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

la distribución de recursos en moneda es concretado a través de los mecanismos de coparticipación federal establecidos por Ley.

3.3. Provincias y municipios: facultades delegadas al nivel municipal¹⁹

Como se mencionó, cada Provincia se da, en el marco de la Constitución Nacional, su específico ordenamiento constitucional, en particular en lo que atañe a la relación entre el nivel provincial y el municipal.

Impera así una importante diversidad de casos, en lo referente a las relaciones entre Provincias y Municipios, más allá de la visible heterogeneidad a nivel de configuración territorial; esto es el reflejo de la diversidad de arreglos institucionales que permite su organización federal de gobierno. En otros términos, las condiciones para que un determinado cluster territorial pueda adquirir status de unidad municipal autónoma responde a pautas diferentes en cada Provincia. Por otro lado, las potestades municipales surgen de un mecanismo delegativo desde cada Provincia, puesto que ésta es siempre la fuente originaria de competencias.

Se presentan en primer lugar algunas características referidas al nivel y alcance de la desagregación territorial imputable al nivel municipal. Luego, se ofrece una sistematización de algunas características básicas del régimen municipal, para cada una de las Provincias.

3.3.1. Municipios: Dimensiones y niveles de desagregación territorial

En primer lugar, es conveniente señalar que en la totalidad de las Provincias – la única excepción es Buenos Aires – existe un nivel subprovincial denominado

¹⁹ Para este apartado, se ha consultado el trabajo de Jan Casaño y Agüero Heredia (2008), además de normativa constitucional de cada Provincia.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

“Departamento”²⁰. La Provincia de Buenos Aires se encuentra en cambio subdividida en “Partidos”.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (o Capital Federal), es un caso especial, en cuanto sede del Gobierno Nacional. Ella resume en si misma características de Provincia y Municipio, y dispone de autonomía desde la reforma constitucional de 1994, según se mencionó; dado su status particular no será considerada de aquí en más.

Ahora bien, es sólo al nivel de Partido (en la Provincia de Buenos Aires) o Departamento (en las Provincias restantes) que se identifican unidades que cubren la totalidad del territorio del país. De hecho, es con esta desagregación territorial que se presentan usualmente las estadísticas demográficas y económicas (la propia cartografía a nivel municipal es poco conocida y relativamente precaria).

Cada Departamento comprende diversos Municipios²¹ (con la excepción de Mendoza y La Rioja, donde Departamento y Municipio coinciden). Asimismo, la cobertura del territorio del nivel estrictamente municipal es parcial o total, según la Provincia.

La diferencia de normativa produce además diversidad en *los niveles de desagregación territorial del nivel municipal*. Todas las provincias – con la excepción de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Mendoza y Santa Cruz – identifican distintas categorías de Municipio; se registran entre dos y seis tipos de municipios, según la provincia, dando lugar a una diversidad de designaciones; más adelante se ofrece un detalle al respecto.

El total de unidades municipales es de 2.219. La variabilidad del nivel de subdivisión territorial se refleja en la diversidad de promedios de población por

²⁰ El concepto de Departamento se utiliza básicamente a fines de definir jurisdicciones electorales (aunque no en todas las Provincias). Todas las Provincias que emplean esta unidad territorial definen además una ciudad como cabecera (generalmente, la de mayor talla); pero la función efectiva de tales cabeceras es de muy poca relevancia.

²¹ Existen asimismo algunos casos excepcionales en los que una unidad municipal contiene territorios de más de un Departamento.

unidad; ello puede verse en el cuadro 2. En un extremo, la provincia de Buenos Aires cuenta con un elevado promedio de 102.000 habitantes por municipio (con un caso con población de más de un millón de habitantes, el municipio de mayor talla del país); en el otro, la provincia de Entre Ríos muestra un promedio por municipio de 4.400 habitantes. En el conjunto del país, prevalecen los valores bajos; los municipios de once provincias muestran en promedio poblaciones inferiores a los 10.000 habitantes. La provincia de Buenos Aires emerge entonces como un caso diferente de los demás. Como es obvio, existe además una diversidad considerable, en cuanto a las tallas efectivas de los núcleos municipales, dentro de cada Provincia.

Cuadro 2 – Argentina (excepto Ciudad de Buenos Aires): Número de unidades municipales por provincia y habitantes por unidad

Provincia	Total	Habitantes (2001)	Habitantes/ unidad municipal
Buenos Aires	135	13.827.203	102.424
Catamarca	36	334.568	9.294
Chaco	68	984.446	14.477
Chubut	46	413.237	8.983
Córdoba	428	3.066.801	7.165
Corrientes	66	930.991	14.106
Entre Ríos	263	1.158.147	4.404
Formosa	37	486.559	13.150
Jujuy	60	611.888	10.198
La Pampa	80	299.294	3.741
La Rioja	18	289.983	16.110
Mendoza	18	1.579.651	87.758
Misiones	75	965.522	12.874
Neuquén	58	474.155	8.175
Río Negro	75	552.822	7.371
Salta	59	1.079.051	18.289
San Juan	19	620.023	32.633
San Luis	65	367.933	5.661
Santa Cruz	20	196.958	9.848
Santa Fe	362	3.000.701	8.289
Santiago del Estero	116	804.457	6.935
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	3	101.079	33.693
Tucumán	112	1.338.523	11.951
Total general	2.219	33.483.992	15.090

Nota: se excluye el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ser una unidad territorial con características institucionales propias.

Fuente: INDEC – www.mininterior.gov.ar

No se dispone de información completa en cuanto a la evolución de la cantidad de Municipios en las últimas décadas²², excepto el caso de la Provincia de

²² Los Anuarios Estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, por ejemplo, no han publicado históricamente información acerca de la cantidad de Municipios; ella se ha limitado a consignar información acerca de número de Departamentos. Como se ha mencionado, la Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Buenos Aires. Allí, la cantidad de partidos pasó de 121 en 1970 a 134 en la actualidad, esto es, un incremento de menos de 11% en 40 años, frente a un crecimiento demográfico de 79% , lo que sugiere un ritmo de creación más que moderado. Si bien el incompleto conocimiento existente no permite extrapolar este dato al resto del país, datos informales indican que las Provincias restantes también han sido poco activas al respecto²³.

3.3.2. Atribuciones y competencias del nivel municipal: una sistematización

A efectos, de brindar un panorama comparativo acerca de la naturaleza y alcance del régimen municipal, se ha relevado y sistematizado información acerca de algunos tópicos relevantes, para todas las Provincias. Ellos son los siguientes²⁴:

- a) Tipología de unidades municipales y criterios de estratificación
- b) Nivel de cobertura territorial del nivel municipal
- c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia
- d) Áreas específicas y concurrentes de competencia
- e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación
- f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).
- g) Facultades y restricciones para el endeudamiento

información referida a censos demográficos y económicos no es publicada a nivel nacional con desagregación municipal

²³ A nivel de las principales capitales provinciales (por ejemplo, La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza y San Miguel de Tucumán), por ejemplo, no ha habido cambios en cuanto al número de Municipios, desde la década de 1970.

²⁴ El sentido de seleccionar algunos tópicos es el de obviar las facultades que se otorgan en todos los casos, como por ejemplo, la de formular y ejecutar el Presupuesto Municipal. Asimismo, se evita cualquier referencia a la temática de la constitución de autoridades ejecutivas y legislativas, por escapar al interés central de este trabajo.

Remarquemos que el análisis se basa en la normativa constitucional exclusivamente., complementada allí donde resulta necesario por la consulta a las leyes orgánicas municipales²⁵.

El cuadro en Anexo III indica la sistematización indicada. Los textos incluidos replican las normativas en forma literal, allí donde resulta a la vez necesario y posible, a fin de minimizar los eventuales errores de interpretación por parte del autor²⁶.

La información acerca de las facultades efectivas de los Municipios se encuentra lejos de estar sistematizada; esto refleja el escaso conocimiento que existe por este nivel de gobierno, fruto de la relativa importancia que ha tenido en el desarrollo institucional de la Argentina²⁷. En consecuencia, se darán indicaciones al respecto solo para lo que exista evidencia suficiente. Podemos de todas formas anticipar que existe una brecha considerable entre el alcance de la actividad municipal según permite la normativa y la práctica efectiva.

A continuación, se reseñan algunas consideraciones que surgen de la lectura del cuadro mencionado, ordenadas según los temas identificados, a manera de síntesis del cuadro mencionado.

a) Tipología de unidades municipales y criterios de estratificación

Pueden identificarse dos patrones básicos, en lo que hace a la identificación y estratificación de unidades municipales.

El primero responde a una concepción que podríamos denominar territorial, y define los municipios a partir de delimitaciones del territorio independientes de la naturaleza del poblamiento existente. Éste es el caso de las Provincias de

²⁵ La información de base fue obtenida en la página web del Ministerio del Interior de la Argentina (<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/>).

²⁶ De allí cierta heterogeneidad en la redacción.

²⁷ Así, por ejemplo, no se ha publicado información completa y compendiada acerca del ingreso y del gasto público municipal, sino solamente estimaciones.

Buenos Aires, Mendoza y La Rioja; ello se traduce, como se verá, en que la cobertura territorial es completa. La Provincia de La Rioja constituye el único caso en el que los municipios (coincidente con los departamentos) son establecidos en el texto constitucional, lo que implica el virtual congelamiento de nuevas subdivisiones municipales.

El segundo patrón se centra en el municipio como fenómeno urbano, y prevalece en mayor o menor medida en todas las Provincias restantes. En este conjunto, pueden identificarse los siguientes sub-casos:

- Provincias que prevén Municipios exclusivamente urbanos: Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero
- Provincias que prevén Municipios rurales y urbanos: Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Las unidades rurales generalmente llevan una denominación específica (Comuna Rural, etc.).
- Provincias que prevén Municipios rurales y urbanos, donde las unidades rurales se encuentran subordinadas a unidades urbanas: Catamarca, Chaco, Corrientes y San Luis.

Por otro lado, las tallas demográficas para definir un centro urbano susceptible de constituir un Municipio varían también considerablemente (desde 500 habitantes en el caso de La Pampa y Catamarca, hasta 5.000 habitantes en el caso del Chaco). En alguna medida, esta diferencia obedece a la dimensión demográfica de cada Provincia.

Un total de 18 Provincias presentan una estratificación del nivel municipal, según categorías; ella responde únicamente a la talla de los centros involucrados. En un único caso, la categoría de Municipio es asignada directamente en el texto legal (Santiago del Estero). Nuevamente, impera la diversidad de situaciones, en cuanto a la definición de estratos. En algunos casos, se identifican únicamente categorías de Municipios (de Primera, de Segunda, etc.); en otros, las categorías adoptan diferentes designaciones (Municipalidad, Comuna Rural, Comisión de Fomento).

La consecuencia más importante en lo que se refiere a la pertenencia a las distintas categorías de Municipios reside en la constitución de las autoridades (existencia de Concejo Deliberante, número de integrantes del mismo, etc.); pero en todos los casos, se establece un régimen electivo para aquéllas. Como se verá en seguida, un aspecto relevante asociado a la talla del Municipio reside en la posibilidad de dictar una Carta Municipal, en forma autónoma.

Resta por mencionar un caso particular. La Provincia de Entre Ríos prevé dos categorías de Municipio, según su talla urbana, de acuerdo al texto constitucional. Fuera de éste, por ley específica, crea además la opción de formar Centros Rurales de Población, limitada a núcleos de más de 200 habitantes. Ellos son gobernados por Juntas de Gobierno; sus atribuciones – además de ejercer las funciones que eventualmente se deleguen desde niveles superiores – cubren el espectro de funciones municipales, aun cuando con alcance más restringido²⁸. Los miembros de la Junta de Gobierno son designados por el Poder Ejecutivo Provincial; este nivel de gobierno no es entonces estrictamente municipal (especialmente, a la luz de la Constitución de 1994), sino una delegación del nivel provincial de gobierno.

Esta forma de gobierno explica la elevada cantidad de Municipios que exhibe Entre Ríos, según se vio en el Cuadro 2, que en realidad en buena medida no son tales (los Municipios de Primera y de Segunda Categoría son en total 77)²⁹.

b) *Cobertura territorial del nivel municipal*

Como ya se mencionó, la cobertura territorial del conjunto de unidades municipales varía según sea la Provincia.

Diez Provincias presentan cobertura completa del territorio. Ellas son Buenos Aires, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan y

²⁸ La normativa que funda esta forma de gobierno es la Ley Provincial 7555. Véase http://www.mininterior.gov.ar/municipios/archivos_regimen/Ley_Organica_Entre_Rios.pdf

²⁹ Por otro lado, cabe mencionar que en el año 2008 se produjo una reforma constitucional en esta Provincia, que altera el régimen municipal; pero al presente no ha sido reglamentada. La información que se consigna aquí corresponde al ordenamiento todavía vigente, basado en un texto constitucional de considerable antigüedad.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Santa Fe. En las restantes, la cobertura es parcial. No se dispone de información, para éstas últimas, acerca de la talla del territorio y población cubierto por algún ejido municipal; pero cabe especular, en función de la elevada tasa de urbanización de la Argentina, que el grueso de la población se encuentra incluida en alguno de ellos. Esto es, el caso de población que no se asocia a autoridad municipal alguna es de poca incidencia cuantitativa.

Cabe destacar por otro lado que no parece haber relación entre nivel de jerarquización de municipios y cobertura territorial, cuando podría esperarse que una mayor jerarquización debería venir asociada a una mayor cobertura.

Asimismo, no hay relación entre cobertura territorial y naturaleza de la configuración económica y territorial de las actividades. Como surge de la enumeración de las diez Provincias con cobertura completa, se engloba allí una variedad casi extrema de casos. Conviven en este grupo Santa Cruz y San Juan, provincias muy poco pobladas y fuertemente urbanizadas, con Misiones, que exhibe gran actividad y poblamiento rural en condiciones de alta densidad. Por otro lado, en las tres principales Provincias Pampeanas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), nuevamente se reitera la diversidad: cobertura territorial total y municipios no jerarquizados en Buenos Aires; cobertura parcial y ausencia de jerarquización en Córdoba; cobertura completa y jerarquización en Santa Fe.

Estas constataciones sugieren que la conformación del nivel municipal responde a trayectorias históricas e institucionales, más que realidades físicas o económicas del territorio.

c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia

Se mencionó que la Constitución Nacional de 1994 incorporó una cláusula respecto de la autonomía municipal. Ella establece que las Constituciones Provinciales deberán asegurar “la autonomía municipal [,] reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (art. 123).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Este principio es novedoso a nivel de la normativa nacional (aun cuando registra antecedentes en algunas constituciones provinciales); alude básicamente a la facultad de los Municipios de elegir sus propias autoridades y de ejercer en forma exclusiva un conjunto (no definido de antemano) de competencias. Como tal, ha sido recogido en diversas Constituciones Provinciales, reformadas luego de sancionada la Constitución Nacional en 1994. En otras palabras, la autonomía del nivel municipal no se encontraba constitucionalmente establecida hasta la reforma de 1994; esto marca un importante contraste con la impronta fuertemente federalista del texto constitucional, a nivel de la relación entre Nación y Provincias³⁰, y es una evidencia de la histórica debilidad de este nivel de gobierno. Esto no significa, desde ya, que antes de 1994 no existieran mecanismos de elección directa de autoridades municipales; el nuevo marco constitucional apunta más a ensanchar el espectro de posibilidades de éstas últimas.

Existe un aspecto, sobre el que se hace hincapié en este análisis, y es la posibilidad de que los Municipios dicten su propia Carta Orgánica, a partir de una asamblea de carácter también constituyente. Este paso es sin duda significativo, con relación a la tradición constitucional argentina, que tendió siempre a normar el funcionamiento municipal desde el ámbito provincial.

Se ha relevado este aspecto, para todas las Provincias. El resultado muestra un avance algo dispar, pero con predominancia de casos donde se reconoce esta facultad. En particular

- En La Rioja, Río Negro y Santa Cruz se abre esta posibilidad para la totalidad de sus Municipios (ella es mandatoria, en el caso de La Rioja).
- En un total de 14 provincias se faculta cartas orgánicas propias, pero esto se limita a Municipios de determinada talla mínima; el valor piso oscila entre 2.000 y 30.000 habitantes. Tucumán por su parte ha abierto la opción en su Constitución, pero sujeta a legislación posterior, aún no sancionada.

³⁰ Un dicho popular, al respecto, es el que afirma que “las Provincias son federales hacia fuera, y unitarias hacia adentro”.

- En Buenos Aires y La Pampa, se han realizado reformas posteriores a 1994, sin incluir esta posibilidad.
- Las Provincias de Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe no registran pronunciamiento al respecto, por cuanto no han reformado sus constituciones desde ese año (en el caso de las dos primeras, los textos vigentes son de más de 60 años de antigüedad)³¹.

En definitiva, el principio de autonomía en términos de la facultad de dictar una carta orgánica propia ha sido instrumentado por el grueso de las Provincias; pero cabe destacar que algunas de las Provincias que no lo han hecho (por acción u omisión) son de gran porte (en particular, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza). Existe una clara tendencia, además, de limitar esta facultad a los Municipios de mayor talla.

Datos informales indican que un total de 131 municipios cuentan hoy día con carta orgánica propia; esto indica un avance de alguna significatividad, considerando que esta opción se encuentra en general limitada a determinadas Provincias, y dentro de éstas a determinados Municipios.

d) Áreas específicas y concurrentes de competencia

Las funciones atribuidas a los Municipios son detalladas con diverso grado de alcance, en las distintas Constituciones Provinciales (y eventualmente en las correspondientes Cartas Orgánicas). En parte, esta diversidad parece reflejar más la antigüedad de los textos – además de eventuales diferencias en cuanto a la estrategia expositiva – antes que diferencias de fondo; en efecto, existe una razonable uniformidad³².

³¹ Como ya se indicó anteriormente, la Provincia de Entre Ríos ha realizado en 2008 una reforma, pero aún no ha entrado en vigencia, en lo que atañe al régimen municipal.

³² Cabe señalar que en algunos casos, las funciones que puede realizar el Municipio son colocadas en el texto constitucional como propias del Concejo Deliberante; en otros, en cambio, la redacción es más general. Para la elaboración de este análisis, se han considerado ambas formulaciones como equivalentes.

Virtualmente todas las Constituciones reconocen a los Municipios facultades para desarrollar actividades en ámbitos característicos tales como vialidad urbana, salubridad, ornato público, habilitación de locales, control de seguridad edilicia, aspectos ambientales, abastecimiento de alimentos, etc. Por lo general, los textos más antiguos (típicamente, en los casos de Mendoza y Entre Ríos) la enumeración de facultades es más restringida.

Pueden señalarse sin embargo algunos matices de interés:

- La atribución de facultades en cuanto a elaboración de planes reguladores de construcción y regulación urbana en general es omitida en Buenos Aires, Entre Ríos y Mendoza
- En 16 casos no se menciona la facultad de prestar (o concesionar) servicios públicos de transporte; ella se encuentra asegurada por legislación nacional, en la medida de que se trate de prestaciones limitadas a los límites municipales. Esta omisión es particularmente significativa en el caso de Provincias cuyos Municipios cubren la totalidad del territorio provincial (como es el caso, una vez más, de Buenos Aires), donde es más probable que se dé la prestación de servicios de transporte.
- Se menciona en varios casos la prestación de servicios de salud y educación, en concurrencia con los restantes niveles de gobierno.
- En ningún caso se verifica la existencia de una policía municipal afectada a la temática de la seguridad y prevención del delito; las atribuciones se limitan al poder de policía sobre sus actividades propias (tránsito, seguridad edilicia, habilitaciones, etc.).
- La Provincia de Formosa es la única en presentar un texto que asegura facultades en forma residual a los Municipios (“Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados [a otros niveles jurisdiccionales]”). Esta redacción permite en principio ampliar considerablemente el espectro de posibles funciones, al invertir la lógica delegativa generalmente adoptada.

Como se verá más adelante al tratar la temática del gasto público por nivel de gobierno, esta amplitud de atribuciones que en general se asignan a los municipios contrastará con el alcance mucho más restringido de sus funciones

efectivas. Por carencias informativas, no es posible, sin embargo, brindar un panorama preciso, a nivel de cada Provincia.

e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación

La posibilidad de disponer de tierras fiscales para el desarrollo local es un aspecto que se considera relevante, a efectos de aquilatar el espectro de posible accionar del Municipio.

En la mayoría de los casos (13 Provincias), el texto constitucional no incluye mención alguna sobre este tema (o se establece que la disposición de tierras fiscales debe ser autorizada por la Legislatura provincial). En los casos restantes, se autoriza la disposición, generalmente con la salvedad de que ella no alcanza a eventuales tierras propiedad de la Nación o la Provincia.

En definitiva, esta atribución es brindada sólo por una parte menor de las Provincias.

Cabe evaluar la posibilidad de que exista alguna correlación entre esta facultad y el nivel de cobertura territorial; en particular, puede esperarse que ella se encuentre más restringida en el caso de regímenes municipales que prevean una mayor cobertura territorial, abarcando áreas rurales, donde se encuentra probablemente el grueso de las tierras fiscales.

A efectos de testear esta hipótesis, se ha elaborado el cuadro siguiente, que indica la cantidad de casos según cobertura territorial y facultad de disponer de tierras fiscales.

Cuadro 3 – Provincias según facultad de disposición de tierras fiscales y cobertura territorial municipal

(cantidad de Provincias)

		Cobertura territorial	
		Completa	Parcial
Facultad de disponer de tierras fiscales por parte de Municipios	No	5	8
	Si	5	5

Los casos localizados en la diagonal principal confirman la hipótesis, mientras que los restantes la desmienten. Como puede observarse, la mayoría de los casos corresponde a este segundo conjunto, por lo que la hipótesis planteada puede ser desechada; en otros términos, no se ve correlación muy marcada entre la facultad otorgada a Municipios en cuanto a las tierras fiscales y la cobertura territorial de los mismos; en más de un tercio de los casos, esta facultad no se encuentra otorgada a Municipios cuya cobertura territorial es eminentemente urbana.

f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes

Históricamente, los Municipios argentinos han visto limitada – en términos doctrinarios o prácticos – su facultad de generar recursos al cobro de tasas por servicios o contribuciones, esto es, pagos con contrapartida en prestaciones identificables e individualizables (por ejemplo, alumbrado, recolección de residuos, etc.).

De acuerdo a lo relevado para este trabajo, existe una restricción constitucional taxativa que limita el cobro de impuestos en 8 Provincias (Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero); no es menor la presencia aquí de textos constitucionales antiguos. En las restantes Provincias, la normativa autoriza el cobro de impuestos, pero invariablemente limita esta facultad, mediante enumeraciones taxativas acerca de cuáles tributos pueden aplicarse. Asimismo, es frecuente la indicación de que no debe existir superposición con otros tributos nacionales o provinciales; la posición del poder municipal en este aspecto se encuentra claramente subordinada.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Un caso que merece particular atención es el de la Provincia de Buenos Aires, donde se estipula una condición extraordinariamente restrictiva para la creación de impuestos o contribución de mejoras: se requiere la sanción por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales. Este mecanismo virtualmente bloquea cualquier posibilidad de generar tales fuentes de recursos al nivel municipal (se recuerda al respecto que la Constitución de esta Provincia no abre la posibilidad al Municipio de dictar su propia Carta Orgánica).

En la práctica, a nivel municipal, sólo es generalizado el cobro de tasas por servicios o contribuciones. Si bien éste no es un precepto constitucional explícito a nivel nacional o provincial (con excepciones, como se vio), se trata de una consecuencia de la aplicación del principio de no implementar doble tributación. Dado que se asume que todo el universo posible de tributación ya se encuentra cubierto por Nación y Provincias, existe consenso de que cualquier tributo municipal violaría el principio mencionado. Esto no ha impedido que se delegue el cobro de impuestos provinciales al nivel municipal; esta modalidad se ha implementado en grado variable en diversas provincias; como se mencionó, esto se produce en particular con parte del Impuesto al Automotor (muchas veces limitado al caso de vehículos más antiguos); pero aún si la recaudación queda en poder del Municipio, la normativa que rige la imposición sigue siendo provincial.

g) Facultades y restricciones para el endeudamiento

En general, la normativa habilita el endeudamiento del Municipio. Existen sin embargo, algunos condicionamientos o restricciones, a saber:

- En tres Provincias, esta facultad se encuentra limitada a Municipios de categorías más elevadas (Corrientes, Entre Ríos y Santiago del Estero).

- En la Provincia de Neuquen, toda operación de endeudamiento requiere la autorización de la Legislatura provincial, siendo éste el caso con mayor restricción legal.
- En tres casos (Buenos Aires, Formosa y Misiones), las operaciones de endeudamiento deben ser autorizadas por la Legislatura provincial, si se trata de deudas contraídas fuera de la Provincia (o fuera del país).

Las restantes Provincias no presentan restricciones en cuanto a la posibilidad de contraer endeudamiento.

En todos los casos (con la excepción de Santa Cruz y Tucumán), se establece una restricción referida al monto de servicios de la deuda, con relación a los ingresos o gastos del Municipio. El límite se sitúa en el 20% o 25%, según sea el caso.

También en lo referido a esta temática, las posibilidades que estipula la normativa no se ven reflejadas en la práctica, toda vez que las (escasas) operaciones de endeudamiento que encaran los Municipios requieren sistemáticamente del aval del nivel provincial, por lo que la intervención de éste último es inevitable.

3.3.3. Conclusiones

Pueden señalarse algunos aspectos de orden general, en cuanto al régimen municipal argentino (más allá de lo que indicará el capítulo siguiente, en lo referido a competencia fiscal).

En lo que atañe a jerarquización de Municipios y cobertura territorial, se registra una amplia variedad de situaciones, aun cuando puede afirmarse que la totalidad de la población urbana cuenta con un régimen municipal pleno. Como ya se sugirió, esto refleja que las decisiones en este plano responden más a particularidades históricas e institucionales, antes que a lógicas de tipo demográfico o económico.

Ha habido avances de alguna significatividad en lo referente al otorgamiento de autonomía municipal, un status que a nivel constitucional nacional fue establecido

sólo en 1994; pero la facultad de dictar una carta orgánica propia se encuentra restringida, por regir sólo en parte de las Provincias, y por ser facultad sólo de Municipios de mayor talla.

Las competencias municipales, resultado de un mecanismo delegativo desde el nivel provincial, son relativamente homogéneas, y responden en general a cánones usuales. El aspecto tal vez más llamativo es la omisión de facultades referidas a códigos de edificación y urbanismo en general en tres Provincias.

La asignación de jurisdicción sobre tierras fiscales ocurre sólo en parte de las Provincias.

En lo referido a generación de ingresos, si bien en lo formal se faculta en muchos casos el cobro de impuestos, tanto la letra de la normativa como la práctica implican fuertes limitaciones, prevaleciendo el principio que faculta el cobro de tasas y contribuciones, lo que implica la existencia de contrapartidas en prestación.

En definitiva, el nivel municipal continúa siendo el de menor alcance institucional y factual de la Argentina, aun cuando la tendencia, especialmente a partir del dictado de la Constitución de 1994, ha sido hacia una mayor asignación de atribuciones y responsabilidades.

3.4. Organismos asociativos y regiones.

Existen en la Argentina diversos organismos que agrupan a las Provincias, en función de determinados propósitos. Entre ellos, cabe consignar los siguientes:

- Consejo Federal de Inversiones: se trata de un organismo de larga data (fue creado en 1959), que en su momento contó con una importante capacidad técnica, que fue soporte de ensayos de planificación económica. Hoy día sus funciones se han visto reducidas a la de una entidad de financiamiento, con relativa capacidad de movilizar recursos y baja presencia político-institucional.

- Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas: congrega a los responsables políticos (Ministros y Secretarios) de obras y servicios públicos de las Provincias; se trata de un ámbito básicamente deliberativo, con relativa capacidad decisoria, creado en 1965.

A lo anterior, cabría agregar un conjunto de instancias, que suelen adoptar el formato de “Consejo Federal”, pero que son creadas desde el Gobierno Nacional, (y ya no de iniciativas de asociatividad del nivel provincial), como foros de discusión de políticas públicas, y en oportunidades de distribución de recursos. Entre éstos, cabe mencionar los Consejos Federales de Educación, de Salud, de Energía Eléctrica, etc. En total, existen 39 Consejos Federales³³, la gran mayoría de los cuales han sido creados por Ley de la Nación.

Un caso de interés – dentro de este segundo conjunto – es el del Consejo Vial Federal: este organismo reúne a las entidades a cargo de las redes viales provinciales y al organismo vial nacional. Una función central del mismo es la de establecer mediante acuerdos los criterios de distribución entre las Provincias de parte de los recursos generados por el Impuesto a los Combustibles, recaudado e nivel nacional y coparticipado.

Ya a nivel municipal, la única instancia relevante de congregación a nivel nacional es la Federación Argentina de Municipios. Se trata de un ente público no estatal, creado por Ley nacional en 1997. Su función es la de constituirse en un foro para el debate y el desarrollo de redes de cooperación entre Municipios. La adhesión de éstos es voluntaria. Existen además foros consultivos municipales, dentro de cada Provincia.

En cuanto a la asociación por regiones, la Constitución de 1994 ha establecido una instancia novedosa, en términos de la asociatividad entre Provincias, al estipular que éstas “podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines” (artículo

³³ Véase un detalle completo de estos entes, indicando información acerca de creación y funciones, en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Directorio_Consejos_Federales.pdf

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

124). Existen antecedentes de regionalización en la Argentina, desde ya; pero ellos respondieron más a requerimientos de ejercicios de planificación³⁴. Pero es sólo a partir del texto de 1994 que el concepto de “región” adquiere significatividad institucional.

Al presente, se han constituido cuatro regiones en la Argentina, las que cubren la totalidad de las Provincias, con excepción de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ellas son las siguientes:

- Norte Grande: comprende las Provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. Fue creada en 1999.
- Centro: incluye Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba. Fue creada en 1999
- Nuevo Cuyo: Mendoza, San Juan, La Rioja, San Luis. Su creación data de 1988, siendo la primera región en constituirse.
- Patagónica: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego. Se creó en 1996.

Estas regiones son el fruto de decisiones voluntarias de los Gobiernos Provinciales, y en algunos casos agrupan Provincias de gran heterogeneidad entre sí. El caso más visible es el del Norte Grande, que articula Provincias de áreas disímiles, tanto en términos geográficos como históricos, además de lejanas entre sí³⁵; pero también en el caso de las otras regiones, caben observaciones similares³⁶.

³⁴ De hecho, tales regiones entraron en un cono de sombra cuando la Argentina abandona la planificación en la década del 80

³⁵ Las Provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero conforman el núcleo más antiguo del poblamiento argentino, como se vio en la reseña histórica, y se concentran su población básicamente en el pedemonte andino. Las restantes provincias del Norte Grande son ya de poblamiento mucho más reciente (con la excepción de Corrientes), y nuclean su población en llanuras tropicales y sub-tropicales. Los núcleos demográficos de ambas regiones distan entre sí en torno de 800 km, atravesando áreas de poblamiento muy débil.

³⁶ Por ejemplo, la Provincia de La Pampa, en lo que hace a su área poblada más relevante, se encuentra mucho más asociada a la Provincia de Buenos Aires que al resto de las Provincias patagónicas.

Estas asociaciones han tenido hasta el presente relativo impacto, en términos de acciones concretas. Pueden contabilizarse como hechos más relevantes la movilización de recursos de inversión desde el Gobierno Nacional a favor de la Región del Norte Grande, área que abarca a las Provincias menos favorecidas de la Argentina, en términos de desarrollo. Se trata de operaciones referidas a la provisión de infraestructura vial, hídrica y eléctrica, que han contado con financiamiento de la banca multilateral.

Más allá de estos hechos puntuales, la presencia de las regiones no se ha materializado en otros eventos relevantes, ni tampoco ha cristalizado en organismos interprovinciales de significatividad.

La regionalización es entonces un ensayo en ciernes, pese a que las regiones existen desde hace 10 años, como mínimo.

Fuera de esta instancia, se ha producido desde ya una gran cantidad de acuerdos puntuales entre Provincias para la ejecución de determinadas acciones, principalmente proyectos de inversión. No es posible ofrecer aquí una sistematización al respecto, por cuanto no existen relevamientos sistemáticos. Igualmente, se producen acuerdos entre una Provincia y los Municipios de su pertenencia, para el mismo propósito.

4. Federalismo y correspondencia fiscal en números

Tal como se vio, la arquitectura constitucional argentina identifica como nivel jurisdiccional fundante a las Provincias, las que luego – en actos constituyentes – delegan funciones y/lo facultades a en los niveles nacional y municipal. Asimismo, se mencionó que en la práctica, ello se ha traducido en una presencia del nivel nacional más fuerte de lo que podría sugerir este arreglo constitucional.

Este capítulo presenta una apretada radiografía de la estructuración de ingresos y gastos fiscales, para los tres niveles jurisdiccionales de la Argentina, a través de algunos indicadores ilustrativos. Se considerarán simultáneamente las atribuciones de cada nivel jurisdiccional, en calidad y cantidad, y los aspectos más someros referidos a la correspondencia fiscal, esto es, a la relación entre ingresos y egresos por nivel jurisdiccional. Previamente, se definirá el universo de análisis, indicándose algunas limitaciones de los resultados a obtener.

El año de referencia será 2008, último período para el que se cuenta con información publicada acerca de los tres niveles jurisdiccionales de gobierno (con algunas falencias, como se verá oportunamente).

La correspondencia fiscal es un tema que ha sido estudiado en la Argentina por diversos autores³⁷.

4.1. Definición del universo de análisis.

El análisis de la distribución de funciones entre Nación, Provincias y Municipios requiere la consolidación de los gastos realizados por los tres niveles jurisdiccionales, a partir de criterios homogéneos de clasificación. Dado el carácter institucional de la Argentina, esto no se encuentra asegurado por si

³⁷ Véase al respecto Gaggero y Gómez Sabaini (2002, págs. 69 y ss.), y la bibliografía allí citada.
Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

mismo, toda vez que cada Provincia es libre de adoptar clasificadores propios, los que por lo general son de aplicación a nivel municipal.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Secretaría de Política Económica ha realizado una tarea de homogeneización que permite un análisis interjurisdiccional³⁸ de los gastos. Sin embargo, los criterios para delimitar la noción de gasto público incluyen gastos no ejecutados por la vía presupuestaria. Esto comprende los gastos en los rubros siguientes:

- Entes autárquicos
- Empresas públicas
- Transferencias entre asalariados formales por pago de Salario Familiar
- Transferencias al sistema de salud no estatal, financiadas por contribuciones sobre los salarios de trabajadores formales (Obras Sociales³⁹).

El análisis de correspondencia entre ingresos y gastos – que se presenta en el próximo apartado – requiere que exista homogeneidad entre éstos. Ello no es estrictamente posible, toda vez que no se cuenta con información consolidada de ingresos totales, para los tres niveles jurisdiccionales; solamente se dispone de información de ingresos presupuestarios (con una restricción a la que se hará referencia más adelante)..

Se requiere en consecuencia limitar el universo al ingreso y gasto presupuestario. La apertura de la información disponible permite realizar esta decantación en forma sólo parcial; ella sólo es posible para los dos últimos rubros mencionados (esto es, Transferencias por pago de Salario Familiar y Transferencias al sistema de salud). Por tal motivo, el análisis de correspondencia no podrá realizarse sobre bases estrictamente homogéneas. En términos agregados, el error resultante es sin embargo de poca magnitud.

³⁸ Ver http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html.

³⁹ Las Obras Sociales son entidades públicas no estatales que administran un sistema de seguro de salud, contratado con prestadores oficiales y privados. Las Obras Sociales son gestionadas por las conducciones de los sindicatos de la rama correspondiente. Algunas conceptualizaciones incluyen en este concepto al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que cumple una función análoga para la población pasiva; en este caso, sin embargo, existe un involucramiento permanente del Estado, por lo que se lo considerará aquí parte del sector público.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

4.2. La distribución de funciones entre Nación, Provincias y Municipios: cuantificación

La distribución de funciones entre Nación, Provincias y Municipios será valorizada en función del gasto público asociado a las distintas actividades que desarrolla en conjunto el Sector Gobierno. La fuente consultada, como se mencionó, es un trabajo – permanentemente actualizado – que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁴⁰.

Este trabajo clasifica los gastos empleando categorías sectoriales utilizadas en el Presupuesto Nacional, con algunas adaptaciones menores. Ellas se desagregan en cuatro “Finalidades” y un conjunto de “Funciones” (en un caso, se incluye el nivel de Sub-función), asociadas a cada finalidad, según el detalle siguiente:

⁴⁰ Debe señalarse que mientras que la información referida a Nación y Provincias proviene del procesamiento de registros contables, los datos correspondientes al nivel municipios son resultado de muestreos y estimaciones; los guarismos de este último nivel, en consecuencia, revisten un grado mucho menor de confiabilidad. Por ejemplo, existe involucramiento municipal en obras de provisión de servicio de agua y alcantarillado; pero la fuente consultada no reporta ejecución presupuestaria alguna en este rubro.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Cuadro 4 – Clasificador de gasto por Finalidad-Función

I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO
I.1. Administración general
I.2. Justicia
I.3. Defensa y seguridad
II. GASTO PUBLICO SOCIAL
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica
II.2. Salud
II.3. Agua potable y alcantarillado
II.4. Vivienda y urbanismo
II.5. Promoción y asistencia social
II.6. Previsión social
II.7. Trabajo (programas de empleo)
II.8. Otros servicios urbanos (alumbrado, limpieza, etc.)
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS
III.1. Producción primaria (apoyo estatal a actividades primarias)
III.2. Energía y combustible
III.3. Industria (apoyo estatal a actividad industrial)
III.4. Servicios
III.4.1. Transporte (subfunción)
III.4.2. Comunicaciones (subfunción)
III.5. Otros gastos en servicios económicos
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA

Fuente: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html

El análisis se realiza a partir del cruce entre estas categorías de gasto y los niveles jurisdiccionales correspondientes.

El cuadro 5 detalla los gastos totales correspondientes a cada Finalidad-Función (en adelante, FF), para el agregado de los tres niveles de gobierno. El gráfico 1 ilustra la incidencia para las FF principales (incidencia sobre el total superior al 3%).

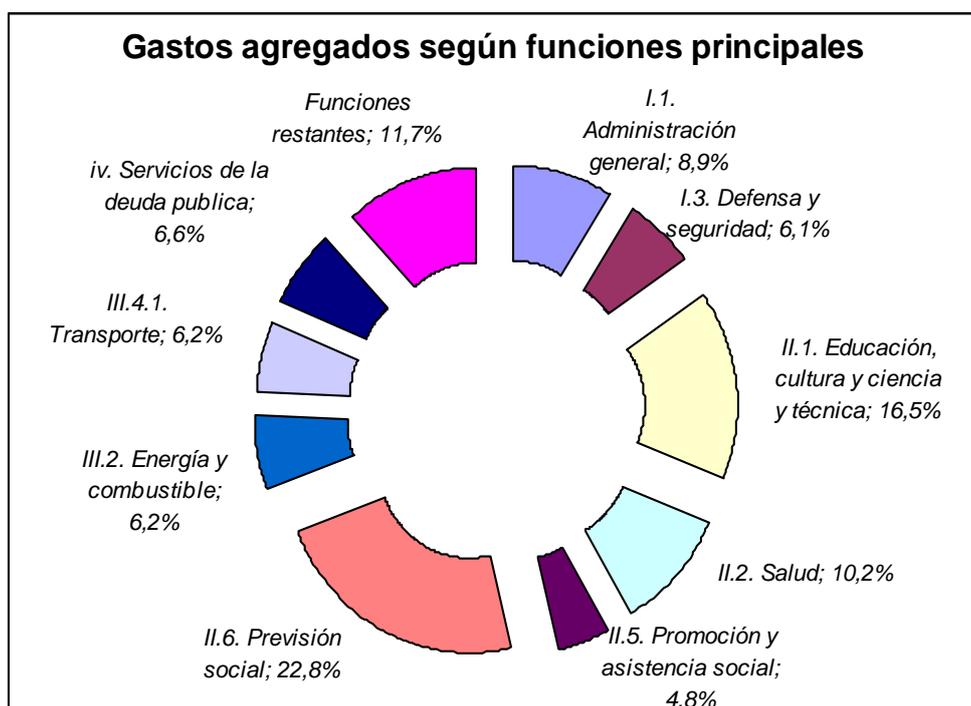
Cuadro 5 – Gastos agregados de Nación-Provincias-Municipios, según Finalidad-Función – 2008

Finalidad-Función	mill de \$	%	Mill de us\$	% PIB
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	65.214,4	17,5%	20.637,5	6,3%
I.1. Administración general	33.174,4	8,9%	10.498,2	3,2%
I.2. Justicia	9.166,0	2,5%	2.900,6	0,9%
I.3. Defensa y seguridad	22.874,0	6,1%	7.238,6	2,2%
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	225.275,6	60,4%	71.289,7	21,8%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	61.482,5	16,5%	19.456,5	6,0%
II.2. Salud	37.867,6	10,2%	11.983,4	3,7%
II.3. Agua potable y alcantarillado	3.523,0	0,9%	1.114,9	0,3%
II.4. Vivienda y urbanismo	5.795,2	1,6%	1.833,9	0,6%
II.5. Promoción y asistencia social	18.033,0	4,8%	5.706,6	1,7%
II.6. Previsión social	84.920,4	22,8%	26.873,5	8,2%
II.7. Trabajo	3.744,3	1,0%	1.184,9	0,4%
II.8. Otros servicios urbanos	9.909,6	2,7%	3.136,0	1,0%
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	58.024,8	15,6%	18.362,3	5,6%
III.1. Producción primaria	7.326,2	2,0%	2.318,4	0,7%
III.2. Energía y combustible	23.272,9	6,2%	7.364,8	2,3%
III.3. Industria	1.007,6	0,3%	318,8	0,1%
III.4. Servicios	24.047,0	6,4%	7.609,8	2,3%
<i>III.4.1. Transporte</i>	23.104,6	6,2%	7.311,6	2,2%
<i>III.4.2. Comunicaciones</i>	942,3	0,3%	298,2	0,1%
III.5. Otros gastos en servicios económicos	2.371,2	0,6%	750,4	0,2%
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	24.478,1	6,6%	7.746,2	2,4%
GASTO TOTAL	372.992,9	100,0%	118.035,7	36,1%

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC y

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html

Gráfico 1



Año: 2008

Como sería de esperar, la Previsión Social constituye el principal rubro de gasto público en la Argentina, con casi 23% del total; le siguen en importancia Educación y Salud, y ya con menor peso Deuda Pública, Transporte, Energía, Promoción y Asistencia Social, Administración General y Defensa y Seguridad.

Debe destacarse, incidentalmente, que el peso del gasto público total en el PIB creció alrededor de 5 puntos porcentuales, con relación a la década del '90.

El cuadro 6 muestra la distribución entre los tres niveles jurisdiccionales del gasto, por FF.

Cuadro 6 – Distribución entre Nación, Provincias y Municipios del Gasto Público, según Finalidad-Función – 2008

Finalidad-Función-Subfunción	% PIB	Nación	Provincias	Municipios
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	6,3%	36,1%	48,8%	15,1%
I.1. Administración general	3,2%	30,2%	40,1%	29,7%
I.2. Justicia	0,9%	30,6%	69,4%	0,0%
I.3. Defensa y seguridad	2,2%	46,8%	53,2%	0,0%
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	21,8%	44,2%	47,7%	8,1%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	6,0%	20,6%	77,0%	2,4%
II.2. Salud	3,7%	29,2%	61,7%	9,1%
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,3%	41,2%	58,8%	0,0%
II.4. Vivienda y urbanismo	0,6%	1,0%	99,0%	0,0%
II.5. Promoción y asistencia social	1,7%	27,1%	41,5%	31,4%
II.6. Previsión social	8,2%	78,3%	21,7%	0,0%
II.7. Trabajo	0,4%	79,5%	20,5%	0,0%
II.8. Otros servicios urbanos	1,0%	0,0%	22,8%	77,2%
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	5,6%	73,6%	22,4%	4,0%
III.1. Producción primaria	0,7%	69,7%	30,3%	0,0%
III.2. Energía y combustible	2,3%	90,0%	10,0%	0,1%
III.3. Industria	0,1%	45,1%	50,6%	4,3%
III.4. Servicios	2,3%	65,8%	26,3%	7,9%
<i>III.4.1. Transporte</i>	2,2%	65,9%	25,8%	8,3%
<i>III.4.2. Comunicaciones</i>	0,1%	62,4%	37,6%	0,0%
III.5. Otros gastos en servicios económicos	0,2%	16,7%	68,6%	14,7%
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	2,4%	88,5%	10,9%	0,6%
GASTO TOTAL	36,1%	50,3%	41,5%	8,2%

Fuente: ver cuadro 4

La Nación abarca el 50,3% del gasto total, mientras que las provincias comprenden el 41,5%. Estas proporciones indican una concentración elevada, en desmedro particularmente del nivel municipal.

En función de las participaciones relativas de cada nivel jurisdiccional, puede ensayarse una clasificación en cuanto a la presencia que éste tiene en cada FF, a

efectos de definir los patrones de concurrencia y especialización. Se proponen al respecto las calificaciones siguientes, para cada nivel jurisdiccional:

- “Preponderante”: Participación superior al 65%.
- “Concurrente (con otras jurisdicciones)”: Participación entre 20% y 65%.
- “Marginal”: Participación entre 2% y 20%.
- “Ausente”: Participación inferior al 2%.

Como se verá, si existe algún caso de participación preponderante, sólo podrá haber un nivel con participación concurrente. Por otro lado, podrá ocurrir que haya dos o tres niveles concurrentes.

El cuadro 7 agrupa las diferentes FF, según la tipificación propuesta.

Cuadro 7 – Importancia relativa de cada nivel jurisdiccional, según Finalidad-Función – 2008

Nación	Provincias	Municipios	Finalidad-Función
Preponderante	Marginal	<i>Ausente</i>	III.2. Energía y combustible
			IV. Servicios de la deuda pública
Preponderante	Concurrente	Marginal	III.4.1. Transporte
Preponderante	Concurrente	<i>Ausente</i>	II.6. Previsión social
			II.7. Trabajo
			III.1. Producción primaria
Concurrente	Preponderante	Marginal	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica
Concurrente	Preponderante	<i>Ausente</i>	I.2. Justicia
Concurrente	Concurrente	Concurrente	I.1. Administración general
			II.5. Promoción y asistencia social
Concurrente	Concurrente	Marginal	II.2. Salud
			<i>III.3. Industria</i>
Concurrente	Concurrente	<i>Ausente</i>	I.3. Defensa y seguridad
			<i>II.3. Agua potable y alcantarillado</i>
Concurrente	Concurrente	<i>Ausente</i>	<i>III.4.2. Comunicaciones</i>
Marginal	Preponderante	Marginal	<i>III.5. Otros gastos en servicios económicos</i>
<i>Ausente</i>	Preponderante	<i>Ausente</i>	II.4. Vivienda y urbanismo
<i>Ausente</i>	Concurrente	Preponderante	II.8. Otros servicios urbanos

Nota: las FF identificadas en *italica* representan menos del 1% del gasto público total

Fuente: elaboración propia – ver texto

La tipificación presentada permite concluir lo siguiente:

- a) Fuera de la FF “Administración General” (caso que se comenta más adelante), solamente “Promoción y Asistencia Social” muestra concurrencia de los tres niveles. En las demás, existe preponderancia de alguno de ellos (11 casos), o concurrencia de dos de ellos (5 casos).
- b) Es perceptible la mayor presencia de los niveles Nacional y Provincial, frente al nivel Municipal, como ya se percibió a través de los valores agregados de gasto. Mientras que éste último es preponderante únicamente en “Otros Servicios Urbanos”, Nación o Provincias lo son en todos los demás. En otros términos, el nivel municipal va muy poco más allá de las actividades que lo son absolutamente específicas.
- c) En diversos sectores, los resultados provienen de alguna división del trabajo entre jurisdicciones, que son así más complementarias que estrictamente concurrentes:
 - La distribución de la FF “Justicia” refleja la división jurisdiccional imperante, que reserva al fuero federal un conjunto determinado de acciones (además de cubrir la totalidad de la FF en el caso de la Ciudad de Buenos Aires). Como tal, se trata claramente de prestaciones complementarias.
 - En cuanto a “Defensa y Seguridad”, la Nación presta el servicio de Defensa, y además el de Seguridad en la Ciudad de Buenos Aires y en las fronteras; el resto de la FF – todas ellas de Seguridad – se encuentra a cargo de las jurisdicciones provinciales. Cerca de la mitad del gasto nacional en este rubro corresponde a Defensa, un rubro claramente complementario, antes que concurrente. La complementariedad es también predominante en Seguridad, habida cuenta de la organización federal de la Argentina.
 - En el caso de “Educación”, las Provincias toman a su cargo los niveles básico y medio, y sólo en grado marginal la formación superior. La Nación en cambio tiene bajo su responsabilidad casi exclusivamente la prestación de educación superior.

- En el sector de “Salud”, la prestación de salud pública se encuentra básicamente a cargo del nivel provincial; éste además tiene a su cargo la prestación de salud a los empleados públicos provinciales. El nivel nacional concurre en alguna medida al mismo sector, por algunos establecimientos propios pero sobre todo por aportes en recursos a las provincias. La mayor parte del gasto de Nación sin embargo se refiere a la atención médica de población pasiva.
 - En cuanto al Sistema Previsional (FF “Previsión Social”), existe claramente complementariedad, toda vez que la Nación tiene a su cargo la cobertura del grueso de la población; el gasto provincial se refiere solamente a los beneficios pagos a los pasivos provenientes del propio sector público provincial (en la medida en que las cajas correspondientes no hayan sido transferidas a la Nación, algo que ocurrió con diversas provincias en los últimos años).
 - El gasto en “Transporte” reconoce dos rubros principales. Por un lado, lo referido a las redes viales de las tres jurisdicciones.; por el otro, los subsidios brindados al transporte urbano colectivo, y en menor medida al transporte interurbano de pasajeros y cargas. Estos últimos son pagos básicamente por el Gobierno Nacional; esto explica la elevada ponderación de esta jurisdicción.
 - En cuanto a “Energía”, también es importante la presencia de subsidios en el nivel nacional; ello explica la preponderancia de éste en el total de la FF.
- d) El caso de “Administración General” no resulta comparable con los demás, por cuanto hace al sostenimiento del propio aparato básico del Estado.. La concurrencia en los tres niveles indica simplemente dimensiones similares del aparato estatal (aun cuando probablemente el nivel de gasto unitario – por ejemplo, por empleo – sea más bajo en el nivel municipal).

4.3. La correspondencia fiscal entre Nación, Provincias y Municipios.

Este apartado elabora un breve panorama acerca de la correspondencia fiscal entre Nación, Provincias y Municipios. Esta temática se refiere específicamente Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

al grado en que cada nivel jurisdiccional logra cubrir la totalidad de los gastos que ocasiona, y consecuentemente en qué medida recurre a transferencias desde los restantes niveles.

El nivel de correspondencia fiscal viene dado por la relación entre la tributación ejercida por cada nivel jurisdiccional y el gasto que este realiza. En otros términos, la “perfecta” correspondencia fiscal es una situación en la cual no existen transferencias netas entre jurisdicciones. No debe concluirse de esto que esta situación de “perfección” sea en si deseable, por cuanto puede haber razones diversas que justifiquen la existencia de transferencias; típicamente, ello ocurre cuando es menester compensar desigualdades territoriales en los niveles de desarrollo o bienestar, por lo que una “perfecta” correspondencia fiscal significaría consolidar tales desigualdades, en función de que ellas se reflejen en desiguales capacidades contributivas.

La construcción de un cuadro de correspondencia fiscal es de todas formas un paso necesario para avanzar hacia la formulación de políticas fiscales con sentido territorial.

Ésta es una tarea ardua, y no completada hasta el presente, para el caso argentino. La información actualmente disponible, para el año 2008, releva los flujos siguientes⁴¹:

- ✓ Recaudación corriente y endeudamiento de los niveles nacional y provincial
- ✓ Transferencias desde Nación a Provincias y Municipios,
- ✓ Transferencias realizadas por Provincias a otros niveles de gobierno, sin discriminar
- ✓ Gasto efectivo de Nación, Provincias y Municipios, descontando transferencias a otros niveles; el gasto a nivel municipal es resultado de una estimación.
- ✓ Discriminación entre gasto corriente y de capital, a nivel nacional y provincial.

⁴¹ Las fuentes consultadas son las compilaciones de la Secretaría de Hacienda (esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2008/tomoi/02intro.htm>, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>) y de la Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html>

No se cuenta con datos completos recientes acerca de la recaudación tributaria del nivel municipal (la última información publicada corresponde al año 2002), como así también de información discriminada acerca de gasto corriente y de capital, a nivel municipal. Por otro lado, en el caso de Provincias, la información se encuentra efectivamente desglosada para cada una de ellas; no así a nivel municipal, donde solamente se dispone de información agregada para el conjunto de gasto del estrato.

El tratamiento que se deriva de esta disponibilidad parcial de información será entonces el siguiente:

- a. Se adopta la información referida a ingresos corrientes y de capital de los niveles nacional y provincial.
- b. Se adopta la información referida a gasto corriente y de capital existente, a nivel nacional y provincial, descontando lo referido a transferencias a jurisdicciones inferiores.
- c. Se adopta la información disponible acerca de gasto municipal, sin discriminar entre gasto corriente y de capital.
- d. Se estima la recaudación propia del nivel municipal, adoptando la participación que la misma observó en 2002 (según lo publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁴²). El valor obtenido se chequea a partir del relevamiento de un conjunto de municipios cuya información presupuestaria se encuentra disponible. Se asume que no existe variación del nivel de endeudamiento, a este nivel⁴³.

Cabe recordar, de todas formas, que parte de los recursos propios de los Municipios deviene de delegaciones tributarias realizadas por el nivel provincial, no resultando clara la manera en que tales delegaciones son reflejadas en las

⁴² Ver http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/esquema_ahorro_m/esquema_ahorro.htm

⁴³ Se realizó un chequeo, a partir de la diferencia entre el total de gasto y las transferencias recibidas del nivel nacional a Municipios y el total de transferencias provinciales al sector público. El valor obtenido sin embargo no resultó consistente, lo que llevó a concluir que cerca de 50% de las transferencias provinciales al sector público tienen otro destino (presumiblemente, empresas públicas y tal vez déficit de cajas previsionales provinciales). Dado que la incidencia observada para 2002 de la recaudación municipal sobre el total del gasto produce una estimación similar a la del relevamiento expeditivo de municipios realizado, se adopta esta estimación.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

estadísticas consultadas⁴⁴. Aun si se contara con información exhaustiva, sería de todas formas motivo de duda desde el ángulo conceptual si tales delegaciones deben ser computadas como ingresos genuinos de los Municipios, toda vez que la definición del tributo permanece en el ámbito provincial.

El cuadro 8 sintetiza los resultados obtenidos:

Cuadro 8– Correspondencia fiscal por nivel de gobierno – 2008

(\$, us\$ y % PIB)

\$ corrientes	Recursos corrientes	Recursos de capital	Recursos totales	Gastos corrientes	Gasto de Capital	Gastos totales
Nación	276.356	673	277.029	173.367	15.804	189.171
Provincias	57.577	2.145	59.722	103.491	20.118	123.609
Municipios	15.241	-	15.241	30.562	(incl.corr.)	30.562
	349.174	2.818	351.992	307.420	35.922	343.342
us\$						
Nación	87.454	213	87.667	54.863	5.001	59.864
Provincias	18.221	679	18.899	32.750	6.366	39.117
Municipios	4.823	-	4.823	9.672	(incl.corr.)	9.672
	110.498	892	111.390	97.285	11.368	108.653
% PIB						
Nación	26,8%	0,1%	26,8%	16,8%	1,5%	18,3%
Provincias	5,6%	0,2%	5,8%	10,0%	1,9%	12,0%
Municipios	1,5%	0,0%	1,5%	3,0%	(incl.corr.)	3,0%
	33,8%	0,3%	34,1%	29,8%	3,5%	33,2%

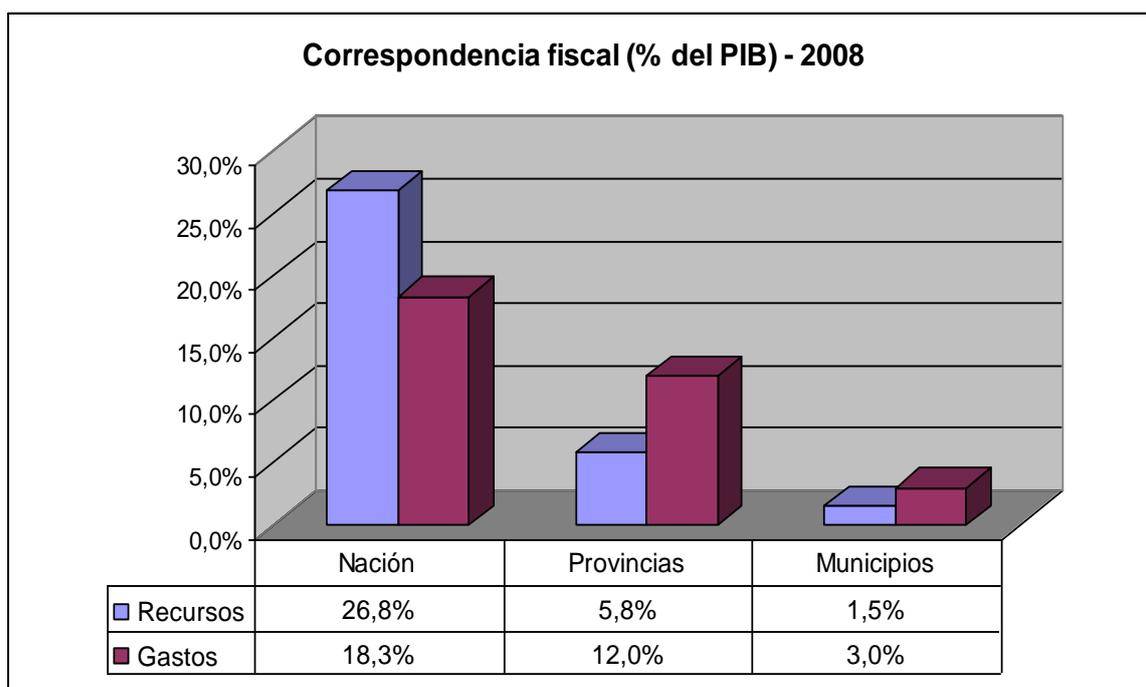
Fuente: elaboración propia – ver texto

Puede constatarse una importante “des-correspondencia” fiscal. Mientras la Nación recauda recursos por casi 27% del PIB, ejecuta gasto por 18,3% del PIB. Las Provincias reciben un aporte neto de casi 6% del PIB, y los municipios de 1,5% del PIB.

⁴⁴ Más específicamente, existen dos posibilidades. La primera es que cada Provincia compute la recaudación realizada como propia, asentando luego la transferencia al Municipio correspondiente. La segunda posibilidad es que el Municipio compute el ingreso directamente como propio.

Este resultado no debe sorprender, a la luz de lo expuesto en los capítulos anteriores de este trabajo. El mismo refleja la elevada concentración que la tributación tiene en el nivel nacional, conviviendo con la descentralización de una cantidad importante de funciones, según se vio.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia – ver texto

5. Articulación entre Nación y Provincias: la Coparticipación Federal de Impuestos y otros mecanismos

Las relaciones fiscales entre Nación y Provincias se desarrollan en andariveles diversos. Podemos identificar aquí el gasto que realiza el Gobierno Nacional en cada Provincia (incluyendo aquí tanto lo referido a provisión de prestaciones como a transferencias al sector privado o a familias), las transferencias realizadas y las reglas que hacen a la sustentabilidad fiscal (en cuanto la Nación es en última instancia garante de la solvencia fiscal de los niveles subnacionales).

El capítulo siguiente desarrolla una evaluación de conjunto acerca del impacto del gasto público nacional a nivel de cada Provincia. En el presente capítulo, nos detenemos aquí en dos tópicos específicos: los mecanismos de transferencia desde Nación a Provincias (principalmente, pero no únicamente, la Coparticipación Federal de Impuestos) y las reglas fiscales que deben seguir las finanzas provinciales (a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal).

5.1. Las transferencias Nación-Provincias: mecanismos de operación

Las transferencias a los niveles provincial y municipal constituyen un espectro amplio y variado, y no exento de complejidad; en parte, refleja decisiones políticas tomadas en coyunturas determinadas, que van yuxtaponiéndose con decisiones anteriores, sin que de manera alguna pueda asegurarse la existencia de alguna racionalidad de conjunto. Este panorama responde al particular papel político que ha jugado la cuestión territorial en la Argentina, conforme se señaló al principio de este trabajo.

El propósito del apartado capítulo es presentar los rasgos más salientes de algunos mecanismos que regulan la apropiación por parte de las Provincias de una porción de la recaudación de impuestos federales. El principal de ellos es el identificado como Coparticipación Federal de Impuestos (CFI); pero existen otros dispositivos por los cuales la Nación realiza transferencias a los niveles provincial y municipal.

Se tratará inicialmente el caso del régimen de CFI. Seguidamente, se describirá un relativamente reciente mecanismo de financiamiento educativo, para tratar luego en forma más expeditiva algunos casos adicionales.

5.1.1. La Coparticipación Federal de Impuestos

El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) establece una sistemática de distribución de impuestos recaudados por la Nación a cada una de las provincias. El régimen como tal tiene una larga existencia en la Argentina, remontándose sus inicios a 1935⁴⁵. Acá se hará referencia únicamente a la normativa actualmente vigente, normativa que fue sancionada en 1988, y que, como se mencionó, se encuentra pendiente de modificación⁴⁶.

La actual CFI se encuentra regida por la Ley 23548. Los principios que ella establece son los siguientes:

- i. 42,34 % de la masa de impuestos coparticipables corresponde a la Nación
- ii. 54,66 % de la masa de impuestos coparticipables corresponde a a las provincias; a su vez, la distribución entre Provincias se realiza de acuerdo a una tabla fija de prorrateso.

⁴⁵ Véase al respecto Raimundi y Tillis (1996), y la bibliografía allí citada.

⁴⁶ De acuerdo a la Constitución de 1994, el nuevo régimen de coparticipación de impuestos debe ser sancionado mediante una "Ley Convenio", esto es, una ley que debe ser aprobada por el Congreso Nacional y la totalidad de las Legislaturas Provinciales; de no cumplirse este requisito, el régimen no entra en vigencia. Como puede constatarse, se trata de una condición de cumplimiento más que difícil.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

- iii. 2,00 % de la masa de impuestos coparticipables es distribuido a las provincias siguientes:
- Buenos Aires 1,5701 %
 - Chubut 0,1433 %
 - Neuquén 0,1433 %
 - Santa Cruz 0,1433 %
- iv. 1,00 % de la masa de impuestos coparticipables integra el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, asignables a discrecionalidad del Gobierno Nacional.

Los impuestos coparticipables son todos los de alcance general (no los que integran usos o fondos específicos); por otra parte, las rentas aduaneras no son coparticipables.

La tabla a continuación detalla los porcentajes de prorrateo (incluyendo la participación especial definida en iii), vigentes en 1994. Este cuadro no incluye la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto en el año mencionado ella no revestía carácter de Provincia. Posteriormente, se asignó a ésta una CFI de 2,4% del total, detrayéndose este valor del resto de las provincias en forma proporcional.

Cuadro 9– Índices de Coparticipación Federal de Impuestos

Provincia	% de coparticipación
Buenos Aires	21,78%
Catamarca	2,73%
Córdoba	9,13%
Corrientes	3,69%
Chaco	4,95%
Chubut	1,57%
Entre Ríos	4,84%
Formosa	3,61%
Jujuy	2,82%
La Pampa	1,86%
La Rioja	2,05%
Mendoza	4,14%
Misiones	3,28%
Neuquén	1,72%
Río Negro	2,50%
Salta	3,80%
San Juan	3,35%
San Luis	2,26%
Santiago del Estero	4,10%
Santa Cruz	1,57%
Santa Fé	8,87%
T. del Fuego	0,64%
Tucumán	4,72%

Fuente: Raimundi y Tillis (op. cit.)

A diferencia de los criterios anteriores a la sanción de esta Ley, los índices de CFI no fueron establecidos de acuerdo a criterios técnicos; ellos fueron establecidos en negociación política. Esto impide su actualización, en función de la evolución relativa de indicadores de desarrollo y/o bienestar por unidad provincial; nótese al respecto que estos índices fueron definidos hace ya 22 años.

Como se verá más adelante, los índices adoptados tienden claramente a favorecer a provincias de menor desarrollo relativo, aun cuando existen inequidades horizontales importantes⁴⁷.

5.1.2. Coparticipación de Fondos Educativos y de Ciencia y Técnica

La Ley 26075, sancionada en 2006, dispuso un incremento del gasto educativo y en ciencia y técnica en el país. La misma establece como meta que dicho gasto alcance el 6% del PIB en el año 2010. Dada la importancia del sector, y por reflejar un tratamiento con algún grado de elaboración, es conveniente reseñar sintéticamente el mecanismo implementado para el logro de esta meta.

La meta establecida comporta incrementar el gasto educativo y en ciencia y técnica de la Nación y en las Provincias. Ella se calcula año a año, de la forma siguiente:

- a) Se aplica al gasto educativo del año anterior el incremento resultante de la variación del PIB, tanto por parte de la Nación como de cada una de las Provincias.
- b) Se adiciona un porcentaje establecido, creciente entre 2006 y 2010, del PIB, hasta arribar al 6% en el año 2010, donde
 - o El 40% de este incremento forma parte del gasto de la Nación
 - o El 60% de este incremento forma parte del gasto provincial.

A los fines de asegurar el cumplimiento de esta meta a nivel provincial, la Ley dispone la creación de un fondo anual a distribuir; el mismo será equivalente al 60% del incremento del gasto provincial que corresponde al alcance de las metas de gastos sobre el PIB (concepto indicado en b). Este fondo surge de la masa de

⁴⁷ Corresponde una aclaración de orden terminológico. La denominación “Coparticipación Federal de Impuestos” puede estar haciendo referencia a lo explícitamente estipulado en la mencionada Ley 23548, pero también a cualquier mecanismo por el que un ingreso fiscal del Gobierno Nacional es distribuido vía transferencias a las Provincias, en base a alguna fórmula establecida (fórmula que a su vez algunas veces coincide con el índice establecido en la ley mencionada). El presente trabajo empleará la locución CFI para aludir al primer caso; con la locución “impuestos coparticipables” se referirá al segundo conjunto, más amplio que el primero.

impuestos sujetos a la CFI, de la porción que corresponde a la Nación (véase al respecto el apartado anterior). Esto implica que a nivel agregado se asegura el cumplimiento del 60% del incremento del gasto por mayor participación en el PIB; en otros términos, el 36% de la meta se encuentra asegurado por fondos nacionales, más allá de que ella deba ser lograda por la Nación o las Provincias.

El fondo es distribuido entre las provincias según los criterios siguientes, establecidos en el artículo 8 de la Ley:

- a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación (ponderación 80%).
- b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación 10%).
- c) La participación de la población no escolarizada de tres (3) a diecisiete (17) años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total (ponderación 10%).

Como puede verse, se trata de una distribución que responde básicamente a la masa de recursos que cada Provincia requiere a fines del sistema educativo. Complementariamente, se establece una afectación diferencial para el caso de provincias con mayor incidencia de educación a población rural (de mayor costo de prestación, con relación a la educación urbana) y a las situaciones con deficiencia de cobertura.

El cuadro siguiente detalla el cálculo de distribución en oportunidad de la sanción de la Ley; este cálculo debe ser actualizado para cada año ulterior.

Cuadro 10 – Distribución del fondo educativo – Ley 26075

	Distribución de la matrícula 2003	Incidencia ruralidad 2003	Distribución de población no escolarizada 2001	% Matrícula (factor= 0,8)	% Incidencia Ruralidad Factor=0,1)	% Población no escolarizada (factor=0,1)	Distribución del fondo
Buenos Aires	36,80%	2,25%	26,60%	29,44%	0,07%	2,66%	32,17%
Catamarca	1,10%	24,33%	1,30%	0,88%	0,76%	0,13%	1,77%
Chaco	3,20%	16,62%	5,60%	2,56%	0,51%	0,56%	3,63%
Chubut	1,30%	10,74%	1,20%	1,04%	0,33%	0,12%	1,49%
C.A.B.A.	6,30%	0,00%	1,90%	5,04%	0,00%	0,19%	5,23%
Córdoba	8,00%	9,23%	8,00%	6,40%	0,28%	0,80%	7,48%
Corrientes	2,90%	17,43%	4,30%	2,32%	0,54%	0,43%	3,29%
Entre Ríos	3,20%	13,41%	3,90%	2,56%	0,41%	0,39%	3,36%
Formosa	1,70%	18,93%	2,50%	1,36%	0,59%	0,25%	2,20%
Jujuy	2,00%	11,78%	2,40%	1,60%	0,36%	0,24%	2,20%
La Pampa	0,80%	14,10%	1,00%	0,64%	0,43%	0,10%	1,17%
La Rioja	0,90%	18,21%	0,76%	0,72%	0,56%	0,08%	1,36%
Mendoza	4,30%	15,07%	5,40%	3,44%	0,46%	0,54%	4,44%
Misiones	3,10%	26,98%	5,90%	2,48%	0,83%	0,59%	3,90%
Neuquén	1,60%	7,92%	1,40%	1,28%	0,24%	0,14%	1,66%
Río Negro	1,80%	11,28%	1,60%	1,44%	0,35%	0,16%	1,95%
Salta	3,60%	16,03%	4,80%	2,88%	0,49%	0,48%	3,85%
San Juan	1,60%	16,25%	2,30%	1,28%	0,50%	0,23%	2,01%
San Luis	1,10%	11,84%	1,20%	0,88%	0,37%	0,12%	1,37%
Santa Cruz	0,60%	1,54%	0,40%	0,48%	0,05%	0,04%	0,57%
Santa Fe	7,80%	9,41%	6,70%	6,24%	0,29%	0,67%	7,20%
Stgo. Del Estero	2,40%	31,52%	4,30%	1,92%	0,98%	0,43%	3,33%
T. del Fuego	0,40%	1,59%	0,20%	0,32%	0,05%	0,02%	0,39%
Tucumán	3,50%	17,69%	6,10%	2,80%	0,55%	0,61%	3,96%

<i>Total</i>	<i>100,00%</i>	<i>9,55%</i>	<i>99,76%</i>	<i>80,00%</i>	<i>10,00%</i>	<i>9,98%</i>	<i>100,00%</i>
--------------	----------------	--------------	---------------	---------------	---------------	--------------	----------------

Fuente: Ley 26075

Como puede apreciarse, la distribución resultante es menos compensatoria de desigualdades, con relación a la CFI; éste es un resultado esperable, toda vez que el grueso de los recursos se distribuye de acuerdo a la matrícula escolar existente.

Complementariamente, debe mencionarse que la Ley 26075 crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Su objetivo es contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente, y expandir el gasto educativo. Beneficia a aquellas provincias “en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades” (Art. 9°). Por vía reglamentaria, se fijan criterios para la asignación de recursos nacionales para contribuir al propósito mencionado.

En la práctica, este Programa ha integrado las negociaciones salariales de las Provincias con las representaciones sindicales, sobre bases relativamente discrecionales; ha significado a negociación de valores salariales referenciales a nivel nacional, que las Provincias deben adoptar como base en cada negociación. Las disparidades salariales han sido atenuadas pero no corregidas por esta vía (ver CIPPEC, 2010).

5.1.3. Otros mecanismos de redistribución de impuestos nacionales

Diversos impuestos nacionales son objeto de distribución, además de lo referido a CFI.

Pueden aquí mencionarse los siguientes, como los casos más relevantes de recursos transferidos con propósitos específicos:

- i. Fondo Nacional de la Vivienda: se integra por el 33.2% del Impuesto a las Naftas. Se distribuye de acuerdo a un índice estipulado en la Ley que rige este fondo; se establece en la misma que dicho índice deberá ser revisado,

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

en función de información sobre ejecución, recupero de fondos otorgados a crédito y déficit habitacional. Pero hasta el presente, los índices no se han modificado.

- ii. Fondo vial para distribución a las provincias: se forma con el 17,4% de lo recaudado por el Impuesto a las Naftas. Su distribución entre las Provincias es realizada a través de un sistema de índices definidos en el ámbito del Consejo Vial Federal (como ya se mencionó). Ellos toman en cuenta las dimensiones de las redes viales y el gasto realizado por cada Provincia en el período anterior. La actualización de estos índices es anual
- iii. Fondos para Obras de Infraestructura Básica Social – Fondo del Conurbano Bonaerense: estos dos fondos responden a una lógica algo compleja, que reflejan una particular génesis política. Se originan en el 10% de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias. Del total percibido, un 10% - con un tope de \$ 650 millones – es adjudicado a la Provincia de Buenos Aires, para obras en la Región Metropolitana de Buenos Aires (Fondo del Conurbano Bonaerense); el excedente es distribuido a las provincias restantes, en función de los índices de la CFI. Los recursos del Fondo del Conurbano son considerados por la Nación como asignables únicamente a inversión de carácter social⁴⁸. Los recursos dirigidos a las Provincias restantes son de libre disponibilidad. Otra porción del Impuesto a las Ganancias es en cambio distribuido entre las Provincias excepto Buenos Aires, en función de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas.
- iv. Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior: se trata de un fondo destinado al desarrollo del servicio eléctrico en localidades de menor tamaño; se financia a través de fuentes diversas. Es administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica, presidido por la Secretaría de Energía e integrado por representantes de todas las Provincias. Los interesados deben aplicar para la obtención de los recursos, los que se entregan en

⁴⁸ La Provincia de Buenos Aires interpreta, sin embargo, que se trata de recursos utilizables también a fines de cubrir erogaciones corrientes.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

calidad de préstamo reembolsable. No existen reglas rígidas en cuanto a participación de cada Provincia.

Hasta el año 2001, las Provincias sólo podían emplear los recursos mencionados en i. y ii. al fin indicado en cada caso; a partir de entonces, se han tornado recursos de libre disponibilidad, hasta tanto se dicte la nueva ley de CFI (aun pendiente, según se vio). Desde el año 2007, incluso, los recursos de ambos fondos son girados directamente a las Provincias – sin registro presupuestario a nivel nacional –, adquiriendo un status análogo al de la CFI.

A este conjunto, que comprende con la CFI y los fondos educativos más del 90% de las transferencias, pueden agregarse diversos mecanismos de distribución de impuestos menores, algunos de los cuales siguen los índices de la CFI.

5.2. Metas fiscales en el marco de las relaciones Nación – Provincias

Un aspecto particular de la relación entre Nación y Provincias, pero de gran importancia en la gestión estatal, se refiere al cumplimiento de pautas fiscales. El ordenamiento constitucional fuertemente federal de la Argentina hace que en principio las administraciones provinciales tengan absoluta autonomía para fijar sus niveles de ingreso y de gasto, sin intervención del nivel federal.

Sin embargo, y en parte por obra de la pronunciada ausencia de correspondencia fiscal que ya se mencionó, en numerosas oportunidades las Provincias han demandado el auxilio del Gobierno Nacional, en razón de crisis fiscales, algo a lo que éste último ha accedido. Estas crisis fiscales han involucrado en algunos casos la emisión de cuasi-monedas provinciales, ante la imposibilidad de encontrar recursos propios para la cobertura del gasto.

A efectos de ordenar las finanzas públicas nacionales y provinciales, y de encuadrar las posibles acciones de rescate, se sanciona en el año 2004 la Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal. Ella puede ser entendida además como apuntando a eventuales comportamientos oportunistas, inducidos por la seguridad de que en definitiva la Nación intervendrá para evitar la quiebra de

gobiernos provinciales. Esta ley se sanciona a la salida de una crisis fiscal mayúscula, originada en el endeudamiento que se genera en el curso de la aplicación del régimen de Convertibilidad, y que desemboca en la más profunda crisis económica que vivió la Argentina moderna⁴⁹.

La Ley 25917 estipula una serie de pautas que deberán regir la gestión fiscal de la Nación, e invita a las Provincias a adherir a la misma (esto, en virtud del régimen federal imperante).

Tales pautas son las siguientes:

- a) Los Presupuestos deberán superavitarios o equilibrados; todo incremento de gasto con relación a lo presupuestado deberá contar obligatoriamente con un respaldo de recaudación incremental identificado.
- b) El Gasto Primario no podrá expandirse más de la pauta prevista de crecimiento del PIB nominal, a nivel nacional (en caso de ocurrir una contracción nominal del PIB, el gasto primario podrá permanecer constante). Este límite operará únicamente sobre el gasto primario corriente, en caso de darse las condiciones siguientes:
 - Los servicios de la deuda no representan más del 15% de los recursos corrientes
 - Todo incremento de gasto cuenta con contrapartida en recaudación corriente

En caso de no cumplirse estas condiciones, la meta de gasto abarcará también el gasto de inversión

- c) Se excluyen sin embargo de la restricción indicada los gastos siguientes: los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a “infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico”. La definición adoptada en la reglamentación con relación a ésta última es lo suficientemente amplia como para comprender la casi totalidad de las erogaciones de capital; la principal excepción es lo referido a inversión

⁴⁹ A mediados de 1998 se inicia un proceso recesivo, que alcanza su mayor virulencia a fines del año 2001 y principios de 2002. Se acumula así una caída de 18% en el período (10,9% en el año 2002). En el 2001 se produce una crisis bancaria, que da lugar al congelamiento de los depósitos.

vinculada a Administración Central y Defensa, que recae dentro del límite antes mencionado⁵⁰.

- d) En caso de que los servicios de deuda superen el límite de 15% sobre los ingresos corrientes, no podrá tomarse nuevo endeudamiento, salvo aquél relacionado a la reestructuración de la deuda preexistente.
- e) La Nación avala eventuales reestructuraciones de deuda provincial, en la medida en que adhiera al Régimen de Responsabilidad Fiscal.
- f) Se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, integrado por la Nación y las Provincias que adhieran al Régimen. Su función es implementar la Ley de Responsabilidad Fiscal, supervisar su cumplimiento y establecer sanciones, por infracción a las pautas allí establecidas. El Consejo vota su reglamento en función de la ponderación de las Provincias adheridas, en lo referente a su participación en la Coparticipación Federal de Impuestos; esto da mayor peso en principio a las Provincias de mayor talla demográfica y económica.
- g) Las sanciones previstas por la Ley son las siguientes:
 - Divulgación pública del incumplimiento
 - Restricción al derecho a voto dentro del Consejo
 - Restricción en beneficios impositivos otorgados por la Nación, para el territorio correspondiente a la Provincia objeto de la sanción
 - Retiro de avales y garantías de la Nación
 - Restricción al aval a nuevo endeudamiento
 - Limitación en las transferencias desde la Nación, excepto el conjunto de transferencias automáticas por régimen de Coparticipación Federal.

Adhirieron al Régimen de Responsabilidad Fiscal 21 Provincias; las que optaron por no hacerlo son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.

En los primeros años del nuevo régimen, el cumplimiento de las pautas establecidas fue mayoritario, pero no completo⁵¹, a nivel provincial; se trata de

⁵⁰ El Decreto 1731/2004, reglamentario de la Ley 25917, indica que quedan incluidos en esta noción de "infraestructura social básica" los activos vinculados a la provisión de los siguientes servicios: administración judicial; seguridad interior; servicios penitenciarios; servicios sociales y servicios económicos. Éstos dos últimos agrupamientos hacen a las finalidades de gasto con mayor importancia cuantitativa (por ejemplo, salud, vivienda, educación, transporte, agua potable y saneamiento, etc.).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

desvíos de relativa magnitud, pero que no han recibido sanción alguna. La Nación, por su parte, ha cumplido con las pautas previstas. Debe señalarse que las pautas macrofiscales (esto es, la previsión en cuanto a crecimiento del PIB real y de los precios) sistemáticamente han subestimado los valores efectivamente alcanzados, tanto en términos de evolución real como nominal.

De todas maneras, la bonanza económica del período 2003-2010 (años de expansión, con la única excepción de 2009) ha permitido sostener las posiciones fiscales tanto de la Nación como de las Provincias, aunque con algunas disparidades en el caso de éstas últimas.

A partir del año 2009, y en función de la crisis económica mundial, se atenúan las restricciones al gasto que estipula la Ley de Responsabilidad Fiscal, por lo que su alcance se ve disminuido. La Ley 25630 estipula que se retiran del límite del gasto todas aquéllas erogaciones destinadas a sostener el empleo y a cubrir necesidades sanitarias y asistenciales. Asimismo, se suspende la vigencia del techo de gasto referido a los servicios de la deuda pública.

⁵¹ Véase al respecto Vega y Diblasi (2008).

6. Ingreso, gasto y coparticipación de impuestos: impactos territoriales a nivel provincial

6.1. Introducción

Este apartado presenta algunos guarismos acerca del impacto de las transacciones del Gobierno Nacional, a nivel territorial, basado en un reciente trabajo que ensaya una evaluación al efecto⁵².

El propósito es doble. Por un lado, se brinda un marco cuantitativo referencial, que complementa lo presentado en apartados anteriores, comparando en particular impactos de la CFI y demás transferencias legalmente establecidas con el gasto restante. Por otra parte, se apuntará a mostrar en qué medida el accionar del Gobierno Nacional compensa las acentuadas disparidades regionales de la Argentina, en una suerte de visión de síntesis.

Se reseña en primer lugar el (sencillo) abordaje metodológico empleado en el trabajo que aquí se reproduce, para luego presentar algunos resultados.

6.2. Marco metodológico: ingresos y gastos del Gobierno Nacional

En Müller y De Raco (2010) se presenta un ensayo de estimación del impacto neto de las transacciones del Gobierno Nacional a nivel provincial, sobre la base de la metodología que se describe a continuación.

El punto de partida es la siguiente ecuación, que describe el impacto de las transacciones del Gobierno Nacional para cada unidad provincial (identificada como r):

⁵² Müller y De Raco (2009, 2010).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

$$\text{Impacto Neto}_r = - \text{Ingresos tributarios}_r + \text{Gastos directos}_r + \text{Transferencias}_r$$

Se trata entonces de especificar criterios de impacto de cada uno de los tres componentes de la suma indicada. Brevemente, ellos son los siguientes (se remite al trabajo citado para una descripción más detallada):

- a) *Ingresos Tributarios*: se establece que los tributos directos recaen sobre el territorio donde éstos se originan, mientras que los indirectos trasladables recaen sobre el consumo final. Los impuestos indirectos referidos al comercio exterior de bienes primarios (retenciones a las exportaciones) recaen sobre los propietarios de los recursos naturales asociados, tomando así parte de la renta correspondiente.
- b) *Gastos directos*: benefician a las Provincias donde ellos ocurren, con excepción de los gastos referidos a Funciones básicas del Estado (Administración General, Defensa, Seguridad, Relaciones Exteriores, etc.), los que son imputados a cada Provincia, en función del nivel de ingreso provincial, como proxy de la disponibilidad a pagar por los mismo.
- c) *Transferencias*: benefician a las Provincias receptoras
- d) *Intereses de la deuda pública*: asignados convencionalmente en función de la incidencia de los otros gastos, en el entendimiento que dichos intereses responden al financiamiento de aquéllos.

Complementariamente, debe señalarse el criterio adoptado para tratar el desbalance entre ingresos y gastos, en el momento de realizar la comparación entre ingresos y gastos. Dado que en el período analizado se registró superávit fiscal, se opta por distribuir el mismo de acuerdo al gasto realizado, suponiendo convencionalmente que el destino del excedente será similar al de dicho gasto.

Debe señalarse que el trabajo consultado considera la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires como una única unidad jurisdiccional, por cuanto ambas se encuentran fuertemente vinculadas entre si, por la Región Metropolitana homónima, por lo que no tiene validez analítica analizarlas en forma separada.

Debe alertarse, por último, que la información sobre consumo por Provincia, utilizada para atribuir el impacto de la imposición indirecta, responde a una estimación de relativa fiabilidad, dado que no se dispone de cuentas sociales territoriales completas.

La información presentada se referirá al año 2008; el trabajo utilizado como fuente comprende el período 2003-2008.

6.3. Resultados

6.3.1. Incidencia del gasto primario y coparticipación tributaria

Se presenta en primer lugar el monto del gasto público nacional por Provincia, indicando la importancia del Gasto Primario y de las transferencias por distintos mecanismos de coparticipación.

Cuadro 10– Gasto nacional por jurisdicción provincial - 2008

(millones de \$)

Provincia	Gasto Primario	CFI y otros fondos coparticipados	Intereses de la deuda pública	Gasto total	% Impuestos coparticipados sobre total de gasto
CABA+Pcia. Bs. As.}	111.917	15.135	10.587	137.639	11,0%
Catamarca	1.719	1.826	304	3.849	47,4%
Chaco	3.290	3.377	572	7.239	46,7%
Chubut	2.195	1.150	287	3.632	31,7%
Córdoba	10.754	5.997	1.437	18.188	33,0%
Corrientes	2.975	2.595	478	6.048	42,9%
Entre Ríos	4.164	3.313	641	8.118	40,8%
Formosa	2.057	2.450	387	4.894	50,1%
Jujuy	2.240	1.957	360	4.557	42,9%
La Pampa	1.483	1.280	237	3.000	42,7%
La Rioja	1.452	1.400	245	3.097	45,2%
Mendoza	5.286	2.848	698	8.832	32,2%
Misiones	2.572	2.339	421	5.332	43,9%
Neuquén	1.881	1.241	268	3.390	36,6%
Río Negro	2.458	1.721	358	4.537	37,9%
Salta	3.251	2.673	508	6.432	41,6%
San Juan	2.730	2.254	427	5.411	41,7%
San Luis	1.393	1.548	252	3.193	48,5%
Santa Cruz	3.444	1.139	393	4.976	22,9%
Santa Fe	10.689	6.115	1.441	18.245	33,5%
Stgo. del Estero	2.846	2.805	485	6.136	45,7%
Tierra del Fuego	1.241	868	181	2.290	37,9%
Tucumán	4.957	3.240	703	8.900	36,4%
Total	186.994	69.271	21.670	277.935	24,9%

Fuente: Müller y De Raco (2010)

Puede constatarse que los flujos de impuestos coparticipados representan en conjunto cerca del 25% del gasto público nacional. Este porcentaje es mayor en la casi totalidad de las jurisdicciones provinciales (entre 30 y 50% del gasto total). Las excepciones son el conjunto Ciudad de Buenos Aires-Provincia de Buenos Aires, y de la Provincia de Santa Cruz.

En el primer caso, ello es reflejo de dos factores diferenciadores:

(a) la condición de sede del Gobierno Nacional de la Ciudad de Buenos Aires; nótese que este efecto persiste, pese a que el gasto en funciones básicas del Estado no fue computado según lugar de ocurrencia del mismo⁵³:

(b) los reducidos valores de CFI que corresponden a ambas jurisdicciones (la CFI, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires es virtualmente nula).

En el caso de Santa Cruz, en cambio, la baja incidencia de los impuestos coparticipados no refleja sino explícitas decisiones de política gubernamental de concentración de gasto primario.

La incidencia del gasto público de la Nación puede ser aquilatada a partir de su comparación con el PBG, y también relacionando PBG y gasto en términos per cápita. El cuadro siguiente presenta los guarismos correspondientes.

⁵³ Un factor de alguna importancia aquí es el que tanto la Justicia como el servicio policial de la Capital Federal son responsabilidad del Gobierno Nacional, y no de la autoridad local (como ocurre en cambio en las provincias restantes, como se vio).

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Cuadro 11– Gasto nacional por jurisdicción provincial y PBG - 2008

(millones de \$)

Provincia	Gasto total	% Impuestos coparticipados sobre total de gasto	PBG	Gasto/PBG	Gasto pc	PBG per cápita
CABA+Pcia. Bs. As.}	137.639	11,0%	573.329	24,0%	7.607	31.685
Catamarca	3.849	47,4%	14.175	27,2%	9.910	36.495
Chaco	7.239	46,7%	12.169	59,5%	6.880	11.566
Chubut	3.632	31,7%	20.640	17,6%	7.884	44.802
Córdoba	18.188	33,0%	83.149	21,9%	5.446	24.895
Corrientes	6.048	42,9%	12.039	50,2%	5.968	11.880
Entre Ríos	8.118	40,8%	20.752	39,1%	6.464	16.525
Formosa	4.894	50,1%	5.269	92,9%	9.065	9.760
Jujuy	4.557	42,9%	8.465	53,8%	6.701	12.448
La Pampa	3.000	42,7%	9.421	31,8%	8.994	28.244
La Rioja	3.097	45,2%	4.634	66,8%	9.076	13.581
Mendoza	8.832	32,2%	43.173	20,5%	5.106	24.960
Misiones	5.332	43,9%	12.609	42,3%	4.946	11.697
Neuquén	3.390	36,6%	28.387	11,9%	6.189	51.825
Río Negro	4.537	37,9%	13.875	32,7%	7.593	23.222
Salta	6.432	41,6%	16.249	39,6%	5.255	13.275
San Juan	5.411	41,7%	8.765	61,7%	7.779	12.600
San Luis	3.193	48,5%	10.794	29,6%	7.298	24.670
Santa Cruz	4.976	22,9%	17.071	29,1%	22.025	75.562
Santa Fe	18.245	33,5%	83.673	21,8%	5.627	25.805
Stgo. del Estero	6.136	45,7%	9.140	67,1%	7.089	10.559
Tierra del Fuego	2.290	37,9%	7.060	32,4%	18.144	55.936
Tucumán	8.900	36,4%	17.921	49,7%	6.032	12.147
Total	277.935	24,9%	1.032.759	26,9%	6.993	17.320

Fuente: Müller y De Raco (2010)

Se observan incidencias muy diferenciadas, que van desde el 12% hasta e 93%; nótese que en el caso de valores muy altos de incidencia, la propia razón gasto/PBG deja de tener un sentido claro, toda vez que ambos componentes dejan de ser independientes entre si.

La observaciones de las cifras de incidencia del gasto muestran por otro lado que el gasto se dirige relativamente más hacia las provincias de menor ingreso per

cápita. Sin embargo, esta vocación es bastante más pronunciada en el caso de los impuestos coparticipados, antes que para el gasto primario.

El cuadro y gráficos siguientes ilustran estos puntos⁵⁴.

Cuadro 12– Incidencia del Gasto Primario y del conjunto de impuestos coparticipados - 2008

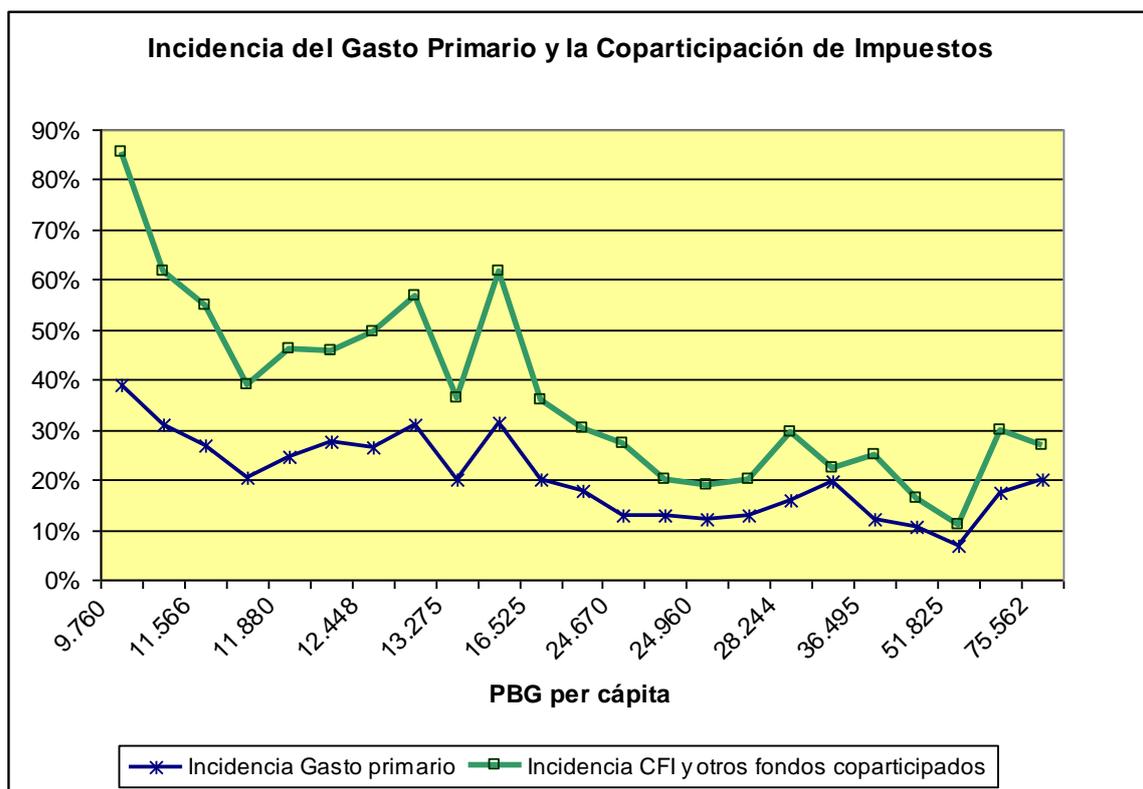
(% del PIB)

Provincia	PBG per cápita	Incidencia Gasto primario	Incidencia CFI y otros fondos coparticipados
CABA+Pcia. Bs. As.}	31.685	19,5%	2,6%
Catamarca	36.495	12,1%	12,9%
Chaco	11.566	27,0%	27,8%
Chubut	44.802	10,6%	5,6%
Córdoba	24.895	12,9%	7,2%
Corrientes	11.880	24,7%	21,6%
Entre Ríos	16.525	20,1%	16,0%
Formosa	9.760	39,0%	46,5%
Jujuy	12.448	26,5%	23,1%
La Pampa	28.244	15,7%	13,6%
La Rioja	13.581	31,3%	30,2%
Mendoza	24.960	12,2%	6,6%
Misiones	11.697	20,4%	18,6%
Neuquén	51.825	6,6%	4,4%
Río Negro	23.222	17,7%	12,4%
Salta	13.275	20,0%	16,5%
San Juan	12.600	31,1%	25,7%
San Luis	24.670	12,9%	14,3%
Santa Cruz	75.562	20,2%	6,7%
Santa Fe	25.805	12,8%	7,3%
Stgo. del Estero	10.559	31,1%	30,7%
Tierra del Fuego	55.936	17,6%	12,3%
Tucumán	12.147	27,7%	18,1%

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Müller y De Raco (2010)

⁵⁴ En el caso del gráfico, es más usual una presentación mediante un diagrama de dispersión. Se optó en este caso por una gráfico que no observa escala en el eje de abscisas, para mostrar con mayor claridad el comportamiento relativo del gasto primario y la coparticipación federal.

Gráfico 2



De todas formas, existen oscilaciones de importancia, lo que indica importantes inequidades horizontales. Es así por ejemplo que Chaco y Formosa, dos provincias próximas y con similares valores de PBG per cápita, muestran incidencias sustancialmente diferentes del gasto primario e impuestos coparticipables.

6.3.2. Incidencia de impuestos y saldo

La incorporación de la carga tributaria que soporta cada Provincia permitirá establecer hasta qué punto el gasto recibido es en definitiva financiado por ella misma.

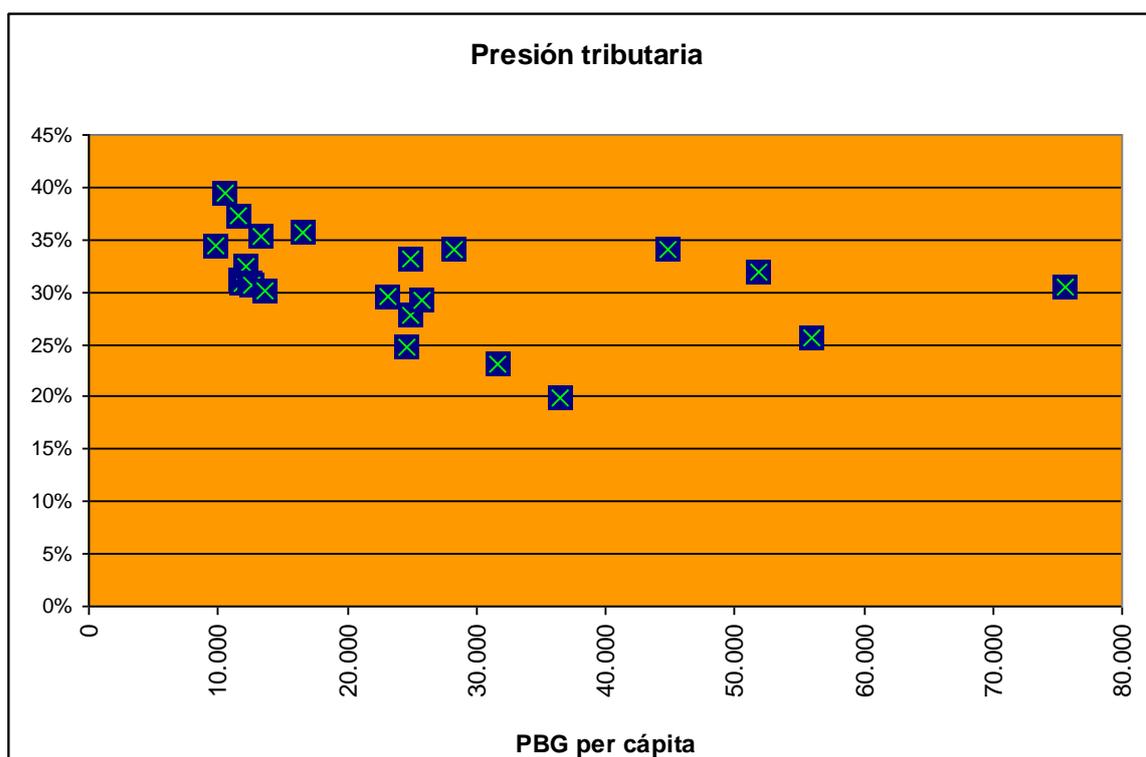
El cuadro y gráfico siguientes indican la incidencia tributaria por Provincia, de acuerdo a lo indicado en el trabajo citado como fuente.

Cuadro 13– Incidencia de la tributación - 2008

Provincia	Tributación Total	PBG	Presión tributaria	PBG per cap
CABA+Pcia. Bs. Aires	132.947	573.329	23,2%	31.685
Catamarca	2.813	14.175	19,8%	36.495
Chaco	4.540	12.169	37,3%	11.566
Chubut	7.033	20.640	34,1%	44.802
Córdoba	27.545	83.149	33,1%	24.895
Corrientes	3.708	12.039	30,8%	11.880
Entre Ríos	7.421	20.752	35,8%	16.525
Formosa	1.818	5.269	34,5%	9.760
Jujuy	2.613	8.465	30,9%	12.448
La Pampa	3.205	9.421	34,0%	28.244
La Rioja	1.396	4.634	30,1%	13.581
Mendoza	12.027	43.173	27,9%	24.960
Misiones	3.943	12.609	31,3%	11.697
Neuquén	9.038	28.387	31,8%	51.825
Río Negro	4.114	13.875	29,7%	23.222
Salta	5.729	16.249	35,3%	13.275
San Juan	2.694	8.765	30,7%	12.600
San Luis	2.663	10.794	24,7%	24.670
Santa Cruz	5.217	17.071	30,6%	75.562
Santa Fe	24.441	83.673	29,2%	25.805
Stgo. Del Estero	3.610	9.140	39,5%	10.559
Tierra del Fuego	1.809	7.060	25,6%	55.936
Tucumán	5.810	17.921	32,4%	12.147
Total	276.134	1.032.759	26,7%	25.984

Fuente: Müller y De Raco (2010)

Gráfico 2



La tributación es moderadamente regresiva, como podría esperarse por la prevalencia de tributación indirecta sobre el consumo. En consecuencia, favorece relativamente a las provincias de mayor PBG per cápita, compensando en alguna medida el efecto distributivo del gasto.

De todas formas, la consideración conjunta de tributación y gasto arroja un saldo claramente favorable a las Provincias de menor ingreso per cápita. Ello surge del cuadro siguiente, que compara el gasto total con la tributación total⁵⁵.

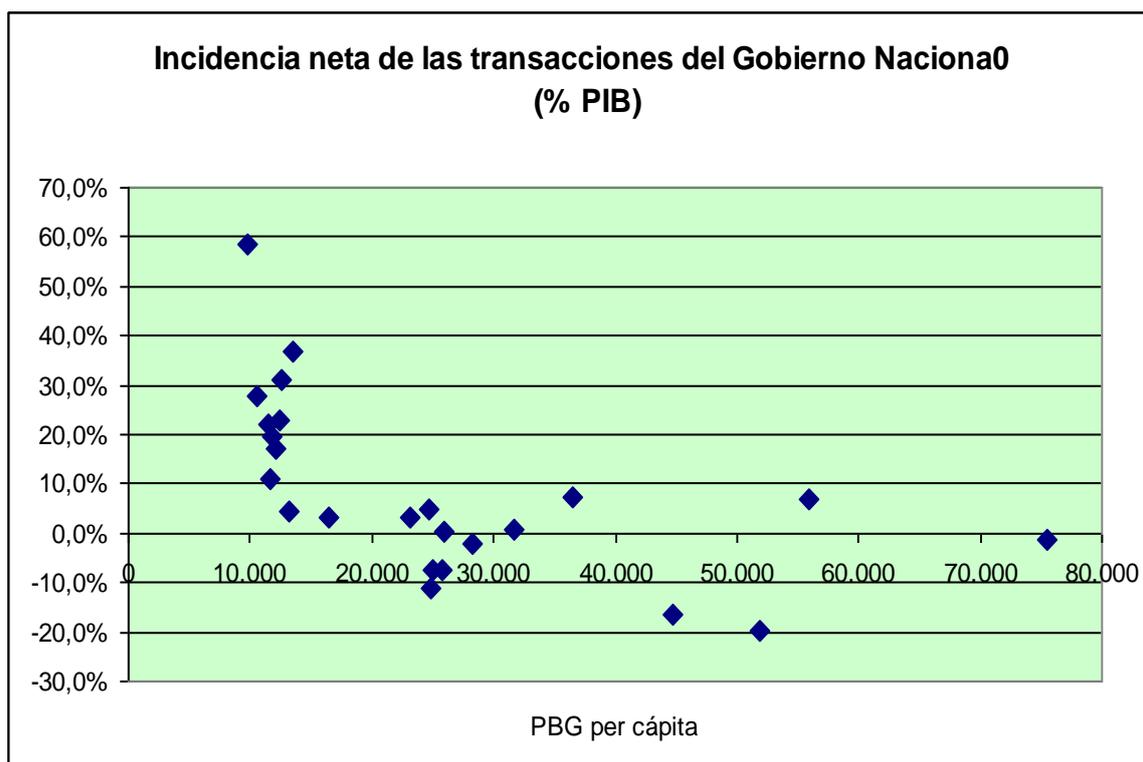
⁵⁵ Tal como se indicó anteriormente, se igualan ingresos tributarios y gastos, incrementando éstos últimos, bajo la hipótesis de que el superávit será aplicado a gastos con similar distribución territorial.

Cuadro 14– Incidencia neta de la tributación y el gasto – 2008

Provincia	Gasto	Tributación	Saldo	PBG	Incidencia neta	PBG per cápita
CABA+Pcia. Bs. Aires	137.639	132.947	4.692	573.329	0,8%	31.685
Catamarca	3.849	2.813	1.036	14.175	7,3%	36.495
Chaco	7.239	4.540	2.699	12.169	22,2%	11.566
Chubut	3.632	7.033	-3.401	20.640	-16,5%	44.802
Córdoba	18.188	27.545	-9.357	83.149	-11,3%	24.895
Corrientes	6.048	3.708	2.340	12.039	19,4%	11.880
Entre Ríos	8.118	7.421	697	20.752	3,4%	16.525
Formosa	4.894	1.818	3.076	5.269	58,4%	9.760
Jujuy	4.557	2.613	1.944	8.465	23,0%	12.448
La Pampa	3.000	3.205	-205	9.421	-2,2%	28.244
La Rioja	3.097	1.396	1.701	4.634	36,7%	13.581
Mendoza	8.832	12.027	-3.195	43.173	-7,4%	24.960
Misiones	5.332	3.943	1.389	12.609	11,0%	11.697
Neuquén	3.390	9.038	-5.648	28.387	-19,9%	51.825
Río Negro	4.537	4.114	423	13.875	3,0%	23.222
Salta	6.432	5.729	703	16.249	4,3%	13.275
San Juan	5.411	2.694	2.717	8.765	31,0%	12.600
San Luis	3.193	2.663	530	10.794	4,9%	24.670
Santa Cruz	4.976	5.217	-241	17.071	-1,4%	75.562
Santa Fe	18.245	24.441	-6.196	83.673	-7,4%	25.805
Stgo. Del Estero	6.136	3.610	2.526	9.140	27,6%	10.559
Tierra del Fuego	2.290	1.809	481	7.060	6,8%	55.936
Tucumán	8.900	5.810	3.090	17.921	17,2%	12.147
Total	277.935	276.134	1.801	1.032.759	0,2%	25.984

Fuente: Müller y De Raco (2010)

Gráfico 4



El saldo de las transacciones muestra una tendencia progresiva, aunque nuevamente con importantes disparidades horizontales. El tramo de Provincias con menor ingreso per cápita (menos de \$ 20.000) es ganador en términos netos, aunque con una pronunciada heterogeneidad. El nivel intermedio (entre \$ 20.000 y \$ 30.000 de PBG per cápita) muestra saldos positivos o negativos moderados; el mismo corresponde al grupo de Provincias más desarrolladas y diversificadas de la Argentina. Ya las Provincias con mayor ingreso constituyen casos de escaso poblamiento, con importante riqueza primaria, de origen minero.

En definitiva, las transacciones del Gobierno Nacional se traducen en impactos relativamente favorables a las Provincias más retrasadas, con gran inequidad horizontal. El factor que más explícitamente actúa para lograr este resultado es sin duda la CFI, y en menor grado los restantes mecanismos de distribución de recursos. En cuanto al gasto primario, de acuerdo al citado trabajo de Müller y De

Raco, sólo un tercio es reasignable con criterio territorial; el resto responde a decisiones donde lo territorial no puede ser variable de intervención⁵⁶.

⁵⁶ Éste es el caso paradigmático del principal rubro de gasto del Gobierno Nacional, que es el Sistema Previsional.

7. Conclusiones: perspectivas y posibles trayectorias

La particular conformación del federalismo fiscal argentino refleja – como en todos los países – una trayectoria histórica compleja, donde intervienen factores de diferentes planos. El presente trabajo no pretende por cierto dar cuenta de la totalidad de este proceso; pero encontramos necesario dar un marco adecuado a esta problemática, porque ella trasciende la de la mera racionalidad económica.

La distribución de atribuciones entre jurisdicciones ha construido un cuadro de considerable concentración de hecho, frente a una constitución de naturaleza federal, en lo que hace a la relación entre Nación y Provincias. En cuanto al nivel municipal, y más allá de las importantes disparidades que se verifican, en arreglo al orden constitucional específico de cada Provincia, se trata claramente de la jurisdicción más desfavorecida.

Como se mencionó, desde la década del '70 se gestó un movimiento tendiente a la descentralización, que se reflejó principalmente en los sectores de Salud, Educación y Agua y Saneamiento. Ellos se sumaron a actividades ya en la órbita preponderante de las Provincias, tales como Seguridad, Justicia y Vivienda Social. Estas transferencias coinciden con un período de estancamiento económico prolongado, y lejos de reflejar un interés sectorial por acercar las prestaciones del Estado a la sociedad, parecen haber sido más motivadas por razones de índole fiscal; se trató de transferir atribuciones, pero con escasa contrapartida en recursos, en épocas de astringencia.

Sin embargo, este movimiento hacia la descentralización parece irreversible, tanto por la naturaleza propia del proceso político argentino, como por las tendencias generales hacia la descentralización que se registran en América Latina. Si bien no es prudente dar una última palabra en este tipo de trayectorias, parece claro que las actividades transferidas no regresarán al nivel nacional en un horizonte previsible, salvo la ocurrencia de algún colapso político que no está a la vista hoy día. Eventualmente, se requiere apuntar a una concurrencia entre

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Nación y Provincias, a efectos de coadyuvar a la mejoría de la calidad de los servicios prestados, como así también a equilibrar las calidades entre las diferentes Provincias, habida cuenta de las pronunciadas disparidades en los niveles relativos de desarrollo. El mecanismo implementado para el financiamiento educativo, descrito en este trabajo, es un buen ejemplo de este tipo de concurrencia.

El panorama resultante es entonces el de concentración en los niveles nacional y provincial, en desmedro del municipal, y por sobre todas las cosas, una acentuada des-correspondencia fiscal, que ha sido reiteradamente señalada como un aspecto que requiere atención.

Al respecto, hay algunos factores de contexto que contribuyen a racionalizar esta ausencia de correspondencia, que se ha visto acentuada con la descentralización de servicios mencionada. Por un lado, las evidentes diferencias en los niveles de desarrollo de las Provincias hacen que necesariamente existan diferenciales importantes en las capacidades contributivas. Por el otro, tales capacidades tienden a fortalecerse en unidades jurisdiccionales mayores, donde la relación entre poder económico y poder político se torna más compleja y plurifacética. El hecho de que Provincias más rezagadas sean también de escala reducida – cuando comparadas con la talla de las Provincias más desarrolladas – conspira adicionalmente contra el desarrollo de tributación propia, a la vez que “abarata” el peso de los recursos solicitados al nivel nacional. Solicitud a su vez reforzada por el discurso regionalista que ya se mencionara.

¿Es posible avanzar hacia un mayor nivel de correspondencia fiscal? Se trata de un objetivo en principio deseable, toda vez que ello permitiría clarificar ante la ciudadanía la naturaleza y alcance de la actividad estatal, y en particular los límites que existen al financiamiento. Al respecto, el panorama trazado sugiere perspectivas poco alentadoras. El propio dispositivo adoptado por la Constitución de 1994 para redefinir la CFI (una ley convenio) sugiere que en realidad no hay mucha voluntad en los actores políticos para cambiar el estado que históricamente presentó el federalismo fiscal argentino. Probablemente, sólo un

muy fuerte liderazgo político en el nivel nacional tendrá capacidad para encarar esta temática; y por el momento, esta condición no parece darse.

Tal vez, un camino más viable consista en avanzar sobre cuestiones sectoriales, aun a riesgo de incrementar la fragmentariedad (y en alguna medida la fatiga) de los actuales mecanismos de redistribución, al margen de la CFI. Nuevamente, la Ley de Financiamiento Educativo ofrece un ejemplo interesante. En numerosos otros ámbitos, se da de hecho colaboración en temáticas puntuales (por ejemplo, en el desarrollo de proyectos viales).

De todas formas, un cierto nivel de des-correspondencia fiscal será inevitable en la Argentina de las próximas décadas, en la medida en que persistan los acentuados diferenciales en el desarrollo. Los mecanismos redistributivos implícitos en la CFI y otras transferencias – más que en el propio gasto directo del Gobierno Nacional, según se vio – apuntan en forma genérica en el sentido compensatorio; pero hay visibles inequidades horizontales. En tal sentido, la incorporación efectiva de la dimensión territorial en el proceso presupuestario de la Nación aparece como una instancia relativamente accesible para un avance hacia un mayor equilibrio territorial en la Argentina.

Por último, puede y debe encararse un proceso de fortalecimiento del nivel municipal; pero no deben esperarse resultados importantes aun en un plazo prolongado. El llamado a la autonomía que contiene la Constitución de 1994 se traducirá en realidades concretas solamente cuando se construya a nivel municipal capacidad de gestión; y esto demanda tiempo. Por otra parte, el nivel municipal es casi por definición el más heterogéneo, por lo que deben esperarse avances más importantes en los municipios de mayor talla relativa; en tal sentido, la fragmentación que se observa en varias Provincias seguramente constituirá un factor de freno hacia la descentralización.

Bibliografía

- Álvarez, J. – Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires en la República – Taurus – 2001 – Originalmente publicado en 1936.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X [*Economic Growth*](#) - MIT Press 2003
- Basile, M. – Descentralización administrativa provincial y autonomía municipal – En Cuadernos de Economía – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires . n° 56 - 2001
- Baumol, W. - “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The anatomy of urban crisis” – American Economic Review - 1967
- CIPPEC - Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo - “Se cumplieron las metas fijadas en la Ley de Financiamiento Educativo” – www.cippec.org - 2010
- Coraggio, J. L. – Territorios en transición: Crítica a la planificación regional en América Latina – Ciudad - 1987
- Constitución Nacional – Constituciones Provinciales – infoleg@mecon.gov.ar
- Ferrer, A. (colab. Rougier, M.) – La Economía Argentina – Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI – Fondo de Cultura Económica - 2008
- Fine, B. – New growth theory: more problems than solutions – En Jomo, K.S. y Fine, B. – The new development economics – Tulika Books - 2006
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. – Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias – CIEPP-OSDE - 2002
- Jan Casaño, R. M. y Agüero Heredia, A. G. – La autonomía económica financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales – Trabajo presentado en las 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas – Universidad de Córdoba - 2008
- Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Krugman, P. – Development, Geography, and Economic Theory – The MIT Press
- 1997

Lösch, A. – The economics of location – Yale University Press - 1953

Markusen, A. – Regions and regionalism: a marxist view . Institute of Urban and
Regional Development . University of California – Berkeley - 1980

Müller, A. y De Raco, S. – Tributación, gasto público y coparticipación federal –
Impactos y Políticas – Plan Fénix – Fundación F. Ebert - 2009

Müller, A. y De Raco, S. - Impacto fiscal de las transacciones del Gobierno
Federal – una evaluación para 2003-2008 – CESPAN – Documento de
Trabajo n° 18 - 2010

Perroux, F. – A economia do século XX – Livraria Moraes Editora – Lisboa - 1967

Raimundi, C. y Tillis, M - Coparticipación federal de impuestos: Hacia el nuevo
contrato social

<http://www.monografias.com/trabajos/coparticipacion/coparticipacion.shtml>,
1996

Randle, P. – Atlas Territorial de la República Argentina – Oikos - 1981

Solow, R. - A Contribution to the Theory of Economic Growth," Quarterly

Journal of Economics, 70, 65-94. - 1956

Stiglitz, J. – La Economía del Sector Público – A. Bosch Editor - 1988.

Vega, J, y Diblasi J.V. – Coparticipación federal y responsabilidad fiscal.
Evaluación y propuestas -

http://ecovirtual.uncu.edu.ar/investigacion/2008/files/e_pdf/e_28_t_vega.pdf -2008

ANEXO I

Mapa climatológico de la Argentina



ANEXO II

Constitución Nacional: Detalle de articulado referido a las Provincias y a la relación entre Nación y Provincias

Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 6º.- El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Artículo 9º.- En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Artículo 13.- Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Alberto Müller – Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo: el caso argentino

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

12. Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina: así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

GOBIERNOS DE PROVINCIA

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Artículo 127.- Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

Artículo 128.- Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Sexta. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias.

ANEXO III

Principales aspectos de la normativa constitucional y legal del régimen municipal, según Provincia.

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
Buenos Aires	Partido (nivel único)	Completa	Excluida	Ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.	No hay mención	Aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras: sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales	Autorizados, siempre que el total de ser afecte menos del 25% de los recursos del Municipio. Empréstitos en el extranjero enajenación o gravamen de los edificios municipales requieren autorización de la Legislatura Provincial.
Catamarca	Municipio - urbano (> 500 habitantes) Comunas (entre 100 y 500 habitantes) - Subordinadas a Municipios	Parcial	Reservada a municipios de > 10,000 habitantes	Organizar y planificar el desarrollo urbano y rural, estableciendo los Códigos de Planeamiento y Edificación; preservar el sistema ecológico, recursos naturales, medio ambiente; proteger la salud pública, el patrimonio histórico, la cultura, la educación, el deporte y turismo social; velar por la moralidad pública, y en el ámbito de su competencia combatir la drogadicción	No hay mención	Los impuestos, que recaigan sobre las industrias, comercios y profesiones, diversiones y espectáculos públicos, publicidad, patente de automotores, licencia de conductores, ocupación de la vía pública y demás materias de índole municipal; las tasas por la contraprestación de los servicios y la contribución de mejoras I	En ningún caso se podrá comprometer empréstitos más del veinticinco por ciento de la renta municipal; no se podrá invertir montos obtenidos en gastos ordinarios de administración.
Chaco	Municipios de Primera Categoría (> 20.000 habitantes) Municipios de Segunda Categoría (5.000-20.000 habitantes) Delegaciones rurales < 5,000 habitantes) Delegaciones rurales (< 800 habitantes) - subordinadas a Municipios - a voluntad de habitantes	Parcial	Limitada a Municipios de Primera Categoría (> 20,000 habitantes)	Urbanismo; b) servicios públicos; catastro; seguridad, salubridad e higiene; protección del ambiente y de los intereses colectivos; moralidad, recreos y espectáculos públicos; obras públicas, vialidad vecinal, parques, plazas, jardines y paseos públicos; tránsito, transporte y comunicación urbanos; educación, cultura, deportes y turismo; servicios y asistencia sociales; abasto; cementerios y servicios fúnebres; uso y explotación del espacio aéreo y subsuelo municipal;	Entender en todo lo relativo a tierras fiscales, excepto las reservadas a la Nación o la Provincia	Impuesto inmobiliario; tasas, tarifas y cánones; impuestos por extracción de recursos naturales; licencias; derechos de uso de espacio aéreo y subsuelo; etc. (enumeración exhaustiva)	Los servicios de amortización o intereses podrán superar el 20% de los recursos
Chubut	Municipio - urbano (> 500 electores) Comisión de Fomento-urbano (>200 electores) Comuna Rural (resto del territorio)	Completa	Reservada a Municipios de > 2000 electores	Entender en todo lo relativo a edificación, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, servicios públicos urbanos, reglamentación y administración de las vías públicas, paseos, cementerios y demás lugares de su dominio y juzgamiento de las contravenciones a disposiciones municipales	Entender en todo lo relativo a tierras fiscales	Establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos	Contraer empréstitos con objeto determinado por el voto de los dos tercios de los miembros en ejercicio de su cuerpo deliberativo. En ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos puede ser superior a la cuarta parte de los recursos ordinarios afectables, ni el fondo de amortización, aplicarse a otros objetos.

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
Córdoba	Municipio - urbano (> 2.000 habitantes)	Parcial	Limitado a lo que se reconozca como Ciudad (> 10.000 habitantes)	Salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y contaminación ambiental; faenamiento de animales destinados al consumo; mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; turismo; servicios de prevención, asistencia social y bancarios.	No hay mención	1. Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal. 2. Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.	El servicio de la totalidad de los empréstitos debe comprometer más de la quinta parte de los recursos del ejercicio.
Corrientes	Municipios de Primera Categoría (> 15.000 habitantes) Municipios de Segunda Categoría (5.000-15.000 habitantes) Municipios de Tercera Categoría (500-5.000 habitantes) Municipios Rurales (< 500 habitantes), subordinados a otro Municipio	Parcial (la constitución de Municipios Rurales no es mandatoria)	Mandatoria para Municipios de Primera Categoría. Optativa para Municipios de Segunda y Tercera Categoría, pero > 4.000 habitantes.	a) Salubridad Pública, Costumbres y Moralidad; b) Servicios Públicos; c) urbanismo, seguridad, recreo y espectáculos públicos; d) obras públicas, vialidad vecinal, parques y paseos públicos; e) transportes y comunicación urbana; f) educación y cultura popular; g) servicios sociales y asistenciales; h) abastos; i) cementerios; j) deportes.	No hay mención	Impuestos y tasas de edificación - Patentes y tasas (alumbrado, inspección, espectáculos públicos, sellados, automotores, registro de conducir, animales domésticos, habilitación, etc.) - <i>Enumeración exhaustiva</i>	Limitadas a Municipios de primera y segunda categoría; no pueden destinarse a usos especiales (los Municipios de Tercera Categoría requieren autorización provincial). Los servicios de amortización e intereses no pueden afectar más del 25% de los recursos ordinarios
Entre Ríos	Primera Categoría - urbano (> 5.000 habitantes) Segunda categoría - urbano (de 1.500 habitantes a 5.000 habitantes) Centros Rurales de Población (Ver texto principal)	Parcial (ejido urbano)	Excluida	Obras de salubridad y ornamento, establecimientos de beneficencia, vialidad vecinal, cementerios y demás objetos que por su naturaleza caigan bajo su jurisdicción. Inspeccionar y exigir que se mantenga en las debidas condiciones de salubridad e higiene todo establecimiento público o industrial.	No hay mención	No podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre los establecimientos industriales y sus productos, con excepción de los de seguridad, higiene u otro de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios.	Facultad restringida a Municipios de Primera Categoría. El servicio de la totalidad de los empréstitos no podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta, ni el fondo de amortización aplicarse a otros objetos.
Formosa	Municipalidades de Primera Categoría (> 30.000 habitantes) Municipalidades de Segunda Categoría (entre 5.000 y 30.000 habitantes) Municipalidades de Tercera Categoría (entre 1.000 y 5.000 habitantes) Comisiones de Fomento (entre 500 y 1.000 habitantes)	Parcial	Reservado a municipalidades, aunque con restricciones constitucionales y legales.	Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución Nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio	No hay mención	Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales. El porcentaje que establecerá la ley, originado en la explotación de los recursos renovables y no renovables ubicados dentro del ejido, que perciba la Provincia. Los demás impuestos, tasas, patentes u otros gravámenes o contribuciones	Los empréstitos locales o de fuera de la Provincia, estos últimos con acuerdo de la Legislatura. Ningún empréstito podrá gravar sobre el crédito general del municipio, o comprometer en más del veinticinco por ciento total de los servicios de amortización e intereses los recursos ordinarios afectados.

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
						determinadas por las normas municipales en los límites de su competencia.	
Jujuy	Municipalidades: población > 3.000 habitantes Comisiones municipales: población < 3.000 habitantes	Completa	Limitada a Municipios con población superior a 20.000 habitantes	El ordenamiento del tránsito de vehículos, de personas y de cosas en la vía pública; .La planificación, gestión y ejecución del desarrollo y ordenamiento urbano, zonificación, parquización, forestación, reforestación, estética edilicia, pavimentación, conservación de la vía pública urbana, desagües, construcción y seguridad de edificios y otras obras; .Los abastos, mataderos, ferias y mercados, pesas y medidas, y control de alimentos y bebidas ;.El alumbrado público, recolección y tratamiento de residuos, transporte público urbano, limpieza y aseo de la vía pública, cementerios públicos y privados y servicios funerarios ;.La seguridad, higiene y buenas costumbres en los lugares públicos; .El uso de los bienes del dominio público municipal; .Las demás materias que les atribuye la ley y que sean de exclusivo interés local.	No hay mención	Impuestos, tasas, patentes, contribuciones que fije la ley; contribuciones de mejoras; impuesto al patentamiento de automotores y a la emisión de licencias (fijados por ley provincial); otros impuestos que cada Municipio juzgue convenientes.	Los empréstitos serán destinados exclusivamente a la atención de obras o servicios públicos de emergencia graves. -Los servicios de amortización por capitalización de intereses no deberán comprometer, en ningún caso, más del veinte por ciento de las rentas que no estuvieren destinados al cumplimiento de finalidades específicas.
La Pampa	Municipalidades: población > 500 habitantes Comisiones de Fomento: población < 500 habitantes	Completa	Excluida	dictar ordenanzas y reglamentos sobre planes edilicios, asistencia, higiene, seguridad, tránsito local, moralidad, ornato y toda otra actividad propia del municipio ; sostener o subvencionar establecimientos de enseñanza, con el acuerdo de las autoridades de educación	Constituyen bienes propios del municipio todas las tierras fiscales ubicadas dentro de sus respectivos ejidos, excepto las que estuvieren reservadas por la Nación o la Provincia para un uso determinado.	Ingresos propios limitados a tasas; la creación de impuestos requiere autorización del Gobierno Provincial	En conjunto, los servicios de amortización de intereses de los empréstitos no deberán superar el 25% del gasto municipal
La Rioja	Departamentos, fijados por la Constitución	Completa	Mandatoria para todos los Departamentos	Salud y Educación, en forma subsidiaria a Nación y Provincia; Vivienda Popular; Preservación del Patrimonio Cultural y Arqueológico; Tránsito y Transporte Urbano; Espectáculos Públicos; Plan Urbano; Cementerios; Mataderos y Frigoríficos, Ferias Francas; Otras acciones compatibles con la función municipal	No hay mención	Ingresos propios limitados a tasas por prestación de servicios	En conjunto, los servicios de amortización de intereses de los empréstitos no deberán superar el 25% del gasto municipal

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
Mendoza	Municipios coincidentes con los Departamentos	Completa	No hay mención (marco legal de 1919 y 1934)	El ornato y salubridad, la moralidad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares y la vialidad pública, respetando las leyes que dicte la Legislatura sobre la materia.	No hay mención	Limitada a la fijación de tasas por servicios municipales	El servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) no puede superar el 20% del total.
Misiones	Municipalidades de Primera Categoría (> 10.000 habitantes) Municipalidades de Segunda Categoría (entre 5.000 y 10.000 habitantes) Municipalidades de Tercera Categoría – Comisiones de Fomento (entre 3.000 y 5.000 habitantes)	Completa	Reservada a Municipios de Primera Categoría	entender en todo lo relativo a edificación, tierras fiscales municipales, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, costumbres y moralidad, servicios públicos urbanos reglamentación y habilitación de vías públicas, paseos, cementerios y demás lugares de su dominio; fomentar la instrucción pública y la cultura artística, intelectual y física;	Entender en todo lo relativo a tierras fiscales municipales (no se atribuyen tierras fiscales)	Limitadas a la fijación de tasas y patentes y a las contribuciones por mejoras	El servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) no puede superar el 25% del total. La toma de préstamos externos de autorizada por la Legislatura Provincial
Neuquén	Municipalidades de Primera Categoría (> 5.000 habitantes) Municipalidades de Segunda Categoría (entre 1.500 y 5.000 habitantes) Municipalidades de Tercera Categoría (entre 500 y 1.500 habitantes)	Parcial	Limitada a Municipios de Primera Categoría (> 5.000 habitantes)	Plan edilicio, apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones; servicios públicos locales; matanza, mercados, ferias populares y abasto; higiene, cementerios, salud pública, moralidad y costumbres; recreos, espectáculos públicos y comodidad; estética; organización de servicios fúnebres; y, en general, todas las de fomento o interés local	Corresponden a los municipios todos los bienes fiscales situados dentro de sus respectivos límites, salvo los que estuvieron ya destinados a un uso determinado y los que fueren exceptuados expresamente por la ley. Esta no podrá desposeerlos de las tierras fiscales ubicadas dentro de los ejidos urbanos,	impuestos, tasas o cotizaciones de mejoras cuyas cuotas se fijarán equitativa, proporcional y progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o el mayor valor de los bienes o de sus rentas. La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, y concurrente con la del fisco provincial o nacional cuando no fueren incompatibles; Las cotizaciones de mejoras se fijarán teniendo en cuenta el beneficio recibido por los que deban soportadas. No se podrá gravar la introducción de artículos de primera necesidad ni la construcción, ampliación, reparación o reforma de la vivienda propia	Contratar empréstitos locales o dentro o con acuerdo de la Legislatura. Los empréstitos tendrán un fin y objeto determinado, no podrán ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ninguna totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerá más de la cuarta parte de las rentas del municipio, ni el numerario obtenido de los mismos podrá ser aplicado a otros que los determinados por las ordenanzas respectivas

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autónomo, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
Río Negro	Municipios (población > 2.000 habitantes) Comunas (población < 2.000 habitantes)	Potencialmente completa	Habilitada para los Municipios	Participa con fines de utilidad común en la actividad económica; áreas de salud, educación y vivienda; Elabora planes reguladores o de remodelación integral; Organiza y reglamenta el uso del suelo; Interviene en el adecuado abastecimiento de la población (facultades más restringidas en el caso de la Comunas)	No hay mención	Los impuestos y demás tributos necesarios para el cumplimiento de los fines y actividades propias. Pueden ser progresivos, abarcar los inmuebles libres de mejora. de tasas y contribuciones de mejoras. La facultad de los municipios de crear y recaudar impuestos es complementaria de la que tiene la Nación sobre las materias que le son propias y las que las leyes establecen para el orden provincial	Contrae empréstitos con destino determinado previa aprobación con el voto de los dos tercios de los miembros del cuerpo deliberativo. En ningún caso los servicios de la totalidad de los empréstitos pueden afectar más del veinticinco por ciento de los recursos anuales ordinarios.
Salta	Municipalidades de Primera Categoría (> 10.000 habitantes) Municipalidades de Segunda Categoría (entre 5.000 y 10.000 habitantes) Municipalidades de Tercera Categoría – Comisiones Municipales (entre 1.500 y 5.000 habitantes)	Completa	Limitada a Municipios de >10.000 habitantes	Prestar los servicios públicos locales por sí o por concesión. La regulación de los cementerios y los servicios fúnebres. La preservación del patrimonio histórico y arquitectónico local. Lo relativo a urbanismo, higiene, salubridad y moralidad; como así también a la protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible. La recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos. La realización de obras públicas. El fomento de la educación, la cultura y el turismo.	No hay mención	El impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana. Los impuestos cuya facultad de imposición corresponda por ley a las Municipalidades. El impuesto a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos. Las tasas. Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales. Otras fuentes fijadas por ley (enumeración extensa, taxativa para impuestos pero no para tasas)	Contraer empréstitos con fines determinados previa la aprobación de los dos tercios de voto de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante. En ningún caso el servicio de pago de empréstitos puede exceder la parte de las rentas municipales, ni la proventos de la explotación de la actividad financiera para tal objeto aplicarse a otros fines.
San Juan	Municipios de Primera Categoría (> 30.000 habitantes) Municipios de Segunda Categoría (entre 10.000 y 30.000 habitantes) Municipalidades de Tercera Categoría (entre 2.000 y 10.000 habitantes)	Completa	Limitada a Municipios de Primera Categoría (> 30.000 habitantes)	Dictar ordenanzas y reglamentos sobre urbanización, tierras fiscales municipales, transportes y comunicaciones urbanas, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, costumbre y moralidad, educación, vías públicas, paseos y cementerios, de abastecimiento, ferias y mercados municipales, forestación, deportes, registros de marcas y señales, contravenciones, y en general todas las de fomento y de interés comunal.; organizar servicios asistenciales, en colaboración con otros niveles jurisdiccionales; crear establecimientos educativos	Art. 254.- Bienes. Constituyen bienes del dominio municipal todas las tierras fiscales ubicadas dentro de sus respectivos ejidos, excepto las pertenecientes a la Nación o a la provincia.	Los impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la provincia, los servicios retributivos, tasas y patentes municipales; La contribución por mejoras	El servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) no puede superar el 25% de los recursos ordinarios.

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
San Luis	Municipalidad (> 1.500 habitantes) Comisión Municipal (entre 800 y 1.500 habitantes) Intendente Comisionado (centros urbanos de hasta 800 habitantes) Delegación Municipal dependiente de municipalidad (áreas rurales con más de 80 electores)	Parcial	Limitada a Municipios de > 25.000 habitantes	Salubridad y moralidad públicas, sin perjuicio del ejercicio de las facultades concurrentes de la Nación y de la Provincia, cuando exista un interés Provincial y/o nacional comprometido. Urbanismo, seguridad, recreos y espectáculos públicos. Obras públicas, catastro, códigos urbanísticos, vialidad, parques y paseos públicos. Transportes y comunicaciones urbanas. Educación y cultura; servicios sociales, asistenciales y deportes. Abastos y cementerios. Conservación del patrimonio arquitectónico local, medio ambiente y recursos naturales. Explotación de yacimientos de arena y piedra, otorgando permisos en concesión para su uso, por plazos no mayores de diez años, en las márgenes de los lagos y ríos que se encuentran dentro del territorio municipal. Todas las demás atribuciones y facultades que hagan a la prosperidad y bienestar del municipio.	No hay mención en la Constitución; la Ley Orgánica indica que las tierras fiscales deben ser cedidas explícitamente por la Provincia.	Tasas, patentes, contribuciones por mejoras.	. Los servicios de amortización e intereses deben superar el 25% de los recursos corrientes.
Santa Cruz	Municipios: centro poblado > 1.000 habitantes	Parcial	Abierta a todos los municipios, a decisión de éstos	Plan regulador del desarrollo urbano; apertura y pavimentación de calles; construcción de plazas y paseos; uso de las calles, del subsuelo y del espacio aéreo; seguridad e higiene en la edificación y construcción en general; tráfico, transporte y vialidad urbana. Salubridad; la salud pública y los centros asistenciales; la higiene y la moralidad pública. La minoridad, la familia y la ancianidad; la discapacidad y el desamparo. Cementerios y servicios fúnebres. Faenamiento de animales destinados al consumo; mercados de abasto y el abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio. Fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia. Servicios de previsión y asistencia social.	Administrar y distribuir las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal	Facultad de imposición respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas jurisdicción municipal, evitando gravemente incompatibles con los nacionales o provincias. Impuesto sobre inmuebles (excluyendo mejoras)	Contraer empréstitos con único destino públicas.

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
Santa Fe	Municipios de Primera Categoría > 200.000 habitantes Municipios de Segunda Categoría: entre 10.000 y 200.000 habitantes Comunas: < 10.000 habitantes	Completa	Excluida (reforma constitucional pendiente)	Higiene, moralidad, ornato, vialidad, transporte público, normas constructivas urbanas, normas de seguridad en general, atención de necesidades de carácter social	Corresponden a los municipios, todos los bienes fiscales ubicados dentro del ejido urbano, salvo los que estuviesen ya destinados por la Provincia a un uso determinado, los que ésta adquiera a título privado en lo sucesivo y los que fueren exceptuados expresamente por ley. Corresponden igualmente a las comunas los terrenos que carezcan de dueños.	Pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de tasas por servicios y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción, compatibles con la Constitución Nacional y Provincial.	Podrán contraer empréstito dentro o fuera de la Provincia, o en el extranjero, no pudiendo en ningún caso los servicios que requiera para su amortización e intereses, exceder de la parte de la renta municipal.
Santiago del Estero	Municipios de Primera (> 20.000 habitantes y cinco ciudades explícitamente identificadas) Municipios de Segunda (ciudades de 9.000 a 20.000 habitantes y cinco ciudades explícitamente identificadas) Municipios de Tercera (ciudades de 2.000 a 9.000 habitantes)	Parcial	Limitada a Municipios de Primera Categoría	Obras y Servicios públicos .Orden, planificación y seguridad en el tránsito y transporte urbano. Higiene y salubridad públicas. Salud y asistencia social. Educación y cultura. Protección del medio ambiente . Recreación, turismo y deportes. Cualquier otra función relacionada con los intereses locales, dentro del marco de esta Constitución.		Tasas por servicios, patentes, contribución de mejoras	El servicio de la totalidad de los empréstitos podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta municipal. La contratación de empréstitos se sancionará con dos tercios del total de los miembros del Consejo en los municipios de primera categoría y por ley sancionada por la Legislatura en los demás municipios.
Tierra del Fuego	Municipios: población mayor a 2000 habitantes Comunas: población mayor a 400 habitantes (centro urbano a más de 30 km de un municipio)	Parcial	Municipios con población mayor a 10.000 habitantes	Salud pública, asistencia social y educación. Higiene y moralidad públicas. Cementerios, apertura, construcción y mantenimiento de calles, puentes, plazas, paseos y edificios públicos. Planeamiento y desarrollo urbano y rural, vialidad, planes edilicios, política de vivienda, diseño y estética urbanos y control de construcción. Tránsito y transporte urbanos, y en forma concurrente con la Provincia, los interurbanos. Uso de espacios verdes, calles y subsuelos. Protección del medio ambiente, equilibrio ecológico y paisaje. Abastecimiento, mercados y mataderos de animales destinados al consumo. Creación y fomento de instituciones culturales, artísticas y artesanales. Turismo, deportes y actividades recreativas. Espectáculos públicos.	Administrar y distribuir las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal	impuestos, tasas, derechos, patentes, contribuciones de mejoras, multas y tributos necesarios para el cumplimiento de los fines y actividades propias, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal, prohibiéndose la doble imposición	Los servicios y la amortización del capital de la totalidad de los empréstitos podrán suponer el veinticinco por ciento de los recursos ordinarios. Los fondos provenientes de los mismos podrán destinarse a la ejecución de obras públicas , o a la atención de gastos originados por necesidades excepcionales e imposteramente nunca a enjugar déficits presupuestarios ordinarios de la administración

	a) Tipos de unidades municipales y criterios de estratificación	b) Nivel de cobertura territorial	c) Posibilidad de régimen autonómico, en términos de acceso a una Carta Orgánica propia	d) Áreas específicas y concurrentes de competencia	e) Facultades referidas a la disponibilidad de tierras fiscales y su uso o enajenación	f) Facultades y restricciones, referidas a la generación de recursos corrientes (impuestos, tasas, contribuciones).	g) Facultades y restricciones para el endeudamiento
Tucumán	Municipios: sólo podrán establecerse en los centros urbanos, aunque podrá incluirse un área de proyección rural. Comunas: se podrán establecer en el área de proyección rural y en el resto de la Provincia, en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipio.	Parcial	Contemplada, pero sin legislación de implementación	Salubridad. Asistencia social, salud y centros asistenciales. Higiene y moralidad pública. Ancianidad, discapacidad y desamparo. Cementerio y servicios fúnebres. Planes edilicios, apertura y construcciones de calles, plazas y paseos. Orden y seguridad en el tránsito, transporte urbano, público y privado. Control de la construcción, debiendo reglamentar y respetar los aspectos urbanísticos de desarrollo urbano.	No hay mención	Tributos, en armonía con el régimen impositivo provincial y federal. Tasas (listado pre-fijado) y contribuciones. Impuesto sobre automotores (recaudado por la Provincia).	No hay mención