

**COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
EN MATERIA FISCAL EN EL NUEVO FEDERALISMO
SUBNACIONAL ARGENTINO***

*INTERGOVERNMENTAL COORDINATION IN FISCAL MATTERS IN
ARGENTINE SUBNATIONAL FEDERALISM*

*Marcelo Bernal** y Valeria Bizarro****

Resumen: A partir de la reforma constitucional argentina del año 1994 surgen dos ideas muy poderosas. Por un lado, la emergencia de un gobierno multinivel moderno y complejo, y por el otro, la consolidación de un federalismo de bases cooperativas con renovados fines e instrumentos de gobierno del territorio. De la lectura constitucional se desprende que el federalismo argentino tiene una notable correspondencia con las actuales tendencias globales, quedando pendiente, con el paso del tiempo, el desafío de llevar estas definiciones a la realidad cotidiana. Entre las principales deudas pendientes, reconocemos la ausencia de un pacto fiscal federal y la falta de institucionalización de múltiples formatos de relaciones intergubernamentales (RIGs) que caracterizan a todo federalismo moderno, y dan cauce a los intereses y miradas de todos los actores implicados. El principal objetivo de este trabajo es analizar las RIGs existentes entre las provincias y municipios argentinos en materia fiscal, indagando acerca de las normas, instituciones y procesos que median dicha relación, su nivel de institucionalización y desarrollo, y eventualmente, si las mismas cumplen sus finalidades o son suplantadas por otro tipo de mecanismos informales.

Palabras clave: Federalismo - Federalismo fiscal - Relaciones intergubernamentales - Gobierno multinivel.

Abstract: From the constitutional reform Argentina of the year 1994 two very powerful ideas arise. On the one hand, the emergence of a modern and complex multilevel government and, on the other, the consolidation of a federalism of cooperative bases

* Trabajo recibido el 31 de julio de 2019 y aprobado para su publicación el 3 de septiembre del mismo año.
** Abogado (Universidad Nacional de Córdoba/UNC), Magister en Relaciones Internacionales (CEA - UNC), Magister en Gestión Pública Local (Universidad Carlos III, Madrid), Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Es profesor de Derecho Constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la UNC y en la Universidad Siglo 21. Es director de equipos de investigación y autor de numerosas publicaciones especializadas. Contacto: bernalmarcelo@hotmail.com

*** Abogada, egresada sobresaliente de la UNC. Diplomada en Tributos Ambientales, Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible (IEFPA) y Doctoranda en Administración y Políticas Públicas (IIFAP-UNC). Becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (UNC-CONICET). Adscripta a las cátedras de Derecho Tributario y Derecho Público Provincial y Municipal (UNC). Integrante en proyectos de investigación vinculados a la temática. Contacto: valeriabizarro1@gmail.com

with renewed purposes and instruments of territory government. From the constitutional reading it follows that Argentine federalism has a remarkable correspondence with the current global trends, pending, over time, the challenge of bringing these definitions to everyday reality. Among the main outstanding debts, we recognize the absence of a federal fiscal pact and the lack of institutionalization of multiple formats of intergovernmental relations (RIGs) that characterize all modern federalism, and give rise to the interests and looks of all the actors involved. The main objective of this work is to analyze the existing RIGs between the Argentine provinces and municipalities in fiscal matters, inquiring about the norms, institutions and processes that mediate said relationship, their level of institutionalization and development, and eventually, if they comply with their purposes or are supplanted by other types of informal mechanisms.

Keywords: Federalism - Fiscal federalism - Intergovernmental relations - Multilevel government.

Sumario: I. Presentación del tema. II. Federalismo y relaciones intergubernamentales. III. Federalismo fiscal en Argentina. Estado de situación. IV. Las relaciones financieras y tributarias Provincia - municipios en el federalismo subnacional argentino. IV.1. Tipo y nivel de reconocimiento de la autonomía municipal en las Constituciones Provinciales. IV.2. Características de los mecanismos de coordinación fiscal existentes en las constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales y de coparticipación en cada provincia. IV.3 Porcentaje de recursos coparticipables, como indicador del grado de autonomía con que cuentan los municipios. IV.4 Características y relevancia de las oficinas técnicas del gobierno provincial destinadas a coordinar políticas con los gobiernos locales. V. Consideraciones finales. VI. Bibliografía.

I. Presentación del tema

De la reforma constitucional del año 1994 surgen dos ideas muy poderosas. Por un lado, la emergencia de un gobierno multinivel moderno y complejo, adaptado a los desafíos del presente y del futuro, que establece cuatro niveles de gobierno autónomos (Nación-Provincias-CABA-Municipios), junto con la posibilidad de las provincias de crear regiones, de llevar adelante proyectos transfronterizos y de participar en la agenda de la cooperación internacional descentralizada.

La otra idea fuerza es la consolidación de un federalismo cooperativo. La Constitución determina la aprobación de una ley convenio de coparticipación y le impone al Congreso una agenda legislativa de naturaleza federal destinada a paliar las asimetrías y a promover un desarrollo armónico e integrado del territorio, delimitando que todo proceso de descentralización de competencias debe surgir del acuerdo entre las partes.

De la lectura constitucional se desprende que el federalismo argentino tiene una notable correspondencia con las actuales tendencias globales, y debiera garantizar el cumplimiento de las premisas básicas de autonomía de las partes, cooperación, solidaridad interterritorial, subsidiaridad y compensación de las posibles asimetrías. ¿Qué ha sucedido entonces en veinticinco años para que el capítulo federal sea hoy una promesa incumplida? ¿Por qué existe una relación de tensión tan grande entre el texto de la norma y la realidad?

Sin lugar a dudas, la ausencia de un pacto fiscal federal aprobado en los términos propuestos por el artículo 75 inciso 2) de la Constitución Nacional (CN) desnuda las precarias bases del nuevo diseño federal, ya que aún no se han podido generar los consensos necesarios para dar sanción a la ley convenio de coparticipación, mientras, nos seguimos rigiendo por una antigua norma de 1988 y por una serie de instrumentos multilaterales a los que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha dado en llamar derecho intrafederal¹.

Otra deuda pendiente del federalismo argentino es no haber generado entre sus socios múltiples formatos de relaciones intergubernamentales (RIGs) y diálogos técnicos (horizontales y verticales) estables en el tiempo. Estos vínculos interjurisdiccionales, que caracterizan a todo federalismo moderno, dan cauce a los intereses y miradas de todos los actores territoriales.

Cuando no existe un entramado de relaciones institucionalizadas, los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno se tornan precarios e inestables, y cada cambio de autoridades es un volver a empezar. A su vez, en ese diálogo se desnudan las asimetrías en las capacidades técnicas de las partes. Quien maneja los recursos, tiene el personal más capacitado y un mejor acceso a la información, por lo tanto, cuenta con mayor capacidad de decisión. Esta situación se ve cotidianamente reflejada en las negociaciones entre el gobierno nacional y las provincias, y entre éstas últimas y sus municipios. Todo ello empuja hacia una informalización de las RIGs y a una personalización del vínculo entre quien pide y quien otorga, factores altamente distorsivos de un diálogo federal consolidado. Aspectos todos, que reflejan la naturaleza de los vínculos y RIG's en nuestro federalismo subnacional argentino.

En cuanto al objetivo de este trabajo², nos proponemos responder la pregunta acerca de cuáles son las principales características de las relaciones intergubernamentales provincia -municipios en su dimensión fiscal, analizando al conjunto de las provincias argentinas a partir de cuatro dimensiones: a) el tipo y nivel de reconocimiento de la autonomía municipal en las Constituciones Provinciales; b) las características de los mecanismos de coordinación fiscal en las constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales y leyes de coparticipación en cada provincia; c) el porcentaje de recursos coparticipables, como indicador del grado de autonomía con que cuentan los municipios; y d) las características y relevancia de las oficinas técnicas del gobierno provincial destinadas a coordinar políticas con los gobiernos locales.

En lo que respecta al abordaje metodológico, el mismo es de naturaleza cualitativa y con un modelo de diseño emergente que permite un cierto grado de flexibilidad en las diferentes etapas de recolección y análisis de las fuentes documentales, a partir de un enfoque de carácter comparativo.

¹ Entendido como aquella rama del Derecho que regula las relaciones tributarias entre los distintos niveles de gobierno a los fines de evitar la doble o múltiple imposición.

² Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación denominado "Características de las relaciones intergubernamentales provincia - municipios en el federalismo subnacional argentino", radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

Como hipótesis planteamos que las RIGs fiscales entre provincias y municipios en nuestro país son profundamente heterogéneas, y que en ellas no prima un diálogo técnico entre las partes, frente a la carencia de espacios institucionalizados que lo faciliten. Por el contrario, estas negociaciones se vuelven personalizadas entre gobernadores e intendentes y se cristalizan posteriormente en normas y dispositivos institucionales que no necesariamente reflejan la existencia de un diálogo o acuerdo en el que intervengan todas las partes en condiciones de igualdad, lo que evidencia las asimetrías en los vínculos, y desnuda un desbalance de poder, siempre que el gobierno provincial es quien cuenta con mayores capacidades institucionales, y dispone de mayores recursos.

II. Federalismo y relaciones intergubernamentales

Coincidimos con un clásico de los estudios federales, Carl J. Friedrich (1968), quien afirma que no se puede hablar de federalismo en singular, ya que todo Estado federal cuenta con características y singularidades que lo vuelven único. Por ello el autor sostiene la conveniencia de hablar de federalismos, en plural. Añade también que todo federalismo es un proceso en el que intervienen factores históricos, geográficos, culturales, étnicos, religiosos, etc., que brindan fisonomías específicas a cada modelo estatal.

No obstante, creemos que es posible afirmar que existe un conjunto de elementos característicos de un sistema federal, como: a) la presencia de una norma escrita fundamental en donde se determinan la distribución de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno; b) dicho texto no puede modificarse unilateralmente por alguna de las partes; c) en el sistema de división de poderes existe habitualmente una cámara legislativa orientada a defender los intereses de los gobiernos subnacionales autónomos (Senado o similares) y un órgano jurisdiccional con competencia originaria en la materia federal; d) en todos ellos rige un acuerdo fiscal federal que determina las funciones y competencias a desempeñar por cada uno de los niveles de gobierno y los recursos otorgados a tales efectos; y e) un conjunto de normas, procesos e instituciones que llevan adelante la gestión de los servicios o las políticas públicas comunes y compartidas.

Estos tres últimos elementos (normas, procesos e instituciones) componen un moderno campo disciplinar, el estudio de las relaciones intergubernamentales. Entendemos a las mismas como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo, e intercambio de acciones que se dan entre dos o más órdenes o niveles de gobierno... Las mismas forman parte de los procesos de gestión política como modalidades de un esfuerzo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, convenidas o concertadas (Pontifes Martínez, 2002).

En materia de vínculos intergubernamentales, el país enfrenta un severo déficit. Si bien la dimensión normativa fue abordada en profundidad con la reforma constitucional de 1994, el federalismo argentino cuenta con una muy baja densidad de instituciones y procesos que lleven adelante la gestión asociada de los temas comunes entre el gobierno federal y las provincias, y la de éstas con sus municipios, lo que se traduce en un infradesarrollo notable de las relaciones intergubernamentales.

En nuestro país, a partir de la reforma constitucional del año 1994 se lleva adelante una modernización de su capítulo federal, ya que se amplían las competencias de las provincias (Artículos 74, incisos 19) y 30), y 124) y se reconoce el dominio originario de sus recursos naturales (Artículo 124 *in fine*), la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (Artículo 129) y de los gobiernos municipales (Artículo 123), se amplía la composición del Senado (Artículo 54) y sus funciones en materia federal (Artículo 75, incisos 2) y 19), y como aspecto a destacar, se constitucionaliza un acuerdo fiscal federal en base a la sanción de una ley convenio de coparticipación en cuya aprobación y seguimiento deben participar de manera necesaria todos las partes implicadas (Artículo 75, inciso 2).

Sobre este último aspecto, se evidencia también un severo déficit institucional, al no existir al presente una ley convenio con las características previstas por el texto constitucional, tras más de dos décadas y media de sucedida dicha reforma, cuestión que, será objeto de abordaje en el apartado siguiente.

A partir de lo anterior, podríamos afirmar que el esqueleto normativo descrito brinda un soporte de posibilidades que es subutilizado por la inexistencia de músculos y tendones que brinden movimiento y articulación al federalismo argentino, ya que las relaciones interjurisdiccionales existentes –aspecto central para el funcionamiento de cualquier federalismo– son escasas, con bajas capacidades técnicas o de incidencia en la definición de la política pública, y están basadas en vínculos asimétricos.

En el caso argentino, el modelo de coordinación intergubernamental ha emulado históricamente al norteamericano (Jordana, 2002), el cual se compone de ámbitos legislativos específicos (comisiones bicamerales y temáticas) y espacios multilaterales destinados a la coordinación de políticas y de acciones de gobierno, como es el caso de los Consejos Federales. Los mismos, caracterizados, en principio, como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial, son creados con la intención de reducir el impacto de los principales problemas de gobierno en un marco de intergubernamentalidad. En este sentido, la creación de Consejos Federales en Argentina ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, en contextos de descentralización de competencias y funciones del Estado nacional hacia los Estados provinciales, y signados por la debilidad financiera de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades (provincias y municipios), dada la centralización de recursos (Cfr. Astarita *et al.*, 2012), tal como sucedió en materias de salud y educación.

La experiencia de los consejos ha sido moderadamente satisfactoria. De los 41 existentes, solamente unos pocos han tenido continuidad en el tiempo y sus decisiones han impactado de manera efectiva en el campo específico de sus competencias. Podríamos destacar allí las experiencias del Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.), el Consejo Federal de Educación y el Consejo Federal de Salud (Co.Fe.Sa.).

Junto con ellos, han coexistido una variedad de programas nacionales de ejecución descentralizada por parte de los gobiernos provinciales, y excepcionalmente, por los municipios. Según Escolar (2011), los programas impulsados y financiados por el Estado nacional expresan políticas públicas orientadas desde el Poder Ejecutivo Nacional, y por lo general se gestionan a través de agencias federales o a través de acuerdos con organismos

provinciales. La coordinación de estos programas es eminentemente jerárquica, ya que el Estado central define las reglas, los fondos y las formas de implementación, y las provincias asumen y reconocen la centralidad del Estado nacional (Cfr. Astarita et al, 2012).

Muchos de estos programas nacionales tienden a compensar la brecha existente entre los diferentes niveles de gobierno entre recursos, y funciones y servicios a su cargo, siendo el gobierno nacional quien equilibra dichas asimetrías a través de fondos condicionados o incondicionados.

Este estado de situación es extensible a los vínculos entre las provincias, las que carecen de organismos de articulación horizontal como son en otras experiencias federales los consejos o asambleas de gobernadores.

Finalmente, el vínculo entre gobiernos provinciales y municipales, objeto de análisis de este trabajo, reproduce de manera mimética muchos de estos déficits institucionales

A partir del panorama planteado, en los próximos apartados analizamos el federalismo fiscal argentino, los mecanismos de coordinación intergubernamentales Nación-provincias existentes, para adentrarnos en la caracterización de las relaciones financieras y tributarias provincias-municipios vigentes en las 23 provincias que componen nuestro federalismo.

III. Federalismo fiscal en Argentina. Estado de situación

El federalismo fiscal permite estudiar el modo en el que los diferentes niveles del Estado reparten competencias, funciones y recursos tributarios para llevar adelante las tareas y actividades que son propias y naturales a cada uno de ellos. De dicha descripción deviene como natural el análisis de las normas e instrumentos que determinan el reparto de recursos, pero también de competencias y funciones, entre los diferentes niveles estatales, así como la existencia de una adecuada correspondencia fiscal entre el binomio recursos otorgados / gastos ocasionados.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, el federalismo fiscal se ocupa de cómo hay que distribuir (análisis normativo) y cómo se distribuyen (análisis positivo) las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno. El tema reviste una importancia económica-financiera, pues los arreglos que existen pueden afectar la eficiencia con la cual la gestión estatal es realizada; pero también tiene trascendencia política, pues los arreglos particulares pueden implicar altos grados de concentración del poder en el gobierno central o, en la alternativa opuesta, comunidades locales con elevados grados de autonomía y participación política (Teijeiro, 2009).

Según Watts (2006), el reconocimiento de fuentes de financiación y recaudación a cada nivel de gobierno dentro de una federación es importante por dos razones fundamentales: primero, porque estos recursos facilitan o limitan el ejercicio por parte de los gobiernos de las responsabilidades legislativas y ejecutivas que les han sido asignadas constitucionalmente; y en segundo término, porque las competencias fiscales y de gasto son instrumentos importantes que inciden y contribuyen a regular la economía.

Argentina cuenta con un acuerdo fiscal federal nacido de la reforma constitucional del año 1994 en donde se distribuyen las competencias tributarias entre la Nación y las provincias (Artículo 75, incisos 1) y 2)). A partir de la distribución de los títulos competenciales en la

materia, se establece en primer lugar, de manera permanente, exclusiva y excluyente la facultad de la Nación para dictar y recaudar los impuestos aduaneros (o derechos de importación y exportación), los cuales no integran la masa coparticipable a distribuir en el régimen de coparticipación federal a las restantes provincias. En segundo lugar, se determina la concurrencia permanente entre Nación y provincias para el dictado de tributos indirectos (facultad que resulta menguada o limitada en la práctica para las provincias a partir de las limitaciones contenidas en la ley de coparticipación federal) y, en tercer lugar, se prevé la concurrencia excepcional, en los términos del inciso 2) del artículo 75³, para el dictado de tributos directos por parte de la Nación y de las provincias. Concurrencia que lejos de ser excepcional y ser ejercida por la Nación en los términos y condiciones previstas en la constitución, en la práctica, ha dado lugar a una inversión absoluta de la regla, de manera sostenida e ininterrumpida en el tiempo.

Dicho acuerdo fiscal, debería estar asentado en una ley convenio aprobada por el Congreso de la Nación, por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que garantice una distribución de recursos en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno implicado, contemplando criterios objetivos de reparto. A más de dos décadas de aquella reforma, dicha ley convenio no ha sido tratada y aprobada, y en su lugar, continúa rigiendo una vieja norma que data del año 1988.

Como explicación plausible a dicha inadmisibles mora en legislar una ley convenio con tales características, podemos mencionar aquella que sostiene que la cláusula prevista en el artículo 75, inciso 2) de la Constitución es de (cuasi) imposible cumplimiento, dado que exige para la sanción de la misma, no sólo la aprobación de la ley con una mayoría agravada por ambas cámaras, sino también la adhesión unánime de las 23 Legislaturas Provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La sanción de una norma en donde algunos ganan y otros pierden, unos se fortalecen y otros resignan una posición privilegiada, forman parte de una cultura política cooperativa y abierta al diálogo que hoy nos es ajena, y nos exige cierta cautela a la hora de abordar posibles cauces de solución para este intrincado problema (Bernal, 2018).

Dicha omisión constitucional del Congreso y de sucesivos gobiernos de poner en marcha el dispositivo institucional sancionado en 1994, provoca innumerables distorsiones al sistema de reparto de competencias tributarias y de recursos financieros, en donde recurrentemente las provincias han sucumbido al mayor poder de fuego negociador del gobierno federal.

Poco a poco el federalismo argentino se ha tornado un juego de poder sin reglas formales estables. En su lugar proliferaron una serie de acuerdos parciales entre la Nación y las provincias, generados casi todos ellos en contextos de crisis económicas (recurrentes) que ha vivido y vive el país. Derecho intrafederal⁴ es el nombre que la propia CSJN ha brindado

³ Excepcionalidad que viene dada por la exigencia de que dicha facultad sea ejercida por un tiempo determinado, por razones de defensa, seguridad común, y bienestar general, dando como resultado contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.

⁴ La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina utiliza por primera vez este término en el fallo "Transportes Automotores Chevallier S.A. c/ Provincia de Buenos Aires" (20/08/1991 - Fallos 314:862).

a esta nueva categoría jurídica derivada de los acuerdos entre la Nación y las provincias⁵, siendo tan polémicos sus alcances como su propio encuadre normativo como derecho federal o derecho público de las provincias (Bernal y Pucheta, 2018).

En este hilo de situaciones se ha visto sustantivamente favorecido el gobierno nacional ya que, desafiando la tendencia global hacia la descentralización, ha ido paulatinamente concentrando recursos y compensando las asimetrías, en muchos casos de manera discrecional.

Según Rezk (2011), la vigencia de hecho de este Régimen de Coparticipación de Impuestos concentró el poder fiscal en manos del gobierno nacional, que es responsable por la recaudación de aproximadamente el 80% de los recursos fiscales totales; paralelamente, la profundización del proceso de descentralización de servicios hacia las provincias, desde los noventa, transformó a éstas en responsables de ejecutar el 50% o más del gasto total por provisión de bienes y servicios⁶. El resultado de la asimetría observada

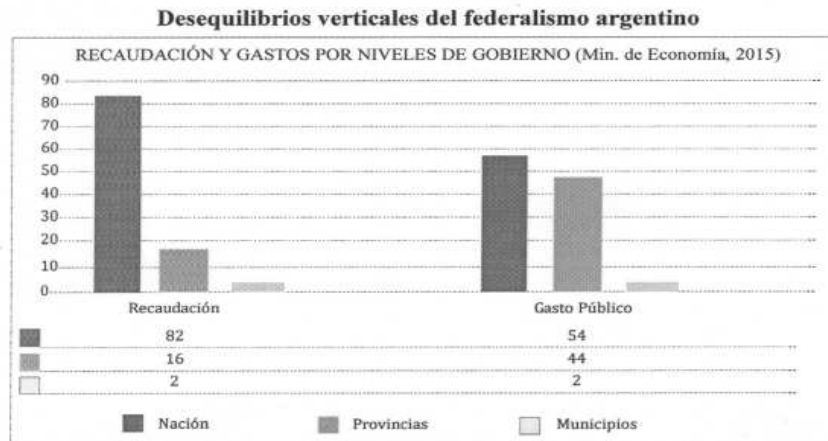


Gráfico 1. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación (2015)

⁵ Componen la categoría del denominado derecho *intrafederal* el Acuerdo Multilateral de 1977, la Ley de Coparticipación 23548/88, el Acuerdo Fiscal Federal (1992), el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993), el Compromiso Federal (1999), el Compromiso por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (2000), las leyes de emergencia que por años ha sancionado el Congreso de la Nación en base a competencias legislativas delegadas (Artículo 76 C.N.) y los acuerdos multilaterales del año 2016, luego de los fallos San Luis, Santa Fe y Córdoba de la CSJN de finales del 2015, en los que se ordena al gobierno federal la devolución de fondos de asignación específicas indebidamente detraídos a dichas provincias.

⁶ La aplicación del principio de subsidiaridad del Estado Nacional, por el cual la Nación dejó de administrar todo aquello que podía serlo por las provincias o municipios, tendiendo a la descentralización de los servicios

entre la descentralización de gastos y la recaudación de ingresos generó así un importante desequilibrio vertical que, además de los recursos por coparticipación, requirió el envío por parte del gobierno nacional de un conjunto de transferencias, tanto de libre disponibilidad como condicionadas.

Si bien es cierto que un equilibrio perfecto entre recaudación y gastos por niveles de gobierno es imposible, y en cierto modo ni siquiera deseable, ya que los excedentes a favor del gobierno nacional permiten llevar adelante políticas compensatorias con los socios menos favorecidos; tamaño desbalance por niveles existe en el caso argentino, como muestra el siguiente gráfico, que condiciona las características autonómicas de los gobiernos subnacionales, y los vuelve fuertemente dependientes de las transferencias verticales.

El gráfico 1 pone en evidencia no solamente el enorme desequilibrio entre recaudación y gastos entre los gobiernos nacional y provinciales, sino que también desnuda la virtual desaparición del Estado municipal de la agenda federal de gobierno, ya que en dicho nivel se recauda y ejecuta un exiguo 2% del gasto público, menos de un cuarto de los recursos con los que contaban hace dos décadas.

Si bien la tendencia centralizadora tiende a un reequilibrio a partir de los fallos de la CSJN de 2015, en beneficio de las provincias que adhirió al acuerdo propuesto por el gobierno federal (con excepción de la provincia de La Pampa), esta recomposición de ingresos aún no se ha derramado desde los gobiernos provinciales a los municipales en la mayoría de los casos, demostrando las provincias cierta tendencia a la concentración de recursos similar a la del gobierno nacional, en detrimento de la gestión pública local.

Es por ello, como veremos en el siguiente apartado, que la autonomía municipal se torna enunciativa cuando el continuo drenaje de recursos hacia los niveles superiores de gobierno ha restringido la actividad gubernamental municipal a mínimos nunca vistos en el país, incluso cuando se debatía el carácter autónomo o autárquico de las administraciones locales.

Por todo esto es que creemos relevante analizar, de manera comparada, el tipo de autonomía municipal existente en cada provincia argentina, los alcances, límites y contenidos de la distribución de competencias en materia tributaria y de gasto público en el eje

públicos, o a su prestación por privados, se puso en práctica gradualmente desde 1978, año en que se transfirieron de la Nación a las provincias establecimientos de enseñanza preescolar y primaria y de salud. La ola más importante tuvo lugar hacia 1992, cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, aunque las transferencias se efectivizaron de forma no recomendable, dado que no contaron con el correspondiente financiamiento total ni tampoco se establecieron los procedimientos de coordinación interjurisdiccional adecuados. REZK, Ernesto - PEDRAJA CHAPARRO, Francisco - SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*, Edicon, Buenos Aires, 2011.

provincias-municipios y el grado de institucionalidad / informalidad con que cuentan los diálogos técnicos y los acuerdos interjurisdiccionales que se llevan a cabo.

IV. Las relaciones financieras y tributarias provincia-municipios en el federalismo subnacional argentino

Como se dijo, el federalismo argentino cuenta -desde 1994 a la fecha- con cuatro niveles de gobierno autónomo y con un renovado esquema de distribución de competencias. Sin embargo, este diseño estatal multinivel carece aún de dispositivos institucionales que garanticen una adecuada intergubernamentalidad.

La escasa densidad institucional de RIGs relevada en el eje Nación-provincias se profundiza cuando se analiza el vínculo entre los gobiernos provinciales y municipales.

Si algo caracteriza a las provincias, como unidades constitutivas del federalismo argentino, es su heterogeneidad (tamaño, población, desarrollo económico, humano, recursos naturales, etc.). Por ello, en este trabajo se intenta describir y analizar las relaciones intergubernamentales existentes entre Estados provinciales asimétricos, y con múltiples y disímiles modalidades de organización del gobierno municipal.

En dicho sentido, hemos considerado oportuno el abordaje de las siguientes dimensiones analíticas:

- a) Tipo y nivel de reconocimiento de la autonomía municipal en las Constituciones Provinciales;
- b) Características de los mecanismos de coordinación fiscal existentes en las leyes orgánicas municipales y de coparticipación en cada provincia;
- c) Porcentaje de recursos coparticipables, como indicador del grado de autonomía con que cuentan los municipios; y
- d) Características y relevancia de las oficinas técnicas del gobierno provincial destinadas a coordinar políticas con los gobiernos locales.

De la mano de un análisis de estos dispositivos normativos y del tipo de institucionalización de las relaciones interjurisdiccionales provincia-municipios en el conjunto de las provincias, intentaremos determinar si la heterogeneidad es el elemento definitorio de dicha articulación gubernamental, si en los casos relevados prima la institucionalización o la informalidad y las negociaciones personalizadas entre las partes, y si ello condiciona las posibilidades de negociación por parte del eslabón más débil, las instancias locales de gobierno.

IV.1. Tipo y nivel de reconocimiento de la autonomía municipal en las Constituciones Provinciales

El debate sobre el carácter autónomo, o meramente autárquico de los municipios es de vieja data, remontándose al texto de la Constitución de 1853, en donde se reconoce el régimen municipal de gobierno, sin profundizar acerca de sus alcances y límites.

Con posterioridad, hubo décadas de disputas y tensiones sobre el tema, mediadas por una jurisprudencia de la CSJN refractaria al reconocimiento autonómico. Será desde el constitucionalismo provincial, y especialmente a partir de 1986, en donde numerosas reformas a las constituciones provinciales receptan la autonomía municipal.

En 1989, la CSJN da un giro a su jurisprudencia con el fallo "Rivademar"⁷, en donde analiza comparativamente las similitudes y diferencias entre los entes autárquicos y los municipios, dando reconocimiento al fenómeno autonómico local.

La Convención constituyente de 1994 recepta de manera definitiva el instituto, en una fórmula muy amplia que abarca las dimensiones institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras, dejando a las provincias la potestad de reglar su alcance y contenido. Esta última definición constitucional ha abierto la puerta a un heterogéneo reconocimiento y delimitación de la autonomía municipal (en sus modalidades plena o semiplena), mientras que relevantes distritos ni siquiera han incorporado el instituto.

De las 23 provincias del país, 20 reconocen la autonomía municipal en sus constituciones. De ellas, 17 han optado por un modelo de reconocimiento pleno de la autonomía municipal, difiriendo en matices con respecto al alcance y posibilidades de dicha figura. Otras 3 provincias (Salta, Neuquén y Chubut), en cambio, han adoptado un formato de autonomía semiplena o limitada, en donde la dimensión institucional de la autonomía se ve afectada por recortes, entre ellos, que las Cartas Orgánicas municipales deban ser aprobadas por las legislaturas provinciales. Finalmente, 3 distritos muy importantes (Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires) no han actualizado sus constituciones provinciales por diferentes factores de política doméstica.

Modelo de autonomía municipal reconocido constitucionalmente	Provincias comprendidas	% Población nacional
Autonomía plena	Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, San Luis, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego	35,91%
Autonomía semi plena	Chubut, Neuquén y Salta	5,67%
Ausencia de reconocimiento	Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe	51,22%

Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población del año 2010

Por las fuertes asimetrías de tamaño y población existentes entre los diferentes Estados provinciales, la mora de estas últimas tres provincias en incorporar la autonomía municipal es por demás significativa en el estudio del fenómeno autonómico, en la medida en que en

⁷ CSJN "Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario", 21/03/1989, LA LEY 1989-C, 49.

estos 3 distritos residen el 51,22% de la población del país. En los 17 que adoptan la autonomía municipal plena reside el 35,91% de los habitantes, en los 3 con autonomía semi plena un exiguo 5,67%, mientras que el 7,2% restante reside en la Capital Federal, distrito con atribuciones autonómicas específicas y diferenciadas.

Es decir que más de la mitad de los habitantes del país reside en distritos en donde la autonomía municipal no rige de manera plena y efectiva, siendo la Provincia de Buenos Aires, por su magnitud, un factor fuertemente distorsivo a la hora del análisis de nuestro objeto de estudio.

IV.2. Características de los mecanismos de coordinación fiscal existentes en las constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales y de coparticipación en cada provincia

A los fines de aproximarnos al estudio, análisis y caracterización de los mecanismos de coordinación entre provincias y municipios desde una dimensión fiscal, resulta imprescindible indagar acerca de los principales rasgos del diseño institucional en el cual se enmarcan las diferentes relaciones y vínculos intergubernamentales.

De acuerdo con lo desarrollado en el apartado anterior, el reconocimiento constitucional por parte de las provincias de una autonomía municipal en las dimensiones política, administrativa, institucional y económica-financiera constituye el puntapié inicial, para gestar vínculos intergubernamentales que no se tornen asimétricos, precarios e inestables. No obstante, el mero reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y de sus diferentes dimensiones, no alcanza, siendo necesario dotarlo de contenido.

El municipio para poder desenvolverse con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, atribuciones competencias y fines requiere del ejercicio de su poder o potestad tributaria, entendida como aquella facultad inherente al Estado para crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Como punto de partida para lograr una caracterización de los mecanismos intergubernamentales de coordinación fiscal en el federalismo subnacional, incorporamos al análisis una serie de aspectos que nos permiten contextualizar y comprender tales vínculos. En primer lugar, relevamos la distribución de títulos competenciales en materia tributaria entre provincias y municipios efectuada en las constituciones provinciales y leyes orgánicas municipales vigentes. En segundo lugar, examinamos en los textos constitucionales la existencia de lineamientos concretos y previsiones destinados a regular las relaciones intergubernamentales en materia económica-financiera, a partir del establecimiento de determinadas condiciones y exigencias que hacen al diseño institucional y que brindan un marco desde el cual operan los vínculos.

Esas primeras dimensiones de análisis nos permiten contextualizar y conocer las particularidades, alcances, limitaciones y contenidos de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal y principalmente, de los mecanismos de coordinación en la misma.

Del relevamiento surge que, de las 23 provincias argentinas, en 3 de ellas (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe), directamente no existe un reconocimiento constitucional de la potestad tributaria local, situación que coexiste con una ausencia de reconocimiento constitucional de la autonomía municipal. En el caso de la constitución provincial de Buenos Aires se establece que los títulos tributarios de los gobiernos locales serán definidos por otra ley, y a su vez, se fija una limitación o exigencia adicional para la creación o aumento de los recursos tributarios por parte de los consejos deliberantes de los gobiernos locales. Por su parte, la ley orgánica de municipios sólo reconoce como título tributario dos categorías o especies tributarias (tasas y contribuciones especiales), las cuales no constituyen fuentes genuinas de financiamiento precisamente por las notas tipificantes de su naturaleza tributaria. En la Provincia de Santa Fe, se observa una ausencia de reconocimiento expreso a la potestad tributaria local, aunque y de manera genérica, la ley orgánica municipal prevé el dictado de impuestos, tasas y contribuciones especiales compatibles con el régimen tributario provincial y federal. El caso extremo es el de Mendoza, que no sólo desconoce la potestad tributaria local, sino que prohíbe explícitamente en la constitución a sus gobiernos locales legislar en materia impositiva (artículo 199, inciso 6) y en ley orgánica municipal establece la prohibición de dictar impuestos, quedando habilitados los municipios al dictado de tasas y contribuciones especiales por servicios efectivamente prestados.

Continuando con el análisis de las provincias en cuyas constituciones provinciales se reconoce expresamente la autonomía municipal, y en relación a la distribución de competencias tributarias, identificamos diversos panoramas: por un lado, aquellas en las que su constitución provincial menciona las categorías tributarias que integran el título competencial municipal de manera genérica, es decir aludiendo a impuestos, tasas y contribuciones especiales o expresiones análogas pero sin explicitar cuáles (Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego); por otro lado, aquellas que además de la expresión genérica (impuestos, tasas y contribuciones) establecen en su articulado alguna mención a un impuesto específico, (por ejemplo el dictado del impuesto inmobiliario, del automotor, o incluso de ambos, o bien la recaudación total o un porcentaje de recaudación de estos). Tal es el caso, de las provincias de Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santa Cruz y Tucumán. Y por último se identificó un caso en donde no se mencionan las categorías o especies tributarias que pueden dictar los municipios en la órbita de su jurisdicción, aunque el reconocimiento de la potestad tributaria surja del articulado (La Rioja).

En el caso de la distribución de competencias efectuadas en las leyes orgánicas municipales observamos algo similar. En algunos casos, sólo refieren de manera genérica las especies o categorías tributarias (Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Río Negro y Santa Cruz). En otros casos, la norma avanza: a) efectuando una definición más detallada de la materia imponible de los municipios (Catamarca, Chaco, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero); b) haciendo mención al impuesto inmobiliario, al impuesto al automotor o a ambos, o definiendo algún porcentaje de recaudación de aquellos (Chubut, Corrientes, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Tucumán); y c) estableciendo alguna limitación o exigencia adicional para el ejercicio de la potestad tributaria local en cuanto al proceso de sanción de las ordenanzas impositivas. Bajo este último apartado

encontramos aquellas provincias que exigen para su sanción el voto de una mayoría absoluta de los miembros (Misiones, Tierra del Fuego, La Pampa –la cual además exige la conformidad del poder ejecutivo local–). Por último, mencionamos el caso de Formosa que dispone que la iniciativa de ordenanzas impositivas corresponde exclusivamente al departamento ejecutivo (Artículo 80) en clara vulneración del principio de legalidad que rige en materia impositiva y de raigambre constitucional.

En cuanto a la existencia de lineamientos concretos y previsiones destinados a regular las relaciones intergubernamentales en la materia económica-financiera en las constituciones provinciales, se reconoce un panorama igualmente heterogéneo.

Por un lado, identificamos disposiciones tendientes a garantizar la participación de los municipios en los regímenes o leyes de coparticipación provinciales; disposiciones que operan como un marco que posibilita la celebración de acuerdos o convenios para coordinar la política fiscal; disposiciones que establecen la creación de algún fondo para atender necesidades locales concretas o contrarrestar situaciones de inequidad o desequilibrio entre los diferentes gobiernos locales al interior de alguna provincia en particular, e incluso, algunos casos en donde no se prevé en la materia disposiciones de ninguna índole.

Entre las constituciones que no receptan lineamientos de ningún tipo encontramos el caso de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Catamarca, que dejan librada la regulación de mecanismos de coparticipación y distribución de recursos a las leyes orgánicas municipales y leyes de coparticipación provincial específicas.

Entre las constituciones que receptan o fijan algún lineamiento encontramos diversos matices que reflejan necesariamente tomas de posición en cuanto a la forma en que se conciben los vínculos intergubernamentales. Así, tenemos provincias que solo mencionan la necesidad de establecer una ley o régimen de coparticipación (Chaco, Chubut, La Pampa, Salta), provincias que ponen el acento en el modo de efectuarse la distribución de los recursos: a) atendiendo a las competencias, funciones y servicios (Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero); b) fijando un monto de distribución primaria mínimo (Corrientes y Santiago del Estero); c) estableciendo particularidades en cuanto a la forma y el tiempo de percepción de los recursos (Jujuy, La Pampa, Misiones, Tucumán); y d) destacando particularidades que deberán ser tenidas en cuenta posteriormente en los criterios de reparto (San Juan y San Luis).

Otro aspecto relevante para destacar en esta línea es el acento que ponen algunas constituciones provinciales en que estas leyes o regímenes de coparticipación de recursos surjan o se enmarquen en un convenio o acuerdo concertado entre la provincia y los municipios (Córdoba, Corrientes, Jujuy, Neuquén y Río Negro). Y en el sentido opuesto, ubicamos el caso de la provincia de Formosa, donde sólo prevé como atribución del poder legislativo el establecimiento de la participación de los municipios en los regímenes de coparticipación.

Este panorama, aunque no constituye un diagnóstico definitivo de las relaciones intergubernamentales que en lo fáctico llevan a cabo las provincias y municipios, si constituye el marco institucional a partir del cual –con un mayor o menor grado de discrecionalidad,

según la calidad y tipo de las provisiones– los vínculos intergubernamentales se desenvuelven en materia fiscal.

Por último, y a partir del relevamiento efectuado en las leyes orgánicas municipales y leyes de coparticipación, identificamos escasos supuestos en donde se institucionaliza alguna instancia o mecanismo de coordinación en la materia fiscal. En el caso de Catamarca, se crea a partir de la ley de coparticipación provincial la Comisión de Participación Municipal, la que verifica la determinación de las asignaciones y distribuciones, las liquidaciones y transferencias, controla la información y rendición de cuentas, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y propone las medidas que considere conducentes para la aplicación de la ley y del régimen municipal. La ley de coparticipación de San Luis prevé una Comisión Fiscal Provincial que debe coordinar las pautas presupuestarias con los municipios, las ordenanzas tributarias municipales, las tareas de fiscalización tributaria y cualquier otra función de coordinación financiera y fiscal.

En el extremo, destacamos dos instancias en donde, lejos de promover la coordinación intergubernamental, se excluye del ámbito de participación a los gobiernos locales. Tal es el caso de la Rioja, cuya ley de coparticipación instituye la Comisión de Trabajo para la fiscalización y seguimiento de los recursos a recaudar y coparticipar, sin prever la participación de ninguna autoridad municipal; y el caso de Río Negro con la Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje, que entiende en todo lo atinente a la distribución secundaria de regalías y que entre sus funciones nuclea la posibilidad de incluir o excluir Municipios del listado de municipios productores que reciben un 35% en la distribución secundaria de regalías hidrocarburíferas.

A modo de cierre del apartado, podemos concluir que son nítidamente escasas e insuficientes las instancias de coordinación de relaciones intergubernamentales en materia fiscal entre provincias y municipios, lo que contribuye significativamente al deterioro y a la precariedad de los vínculos intergubernamentales, y conduce a vehicular tales relaciones por mecanismos predominantemente informales o discrecionales.

IV.3. Porcentaje de recursos coparticipables, como indicador del grado de autonomía con que cuentan los municipios

Nos parece de interés incorporar al análisis el porcentaje que los gobiernos provinciales destinan a sus municipios de los recursos que les transfiere la Nación en base al régimen de coparticipación federal vigente previsto por la Ley 23548/88. Si bien cada provincia coparticipa de manera diferente sus tributos provinciales -con mayores o menores grados de desconcentración-, este porcentaje de la coparticipación federal nos permite percibir claramente la heterogeneidad del sistema y las asimetrías existentes entre las diferentes jurisdicciones.

Las importantes diferencias porcentuales deben ser entendidas como condicionantes a la hora de analizar el grado de dependencia o de autosuficiencia financiera de los gobiernos municipales, y como una limitación para el desarrollo de sus capacidades autonómicas y diálogos técnicos equilibrados entre ambas burocracias.

Provincia	Porcentaje coparticipable	Provincia	Porcentaje coparticipable
Buenos Aires	16,14%	Misiones	12%
Catamarca	25%	Neuquén	15%
Chaco	15,5%	Río Negro	10%
Chubut	10%	Salta	15%
Córdoba	20%	San Juan	14,5%
Corrientes	19%	San Luis	Variable Actual 8%
Entre Ríos	Variable 15,32%	Santa Cruz	11%
Formosa	12%	Santa Fe	Variable Actual 14%
Jujuy	17%	Santiago del Estero	15%
La Pampa	11%	Tierra del Fuego	25%
La Rioja	15%	Tucumán	16,5%
Mendoza	18,8%	Promedio nacional	15,25%

Gráfico 3. Fuente: Elaboración propia (junio de 2019)

De los datos comparativos relevados se puede comprobar que existen fuertes diferencias entre las provincias que menos recursos de la coparticipación federal distribuyen a sus municipios (San Luis, Chubut, La Pampa, Santa Cruz) y las que más recursos disponen a tal efecto (Catamarca, Tierra del Fuego, Córdoba, Mendoza). La brecha llega a alcanzar una relación de 3 a 1 en los casos extremos, desnudando fuertes disparidades que impactan en los niveles de autonomía local y configuran un límite a la viabilidad financiera de los Estados municipales, constreñidos a convivir con la tensión existente entre la demanda de servicios por parte de la ciudadanía y la estrechez de recursos. El promedio obtenido de un 15,25%, por su parte, parece acotado teniendo en cuenta las crecientes demandas de bienes y servicios públicos existentes a nivel municipal.

Debe añadirse que muchas provincias tienden a compensar o disminuir dichos porcentajes en base a criterios propios de distribución de las competencias tributarias entre cada nivel de gobierno, y a las alícuotas de los tributos existentes que se coparticipan entre ambos. Allí la heterogeneidad es aún más amplia, aunque su detalle exceda los alcances de este trabajo.

Finalmente, otro dato de real interés es que, a partir de 2018, el conjunto de las provincias argentinas cuenta con una ley de coparticipación, o con un régimen constitucional de distribución de recursos y alícuotas de los tributos coparticipables. El ciclo se cierra con las recientes sanciones de leyes convenios por parte de las provincias de La Rioja y San Juan, siendo el mismo un indicador de calidad institucional que el gobierno federal y las provincias no pueden imitar con la sanción de una nueva ley convenio en base al Artículo, 75, inciso 2) de la Constitución Nacional.

IV.4. Características y relevancia de las oficinas técnicas del gobierno provincial destinadas a coordinar políticas con los gobiernos locales

A partir de una última dimensión de análisis se busca identificar en la gestión provincial la existencia, y en su caso, jerarquía de los espacios institucionales destinados a fomentar y desarrollar el vínculo entre el gobierno provincial y sus municipios y, por último, establecer si en ellos se identifican mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental, o de lo contrario, si las políticas son definidas y planificadas desde el gobierno provincial, sin la participación de los gobiernos locales.

A los fines de dar respuesta a ese interrogante se llevó a cabo, por un lado, un relevamiento⁸ de los sitios web oficiales del conjunto de los gobiernos provinciales y, por el otro, de las diferentes leyes orgánicas de gobierno. El relevamiento aporta datos de mucho interés, aunque en algunas provincias el acceso a la información pública disponible es escaso y/o de baja calidad.

Ninguna de las provincias argentinas ha considerado otorgar rango ministerial a la tarea de coordinación de políticas con el nivel municipal de gobierno, siendo éste un dato revelador.

Un conjunto de provincias ha brindado una jerarquía prioritaria a la problemática, disponiendo para la tarea de Secretarías de Estado (Chaco, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Misiones, Salta, Santa Fe y Tucumán) o de Subsecretarías (Buenos Aires, Catamarca, Chubut y Mendoza), generalmente denominadas de asuntos municipales, o similares. Otras provincias cuentan con oficinas de menor jerarquía abocadas a la problemática, tales como Direcciones Generales (Entre Ríos y La Rioja), Direcciones (Río Negro, Santiago del Estero y Formosa) o Coordinaciones (Neuquén). Finalmente, San Luis dispone de un Programa de Coordinación, mientras que un conjunto de provincias ni siquiera cuentan en sus organigramas con oficinas técnicas de vinculación con sus municipios (La Pampa, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

El análisis de las características de estas dependencias, los programas que ejecutan o las capacidades institucionales existentes en ellas exceden las posibilidades de este trabajo. No obstante, de un exhaustivo relevamiento identificamos solamente 5 provincias que cuentan con espacios de coordinación intergubernamental en materia fiscal en donde los municipios participan en la deliberación y la toma de decisiones (Córdoba, Misiones, Santa Fe, Catamarca y Chubut).

Córdoba cuenta con dos interesantes experiencias de articulación intergubernamental con la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y la Unidad de Trabajo Provincia-Comunidades Regionales, espacios en donde participan representantes del gobierno provincial e intendentes, y que han servido como ámbitos de planificación de programas y de debate de propuestas que posteriormente tomaron trámite legislativo. Misiones tiene un Programa de Relación Fiscal con los Municipios en sede del Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos. Santa Fe dispone de una Comisión Provincial de Coordinación Fiscal

⁸ Últimas fechas de consulta a los sitios web entre el 8 y el 11 de junio de 2019.

creada por Decreto Provincial 1477/2008. Catamarca cuenta en su Subsecretaría de Asuntos Municipales con una Comisión de Participación Municipal de conformación mixta que gestiona los Fondos de Desarrollo y de Emergencia Municipal. Finalmente, Chubut tiene un Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal (lo componen el Ministro de Economía y los Secretarios de Economía municipales), creado por la Ley 5257.

La mayoría de estos espacios nacen de la mano de los acuerdos fiscales multilaterales Nación-provincias a los que las mismas han adherido, y se centran en los compromisos de responsabilidad fiscal y saneamiento de deudas, más que en la coordinación fiscal y tributaria propiamente dicha, configurando de todos modos interesantes y novedosas instancias de coordinación intergubernamental en el federalismo argentino.

Estas escasas experiencias ponen en evidencia la baja relevancia que se brinda a la problemática en los gobiernos provinciales, y cómo la decisión técnica mayoritariamente excluye a los actores territoriales de mayor proximidad.

V. Consideraciones finales

Habiendo analizado diferentes variables que inciden en la coordinación intergubernamental entre provincias y municipios en el federalismo fiscal argentino, procedemos a presentar algunas consideraciones finales de tipo parcial y provisorio, ya que adelantamos que este documento es parte del trabajo de un equipo de investigación, y que el carácter del mismo es de tipo exploratorio.

Sin embargo, creemos que se han abordado en profundidad las 4 dimensiones analíticas propuestas, y que de ellas se han obtenido datos que permiten validar algunas ideas acerca de las características principales de las RIGs provincia-municipios en su dimensión fiscal, y su estado de desarrollo al presente.

En primer lugar, si concebimos a la autonomía municipal como un requisito previo y necesario para el desarrollo de vínculos interjurisdiccionales consistentes, todavía tenemos una enorme deuda pendiente de armonizar las constituciones provinciales al mandato de la Constitución Nacional, sobre todo en distritos de máxima relevancia poblacional y política como son Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires. También es un debate a transitar la definición de los alcances y límites de la autonomía municipal, potestad en manos de las provincias, ya que la viabilidad financiera de los mismos es necesaria para construir un federalismo de bases sólidas.

En segundo lugar, y vinculado a los alcances y contenidos de la autonomía municipal, un aspecto a considerar son las amplias limitaciones al ejercicio de la potestad tributaria local que subsisten en nuestro federalismo subnacional en la actualidad. A la par de ello, y de un modo preocupante, destacamos la carencia de instancias y mecanismos de coordinación de relaciones intergubernamentales en materia fiscal entre provincias y municipios, lo que contribuye significativamente a la precariedad de los vínculos intergubernamentales, y conduce a vehiculizar tales relaciones por mecanismos informales y discrecionales.

Un tercer elemento a considerar es la fuerte asimetría de los porcentajes de recursos federales que las provincias distribuyen a sus municipios, siendo esta disparidad muy significativa entre aquellas jurisdicciones que más y menos recursos destinan a la gestión municipal, como se analiza en el punto IV.2. A ello se añade otra diferencia considerable con respecto a las competencias tributarias que las constituciones provinciales reconocen a los gobiernos locales, y las alícuotas de los tributos provinciales que se coparticipan.

Finalmente, existen en nuestro país escasísimas instancias de coordinación en materia fiscal con participación mixta provincial-municipal. Las cinco excepciones identificadas fueron reseñadas en el punto IV.4, justificando nuestra hipótesis acerca de una baja densidad de RIGs institucionalizadas y, en consecuencia, una fuerte primacía de la toma de decisiones en ámbitos del gobierno provincial (Ejecutivo y Legislativo).

Otro dato de interés emergente se vincula con las características de las oficinas provinciales dedicadas a la coordinación de políticas con los municipios. En muchas provincias no existen como tales, siendo dichas funciones subsumidas por otras dependencias. En otras, son oficinas de menor relevancia, y solamente algunas provincias jerarquizan las mismas con un rango de Secretaría de Estado o similar. Esto también desnuda los condicionamientos para un diálogo técnico calificado entre las burocracias provinciales y municipales, el que seguramente se caracterizará por las asimetrías de las capacidades institucionales y de negociación.

El conjunto de estos factores hace que las decisiones en materia fiscal se efectúen dentro de los poderes Ejecutivo o Legislativo provinciales, según corresponda, y que los municipios generalmente no formen parte del proceso de construcción de la política. Junto con ello, la ausencia de instancias formales de deliberación común entre burocracias especializadas hace que los vínculos se vuelvan personalizados e informales, entre gobernadores e intendentes, o entre funcionarios de ambos niveles gubernamentales. Dicha situación de informalidad genera una posición de debilidad intrínseca de los gobiernos locales en la que transitan las relaciones provincia-municipios en la mayor parte de las jurisdicciones del federalismo argentino.

La decisión metodológica de comparar el conjunto de las provincias genera la dificultad de profundizar en experiencias o casos particulares, dado el volumen de información que ello conlleva. No obstante, los elementos obtenidos permiten corroborar nuestra afirmación apriorística acerca del escaso volumen de las RIGs provincia-municipios en el país, la heterogeneidad de los casos, las fuertes asimetrías materiales y simbólicas que las caracterizan y, frente a ello, la primacía de vínculos informales y negociaciones personalizadas entre gobernadores e intendentes, donde estas asimetrías quedan al descubierto.

Aun evitando generalizar, creemos que es preciso avanzar en la consolidación de las RIGs en nuestro federalismo subnacional como condición necesaria de su fortalecimiento institucional. La agenda prioritaria del federalismo argentino exige la existencia normativa de un acuerdo fiscal federal, y de la mano de ello, una multiplicación de las instancias de coordinación y articulación de políticas multinivel en los términos propuestos por la Constitución federal.

VI. Bibliografía

- ASTARITA, M. - BONIFACIO, S. - DEL COGLIANO, N. (2012) "Relaciones intergubernamentales (RIGS) en la administración pública Argentina", en ABAL MEDINA, J. M. - CAO, H. *Manual de la nueva administración pública argentina*, Editorial Ariel, Buenos Aires, Argentina.
- BERNAL, M. (2015) "Federalismo, Relaciones Intergubernamentales y Gobierno Multinivel en Argentina a veinte años de la reforma constitucional de 1994", en BERNAL, M. - PIZZOLO, C. - ROSSETTI, A. (Coords.), *¡Que veinte años no es nada! Un análisis crítico de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- BERNAL, M. - PUCHETA, N. (2017) "Implicaciones institucionales, políticas y financieras de la ausencia de un Pacto Fiscal en el federalismo argentino", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº 36, <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/9349>
- BERNAL, M. (2018) "El federalismo argentino: Entre lo viejo que no termina de regir y lo nuevo que no termina de nacer", en: BERNAL, M. - PIZZOLO, C. (Editores), *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Ed. Astrea y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- ESCOLAR, M. (2011) "Relaciones intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino", Trabajo presentado en el *Xº Congreso Argentino de Ciencia Política: Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global. Tensiones y desafíos para el análisis político*, SAAP y Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.
- FRIEDRICH, C. J. (1968) *Trends of federalism in theory and practice*, Pall Mall, Londres.
- JORDANA, J. (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los Casos de Argentina y Bolivia*, Documentos de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- PONTIFES MARTÍNEZ, A. (2002) "Relaciones Intergubernamentales", en *Gaceta Mexicana de Administración*, UNAM, México.
- REZK, E. - PADRAJA CHAPARRO, F. - SUÁREZ PANDIELLO, J. (Eds.) (2011) *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*, Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- TEIJEIRO, M. (2009) "El federalismo fiscal", Disertación ante el Instituto de Ética y Política Económica de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina, Buenos Aires, mes de diciembre. p. 3. <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>
- WATSS, R. (2006) *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Barcelona, España.