

Debajo del laberinto: Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios

Autora: Luciana Díaz Frers - Directora de Política Fiscal de CIPPEC

Enero 2013

Documento de trabajo

Versión preliminar, NO CIRCULAR

Agradecimientos

Este trabajo contó con la valiosa contribución de Ana Bovino.

Introducción

Mucho se ha dicho sobre el sistema federal de coparticipación de impuestos del gobierno nacional a las provincias. Son conocidas las críticas respecto de la evolución de la distribución primaria, que ha propiciado una relativa concentración de recursos a nivel nacional mientras se descentralizaban funciones a las provincias, lo que dio como resultado un creciente desequilibrio fiscal vertical que las provincias cubrieron con deuda con el gobierno nacional. Son aún más usuales las críticas a la distribución secundaria, es decir, los coeficientes que se utilizan para distribuir los recursos entre las provincias, que quedaron encorsetados por un régimen que intentaba ser una solución transitoria a la incertidumbre de la hiperinflación de los últimos años de la década de los ochenta. Así, en lugar de seguir el mandato constitucional de promover la equidad y la igualdad de oportunidades en el territorio argentino, estos coeficientes reflejaron más la capacidad de negociación de los líderes provinciales y su grado de representación en el Congreso Nacional en el período 1985-1988 que cualquier otra característica de la provincia. Estos coeficientes nunca se pudieron revisar. El requerimiento constitucional para la reforma del sistema de coparticipación implica una ley convenio, lo que significa que se requiere una mayoría especial en el Congreso Nacional y la aprobación por parte de las 24 legislaturas provinciales. Este conjunto tan amplio de actores hace que un consenso sea impracticable, lo que impide la reforma de este sistema tan controvertido.

Así como abunda la literatura sobre el sistema de coparticipación federal, es notable la ausencia de literatura sobre los sistemas de coparticipación de recursos de provincias a municipios. Esta veta de investigación ha sido totalmente relegada, a pesar de la descentralización que también se ha producido en la provisión de servicios de provincias a municipios. Y de la relevancia que cobra también la desigualdad al interior de cada provincia, en particular entre sus polos de desarrollo, sus cinturones suburbanos y sus regiones más alejadas. Este documento busca justamente cubrir ese vacío en la literatura.

Con ese objetivo, primero se expone lo que las teorías sobre federalismo recomiendan respecto de la definición de **coparticipación primaria**, los criterios de **distribución secundaria**, los **procesos de actualización** y los **actores** que deberían participar de esos procesos de revisión. Contra esas recomendaciones de la teoría luego se contrastan las prácticas llevadas a cabo en las 23 provincias argentinas.¹ En tanto primer abordaje a la temática, este documento apunta a ser un análisis positivo y no normativo. Para poder elaborar recomendaciones concretas, habría que evaluar qué sistemas han producido los mejores resultados, tema que excede los objetivos de este documento.

¹ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha constituido recientemente las Comunas, incluso llevado a cabo sus primeras elecciones. No obstante, aún tiene pendiente la definición de una matriz de distribución de recursos desde el gobierno de la Ciudad a las Comunas, por lo cual no se la incluye en este análisis.

1. Las viejas y nuevas teorías de la descentralización

“Sin rentas, no hay gobierno.” (Juan Bautista Alberdi)

Para que un Estado diseñe e implemente políticas públicas, necesita, entre otras cosas, recursos. Así, las teorías sobre federalismo fiscal tratan sobre la división de los poderes de recaudación y gasto entre el nivel central de gobierno y los niveles de gobierno inferiores, así como del diseño del sistema de transferencias intergubernamentales.

Principios para justificar la descentralización en la literatura clásica

La literatura clásica elabora propuestas acerca del diseño óptimo del Estado, especialmente en lo que respecta a la provisión de servicios públicos por parte de los diferentes niveles de gobierno. Los trabajos de Hayek (1939), Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972) constituyen el núcleo de la teoría clásica. Excluyendo la estabilidad macroeconómica y la consecución de la equidad, cuya responsabilidad sería indelegable por parte del gobierno central por su capacidad para impulsarlas, estos autores proponen algunas ventajas de descentralizar la provisión de la mayor cantidad de servicios públicos, las cuales se resumen a continuación.

- *El diferencial de información entre los niveles de gobierno* (Hayek 1939): esta idea justifica la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos locales cuando éstos poseen mayor información acerca de las condiciones y preferencias de sus residentes que el gobierno central. Por ello, están mejor capacitados para tomar decisiones o implementar políticas que reflejen las preferencias locales.
- *La competencia entre jurisdicciones* (Tiebout 1956): suponiendo que existe movilidad de los factores de producción (trabajo y capital), la competencia entre los gobiernos subnacionales por atraer ciudadanos a sus jurisdicciones produce un incentivo a compatibilizar (*match*) las políticas públicas con las preferencias de los ciudadanos y las empresas. La movilidad implica que los individuos y las empresas pueden abandonar las jurisdicciones cuyas políticas no reflejan sus preferencias y mudarse hacia otras, lo que se denomina “votar con los pies”.
- *El principio de la asignación de funciones entre los niveles de gobierno* (Musgrave 1959): ¿Qué tipo de bienes públicos debería proveer cada nivel de gobierno? El principio de la asignación sostiene que la autoridad sobre los bienes públicos debería estar asignada al nivel de gobierno que lo produzca de manera más eficiente. Así, los bienes públicos con menores niveles de congestión² y mayores economías de escala deberían ser provistos por el gobierno central (por ejemplo, defensa) mientras que los gobiernos subnacionales deberían proveer bienes de alcance más local (tales como los parques públicos).
- *El teorema de la descentralización* (Oates 1972): el teorema postula que un servicio público debería ser provisto por el nivel de gobierno que representa más

² La congestión está relacionada con uno de los atributos de los bienes públicos, el *consumo no rival*. El consumo rival significa que si un bien puede ser utilizado por un individuo, no puede ser utilizado por otro. Así, el consumo no rival ocurre cuando un bien puede ser consumido por un individuo sin prevenir el consumo de otro (Stiglitz 2000).

cercanamente a la región que se beneficia del mismo. De esta forma, la desventaja de un sistema centralizado es que tiende a generar políticas públicas uniformes u homogéneas, y por tanto menos ajustadas a las preferencias de los ciudadanos residentes en distintas jurisdicciones geográficas. Lo contrario ocurre con sistemas más descentralizados, que podrían proveer una mayor variedad de bienes y servicios públicos.

Con respecto a la tributación, las teorías son menos prolíficas. En líneas generales, se destacan las ventajas relativas del gobierno central para gravar aquello que se mueve, tal como la mercadería o las ganancias, mientras que los gobiernos locales serían los que deberían gravar lo que no se mueve, tal como los bienes inmuebles. Poco aclara la teoría cuando los niveles de gobierno son tres, como es el caso en la Argentina.

La teoría moderna del federalismo fiscal³

La teoría clásica supone actores maximizadores del bienestar ciudadano y tiene un claro sesgo pro-descentralización. Por el contrario, la teoría moderna supone, por un lado, actores políticos estratégicos con intereses propios y (bajo ciertas condiciones) distintos a los intereses generales. La heterogeneidad de los intereses y los incentivos de los actores toma una relevancia particular en los sistemas federales (Wibbels 2005). Si bien todo actor político está interesado, entre otras cosas, en avanzar en su carrera política, hay una variación importante en las estrategias que los actores diseñan para alcanzar ese fin.

Por lo general, los actores nacionales (ej. presidentes), al ser electos por mayorías nacionales, están interesados en cuestiones o políticas “nacionales” tal como la estabilidad macroeconómica o la coordinación de políticas (Monaldi 2005). Por el contrario, si los actores subnacionales son electos por los habitantes de sus jurisdicciones (ej. gobernadores), estos estarán interesados en los temas directamente vinculados a sus regiones de origen, tratando de extraer la mayor cantidad de recursos del gobierno central, para favorecer sus bases electorales específicas, restando importancia a los temas que afectan a todo el territorio (Monaldi 2005).

El principal mensaje de esta literatura es que las *instituciones*, en tanto reglas del juego, importan.⁴ Las reglas incentivan a los actores a comportarse de determinada manera y este comportamiento afecta el desempeño del gobierno y los resultados de política pública (Cox y Mc Cubbins 2001, Spiller y Tommasi 2003).

La existencia de estas reglas de juego lleva a la teoría moderna a atenuar las supuestas ventajas de la descentralización señaladas por la teoría clásica. Así, subraya varios problemas de incentivos que enfrentan los actores subnacionales y nacionales, derivados de los problemas de **pozo común** (*common pool*) y de **coordinación** (Monaldi

³ Para un resumen exhaustivo de las ideas provenientes de esta línea de investigación, véase Weingast (2006).

⁴ Este es el principal mensaje proveniente del *neoinstitucionalismo* en ciencia política (Diermeir y Krehbiel 2003); la *nueva economía institucional* en economía (Menard y Shirley 2005); y el área fronteriza entre ambas disciplinas, la *economía política* (Persson y Tabellini 2000; Drazen 2000). Para una introducción a la economía política, véase Saiegh y Tommasi (1998a).

2005). Entre los problemas de pozo común, destacamos dos: a) las externalidades, y b) las restricciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos subnacionales.

- *Externalidades*: las localidades muchas veces “exportan” los costos de sus decisiones a otras, generando efectos negativos. Un ejemplo típico es la fábrica en una jurisdicción (A) que genera y exporta parte de su contaminación a otra jurisdicción (B). La idea principal del ejemplo es que la jurisdicción A no tiene incentivos a resolver el problema. ¿Por qué? Simplemente, porque de hacerlo sola, incurriría, por un lado, en acciones (tales como control de contaminación) que elevarían los costos de las firmas dentro de su jurisdicción, y por otro, los beneficios de la decisión de reducir la contaminación los disfrutaría el resto (B). Sin la intervención de un tercer actor (por ejemplo, el gobierno central), el problema de la contaminación permanece sin solución.
- *Restricciones presupuestarias*: los gobiernos subnacionales pueden enfrentar dos tipos de restricciones presupuestarias: “duras” o “blandas”. Cuando los gobiernos subnacionales soportan el 100% de las consecuencias de sus decisiones fiscales, se considera que enfrentan una restricción “dura”. Por el contrario, una restricción “blanda” permite a los gobiernos subnacionales gastar más allá de sus recursos, si se realizan rescates o si tienen la posibilidad de financiar su déficit mediante deuda que luego es renegociada para evitar una crisis financiera. Las transferencias discrecionales, los salvatajes financieros (*bailouts*) por parte del gobierno central o bien los préstamos y sus renegociaciones generan incentivos a la indisciplina fiscal y a otros comportamientos oportunistas.⁵

Los problemas de pozo común se refieren al efecto negativo que tiene sobre la sustentabilidad de los recursos comunes (como un presupuesto) la puja entre los intereses individuales por sobre el interés común. Esa puja debilita los argumentos pro descentralización de la teoría clásica; además, le concede un rol al gobierno nacional en los sistemas federales, que debe, entre otras cosas, controlar los efectos de las decisiones realizadas por los gobiernos subnacionales. A su vez, la interacción entre el gobierno central y las distintas unidades territoriales plantea un problema de coordinación entre niveles de gobierno (Monaldi 2005). Esto lleva a presentar las distintas formas en que el gobierno central y los gobiernos subnacionales pueden vincularse en las cuestiones fiscales federales.

Una síntesis: ¿quién debe proveer qué bienes y servicios?

Por el lado del *gasto*, existen ciertas responsabilidades que requieren que el gobierno central sea el encargado de administrarlas. Tal es el caso de las políticas tendientes a la estabilidad macroeconómica, la redistribución de recursos y el establecimiento de ciertos estándares mínimos en la provisión de servicios públicos, así como la provisión de bienes públicos puros, con economías de escala o que requieren un alto nivel de inversión y coordinación estratégica.

⁵ En realidad, la división entre tipo de restricciones (duras/blandas) es menos tajante de lo presentado aquí y empíricamente, es una cuestión de grado. Para una discusión teórica y empírica sobre este tema, véase Weingast (2006) y Rodden, Eskeland y Litvack (2003).

Por el contrario, como muestra la teoría clásica, los servicios públicos que benefician a una región geográfica delimitada pueden ser provistos a nivel local. La *descentralización*, esto es, que las decisiones de gasto se tomen en los niveles locales, facilita la variedad de combinaciones en la provisión de bienes y servicios públicos, lo que puede aumentar el bienestar social (Ahmad et al 1997).

Sin embargo, la división de roles en cuanto a las responsabilidades de recaudar impuestos y ejecutar el gasto para proveer bienes y servicios públicos no necesariamente llevan al equilibrio en las cuentas de los distintos niveles de gobierno. Esto es lo que genera la introducción de uno de los aspectos centrales del federalismo fiscal: los esquemas de transferencias intergubernamentales.

Los sistemas de trasferencias intergubernamentales

Debido a que, por lo general, el gobierno central recauda los impuestos más importantes mientras que ciertas funciones de gasto están descentralizadas, los gobiernos locales suelen gastar más de lo que recaudan. Esto es cierto para las provincias y para los municipios y comunas de la Argentina. La brecha entre la recaudación y el gasto entre los distintos niveles de gobierno se conoce como *desequilibrio fiscal vertical* (DFV). Los sistemas federales cubren los DFV a través de *transferencias intergubernamentales*, es decir, mecanismos de cesión de recursos fiscales desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Entre los sistemas de transferencias se distinguen dos categorías. Por un lado, a través de los sistemas de coparticipación, la recaudación de impuestos realizada por el gobierno central se comparte con y se distribuye entre los gobiernos subnacionales. Las formas de compartir (o coparticipar) impuestos varían desde mecanismos donde todo lo que recauda el gobierno nacional constituye un “pozo común” que luego se reparte entre los gobiernos subnacionales, hasta mecanismos que realizan la coparticipación impuesto por impuesto: es decir, que existen ciertos impuestos que forman parte de la “masa” coparticipable y otros que no o una combinación de los sistemas anteriores.

Por otro lado, las asignaciones pueden ser de dos tipos: “generales”, que son transferencias incondicionales y por lo tanto le otorgan máxima discrecionalidad al gobierno local; y “específicas”, donde las transferencias están sujetas a ciertas condiciones y cumplen ciertos propósitos predeterminados (Ter-Minassian, 1997).

No hay que dejar de lado la cuestión de los incentivos que generan las reglas de juego impuestas por las transferencias. Por ejemplo, como señala Weingast (2006) existen sistemas de transferencias cuyo diseño reduce los incentivos de los políticos locales para recaudar más recursos. Esto sucede cuando los aumentos en la recaudación a nivel subnacional no son capturados por las autoridades locales sino que son centralizados por el gobierno central para luego ser distribuidos entre las unidades de acuerdo a alguna fórmula redistributiva.

Distribución primaria

Ahora bien, en términos del diseño de la matriz de transferencias, ¿cuáles son los criterios para definir qué porción de los recursos queda en el nivel central de gobierno y cuánto va a las jurisdicciones en que se subdivide?

Dado que una de las justificaciones principales de las transferencias intergubernamentales es la corrección de los desequilibrios fiscales verticales, el porcentaje de distribución primaria debería quedar definido de acuerdo al tamaño de la brecha fiscal que el gobierno central busca cubrir con las transferencias, entendiendo a la brecha fiscal como la sumatoria de la diferencia entre la recaudación propia de todos los gobiernos subnacionales (suponiendo que ejercen un esfuerzo recaudatorio “normal”) y la cantidad de gasto que necesitan para proveer un nivel aceptable de servicios (Bahl y Wallace, 2007). Siguiendo este criterio, la fórmula utilizada para definir la cantidad de recursos a transferir al conjunto de gobiernos subnacionales sería la siguiente:

$$DP = \frac{\alpha BF}{RC}$$

En esta fórmula, DP (distribución primaria) es la cantidad total de fondos a ser distribuidos a todos los gobiernos subnacionales, αBF el porcentaje de la brecha fiscal que el gobierno central desea cubrir con las transferencias y RC la cantidad total de ingresos recaudados por el gobierno central (Bahl y Wallace 2007).

De este modo, a una cantidad fija de recaudación por parte del gobierno central, la cantidad de distribución primaria se debería incrementar al aumentar el porcentaje de la brecha fiscal que el gobierno central pretende cubrir con las transferencias.

Sin embargo, esta forma de definir la cantidad de distribución primaria es más fácilmente conceptualizada que calculada. Para su cálculo es necesario medir el costo de la provisión del nivel mínimo de los servicios descentralizados, una tarea que resulta difícil. La demanda de servicios locales suele superar la capacidad, o voluntad, del gobierno central de financiarlos. Esto significa que el gobierno central tiene que tomar en consideración no solo las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales sino también la posibilidad que tiene de cubrirlas con los recursos disponibles. La consecuencia de estas dificultades es la subjetividad en la determinación del porcentaje de distribución primaria, que suele surgir como resultado de la negociación entre los intereses de los gobiernos subnacionales y la percepción del gobierno central respecto de su disponibilidad de recursos, en lugar de ser una definición objetiva y discutida públicamente. En la práctica, pocos países utilizan una medida objetiva del porcentaje de la brecha fiscal a ser cubierta por las transferencias para establecer el porcentaje de distribución primaria de su sistema de transferencias intergubernamentales (Bahl y Wallace 2007).

Bahl y Wallace (2007) identifican tres principales métodos que han sido adoptados por los países para definir el porcentaje de distribución primaria: la coparticipación de impuestos, transferencias *ad hoc* y el reembolso de costos. Aunque en muchos casos se opta por una combinación de estos métodos, los países suelen diseñar sus sistemas de transferencias intergubernamentales en base a la predominancia de uno de estos métodos.

En el método de **coparticipación de impuestos**, la distribución primaria se define en general por ley como un porcentaje de los ingresos del gobierno central, teniendo o no

una relación con las necesidades de gasto y la capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales. De todos modos, Bahl y Wallace (2007) lo reconocen como el método más adecuado para cumplir con los objetivos de la descentralización fiscal, al concederles a los gobiernos subnacionales la legitimidad en la demanda de una porción de los ingresos nacionales y un grado importante de certidumbre respecto de sus ingresos por transferencias. Sin embargo, este método también tiene desventajas que merecen ser mencionadas. En primer lugar, los ingresos de los gobiernos subnacionales se vuelven demasiado sensibles a los cambios de políticas adoptados por el gobierno central. Aún más, en los países con alta volatilidad en la recaudación, la misma se transmite a todos los niveles de gobierno, viéndose todos restringidos en sus recursos, independientemente de la definición de los roles o de la inflexibilidad del nivel de gastos. En segundo lugar, desde el punto de vista del gobierno central, la coparticipación limita su flexibilidad fiscal, ya que aún enfrentándose a un serio déficit fiscal estaría obligado a transferir una porción de sus ingresos. Tercero, no es un método que incentive la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales con su electorado ya que para obtenerlos, no necesitan “pedir permiso” a sus votantes (Bahl y Wallace 2007).

Dentro del método de coparticipación de impuestos, los diseños pueden variar mucho en lo que concierne a la conformación de la masa coparticipable (cuáles impuestos se coparticiparán) y el porcentaje de coparticipación (cuánto se coparticipará). Como se ha mencionado anteriormente, estas decisiones responden más a cuestiones subjetivas y a los resultados de las negociaciones que a cálculos objetivos. Generalmente, los países que buscan posicionar a los gobiernos subnacionales como importantes actores en la provisión de servicios públicos eligen coparticipar sus principales fuentes de ingresos. En el extremo de máxima distribución primaria, los países pueden elegir coparticipar la totalidad de la recaudación de impuestos con sus unidades subnacionales. Un punto medio sería la coparticipación de algunos impuestos específicos, pero eligiendo aquellos que son más elásticos con respecto al ingreso y la producción. Por último, en el extremo de menor distribución primaria, se coparticipan los ingresos de los impuestos menos importantes o un porcentaje muy pequeño de la recaudación (Bahl y Wallace 2007).

El método de **transferencias ad hoc** es opuesto a la coparticipación en tanto la distribución se define mediante una decisión discrecional, pudiendo variar de un año a otro. Al otorgarle completa discrecionalidad al gobierno central y reducir la certidumbre de los gobiernos subnacionales respecto a la recepción de las transferencias, este método es de tendencia centralizadora. Además, involucra un mayor nivel de negociación y cálculos políticos, siendo aún menos objetiva la determinación de la cantidad de distribución primaria que a través del método de coparticipación. Esto no solamente implica una metodología más débil en términos de transparencia, sino también como instrumento de disminución de los desequilibrios fiscales verticales, al facilitar la negación del vínculo entre responsabilidades de gasto y fuentes de ingreso. Mientras que el gobierno central puede recortar o aumentar los ingresos subnacionales cada año, son menores las posibilidades de modificar los gastos asignados a los gobiernos subnacionales. El resultado es comúnmente un creciente desequilibrio vertical que puede producir serios daños en el nivel de servicios públicos provistos por el nivel subnacional.

Sin embargo, este método tiene la ventaja de proveer al gobierno central un alto nivel de flexibilidad para implementar políticas macroeconómicas y para responder a las crisis fiscales, así como modificar las prioridades de gasto. Desde el punto de vista de los

gobiernos subnacionales, el método de transferencias *ad hoc* permite que ajusten sus demandas de ingresos de acuerdo a los cambios del país (Bahl y Wallace 2007).

Por último, el método de determinar la distribución primaria de acuerdo a un **reembolso de los costos** totales o parciales de una política o servicio específico provisto por los gobiernos subnacionales es de naturaleza condicional. Su naturaleza condicional puede ser una ventaja así como una desventaja. Por un lado, puede ser utilizado para direccionar la inversión del gobierno central hacia las necesidades prioritarias nacionales. Pero por el otro, puede obstaculizar la descentralización fiscal, al limitar la discreción presupuestaria de los gobiernos subnacionales. Además, es un método muy costoso: desde el punto de vista del gobierno central, implica importantes costos de monitoreo y supervisión, y desde el punto de vista de los gobiernos subnacionales, de cumplimiento.

Distribución secundaria

En cuanto al reparto entre jurisdicciones, existen dos criterios principales y uno menos frecuentemente utilizado. Los más utilizados son el criterio devolutivo y el criterio redistributivo, mientras que el tercero apuntaría a cubrir las necesidades de estabilización fiscal. A continuación se describen más detalladamente estos criterios.

- **Criterio devolutivo:** de acuerdo a este criterio, cada jurisdicción debe recibir en proporción a lo que fue recaudado en la misma. Este criterio surge de argumentos basados en el principio de eficiencia. Según este argumento, un solo organismo recaudador es la forma menos costosa de obtener un nivel dado de recaudación. Siguiendo este razonamiento, la recaudación debe estar centralizada con el solo objetivo de minimizar costos, y la coparticipación del producido sirve para devolver a las jurisdicciones lo que allí fue recaudado (Porto 2004). Si se pone el foco en los efectos negativos de la competencia tributaria entre jurisdicciones (porque podría estimular que las mismas minimicen la recaudación para atraer inversiones, lo que llevaría a una subprovisión de bienes públicos), también se llega a la conclusión de que conviene centralizar la recaudación, dando nuevamente fuerza al argumento de luego devolver a las jurisdicciones lo que habrían cobrado si hubiesen podido hacerlo.
- **Criterio redistributivo:** en contraposición al criterio devolutivo que responde a objetivos de eficiencia, el redistributivo responde a objetivos de equidad. Las transferencias son utilizadas para asegurar la uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio o niveles mínimos de ciertos bienes, servicios o ingresos (Porto, 2004).

De hecho, buena parte de la literatura justifica este segundo criterio, aunque se toman definiciones variadas. El principal objetivo de las transferencias basadas en criterios redistributivos es permitir que jurisdicciones con distintas capacidades puedan proveer un nivel comparable de servicios públicos a un nivel impositivo comparable (Bird y Vaillancourt 2007).

Uno de los principales rasgos de los países descentralizados es la diversidad en las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales. El corolario de esta característica es que las jurisdicciones son incapaces de proveer un mismo nivel de servicio público a una misma tasa impositiva. Dado que una jurisdicción más pobre – en términos de una menor

base impositiva per cápita – recauda menos ingresos que una jurisdicción más rica a una misma tasa impositiva, dos individuos idénticos viviendo en cada una de estas jurisdicciones no recibirán el mismo nivel de servicios públicos. El gobierno subnacional más pobre tendrá que aplicar impuestos más altos o bien reducir la calidad de los servicios públicos prestados. En cualquiera de estos casos, la descentralización no estaría generando equidad horizontal, en el sentido de tratar a los individuos iguales de igual manera (Bird y Vaillancourt 2007). Partiendo de una situación desigual, podría ocurrir que las diferencias se agrandaran, al achicarse las regiones pobres y desarrollarse las más ricas, de no mediar políticas que expresamente busquen achicar estas brechas.

Por otro lado, algunas jurisdicciones pueden tener mayores necesidades de gasto que otras. Por ejemplo, en una región en la que la población está muy dispersa o que enfrenta condiciones climáticas adversas, pueden ser relativamente más altos los costos de provisión de ciertos servicios.

Por lo tanto, las transferencias intergubernamentales basadas en criterios redistributivos pueden tener como objetivo compensar a) la brecha entre las capacidades fiscales de las jurisdicciones o b) la brecha entre las necesidades fiscales de las mismas, o c) ambas. Así, el gobierno central procuraría asegurar la provisión de un nivel igualitario de bienes públicos en todo el territorio.

Spahn (2007) distingue entre dos enfoques que pueden adoptar los criterios redistributivos. Por una parte, en el **enfoque generalizado** se trata idénticamente a todas las entidades de una federación, y las transferencias se distribuyen de acuerdo a un conjunto de criterios uniformes. El **enfoque asimétrico**, por su parte, distribuye las transferencias de forma de compensar más que proporcionalmente a las regiones que se encuentran en desventaja por cuestiones como la falta de infraestructura, los mayores costos de provisión de servicios o los bajos niveles de ingresos públicos en relación al promedio nacional. En ambos casos se busca la igualación, pero en el segundo caso, el objetivo se lograría en un menor lapso de tiempo.

- Por último, las transferencias podrían perseguir el objetivo de solvencia o estabilización fiscal, por el cual el gobierno central utiliza las transferencias como mecanismo de ajuste para enfrentar situaciones económicas adversas en las unidades subnacionales. Este tercer principio casi no se menciona porque pocas veces entra en la categoría de transferencias automáticas. En general, este tipo de transferencia es manejado más discrecionalmente ya que debe adaptarse a circunstancias imprevisibles.

Proceso de actualización

La periodicidad de revisión es otro factor clave al momento de cumplir los objetivos de los sistemas de transferencias intergubernamentales. Con respecto a la disminución de los desequilibrios fiscales verticales, no alcanza solamente con un diseño adecuado de distribución primaria si no se toman en cuenta las variaciones en las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. El equilibrio fiscal vertical logrado con un porcentaje de distribución primaria adecuado a los objetivos del gobierno central puede romperse fácilmente si este porcentaje no se actualiza conforme a la evolución de las necesidades de

gasto de los gobiernos subnacionales. En la práctica, muchos países han enfrentado problemas por el desacople entre los ingresos transferidos y los servicios descentralizados.

También resulta necesario ajustar los criterios de distribución secundaria conforme a la evolución de las regiones. En lo que concierne a la disminución de los desequilibrios horizontales, la periodicidad de la revisión se torna especialmente relevante cuando hay crisis económicas ya que suelen tener efectos variados en las distintas áreas geográficas de un país. Por ello, se espera que el gobierno central ajuste tanto el nivel como la composición geográfica de las transferencias.

Actores de decisión

Existen cuatro principales arreglos institucionales para regular la toma de decisiones respecto de las transferencias intergubernamentales, la más común siendo una **agencia del gobierno central**. Alternativamente, el **Poder Legislativo** es dotado frecuentemente con la responsabilidad de sancionar legislación que sirva como base legal para las transferencias intergubernamentales. Los otros dos actores involucrados en la toma de decisiones pueden incluir **comisiones intergubernamentales**, que sirven para resolver conflictos de interés, y **agencias independientes** generalmente creadas por el gobierno central, que pueden tener presencia permanente o existencia *ad hoc*. En la práctica, las agencias independientes se han mostrado generalmente ineficientes. En muchos casos sus recomendaciones han sido ignoradas por los gobiernos o han sido difíciles de implementar, por sus enfoques demasiado rigurosos y académicos, que contribuyen a la creación de sistemas demasiado complejos. Contrariamente, los foros intergubernamentales suelen generar el diseño de sistemas simples y políticamente aceptables, dada la influencia política de las jurisdicciones (Shah, 2007).

Shah (2007) desarrolla un marco teórico que puede ser utilizado para evaluar comparativamente los distintos arreglos, basado en el supuesto de actores racionales y de un acceso costoso y no uniforme a la información. Enfatiza la necesidad de un pacto nacional sobre los principios y estándares de ecualización, que puede tomar la forma de una provisión constitucional, de una ley o de un consenso informal, siempre y cuando sea compartido universalmente. Este pacto debe ser administrado por varios agentes públicos. Sin embargo, los arreglos institucionales para administrarlo implican importantes costos de transacción, tales como los costos de participación y monitoreo, los costos implícitos en la toma de decisiones legislativa y ejecutiva, los costos de agencia y los costos de incertidumbre.

Lo anterior implica la necesidad de establecer arreglos administrativos y estructuras de gobierno que a) faciliten un mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos, de los legisladores y de sectores relevantes de la sociedad civil (incluyendo a la prensa y a los académicos); b) minimicen los costos de transacción asociados con la participación, el monitoreo y la toma de decisiones, así como los costos de agencia e incertidumbre y c) creen estructuras de incentivos para que los legisladores y los agentes administrativos cumplan con el pacto y sus principios (Shah, 2007).

Breve disquisición teórica desde la economía política

Hay algunas diferencias que vale la pena tener en cuenta cuando se quiere extrapolar el análisis que se hace a la coparticipación de Nación a provincias al que hacen las provincias a municipios. Una de esas diferencias es la relación entre ambos niveles de gobierno. En principio, la relación entre Nación y provincias es una relación entre principales mientras que la relación entre provincias y municipios se asemejaría más a la de principal-agente.

Entre provincias y Nación están más distribuidas las funciones de gasto, ambos niveles pueden recaudar impuestos (por los menos los concurrentes) y para cambiar el sistema de coparticipación se requiere el acuerdo entre todas las partes. En cambio, son mayores las restricciones para los municipios para generar ingresos, tienen funciones más acotadas y son muy pocas las provincias que contemplan la participación de los municipios para cambiar sus regímenes de coparticipación.

Estos roles tan marcados se desdibujan levemente en el ejercicio del federalismo fiscal. Por un lado, las provincias ven acotadas sus capacidades tributarias por el avance de la presión impositiva nacional. Además el sistema de coparticipación nacional no se puede modificar desde el lado de las provincias, pero el gobierno nacional puede tornarlo levemente en su favor a través de la creación de nuevos impuestos o descentralización de gastos sin transferencias correspondientes. Por otro lado, la autonomía municipal y la fortaleza relativa de algunos intendentes reducen las asimetrías entre provincias y municipios.

Teniendo en cuenta estas diferencias, y advirtiendo sobre el riesgo de sobresimplificar, a continuación se analizan los sistemas de coparticipación provincial en los mismos cuatro ejes que se expusieron en la teoría: distribución primaria, distribución secundaria, proceso de actualización y actores de decisión.

2. Coparticipación provincial

Una particular característica de la estructura federal argentina es que la Constitución Nacional otorga a cada provincia la potestad de definir su propio régimen municipal:

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero” (Art. 123, C.N. 1994).

El producto de esto ha sido la heterogeneidad en los regímenes de coparticipación de provincias a municipios a lo largo del territorio nacional, existiendo tantos regímenes como provincias. Estos varían mucho en lo que concierne a la cantidad de recursos coparticipados, el diseño de las fórmulas de distribución, los mecanismos de actualización previstos, los órganos de control del sistema y los actores de decisión. Sin embargo, casi todas las provincias coinciden en tanto fijan sus regímenes de coparticipación a municipios en leyes especiales⁶, que establecen porcentajes fijos de distribución primaria y fórmulas de distribución secundaria que siguen criterios preestablecidos. Las excepciones a este patrón son Jujuy, La Rioja y San Juan, que rigen sus transferencias mediante

⁶ En muchas provincias la Constitución Provincial también incluye un artículo que se refiere al régimen de coparticipación municipal, y en algunos casos excepcionales se establecen allí los porcentajes de distribución primaria.

acuerdos transitorios anuales con cada uno de los municipios. El hecho de no regirse por porcentajes fijos de distribución primaria y secundaria limita la autonomía de las municipalidades y da lugar a altos niveles de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo.

Recuadro 1 – Jujuy, San Juan y La Rioja sin ley de coparticipación provincial

En el año 1996, La Rioja derogó su ley de coparticipación municipal y estableció un Acuerdo Financiero Transitorio que autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir con cada uno de los Municipios un acuerdo transitorio para la distribución de recursos (Art. 1, Ley 6139/96). La vigencia de este acuerdo estaba fijado para diciembre de 1996, con posibilidad de prórroga (Art. 2, Ley 6139/96). Ante la ausencia de una nueva ley de coparticipación, el acuerdo se sigue prorrogando.

Similarmente, las transferencias municipales en Jujuy se rigen por un régimen transitorio de coparticipación municipal (Art. 1, Ley 4917/96), basado en leyes de emergencia económica. Estas establecen que en tanto no se sancione un régimen de coparticipación, el Estado Provincial asistirá a los municipios en el pago de la remuneración de empleados municipales, sobre la base de la planta de personal vigente al 30 de julio de 1989 (Art. 20 y 21, Ley 4439/89). A este monto se le suma un 20% destinado a financiar la amortización de la deuda pública y a financiar programas de obras públicas (Art. 3, Ley 4716).

Por último, en San Juan no existe ley de coparticipación municipal y en su lugar rigen convenios que se pactan cada año entre la Provincia y los municipios, a través de los cuales se transfieren montos fijos que asisten en la remuneración de los empleados municipales.

Distribución primaria

La mayoría de las provincias ha combinado la coparticipación de ingresos con el método de reembolso de costos, a través de distintos fondos especiales destinados a atender materias específicas. Sin embargo, el grueso de los recursos de la distribución primaria es definido y transferido por medio de la coparticipación⁷. Las únicas excepciones son La Rioja, Jujuy y San Juan que, como fue detallado en el Recuadro 1, han optado por métodos de transferencias *ad hoc*.

La masa coparticipable de los distintos regímenes varía entre provincias en lo que concierne a los ingresos que se distribuyen y los porcentajes de distribución de cada uno de estos ingresos. Sin embargo, a grandes rasgos, las provincias distribuyen a sus municipios una porción de lo que reciben por coparticipación federal de impuestos y un porcentaje de los recursos tributarios de origen provincial (impuesto a los ingresos brutos, impuesto inmobiliario, impuesto automotor, impuesto de sellos y, en algunos casos, regalías).

⁷ Por esta razón, nos limitaremos a describir en este apartado las transferencias por coparticipación.

Todas las provincias (excluimos de este análisis a las tres excepciones mencionadas anteriormente) coparticipan un porcentaje de sus ingresos provenientes de las transferencias que el gobierno nacional hace bajo el sistema de coparticipación federal (CF) de impuestos. El porcentaje promedio distribuido por las provincias a sus municipios por este concepto es 14,8% y las provincias que coparticipan un menor porcentaje son Chubut (7%) y San Luis (8%). Contrariamente, Tierra del Fuego es la provincia que distribuye un mayor porcentaje de sus ingresos por CF (35%), seguido por Catamarca con un 25%. Es relevante señalar la importancia de los recursos recibidos por CF, ya que para la gran mayoría de las provincias consiste en su principal fuente de ingresos: por ejemplo, los ingresos recibidos por este concepto representan 83% de los ingresos corrientes en Formosa y 78% en Santiago del Estero y Corrientes. Los casos del Chaco y San Luis son similares, representando el 70 y 73% respectivamente.

El segundo ingreso de mayor importancia para la mayoría de las provincias es el impuesto a los ingresos brutos. Los municipios en Chubut disponen con exclusividad de los recursos provenientes del impuesto a los ingresos brutos de aquellas actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal. Las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Río Negro también coparticipan un alto porcentaje de sus ingresos por impuesto a los ingresos brutos (60% en Tierra del Fuego y 40% en Santa Cruz y Río Negro). Tucumán es la única provincia que no coparticipa a sus municipios el impuesto a los ingresos brutos.

Para algunas provincias, las regalías consisten en una fuente muy importante de ingresos. Este es el caso de Neuquén (39%), Chubut (34%), Santa Cruz (23%), Tierra del Fuego (13%), Mendoza (12%) y Río Negro (11%). Todas estas provincias distribuyen un porcentaje de estos ingresos a sus municipios, siendo Tierra del Fuego la que coparticipa el mayor porcentaje (20%) y Santa Cruz el menor (7%). Entre Ríos, La Pampa y Salta también coparticipan una porción de sus ingresos por regalías pero en ninguna de estas tres provincias los ingresos por regalías superan el 4% del total de ingresos provinciales.

Para obtener porcentajes de distribución primaria que sean comparables entre las provincias, se calculó el porcentaje ponderado de coparticipación para cada ingreso de la masa coparticipable, de modo de tomar en cuenta el peso que tiene cada ingreso sobre el total de ingresos públicos corrientes. En promedio, las provincias argentinas coparticipan a sus municipios un 14,04% de sus ingresos públicos totales, aunque el desvío estándar es alto. Como puede observarse en la Tabla 1, la provincia con mayor porcentaje de coparticipación es Tierra del Fuego (28,61%), seguida por Chubut, Catamarca, Mendoza y Córdoba. En el otro extremo se ubica San Luis, que distribuye solamente el 8,93% de sus ingresos públicos corrientes. Otras provincias con porcentajes de coparticipación notablemente bajos son Misiones, Formosa, Corrientes, La Pampa y Santa Cruz. Las provincias de Río Negro, Santiago del Estero, Buenos Aires, Salta, Neuquén y Santa Fe se ubican relativamente cerca del promedio. Estos valores pueden verse en la Tabla 1. Un detalle de los porcentajes de los distintos ingresos distribuidos puede verse en el Anexo 1.

Tabla 1: Porcentaje coparticipable del total de ingresos públicos corrientes

Provincia	Porcentaje coparticipable del total de ingresos corrientes	Provincia	Porcentaje coparticipable del total de ingresos corrientes
Tierra del Fuego	28,61	Santa Fe	12,57

Chubut	22,90	Chaco	12,21
Catamarca	17,19	Entre Ríos	12,00
Mendoza	16,37	Tucumán	11,93
Córdoba	16,06	Santa Cruz	11,28
Río Negro	14,42	La Pampa	11,26
Santiago del Estero	14,16	Corrientes	10,68
Buenos Aires	13,73	Formosa	10,60
Salta	13,55	Misiones	9,69
Neuquén	12,65	San Luis	8,93

Elaborado por CIPPEC sobre la base de los esquemas de ahorro-inversión de 2008 y la legislación provincial sobre coparticipación municipal.

Ahora bien, el porcentaje de distribución primaria nada nos dice si no tomamos en cuenta las competencias y funciones a cargo de los municipios.

En términos generales, las competencias de los municipios argentinos son aquellas vinculadas a los clásicos servicios urbanos, tales como el alumbrado público, la recolección de residuos, el limpiado y mantenimiento de calles y espacios verdes, y en algunos lugares, el suministro de agua potable y energía eléctrica, etc. (Curcio, 2005). Sin embargo, algunas provincias han embarcado en procesos de descentralización donde transfirieron a los municipios competencias en materias de salud pública, educación, seguridad, medio ambiente y cultura. Es necesario, entonces, evaluar el porcentaje de coparticipación de cada provincia en relación a la cantidad de competencias “no clásicas” que están bajo la órbita municipal.

La Tabla 2 presenta las provincias que han transferido a sus municipios funciones relevantes⁸ en materia de salud, educación y seguridad. El cruce de datos entre las competencias municipales y los porcentajes de coparticipación sugiere que en algunas provincias existen desequilibrios verticales, ya que los porcentajes de coparticipación no se condicen con las funciones a cargo de los municipios.

Este parece ser el caso de Santa Cruz, que coparticipa tan solo un 11,28% de sus ingresos pero establece en su Constitución que los municipios deben atender lo inherente a la salud pública y centros asistenciales, así como a los servicios de previsión y asistencia social, crear y fomentar establecimientos de enseñanza y participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional (Art. 150 incisos 8 y 13, C.P. 1998).

Similarmente, en Tucumán los municipios deben atender en materia de asistencia social, salud y centros asistenciales, proteger el medio ambiente, garantizar los servicios bancarios y de previsión social y crear órganos de policía con funciones exclusivas en materia de faltas (Art. 134, C.P. 2006). Aún teniendo tantas competencias a cargo, los municipios solamente reciben por coparticipación un 11,93% de los ingresos provinciales.

⁸ Por “funciones relevantes” nos referimos a atribuciones que exceden la simple regulación, promoción y protección de estas materias.

En San Juan los municipios tienen como atribuciones (Art. 251, C.P. 1986) la creación de establecimientos educativos en los distintos niveles (inciso 16), la creación de un Tribunal de Faltas y Policía Municipal (inciso 5) y la organización de servicios asistenciales (inciso 15). Sin embargo, hasta hoy no se ha sancionado una ley de coparticipación municipal que otorgue a los municipios la autonomía necesaria para llevar a cabo dichas funciones.

Es interesante comparar los casos de Tierra del Fuego y San Luis. Mientras que en el primero los municipios solo tienen a su cargo las competencias clásicas y reciben el mayor porcentaje de coparticipación de todo el país, en el segundo estos tienen como atribución la creación de establecimientos educativos y bibliotecas populares (Art. 261 C.P. 1987) pero reciben el menor porcentaje de coparticipación.⁹

Contrariamente a los desequilibrios verticales detallados aquí, en Córdoba el proceso de descentralización fue más equilibrado. Los municipios tienen bajo su órbita la atención de la salud, el cuidado del medio ambiente y la asistencia social (Art. 186 inciso 7, C.P. 2001), pero reciben un alto porcentaje de ingresos provinciales.

En Río Negro ocurre algo similar. El inciso 8 del artículo 229 de la Constitución Provincial de 1988 establece que los municipios participarán activamente en el área de salud y educación, y el porcentaje de coparticipación está por encima del promedio del país.

Tabla 2: Competencias municipales en materia de salud, educación y seguridad

	Salud	Educación	Seguridad
Córdoba	X		
Entre Ríos	X		
Neuquén	X	X	X
Río Negro	X	X	
Salta	X		
San Juan		X	X
San Luis		X	
Santa Cruz	X	X	
Tucumán	X		X

Fue nte:

elaborado por CIPPEC sobre la base de las Constituciones provinciales vigentes.

Distribución secundaria

En la mayoría de las provincias, los fondos se distribuyen entre los distintos municipios a través de fórmulas preestablecidas y contenidas en las leyes de

⁹ Cabe destacar que la población de Tierra del Fuego no es muy numerosa y está muy concentrada en 2 ciudades principales. Asimismo, es de los distritos más beneficiados por la coparticipación federal si se toman los recursos distribuidos per cápita.

coparticipación municipal. Estas fórmulas están basadas en una serie de criterios y responden a una metodología que se hace explícita en la ley. Solamente cinco provincias no rigen sus transferencias municipales a través de criterios de distribución secundaria basados en indicadores. Como ya fue mencionado anteriormente, en Jujuy, La Rioja y San Juan la inexistencia de una ley de coparticipación municipal implica que las transferencias a los distintos municipios son producto de acuerdos transitorios en lugar de responder a fórmulas y criterios preestablecidos por ley. Los otros dos casos son Misiones y Tucumán. En estas provincias operan leyes de coparticipación municipal que fijan porcentajes de distribución primaria y distribución secundaria. Esta última se realiza mediante coeficientes fijos y no se aclara la metodología utilizada para definir dichos coeficientes. Así, estos dos casos emulan el ejemplo de la coparticipación nacional.

El resto de las provincias rigen la distribución de los fondos coparticipables entre sus municipios siguiendo una combinación de distintos criterios. Como puede observarse en la

Tabla 3, son 24 los criterios utilizados por los distintos regímenes de coparticipación municipal.

Tabla 3: Criterios de distribución secundaria en los regímenes de coparticipación municipal

Criterio	Provincias	Criterio	Provincias
Población	Buenos Aires Catamarca Córdoba Corrientes Chubut Formosa La Pampa Mendoza Neuquén Salta San Luis Santa Cruz Santa Fe Santiago del Estero Tierra del Fuego	Partes iguales	Catamarca Córdoba Chaco Chubut Entre Ríos Formosa La Pampa Mendoza Neuquén Río Negro San Luis Santa Cruz Santa Fe Santiago del Estero Tierra del Fuego
Recursos propios	Catamarca Chaco Entre Ríos Formosa La Pampa Río Negro Santa Fe Santiago del Estero	Recaudación	Neuquén Río Negro Santa Fe Tierra del Fuego
Inversa población	Corrientes Salta Santiago del Estero	NBI	Entre Ríos San Luis Santiago del Estero
Tamaño planta personal en relación con población	Catamarca Entre Ríos Santiago del Estero	Producción	Mendoza Salta
Superficie	Buenos Aires Catamarca	Facturación	La Pampa Mendoza

Criterio	Provincias	Criterio	Provincias
Población urbana	Río Negro	Población rural	Santiago del Estero
Inversa de la capacidad tributaria	Buenos Aires	Inversa de la producción	Salta
Servicios o funciones transferidas	Buenos Aires	Establecimientos de salud	Buenos Aires
Gastos capital ejecutados	Catamarca	Erogaciones corrientes	Salta
Empleados municipales potenciales	Chaco	Costo salarial total por habitante	Neuquén
Distancia de la capital	San Luis	Diferencia poblacional con la capital	Santa Cruz
Coefficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional	Mendoza	Costo por habitante de servicios prestados	Salta
No hay criterios	Jujuy La Rioja San Juan Misiones (coeficientes fijos) Tucumán (coeficientes fijos)		

Fuente: elaborado por CIPPEC sobre la base de legislación provincial.

Con respecto a la finalidad de estos criterios, podemos clasificarlos en dos categorías principales (devolutivos y redistributivos), con alguna subclasificación para el criterio redistributivo (asimétrico, generalizado y para cubrir las necesidades fiscales). No se usan las transferencias anticíclicas.

1) Criterio devolutivo: muchas provincias incluyen criterios devolutivos en sus esquemas de distribución secundaria, buscando devolver a los municipios una porción de lo que fue recaudado en su territorio. Específicamente, se utiliza como criterio a la **recaudación** de los municipios, su **facturación**, **recursos propios** y nivel de **producción**. Entre los criterios devolutivos, el más frecuente es el que toma en cuenta los recursos propios municipales, que es utilizado por Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero. Este criterio busca premiar a los municipios que más esfuerzo hacen para conseguir recursos por su cuenta. Las únicas provincias que no utilizan ningún criterio devolutivo son Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Corrientes, San Luis y Santa Cruz.

3) Criterio redistributivo: algunas provincias argentinas basan su distribución secundaria en principios redistributivos, que buscan compensar las distintas capacidades existentes entre los municipios. Los dos enfoques de los criterios redistributivos desarrollados en el marco teórico son adoptados por las provincias argentinas, la mayor parte de las veces, combinados.

a) Enfoque asimétrico: las provincias que utilizan este enfoque son Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero. Los criterios más utilizados son la **inversa de la población** y la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). De manera análoga, Mendoza emplea un **coeficiente de equilibrio de desarrollo regional**, que tiene la finalidad de nivelar las sumas que perciben

por habitante departamentos con características similares. La provincia de Santiago del Estero tiene una matriz aún más redistributiva, ya que además del criterio de partes iguales utiliza el criterio de inversa de la población, favoreciendo en dos instancias a los municipios pequeños. También incluye el criterio de NBI y **población rural**, de modo de asignar más transferencias a los municipios de menores recursos. Sin embargo, se debe aclarar que el 50% se distribuye de acuerdo a los recursos tributarios de los municipios. De este modo, Santiago del Estero formula una matriz que combina criterios devolutivos y redistributivos (con un enfoque generalizado y uno asimétrico). Las otras dos provincias que utilizan el criterio de NBI son San Luis y Entre Ríos, siendo esta última un caso destacable al distribuir un 17% según este criterio.

En Buenos Aires se emplea un criterio que contempla la **inversa de la capacidad tributaria de los municipios**, de modo de asistir a aquellos municipios con dificultades de recaudación. Similarmente, la Provincia de Salta emplea el criterio de **inversa de la producción**, a través de un fondo compensador para distribuir los recursos de las regalías petrolíferas y gasíferas, destinado a los municipios no productores. Este fondo compensa la porción de los recursos de regalías que se asignan a los municipios productores.

Los otros dos criterios redistributivos asimétricos provienen de las importantes desigualdades que existen en muchas provincias argentinas entre su ciudad capital y el resto de las municipalidades. Para reducir estas desigualdades, San Luis emplea el criterio de **distancia de la capital** y Santa Cruz la **diferencia poblacional con la capital**.

El régimen de coparticipación de San Luis tiene un fuerte componente redistributivo, al utilizar ambos criterios de NBI y distancia de la capital y no incluir ningún criterio devolutivo. Los otros dos criterios utilizados son población y partes iguales, este último para compensar a los municipios más pequeños.

El otro criterio redistributivo asimétrico más común es el de partes iguales, que busca compensar a los municipios más pequeños y cubrir ciertos gastos fijos, más allá del tamaño del municipio. Las únicas provincias que no utilizan este criterio son Buenos Aires, Corrientes y Salta.

b) Enfoque generalizado: los criterios adoptados por este enfoque buscan igualar las transferencias que reciben los habitantes de los distintos municipios. El más común es el criterio de **población**, que iguala las transferencias per cápita en todo el territorio provincial. Los criterios redistributivos generalizados son los más utilizados en las provincias argentinas. El criterio de población es utilizado por todas las provincias, con la excepción de Chaco, Entre Ríos y Río Negro¹⁰, aunque en este último caso se considera a la población urbana.

c) Necesidades fiscales, basados en los servicios prestados: por último, encontramos en las provincias argentinas un criterio basado en las funciones que allí se llevan a cabo, y toman en cuenta los gastos incurridos por los municipios en ciertas funciones para asignar los montos de coparticipación.

En Buenos Aires se emplea un criterio que toma en cuenta los **servicios y las funciones transferidas** a los municipios y otro que contempla la **existencia de establecimientos de salud** y su complejidad. Salta y Catamarca utilizan criterios

¹⁰ No se consideran las provincias que no rigen sus transferencias por criterios explícitos.

relacionados a los **gastos de los municipios**: en el primer caso las erogaciones corrientes y en el segundo las de capital. La provincia de Salta también emplea un criterio que contempla el **costo por habitante de los servicios prestados**. Dado el alto porcentaje que representan los gastos en personal sobre el total de gastos municipales - un 56,4% según un estudio realizado por CEPAL (Curcio 2005) - algunas provincias han empleado criterios que contemplan la cantidad de **empleados municipales**. En Catamarca, Entre Ríos y Santiago del Estero se utiliza al tamaño de la planta de personal municipal en relación con la población y en Neuquén se emplea el costo salarial total por habitante. El caso del Chaco es interesante ya que distribuye un 60% del monto coparticipable en función de los empleados municipales potenciales para llevar a cabo los servicios a cargo de cada municipio.

Proceso de actualización

La mayoría de las provincias incluyen en sus leyes de coparticipación municipal un artículo que se refiere a la frecuencia de actualización de los índices de distribución secundaria, siendo Mendoza la única excepción (además de los casos que no utilizan criterios explícitos). En las provincias de Catamarca, Entre Ríos, Santiago del Estero y Tierra del Fuego los porcentajes de distribución secundaria se actualizan con la mayor frecuencia, teniendo validez anual. Sin embargo, solamente Tierra del Fuego y Catamarca detallan de qué forma serán actualizados. En ambos casos la autoridad encargada es el Poder Ejecutivo (en Tierra del Fuego, el Ministerio de Desarrollo de la Economía, y en Catamarca, los ministerios de Gobierno y Justicia y de Hacienda y Finanzas).

En Chubut la ley determina que los datos de población deben actualizarse como mínimo cada dos años, pero no se aclara cual será la autoridad encargada de hacerlo. Similarmente, en Santa Fe los índices tienen validez por tres años pero no se prevé un mecanismo de actualización.

La Provincia de Neuquén se diferencia del resto al otorgar un importante rol a la Comisión Fiscalizadora (órgano de control del régimen de coparticipación) en la actualización de los índices de distribución. Esta comisión propone la actualización, que luego lleva a cabo el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta que los distribuidores de población se determinan cada tres años según censos y que aquellos que tienen como base la recaudación de recursos tributarios y el costo salarial por habitante se determinan semestralmente.

La ley de coparticipación municipal del Chaco establece que cuando la antigüedad de la información estadística sea igual o superior a 5 años, se podrán utilizar procedimientos de actualización de datos basados en estimaciones, muestreos, extrapolaciones y proyecciones.

En la Provincia de Buenos Aires, el coeficiente de distribución secundaria se modifica cuando se generan variaciones en los parámetros que conciernen a la cantidad de establecimientos hospitalarios (uno de los criterios de distribución), su producción y nivel de complejidad. Además, cuando se producen bajas de servicios o funciones a cargo de los municipios, se reduce la distribución realizada por este criterio y se destinan las sumas excedentes al incremento de la coparticipación por el criterio de establecimientos hospitalarios.

Algunas provincias contemplan el caso de que se creen o disuelvan municipios y comunas. En Córdoba, por ejemplo, los índices se modifican de inmediato tras la formación o disolución de municipalidades y comunas (además de actualizarse luego de la realización de censos nacionales o provinciales). La ley de coparticipación municipal de Santa Cruz autoriza al Poder Ejecutivo a establecer variaciones de hasta el 1% en caso de crearse nuevas Comisiones de Fomento (además de modificar los porcentajes luego de la realización del censo nacional o provincial). El caso de Río Negro es distintivo, ya que se faculta al Poder Ejecutivo a reestructurar los índices de distribución secundaria cuando se creen nuevos municipios, pero la reestructuración debe ser sometida a referéndum de la legislatura.

El resto de las provincias tiene como único criterio de actualización a las variaciones censales. En Formosa, el Poder Ejecutivo está facultado a actualizar los coeficientes siempre que se cuente con cifras precisas de modificaciones poblacionales y de recaudación. Similarmente, en Salta, el Ministerio de Economía tiene la función de actualizar los índices de acuerdo a las variaciones en los censos poblacionales y en las erogaciones corrientes, tanto reales como presupuestales. En San Luis el Poder Ejecutivo está facultado a actualizar los indicadores que componen la distribución secundaria cuando se producen cambios en los datos censales, pero el ente oficial responsable de la actualización es el Programa de Estadística y Censos de la Provincia. La ley de coparticipación de Corrientes solamente indica que el índice se calcula en base a datos del último censo nacional, sin aclarar la autoridad encargada de calcularla. El hecho de que el censo nacional se realiza cada diez años implica que en estas provincias los índices tendrán cierto retraso, pero también, más previsibilidad.

El caso de La Pampa es llamativo, ya que el artículo que se refiere a los mecanismos de actualización faculta al Poder Ejecutivo a ajustar los índices de distribución secundaria y deducir de la coparticipación los importes pertinentes si se comprueba que los datos suministrados para su determinación no se apoyan en bases ciertas. El artículo le otorga un alto nivel de discrecionalidad al Poder Ejecutivo, al establecer que los importes excedentes serán distribuidos en la forma que el mismo determine.

Actores de decisión

En general, el principal actor encargado de decidir sobre los regímenes de coparticipación municipal en las provincias argentinas es el Poder Ejecutivo Provincial, a través de distintos ministerios en los distintos casos. Por ejemplo, en Buenos Aires, Mendoza y Salta el órgano encargado es el Ministerio de Economía. En Catamarca y Córdoba más de un ministerio tiene la potestad de decidir en materia de coparticipación: los ministerios de Gobierno y Justicia y de Hacienda y Finanzas en Catamarca y los de a) Hacienda, b) Vivienda, Obras y Servicios Públicos y c) Asuntos Institucionales y Desarrollo Social en Córdoba. En veinte provincias la legislación establece como actor de decisión a una agencia del gobierno provincial (aunque en muchos casos no se explicita la agencia). En dos provincias – Santa Cruz y Tucumán – la legislación no es explícita respecto del actor encargado de decidir sobre las transferencias intergubernamentales, lo que probablemente implique que es el Poder Ejecutivo quien está a cargo.

Sin embargo, en algunas de estas provincias el Poder Ejecutivo no es el único actor de decisión, sino que además se han creado comisiones intergubernamentales o se ha

dotado al Poder Legislativo de cierto poder de decisión. Neuquén es la única provincia donde la legislación no establece al Poder Ejecutivo como el principal actor de decisión. En este caso, la elaboración y aprobación de los porcentajes de distribución están a cargo de un foro intergubernamental - la Comisión Ejecutiva Fiscalizadora - cuya integración consiste en un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia, uno del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, un representante para cada uno de los tres municipios de mayor población y cinco representantes elegidos por el resto de los municipios adheridos.

En cinco provincias se han creado comisiones intergubernamentales que participan de las decisiones y del control de los sistemas de coparticipación. La existencia de estas comisiones ayuda a representar los intereses de las municipalidades en torno de los recursos que se les transfieren, y disminuyen las posibilidades de que el Poder Ejecutivo tome decisiones discrecionales que lo beneficien. El caso de Córdoba es excepcional, ya que la comisión intergubernamental no solo incluye la participación de representantes de los municipios sino también de la legislatura provincial.

En 1996, se creó en Mendoza una Comisión Especial Bicameral de Coparticipación en el ámbito de la legislatura provincial, con la finalidad de elaborar un proyecto de ley que establezca un sistema de coordinación financiera entre la provincia y los municipios, buscando mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y una mayor equidad en la distribución de los mismos.

Por último, en Río Negro se creó la Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje, que entiende todo lo atinente a la distribución secundaria de las regalías hidrocarburíferas, gasíferas y mineras. Esta comisión está integrada por representantes del Poder Ejecutivo (de las áreas de Hacienda, Minería e Hidrocarburos y Municipios), un representante de la legislatura por la mayoría y uno por la minoría.

En síntesis, son variadas las experiencias en cuanto a los responsables de tomar las decisiones. A efectos de una recomendación concreta, habría que evaluar el funcionamiento de cada una, pero ello excede a este trabajo. A los fines prácticos, solo se tendrá en cuenta que los arreglos institucionales incluyen en distinto grado de importancia al Poder Ejecutivo Central, a algunos ministerios, a la Legislatura provincial o alguna de sus comisiones y a representantes de los municipios, y en el caso de Río Negro, una agencia independiente.

Tabla 4: Actores de decisión en los regímenes de coparticipación municipal¹¹

¹¹ La legislación de Santa Cruz y Tucumán no explicita el actor de decisión y no establece un mecanismo de control.

<p>Agencia del Poder Ejecutivo Provincial</p> <p>Buenos Aires Catamarca Chaco Chubut Córdoba Corrientes Entre Ríos Formosa Jujuy La Pampa La Rioja Mendoza Misiones Río Negro Salta San Juan San Luis Santa Fe Santiago del Estero Tierra del Fuego</p>	<p>Poder Legislativo</p> <p>Mendoza (Comisión Especial Bicameral de Coparticipación Municipal)</p> <p>Córdoba (el Poder Legislativo tiene participación en el organismo Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas).</p> <p>Río Negro (el Poder Legislativo tiene participación en la Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje).</p>
<p>Comisión intergubernamental</p> <p>Catamarca (Comisión de Participación Municipal)</p> <p>Córdoba (Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas)</p> <p>Entre Ríos (Comisión Provincial de Participación Municipal).</p> <p>Neuquén (Comisión Ejecutiva Fiscalizadora)</p> <p>San Luis (Comisión Fiscal Provincial)</p>	<p>Agencia independiente</p> <p>Río Negro (Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje)</p>

Síntesis y conclusiones

El análisis de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios muestra que las distintas provincias han adoptado muy diversas formas de transferir recursos a los gobiernos locales. La mayoría de las provincias (salvo La Rioja, San Juan y Jujuy) se rigen por leyes que establecen porcentajes de distribución primaria. En algunos casos se abarcan gran parte de los recursos provinciales mientras que en otros, la coparticipación es sólo sobre algunas fuentes de ingreso. Así, del total de los recursos provinciales, se traspasan a los municipios desde un mínimo de casi 9%, como es el caso de San Luis, hasta un máximo de 28,6%, como hace la provincia de Tierra del Fuego. Por supuesto, este valor no alcanza

para evaluar la “generosidad” del gobierno provincial ya que la descentralización y autonomía de los municipios avanza a paso desigual en el territorio.

En cuanto a la distribución secundaria, se pudieron identificar 24 criterios diferentes para distribuir los recursos entre los municipios. En varios casos incluso se llegan a utilizar criterios con efectos casi contrarios. La teoría permite agrupar estos criterios entre devolutivos y distributivos, y estos últimos en algunos casos priorizan la igualdad entre habitantes y en otros buscan apoyar más a los municipios más pequeños o menos desarrollados. También se redistribuye en función de las necesidades fiscales de los municipios. En Misiones y Tucumán se redistribuye con coeficientes fijos, que quedaron rígidos en la historia, tal como ocurre a nivel nacional. La variada experiencia de las provincias da una lección a nivel nacional ya que evidencia que se pueden utilizar criterios medibles para la distribución secundaria. No obstante, sería deseable continuar esta línea de investigación para poder evaluar si los distintos sistemas han tenido efectos diferentes sobre el desarrollo de las distintas regiones que componen las provincias.

Los procesos de actualización están muy relacionados con los criterios de distribución secundaria: las provincias que tienen coeficientes fijos no prevén mecanismos de actualización, aquellas que buscan igualar las transferencias según población suelen guiarse por la información censal, por lo que en algunos casos renuevan la información cada 10 años y en el extremo, las provincias que se guían por algunas necesidades fiscales renuevan sus coeficientes cada año o incluso semestralmente.

En cuanto a los actores de decisión que participan en el control, monitoreo, aprobación de coeficientes o reforma al sistema de distribución a municipios, también se encuentran varias soluciones utilizadas por las provincias. En la mayoría, estas decisiones están en cabeza de una agencia del Poder Ejecutivo provincial. En Mendoza, Córdoba y Río Negro, hay mayor intervención del Poder Legislativo. En Río Negro, se conformó una agencia independiente. Resultaría interesante evaluar la solución más democrática en los papeles y más compleja en la realidad, observando los resultados de las comisiones intergubernamentales, que incluyen la participación de los municipios en estas discusiones.

En síntesis, de las 23 provincias, prácticamente se pueden identificar 23 modelos diferentes. Este estudio viene a cubrir el vacío sobre los sistemas de coparticipación municipal. A partir del mismo, se facilita su clasificación y ulterior evaluación. Es posible que algunas provincias e incluso el gobierno nacional puedan aprender de algunas experiencias provinciales.

Anexo 1: Coeficientes de distribución primaria de provincias a municipios nacionales

Recursos		Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	La Pampa	Mendoza
Coparticipación Federal de Impuestos		16,14	25	15,5	7	20	12	12	12	10,7	14
Regalías					16			50		15	12
Ingresos Brutos	Directos	16,14	25	15,5	100	20	12	suma fija	12	21	14
	Convenio. Multilateral	16,14	25	15,5	100	20			12	21	14
Inmobiliario	Urbano	16,14	25		100	20		24		21	14
	Rural	16,14	25		100	20	12	24	12	21	14
Automotores		16,14	*		100			60		21	70
Sellos		16,14		15,5			12		12	21	14
Otros		16,14					12		12	21	

Recursos		Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Coparticipación Federal de Impuestos		12	15	10	15	8	11	13,44	15	30	16,5
Regalías			15	10	20		7			20	
Ingresos Brutos	Directos	12	15	40	15	16	40	13,44	25	60	
	Convenio Multilateral.	12	15	40	15	16	40	13,44	25	60	
Inmobiliario	Urbano	12	15	40		16		50	25		12
	Rural	12	15	40	15	16		50	25		12
Automotores		12		40		16		90	40		85
Sellos			15		15	16			25	60	
Otros							40	20	25		

Fuente: elaborado por CIPPEC sobre la base de Casaño (2009) y legislación provincial.

Anexo 2: Coeficientes de distribución secundaria entre municipios

Criterios de distribución secundaria	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	La Pampa	Mendoza
Población	35,96	66,5		80* 90** 25***	79 50	98		40	20	65* 13**
Inversa población						2				
Inversa capacidad contributiva	13,34									
Recaudación										
Facturación									20* 15**	80**
Partes iguales		18	15	20* 10** 75***	21 50		33	30	5	25* 5**
Recursos propios		3	25				30	30	40	
Producción										100***
Empleados municipales		8	60				20			
N.B.I.							17			
Inversa costo salarial p/hab.										
Coeficientes fijos										10* 2**
Erogaciones corrientes										
Gasto total p/hab.										
Superficie	8,70	1,5								
Sumas fijas										
Distancia										
Gastos de capital		3								
Diferencia poblacional con la capital										
Servicios o funciones transferidas	5									
Existencia de establecimientos de salud	37									

Fuente: elaborado por CIPPEC sobre la base de Casaño (2009) y legislación provincial.

Chubut: * distribución de lo percibido en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos y del 14% de la distribución de regalías petrolíferas entre las Municipalidades de Primera y Segunda Categoría (excluido el Municipio de Comodoro Rivadavia que recibe un 40% de la masa coparticipable de regalías petrolíferas). ** distribución del 3,5% del monto coparticipable de regalías petrolíferas entre las Comisiones de Fomento. *** distribución del 5% del monto coparticipable de regalías petrolíferas entre las Comunas Rurales.

La Pampa: * facturación del impuesto a los automotores. ** facturación del impuesto inmobiliario.

Mendoza: * distribución de los ingresos provenientes de Coparticipación Federal de Impuestos, impuesto a los ingresos brutos, impuesto de sellos e impuesto inmobiliario. ** distribución de los ingresos provenientes del impuesto a los automotores. *** distribución de los ingresos provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas.

Criterios de distribución secundaria	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Población		60 10*	40* 26**	30* 56** 100***	80	83,15	40* 80** 20***	44	100*	
Población rural								2		
Inversa población				100****				1		
Inversa capacidad contributiva										
Recaudación							80***		100***	
Facturación										
Partes iguales		5	20* 13**		15	11	30* 20**	1	100**	
Recursos propios		10	40* 26**				30*	50		
Producción				44**						
Empleados municipales								1		
N.B.I.					2,5			1		
Inversa costo salarial p/hab.		15								
Coefficientes fijos	100		35**				100** **			100
Erogaciones corrientes				35*						
Gasto total p/hab.				35*						
Superficie										
Sumas fijas										
Distancia					2,5					
Gastos de capital										
Diferencia poblacional con la capital						5,85				

Neuquén: * en proporción a la población sin computar la Municipalidad de la Capital.

Río Negro: * distribución de los ingresos provenientes de los impuestos provinciales y de la Coparticipación Federal de Impuestos. ** distribución de los ingresos provenientes de regalías.

Salta: * distribución de los ingresos recaudados por el sistema tributario provincial y aquellos provenientes de Coparticipación Federal de Impuestos. ** distribución del 9% de los ingresos coparticipables provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas a los municipios productores. *** distribución del 4% de los ingresos coparticipables provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas a los municipios no productores. **** distribución del 1% de los ingresos coparticipables provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas, a través del Fondo de Desarrollo Departamental.

Santa Fe: * Ingresos por coparticipación federal de impuestos a las municipalidades de primera y segunda categoría. ** Ingresos por coparticipación federal de impuestos a las Comisiones de Fomento. *** Impuesto inmobiliario. **** Otros ingresos

Tierra del Fuego: * distribución de los ingresos provenientes de las regalías por combustibles. ** ingresos provenientes de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos. *** ingresos provenientes de Coparticipación Federal de Impuestos.

Bibliografía

Ahmad, Ehtisham y Craig, Jon: "Intergovernmental transfers" en Ter-Minassian, Teresa: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997.

Ahmad, Ehtisham et al.: "Assigning expenditure responsibilities" en Ter-Minassian, Teresa: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997.

Bird, Richard y Vaillancourt, François (2007): "Expenditure-based equalization transfers" en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York, 2007.

Bahl, Roy y Wallace, Sally (2007): "Intergovernmental transfers: the vertical sharing dimension" en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York, 2007.

Curcio, Javier: "Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina" en CEPAL - *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, Nro. 123, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2005.

Casaño, Rosana y Agüero Heredia, Amanda Guadalupe: "Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales", *X Seminario RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*, UNLaM y Secretaría de la Gestión Pública, 13 y 14 de agosto de 2009.

Cox, Gary y Mc. Cubbins, Mathew: "The institutional determinants of economic policy outcomes" en Haggard, Stephan y Mc. Cubbins, Mathew: *Presidents, parliaments and policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Díaz Frers, Luciana: "En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones", *Documento de Recomendación de Políticas Públicas No 58*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2008.

Hayek, Friedrich von.: "The economic conditions of interstate federalism" en Hayek, Friedrich von: *Individualism and the Economic Order*, University of Chicago Press, Chicago, 1939 (reimprimido en 1948).

Monaldi, Francisco: *The role of regional political authorities in the national policymaking process: a comparative perspective of Latin American cases*. Inter-American Development Bank, Washington, DC, 2005.

Musgrave, Richard: *The theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

Oates, Wallace: *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Porto, Alberto: *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2004.

Shah, Anwar: "A framework for evaluating alternative institutional arrangements for fiscal equalization transfers" en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York, 2007.

Spahn, Paul Bernd: "Intergovernmental transfers: the funding rule and mechanisms" en Martinez-Vazquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York, 2007.

Spiller y Tommasi: "The institutional foundations of public policy: a transaction approach with application to Argentina", *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 19, No. 2, 2003.

Ter-Minassian, Teresa: "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview" en Ter-Minassian, Teresa: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997.

Tiebout, Charles: "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 5, 1965.

Weingast, Barry: "Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development", *Working paper*, Hoover Institution, Stanford University, 2006.

Wibbels, Eric: "Decentralization, democracy, and market reform: On the difficulties of killing two birds with one stone" en Montero, Alfred y Samuels, David: *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004.

Wibbels, Eric: *Federalism and the market: intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Legislación consultada

Argentina	Ley 23.548 C.N. 1994
Alemania	Constitución de 1949 (con modificaciones)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 1777 Constitución de la CABA 1996
Provincia de Buenos Aires	Ley 10.559 (y sus modificatorias) Ley 10752 C.P. 1994
Provincia de Catamarca	Ley 5174 C.P. 1988
Provincia del Chaco	Ley 3188 C.P. 1994
Provincia de Chubut	Ley II - Nro. 7 Ley II Nro. 25 Ley 1564 C.P. 1994
Provincia de Córdoba	Ley 7535 (y sus modificatorias) Ley 8524 C.P. 2001
Provincia de Corrientes	Ley 4752 (y sus modificatorias) C.P. 2007
Provincia de Entre Ríos	Ley 8492 (y sus modificatorias)

	C.P. 2008
Provincia de Formosa	Ley 766 C.P. 2003
Provincia de Jujuy	Ley 4917 Ley 4439 Ley 4716
Provincia de La Pampa	Ley 1065 C.P. 1994
Provincia de La Rioja	Ley 6139
Provincia de Mendoza	Ley 6396 (y sus modificatorias) C.P. 1985 (con reformas de 1991, 1995 y 2005)
Provincia de Misiones	Ley 2535 C.P. 1988 (con reformas de 2000 y 2003)
Provincia del Neuquén	Ley 2148 C.P. 2006
Provincia de Río Negro	Ley 1946 (y sus modificatorias) C.P. 1988
Provincia de Salta	Ley 5082 C.P. 1998 (con reformas de 2003)
Provincia de San Juan	Ley 5928
Provincia de San Luis	Ley 5537 C.P. 1987
Provincia de Santa Cruz	Ley 1494 C.P. 1988
Provincia de Santa Fe	Ley 7475 Ley 8437 C.P. 1962
Provincia de Santiago del Estero	Ley 6426 C.P. 2005
Provincia de Tierra del Fuego	Ley 191 (y sus modificatorias) C.P. 1991
Provincia de Tucumán	Ley 6316 (y sus modificatorias) C.P. 2006