

Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales

Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México*

Mabel Manzanal, Ariel García y Federico Villarreal **

Introducción

Este documento tiene su origen en la articulación de dos vertientes de análisis. Una, nuestra investigación: “Problemática institucional y desarrollo rural: el caso de las provincias de Salta, Misiones y Jujuy”. Otra, los resultados del Seminario Internacional: “Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo”.¹ En el mismo fueron presentados estudios sobre procesos de descentralización y su impacto en los sistemas políticos y en los modelos de desarrollo de nueve países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.²

Nuestro interés por indagar acerca de las posibilidades de desarrollo de territorios marginales (con predominio de población rural pobre) implicó conocer el rol de los gobiernos locales en el desarrollo de sus respectivos ámbitos. Y dentro de estas cuestiones, resolvimos investigar las características de la descentralización operada en los años '90; en particular en relación a las transferencias de recursos financieros hacia los gobiernos locales, sea desde el Estado nacional y/o provincial.

En nuestra investigación estudiamos procesos de organización territorial localizados en ámbitos regionales, en zonas carenciadas y marginadas, tanto respecto a la región de mayor desarrollo relativo (pampeana) como de las zonas más favorecidas de sus propias provincias (Jujuy, Misiones, Salta). En estos contextos socioeconómicos, la atención de los Estados nacionales y provinciales hacia los mismos y la mayor o menor transferencias de recursos desde la Nación o desde las provincias, constituyen aspectos centrales y decisivos para habilitar un desarrollo socialmente inclusivo e integrador en términos culturales, sociales, económicos y políticos. En estos territorios, como en muchos otros de Argentina, se asienta población de escasos recursos, que se ha venido empobreciendo a lo largo de sucesivas crisis. Y en ellos, la presencia del Estado nacional y/o provincial es escasa: tanto a través de acciones de apoyo (capacitación, asistencia tecnológica) como por los aportes de recursos financieros para el desarrollo local (sean de origen nacional o provincial).

Investigando estas cuestiones, consideramos necesario conocer con mayor detalle las modalidades y características que asumen las transferencias de recursos desde la Nación hacia las provincias y desde éstas hacia los municipios. Y en particular, identificar las particularidades que se gestaron, con el auge de los procesos de

* Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F009, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y en el PIP 5459/05 del CONICET.

** Los autores son miembros del PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales) e investigadores del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA. Mabel Manzanal es Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del CONICET, postmaster@manzan.ba.ar. Ariel García es Licenciado en Geografía -UBA-. Becario Doctoral del CONICET, agarcia@filo.uba.ar. Federico Villarreal es Licenciado en Economía y Administración Agrarias -UBA-. Becario Doctoral del CONICET, fv@agro.uba.ar.

¹ Realizado en Bogotá, Colombia, el 13 y 14 de abril de 2005. Organizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo de GTZ, USAID Colombia y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

² En dicho Seminario presentamos un estudio sobre el caso argentino (Manzanal, 2005).

descentralización de la década de 1990, en relación a los recursos públicos y sus transferencias territoriales.

Desde esta perspectiva, consideramos que un análisis del caso argentino encuadrado en un contexto comparativo con experiencias similares de otros países latinoamericanos es útil, porque profundiza y enriquece el estudio respectivo, permitiendo fundamentar con mayor precisión el diagnóstico y la prognosis del caso argentino. De aquí, que utilizando los resultados del Seminario antes mencionado, decidimos trabajar el caso argentino en forma comparada con dos países de organización federal (Brasil y México) y uno unitario descentralizado (Colombia). Sin desconocer, que el funcionamiento unitario o federal no siempre queda claramente diferenciado a pesar de lo que indican las respectivas constituciones nacionales. Porque América latina ha tenido históricamente un funcionamiento centralizado en los Estado-Nación. Y esto se ha dado tanto en países con una estructura jurídica federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) como unitaria.

Este trabajo comienza destacando antecedentes de los procesos de descentralización en América Latina vinculados con el federalismo y los formas de financiamiento. En el siguiente apartado se presentan aspectos de la discusión teórica referida a la relación entre descentralización y federalismo. A continuación, nos ocupamos de las formas de financiamiento de las entidades y gobiernos subnacionales en sus aspectos generales. Inmediatamente se analiza la información empírica de los países seleccionados, focalizando en Argentina y en las relaciones fiscales entre Nación y entidades subnacionales. Por último se exponen las conclusiones, centradas en el análisis comparado de las respectivas relaciones fiscales.

Antecedentes

En las dos últimas décadas del siglo XX, la descentralización política aparece como un problema y un proceso tanto en Europa como en América Latina. En el viejo continente, distintos países emprendieron reformas políticas cuestionando la tradicional distribución territorial del poder político. España impulsó las autonomías regionales a través de la nueva constitución de 1978. En Francia, Mitterrand propició la democratización y autonomización financiera de gobiernos regionales y locales. En el Reino Unido, Blair inició un proceso de reformas con la finalidad de otorgar una mayor autonomía a Escocia y Gales. En Italia se prolonga el debate sobre una reforma constitucional con carácter federal. Por su parte, Alemania -país de tradición federal- ha tenido que adaptarse para incorporar los länder orientales; y Bélgica ha devenido en un estado constitucionalmente federal (pfr. Castells, 1999: 277) donde deben estar representadas las poblaciones de habla francófona y neerlandesa.

Mientras tanto, en América Latina se replantea el carácter federal o unitario de los países. En los países que adhieren a la primera forma de organización del estado se la reexamina bajo una perspectiva que propicia la descentralización, postulada en los orígenes de las repúblicas (Verduga, 1996; citado en Castells, 1999: 278). Desde un punto de vista general, federalismo y descentralización constituyen una respuesta del Estado a la necesidad de atender la multiplicidad y diversidad de demandas, y de enfrentar el desafío de articular lo general con lo particular en la gestión pública (Álvarez Afonso, 2000: 9). Por otro lado, en estados unitarios se alienta la conformación de regiones que integren varias jurisdicciones subnacionales. Sin embargo, cada país asume el proceso descentralizador según su tradición y cultura política histórica y el proyecto nacional que ha adoptado (Verduga, 1996; citado en Castells, 1999: 278) de forma explícita o implícita.

Uno de los preceptos básicos del federalismo es la solidaridad territorial, entendiendo por esta un sistema de distribución de recursos que posibilite a las unidades de menor

desarrollo relativo un mayor financiamiento que el que obtendrían sólo de sus propias haciendas. Sin embargo, cada organización estatal federal posee formas particulares de atender este precepto: mientras algunas se centran en la redistribución a favor de las entidades menos desarrolladas, otras lo hacen equiparando ingresos o, como en Colombia, prestando servicios públicos, o inclusive apoyando ciertos intereses político-partidarios.

Además, con el avance de la descentralización, tanto los gobiernos federales como unitarios comenzaron a implementar mecanismos fiscales de financiamiento de los servicios delegados a las unidades subnacionales, aunque con diversa profundidad y prolongación. Es posible reconocer una pluralidad de fondos específicos: mientras algunos se destinan sin condicionamiento otros son estipulados a priori y los gobiernos subnacionales terminan siendo meros ejecutores.

Descentralización y Federalismo

Aunado a los particularismos nacionales, el mismo concepto y formas de ejecutar la descentralización es objeto de debate. Villarreal y García (2005: 5-6) tomando referencias de diversos autores (de Mattos; Duchacek; Falletti; González Villar; Boisier) afirman:

En su expresión más general, la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del estado central ... Sin embargo, un análisis más detenido del concepto arroja considerables divergencias respecto de la interpretación del mismo. Pues, resulta llamativo que desde diferentes corrientes ideológicas se brega por la implementación de políticas tendientes a profundizar el grado de descentralización gubernamental. En efecto, de acuerdo con la ideología desde la cuál esta se propugne, al igual que los intereses sectoriales que la impulsen, las instancias desde donde se enfatice su aplicación y las definiciones involucradas dentro de este concepto, se obtendrán significados y procesos de descentralización radicalmente diferentes. Por lo antedicho, el término descentralización mantiene desde sus inicios en la discusión académica una singular característica: su ambigüedad.

Detrás del concepto suelen existir divergencias en el origen y formas de instrumentación, ya que por ejemplo la descentralización puede estar inducida desde el centro o a partir de los ordenes subnacionales. Como señala Rogel Salazar (2005: 29), el concepto de descentralización es polisémico, por lo que en el pueden estar comprendidos diversos significados. Las perspectivas keynesiana, marxista y neoclásica aluden a la descentralización; sin embargo la diferencia no se encuentra en la palabra misma sino en la práctica política, funciones y contenidos que de ella se esperan. Incluso, es necesario establecer una clara distinción entre los conceptos de descentralización, desconcentración y descentramiento, ya que suelen utilizarse como sinónimos. Carrión (2004: 2) señala que:

La descentralización es entendida bajo distintas formas. Mientras la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (ejemplo, un municipio), la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (ejemplo, una dirección del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el descentramiento o con la privatización, porque, en este caso, se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por la vía de la privatización. Se trata, en suma, de una transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado.

Más allá de las diferencias entre estos conceptos en apariencia similares, autores como Elazar (1987: 34-35) cuestionan la implementación de políticas de descentralización en estados federales. Este autor sostiene que como en los países federales las unidades componentes detentan su propia autonomía y sólo delegan ciertas actividades hacia el orden federal de gobierno -principalmente regulación del comercio exterior y defensa- habría que pensar en la no-centralización como elemento constitutivo de este tipo de estado. Basándose en esta argumentación Elazar señala que la descentralización es propia de los estados unitarios, donde el nivel central delega ciertas funciones. Sin embargo, esta afirmación se contradice con la práctica de ciertos estados federales de larga tradición centralista.

Por otra parte, para Duchacek (pfr. 1986: 7) los propósitos básicos de la descentralización son: a) disminuir las responsabilidades de la autoridad central al transferir las preocupaciones cotidianas y problemas territoriales locales a las unidades subnacionales; b) contribuir, mediante la distribución territorial de la autoridad, a la movilización de la iniciativa y responsabilidad local; y, c) fortalecer la transmisión de voluntad política e información entre autoridad central y local, en un proceso dialéctico. Carrión (2004: 1) señala que en el momento de definir las características, intensidades y el peso de los actores de la descentralización, se evidencia que ésta implica una relación definida por un ámbito conflictivo de intereses. En ese ámbito no sólo se confrontan las tensiones inherentes a las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras sino que también entran en disputa los distintos proyectos de descentralización.

En tanto, para Smith (1985: 1) y Elazar (1987: 34), el proceso de descentralización supone una reversión de la concentración de la administración desde un centro, con lo cual se intenta conferir poderes al gobierno local. Esto implica una autoridad central, que puede descentralizar o recentralizar como lo disponga. Bennett (1990, citado en Álvarez Affonso, 2000: 9) sostiene que uno de los ejes de la descentralización consistiría en la redistribución de recursos, espacios de decisión, competencias, atribuciones de responsabilidad, en fin, de poder político-económico, en la actual fase de crisis de los estados-nación centrales y periféricos. Al respecto, Duchacek (1986: 5) advierte que tal redistribución puede ser revocable por la autoridad central y asegura que la cuestión de qué y cómo delegar es siempre crítica, ya que los límites entre las cuestiones locales y generales son cambiantes e imprecisos.

En función de estas afirmaciones, es necesario asimismo establecer una distinción entre descentralización y federalismo. El federalismo implica la difusión de los poderes en varios centros, cuya autoridad no resulta de una delegación efectuada desde el gobierno central si no por el sufragio universal. Por esto, el proceso de descentralización no implicaría, necesariamente, el establecimiento de una federación.

Con algunas coincidencias, Elazar (1987: 38 y ss.) observa varias ambigüedades básicas del concepto (que son tanto teóricas como operacionales): la coexistencia de distintos arreglos políticos en los cuales el término federal es empleado; el logro y mantenimiento de la unidad junto con la diversidad; su relevancia en tanto fenómeno social y cultural; la búsqueda simultánea de medios y fines; y su limitación a los mencionados propósitos. Cuando Elazar (ibidem) refiere a la coexistencia de diversos arreglos políticos pretende significar que aunque diferentes organizaciones político-administrativas establecen en sus constituciones el término federal, este puede comprender una variedad de situaciones, tal como sucede con el de descentralización. Así, encuentra contrastes entre una federación y distintos tipos de arreglos federales. La primera, es una organización institucional construida mediante acuerdos explícitos que se expresan en una constitución, y que se compone de unidades autónomas que ceden parte de sus atribuciones para la conformación de un estado que las aglutine.

Por su parte, los arreglos federales -uniones legislativas, consociaciones y confederaciones- poseen una base no necesariamente territorial y se diferencian de las primeras en que no existe un acuerdo explícito en la constitución de un estado federal.

En síntesis, entre las características centrales del federalismo puede señalarse que implica un continuo proceso de intercambios pragmáticos, los cuales conforman pactos federativos materializados en arreglos institucionales, con contenidos sociales y políticos muy diferenciados (pfr. Álvares Affonso, 2000: 9-10). Y que es una organización del estado que conjuga en forma simultánea relaciones centralizadas y descentralizadas.

Formas de financiamiento de las entidades y gobiernos subnacionales

Uno de los preceptos básicos del federalismo es la solidaridad territorial. En términos fiscales ello implica acuerdos de transferencias de recursos que derivan de los ingresos federales y que, según sostiene Velásquez Guadarrama (2003: 59), deben responder a dos cuestiones cruciales: cómo los distintos órdenes se reparten las actividades y cómo se las financia. Rodrigues Afonso y Lobo (1996: 5 y 6), señalan que un ordenamiento federal no implica per se una estructura fiscal más descentralizada que una unitaria. De hecho, en América Latina se dan casos en que gobiernos federales restringen el gasto subnacional. Por caso, Alvares Affonso (pfr. 2000: 11) indica que en Colombia y Bolivia, estados formalmente unitarios, el orden subnacional representa porcentuales de gasto superiores a los de México y Venezuela, países de organización federal fuertemente centralizados.

En las federaciones latinoamericanas, la participación de ingresos es la forma más debatida de interacción fiscal entre el ámbito subnacional y el gobierno federal (pfr. Díaz Cayeros, 2004: 666). Suele estar fijada constitucionalmente o en disposiciones legales específicas. Generalmente, sus denominaciones nacionales varían: en Argentina se la conoce como Coparticipación Federal de Impuestos, en Brasil como Repartición Constitucional de Tributos, en Colombia como Sistema General de Participaciones, en Venezuela como Situado Constitucional, y en México como Participación Fiscal. Según los casos, pueden centrarse en una mayor o menor redistribución a favor de las entidades de menor desarrollo, en la equiparación y recaudación de ingresos, o bien en la prestación de servicios públicos. Sus alcances suelen relacionarse con la capacidad de presión que ejercen las entidades menos desarrolladas sobre el ejecutivo y legislativo nacional. Así, por caso, con el apoyo del último gobierno militar, los estados del norte brasileño lograron más recursos a expensas de los de mayor dinamismo económico -Río de Janeiro y Sao Paulo- (pfr. Díaz Cayeros, 2004: 679).

El nivel de redistribución varía según las características de cada arreglo institucional: puede incluir casi la totalidad de lo recaudado por el orden federal o ser determinado por el nivel de cada impuesto a ser participado. Asimismo, esta distribución puede modificarse sucesivamente o permanecer dentro de los mismos márgenes durante largos períodos (ibidem: 664-665 y 667). Los montos de la participación de recursos se establecen de acuerdo a determinados criterios. Por ejemplo, en Argentina y Brasil se fijan según coeficientes de población y pobreza. Y, en Brasil, mientras el Fondo de Participación de los Estados (FPE) se destina principalmente a las entidades de menor desarrollo relativo, el de Municipios (FPM) se distribuye según la variable demográfica. En tanto, en Colombia las transferencias se efectúan a partir de tres fondos: uno de propósitos múltiples (utilizado básicamente para la provisión de servicios) y otros dos cuya distribución se calcula según carencias y costos (pfr. Finot, 2005: 38-39). Por último, para el caso de México es importante señalar la relevancia de la variable esfuerzo fiscal subnacional a la hora de distribuir los recursos participados. Al

respecto, Díaz Cayeros (2003: 683), en un análisis de la economía política de las transferencias mexicanas, señala que no son redistributivas y muestra como las mismas fueron históricamente dirigidas a premiar a los estados que fuesen bastiones del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Además de los sistemas de participación de impuestos, otros instrumentos fiscales financian servicios transferidos hacia el orden subnacional. En general, se trata de los vinculados con el diseño de las políticas de descentralización, que también guardan una estrecha relación con la asignación de competencias tributarias y con el mismo sistema de participaciones (pfr. Rojas Calderón; 2000: 2). En América Latina los mecanismos implementados son variados. Una primera aproximación lleva a distinguir entre las transferencias condicionadas y las no condicionadas, según el gobierno central o federal decida el destino particular de las partidas presupuestarias y el ámbito subnacional se limita a ejecutarlas, o no (pfr. Velásquez Guadarrama, 2003: 65-66). Dichos fondos suelen destinarse a servicios específicos (obras públicas, salud, educación, fortalecimiento municipal). Como es el caso de Brasil que, desde la sanción de su nueva constitución, diseñó herramientas fiscales para financiar algunas políticas de descentralización. Así, transfiere recursos a la enseñanza obligatoria y el magisterio (a través del FUNDEF, Fondo para la Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio) y al servicio básico de salud (SUS, Sistema Único de Salud).

De todos modos, y como señala Finot (pfr. 2005: 30) aunque los sistemas de transferencias ligados a la etapa inicial de las políticas de descentralización implicaron una importante redistribución territorial progresiva, se tornaron insuficientes para compensar las desigualdades motivadas por las políticas de descentralización. Lo cual se profundiza aún más en aquellos casos de descentralizaciones sin fondos de contraparte. Como sucede en el caso extremo de Argentina, donde se transfirieron a las provincias servicios de salud y educación, sin los recursos respectivos, lo cual fue posibilitado por la existencia de gobiernos federales fuertes. Así sucedió a mediados de los años '70 con la descentralización del gobierno de la dictadura militar. E incluso bajo el gobierno democrático de Menem en los años '90, cuando un previo aumento significativo de la coparticipación (concomitante con un aumento coyuntural en la recaudación de impuestos) habilitó al gobierno para imponer posteriormente la transferencia sin recursos adicionales de la educación secundaria hacia las provincias.

Análisis comparado en cuatro países latinoamericanos

Los países que comparamos tienen un origen y una historia común, con muchas semejanzas. Sin embargo también son importantes sus diferencias, en su magnitud (física, poblacional, de recursos), en su importancia económica, política y en su organización estatal. Y esto último no se refiere sólo al hecho que uno de ellos es unitario (Colombia) y tres son federales (Argentina, Brasil y México); sino a que aún entre estos tres, existen distintos modos de ejercicio del respectivo federalismo.

De hecho, luego de los procesos de independencia, toda América latina adoptó formas centralistas de gobierno, independientemente de la organización estatal (federal o unitaria) establecida en sus respectivas leyes fundamentales.

Del mismo modo, estos cuatro países han pasado por procesos de independencia, de organización nacional y de hegemonía de modelos y políticas económicas similares (con las particularidades que cada realidad social y económica impone). Todos, en las primeras décadas del siglo XIX, devinieron independientes luego de liberarse de España o Portugal. Y hacia mediados de 1800, bajo la hegemonía mundial del capitalismo británico, comenzaron a dirimir sus procesos de organización, unificación e integración nacional. Se sucedieron entonces duros enfrentamientos, luchas y guerras

con otros países e internamente, entre quienes enarbolaban posturas conservadoras -vinculadas con los resabios coloniales- y liberales -asociados a la idea de “progreso y libertad” impulsada desde los intereses del capitalismo británico-. Es a fines de ese siglo y comienzos del XX que esta hegemonía pasa paulatinamente a ser ejercida por EEUU, comenzando a pasar América latina a la órbita de su dominación y tutela, en términos políticos y económicos. Así fue como hacia mediados del siglo XX se instaló el modelo keynesiano, con un sector público fuerte, buscando la industrialización sustitutiva de importaciones; y avanzados los años '70 u '80 apareció el neoliberalismo, con sus recetas privatizadoras y regresivas para los sectores más desfavorecidos de las respectivas sociedades nacionales.

Comenzaremos presentando una síntesis de ciertas características de los cuatro países en los cuadros que siguen. Algunas de las variables que aparecen son suficientemente elocuentes, como para no requerir más comentarios (asociadas a las diferencias de tamaño, población, PBI)³. Las cuestiones específicamente vinculadas con el tema de las competencias, recursos y transferencias a favor de los gobiernos subnacionales se comentan en los siguientes apartados.

De todos modos, una rápida mirada de la información sistematizada nos indica que:

- El proceso de descentralización ha conducido a una fuerte subdivisión territorial o municipalización en Brasil y Colombia (cuadro 1).
- La participación de impuestos está contemplada en la ley suprema de cada uno de los cuatro países; y en todos –excepto en Argentina- se han implementado reformas constitucionales vinculadas a esta cuestión (cuadro 2).
- Se ha generado una frondosa legislación vinculada al tema de la participación, de la descentralización de servicios y de asignación y distribución de los fondos respectivos, con una menor extensión en Argentina (cuadro 2).
- Tanto en Estados federales (Argentina, Brasil y México) como unitarios (Colombia) se coinciden en las competencias exclusivas en relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, defensa. Luego, cada país suma como exclusiva otras diferentes (Argentina agrega navegación interior y exterior; Brasil ordenamiento del desarrollo social y económico, servicio postal, telecomunicaciones, regulación del comercio exterior e interestadual; Colombia, justicia e inversión en infraestructura nacional (cuadro 3).
- Todas las naciones comparten ciertas competencias entre jurisdicciones. Se trata de “conurrencias” que en Argentina se dan entre Nación y Provincias; en Brasil y México entre Nación, estados y municipios; en Colombia entre Nación y municipios. En México también comparten la Nación y los estados competencias en: desarrollo social, agricultura, ambiente, transporte, ordenamiento territorial (cuadro 3).
- Las competencias concurrentes entre Nación y Estados o Provincias presentan poca uniformidad entre los países, excepto en educación y salud, que aparece en todos los casos como una responsabilidad compartida entre las naciones y sus estados o provincias; incluyendo Colombia, aunque aquí se da entre Nación y municipios (cuadro 3).
- Todos los países agregan otras actividades concurrentes que difieren entre sí. Así en Argentina se comparte seguridad social y justicia; en Brasil, ambiente, vivienda,

³ Estamos comparando en términos de población dos países latinoamericanos grandes (Brasil y México) con otros dos de tamaño mediano (Argentina y Colombia -aunque si agregamos el PBI y la superficie, Argentina queda mejor posicionada que Colombia). En cuanto a la superficie Brasil se destaca notablemente del resto. En relación al PBI nuevamente resaltan México y Brasil, con escasa diferencia entre sí.

seguro de desempleo y patrimonio cultural; en Colombia, asistencia técnica agropecuaria básica; en México, turismo, agua y seguridad pública (cuadro 3).

- En los sistemas federales, las competencias de las provincias o de los estados son amplias, porque les corresponden todas las competencias menos las delegadas a la Nación (Argentina) o menos las excluidas o prohibidas expresamente (Brasil y México).
- Las competencias municipales están vinculadas con el ordenamiento urbano y los servicios básicos. Y, en general, se suman otras cuando aumenta el nivel de complejidad de las respectivas administraciones. En particular, en México aparece una más detallada sistematización de estas competencias (cuadro 3).
- Con respecto a los tributos, hay significativas diferencias entre los países, pero pueden señalarse algunas semejanzas. Por ejemplo, la generalizada recaudación de IVA, beneficios o renta para el ámbito federal o nacional; ó ingresos brutos, inmuebles y automotores correspondiente en forma mayoritaria al orden provincial o estadual; ó las tasas de servicios públicos reservadas para los municipios. A nivel municipal, resalta el caso de Colombia cuyos municipios tienen potestad para recaudar 23 impuestos diferentes (cuadro 4).

Cuadro 1: Argentina, Brasil, Colombia y México: características generales.

País		Argentina	Brasil	Colombia	México
Organización del Estado		Federal	Federal	Unitaria	Federal
		- Constitución de la República Argentina (1994).	- Constituição da República Federativa do Brasil (1988).	- Constitución Política de la República de Colombia (1991).	- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
División Político-territorial		- Estado Federal - Provincias (23 + 1 Distrito Federal). - Municipios (alrededor de 1924). ¹	- Estado Federal - Estados (26 + 1 Distrito Federal). - Municipios (5560 en 2004).	- Estado Central - Departamentos (32 + 1 Distrito de la Capital). - Distritos especiales (2). - Municipios (4973 en 1995).	- Estado Federal - Estados (31 + 1 Distrito Federal). - Municipios (más de 2400 en 1998).
Características Generales	Año de Independencia y constitución de la forma de gobierno	- 1816 - La primera Constitución que estableció un estado federal se sancionó en 1853.	- 1822 - La primera Constitución que estableció un estado federal se sancionó en 1891 (el período imperial finalizó en 1889).	- 1810 - La experiencia federal se prolongó entre 1863 y 1886.	- 1821 - La primera Constitución que estableció un estado federal se sancionó en 1824 (en el siglo XIX se sucedieron gobiernos federales y unitarios).
	Población	36.260.130 (2001)	169.799.170 (2000)	33.109.840 (1993) ²	97.483.412 (2000)
	Superficie (Km ²)	2.780.400	8.547.403	1.141.748	1.964.382
	Densidad (Hab./Km ²)	13	20	29	50
	PBI (en miles de millones de dólares a precios corrientes de 2003)	130 (2003)	506 (2003)	77 (2003)	626 (2003)
<p>Notas: ¹ Esta cifra es aportada por Falletti (2004). ² Si bien se desarrolló un operativo censal nacional de población y vivienda entre abril de 2005 y principios de 2006, los resultados preliminares no han sido aún publicados en el sitio Web del DANE.</p> <p>Fuentes: Elaboración propia. División Política: Elazar (1987) y Rodrigues Afonso y Lobo (1996). Población: para Argentina, Manzanal (2005); para Brasil, Schneider (2005); Para Colombia, DANE (2006) y; para México, Rodríguez Solórzano, (2003). Superficie: Microsoft (1998). PBI: CEPAL (2004).</p>					

Cuadro 2: Argentina, Brasil, Colombia y México: legislación y normativas vinculadas a la descentralización y a los sistemas de participación de recursos entre la Nación y las entidades subnacionales

Argentina	Brasil	Colombia	México
Rango constitucional de la participación de impuestos			
1994	1988 (con reformas vinculadas en 1993, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004)	1991 (con reformas vinculadas en 1995 y 2001)	1917 (con reformas vinculadas en 1983, 1987 y 1989)
Regímenes específicos			
<ul style="list-style-type: none"> - Ley 23.548 de Coparticipación federal de impuestos. Incluye en sus normativas la reglamentación de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) (1988). - Leyes 23.660 y 23.661 de creación del Sistema Nacional de Seguro de Salud (1988). - Ley 24.049 de Transferencias de escuelas, hospitales y programas alimentarios (1991). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos de Participación de los Municipios (FPM) y de los Estados (FPE) (creados en el ámbito de la reforma fiscal de 1967). - Fondo para la Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF) (1996). - Sistema Único de Salud (SUS) (1988). - Ley de Responsabilidad Fiscal (2000). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 14 (1984). - Ley 22 Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarías (1985). - Decreto 1333 Código de Régimen Municipal (1986, revisado en 1990). - Ley 11 (1986).¹ - Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios (1987). - Ley 60 de competencias y recursos y de subsidios a la oferta en las entidades territoriales (1993). - Ley 100 de aseguramiento de la calidad, cobertura y eficiencia del sistema de salud (1993). - Ley 358 Control al endeudamiento (1997). - Ley 617 de Racionalización del gasto territorial (2000).² - Ley 715 Sistema General de Participaciones (2001). - Ley 819 de Responsabilidad Fiscal (2003). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Coordinación fiscal (1980, reformada en 1995) creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF, reformado en 1990). Incluye Fondo General de Participaciones (FGP) y Fondo Federal Municipal (FFM). - Programa Normal del Presupuesto Federal - Ramo 28 del Presupuesto Federal de Egresos: incluye las Participaciones Federales (no condicionadas). - Ramo 33: integra un grupo de transferencias condicionadas, de las cuáles 63% se destina a la educación -FAEB-, 12% a la salud - FASSA-, 10% a la infraestructura básica - FAIS-, 10% al fortalecimiento municipal y del DF, 3% aportaciones múltiples. Y otros dos fondos: para la educación tecnológica y de adultos (FAETA) y el de seguridad social (FASP) (Aportaciones: 1998).
<p>Notas: Los años que aparecen entre paréntesis son los de creación/reforma de dichas normativa. En este cuadro no se enumeran acuerdos y normativas, como los de Argentina -Reafirmación Federal 1992, Pacto Federal por el empleo, la producción y el crecimiento 1993, Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía sobre control del endeudamiento provincial-.¹ En Colombia, la estrategia de descentralización fue posible con las transferencias concebidas en esta Ley y en la CN de 1991.² La Ley 617 sólo permite contraer deuda a entidades con superávit.</p> <p>Fuentes: Elaboración propia. Para Argentina: Manzanal (2005) y CLAD/SIARE (2006). Para Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil (con enmiendas 1988-2005), Rodrigues Afonso (2004) y Santos Penalva A. (2005). Para Colombia: Constitución Política de la República de Colombia de 1991 (con modificaciones hasta 2005), CLAD/SIARE (2006) y Restrepo y Cuellar (2005). Para México: Hernández Trillo (2000), Velásquez Guadarrama (2003) y Rogel Salazar (2005).</p>			

Cuadro 3: Argentina, Brasil, Colombia y México: Competencias exclusivas y concurrentes de la Nación, provincias, estados, departamentos y municipios

Argentina	Brasil	Colombia	México
<p>- <i>Federal: exclusivas</i> en relaciones exteriores; emisión de moneda; regulación del comercio; defensa; navegación interior y exterior.</p> <p>- <i>Concurrentes con provincias:</i> administración de justicia; educación; salud y seguridad social.</p> <p>- <i>Provincial:</i> todas las no delegadas a la Nación, mencionadas expresamente como <i>exclusivas</i> del Estado Federal.</p> <p>- <i>Municipal</i> : ¹ servicios urbanos básicos.</p>	<p>- <i>Federal: exclusivas</i> en relaciones exteriores; emisión de moneda; defensa; planificación y ordenamiento del desarrollo social y económico; servicio postal; telecomunicaciones; regulación del comercio exterior e interestadual.</p> <p>- <i>Concurrentes con estados y municipios:</i> salud; educación; ambiente; vivienda; previsión y asistencia social; seguro de desempleo; patrimonio cultural.</p> <p>- <i>Estadual:</i> las competencias que no les son vedadas en la CN; explotación del servicio de gas canalizado.</p> <p>- <i>Municipal:</i> ¹ complementar la legislación federal y estadual; ordenamiento urbano.</p>	<p>- <i>Nacional: exclusivas</i> en relaciones exteriores; emisión de moneda; defensa y seguridad; regulación del comercio; justicia; inversión en infraestructura nacional.</p> <p>- <i>Concurrentes con municipios:</i> ¹ salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media; ambiente; servicios urbanos básicos; asistencia técnica agropecuaria básica.</p> <p>- <i>Departamental:</i> supervisión e inversión en obras públicas regionales.</p>	<p>- <i>Federal: exclusivas</i> en relaciones exteriores; emisión de moneda; seguridad; regulación del comercio; defensa.</p> <p>- <i>Concurrentes con estados y municipios:</i> salud; educación; turismo; ambiente; agua; seguridad pública.</p> <p>- <i>Concurrentes con los estados:</i> desarrollo social; agricultura; ambiente; transporte; ordenamiento territorial.</p> <p>- <i>Estadual:</i> las competencias que no les son vedadas en la CN (se prohíbe la alianza con potencias extranjeras; acuñar moneda; gravar el tránsito de personas y mercancías foráneos, establecer derechos de tonelaje; y otras)</p> <p>- <i>Municipal:</i> ¹ servicios urbanos básicos; ordenamiento y regulación del suelo urbano; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; diseño y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; seguridad pública urbana.</p>

Notas: ¹ Las competencias efectivamente ejercidas suelen depender del nivel de complejidad institucional y desarrollo alcanzado por los municipios.

Fuentes: Elaboración propia. Para Argentina: Manzanal (2005). Para Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil (con enmiendas 1988-2005). Para Colombia: Constitución Política de la República de Colombia de 1991 (con modificaciones hasta 2005) y Restrepo y Cuellar (2005). Para México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917 con reformas incluidas hasta 2004) y Rogel Salazar (2005).

Cuadro 4: Argentina, Brasil, Colombia y México: Competencias tributarias de la Nación, provincias o estados y municipios.

Argentina	Brasil	Colombia	México
<p>- <i>Federal:</i> IVA; ganancias; importación y exportación; retenciones, internos; juego; Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria.</p> <p>- <i>Provincial:</i> impuestos a los ingresos brutos, Inmobiliario; sellos; automóviles y regalías.</p> <p>- <i>Municipal:</i> tasas por servicios urbanos; su competencia impositiva depende de cada provincia en particular.</p>	<p>- <i>Federal:</i> importación y exportación; ganancias; productos Industrializados; operaciones financieras; grandes fortunas (no empleado); predial territorial rural.</p> <p>- <i>Estadual:</i> Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS); automóviles; transmisión de inmuebles (por donación o <i>causa mortis</i>).</p> <p>- <i>Municipal:</i> predial urbano; tasas por servicios públicos; transmisión de inmuebles (<i>inter vivos</i>).</p>	<p>- <i>Nacional:</i> IVA; rentas; importación y exportación.</p> <p>- <i>Departamental:</i> 14 impuestos.</p> <p>- <i>Municipal:</i> 23 impuestos diferentes (entre los que figuran el inmobiliario).</p>	<p>- <i>Federal:</i> IVA; impuesto sobre producción y servicios; rentas; importación; bases especiales de tributación.</p> <p>- <i>Estadual:</i> adicional IVA (no empleado)¹; inmuebles; Impuesto sobre la tenencia de automóviles y de automóviles nuevos (ISAN).</p> <p>- <i>Municipal:</i> impuestos sobre nóminas; tasas por servicios públicos; espectáculos.</p>
<p>Notas: ¹ Los estados tienen la potestad tributaria de adicionar al 15% del IVA federal hasta otro 3% más, pero ninguno lo instrumenta.</p> <p>Fuentes: Elaboración propia. Para Argentina: Calero (2006) y Porto (2004). Para Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil (con enmiendas 1988-2005) y de Oliveira, Fontenele e Silva (2000). Para Colombia: Restrepo y Cuellar (2005). Para México: Hernández Trillo (2000), Pérez Torres y Hernández González (2000), Velásquez Guadarrama (2003) y Rogel Salazar (2005).</p>			

Formas de participación de recursos entre niveles de gobierno en los cuatro países

Argentina⁴

- La distribución a favor de las provincias

En Argentina, la distribución de fondos entre la Nación y las Provincias adquirió rango constitucional recién con la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Allí en las “disposiciones transitorias” se estableció que antes de la finalización del año 1996 se establecería un nuevo régimen de coparticipación. Sin embargo sigue siendo una cuestión pendiente, mientras sigue vigente la Ley de coparticipación de 1988.

Según Alberto Porto (2004, 19), hasta 1935 (cuando se dictó la primera ley de coparticipación, ver cuadro 5) no existía un régimen que definiera las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El primer antecedente legal fue el régimen de coparticipación vial que se inició en 1932 con el fin de estimular el gasto provincial en líneas viales. El único mecanismo de transferencias estaba previsto en la Constitución Nacional (Art. 67, inc. 8), que atribuía al Congreso Nacional la facultad de conceder

⁴ Este ítem ha sido parafraseado de Manzanal (2005).

subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no cubrieran los gastos ordinarios.

Cuadro 5: Evolución de los coeficientes de distribución primaria (hasta 1973)¹ y régimen federal de coparticipación (en porcentaje)

Leyes	Período	Nación	Provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires
12.143 y 12.147	1935-1946	92,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3 ²
	1981-1984 ³	48,5	51,54 ⁴
23.548	1988	42,3	57,7 ⁵

Notas: ¹ Sistema de la Ley 12.143 y de la Ley 12.147. ² Incluye el 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal. ³ Los fondos de coparticipación sufrieron un recorte destinado a la seguridad social. ⁴ Incluye el Fondo de Desarrollo Regional (3%). ⁵ Incluye Aportes del Tesoro Nacional.

Fuente: Legislación citada en Cetrángolo y Jiménez (2004: 126, cuadro 3).

Como se observa, hubo un crecimiento de la distribución primaria a favor de las provincias, excepto en 1967-1972, bajo un régimen de gobierno de facto donde no funcionaban los poderes democráticos. Sin embargo, estos crecimientos ventajosos para las provincias no se reflejan cuando se lo observa en relación al *total de ingresos tributarios recaudados por la Nación*. Al respecto Cetrángolo y Jiménez (ibid. 126-127) afirman:

el análisis de la participación del monto de recursos destinados a las provincias *en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación* no muestra una evolución ascendente desde 1935 [...] Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los grandes cambios experimentados por la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad ha sido una de las razones de lo sucedido, junto con las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y la evolución de los otros esquemas de asignación específica de impuestos (cursiva nuestra).

Falleti (2004, 22) sostiene que la Ley de Coparticipación 23.548 de 1988 fue un impulso descentralizador que brindó previsibilidad a las provincias y fue sin duda una victoria de las provincias sobre el gobierno federal. De todos modos, afirma que Argentina tiene un alto nivel de descentralización del gasto desde antes que comenzara el proceso descentralizador (a mediados de la década de 1970). Lo cual atribuye a una característica del funcionamiento federal, existente desde hace tiempo (en 1916, las provincias recaudaban y ejecutaban casi el 37% del presupuesto de la Nación y en 1935 recibían el 30% de la recaudación total).⁵

⁵ A partir de 1993 los gastos corrientes provinciales (consolidados) representaron porcentajes variables entre un 33% a un 37% del total de gastos corrientes (nacionales –administración nacional y empresas del Estado- más provinciales). En 1999 el total de gastos corrientes ascendió a \$89.000 millones (66% Nación y 34% provincias), en el 2002 a \$95.300 millones (62% Nación, 38% provincias). Fuente Ministerio de Economía de la Nación, citado en Manzanal (2005, Anexo A3).

La Ley de Coparticipación 23.548/88 se estableció como régimen transitorio en la distribución entre Nación y provincias (sin embargo, continúa hasta el presente por falta de consenso entre las jurisdicciones y la Nación para acordar otro sistema). Esta ley introdujo importantes modificaciones, tanto en el sistema de distribución primaria (Nación y provincias) como secundaria (entre provincias). Respecto a la distribución primaria, se operó la mayor participación de las provincias en el reparto de los fondos desde 1935 y se amplió la cantidad de impuestos que integran la masa coparticipable. Y en relación a la secundaria, se abandonaron los coeficientes de distribución de la Ley 20.221 (vigente entre 1973 y 1984 y que estaban vinculados con la población, su dispersión y a las brechas de desarrollo entre provincias). En cambio, se utilizaron las distribuciones efectivamente realizadas entre 1985 y 1987 período en el que no existía ley y en el cual el reparto se hacía según las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes provincias, aunque siguiendo la base de la distribución heredada de la Ley 20.221 (pfr. Cetrángolo y Jiménez; *ibid*: 126).

Cetrángolo y Jiménez (*ibid*: 127) realizan un análisis sobre la década de 1990 comparando, por un lado, la evolución de la recaudación tributaria y, por otro, la distribución de dicha recaudación. Sostienen que mientras la primera siguió una evolución hacia la simplificación del sistema (con el crecimiento relativo de las recaudaciones del impuesto sobre el valor agregado -IVA-) la segunda, por el contrario, fue cobrando “una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina... al concentrarse la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables, se ha desatado una puja por el destino de esos fondos y se ha alentado la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación... (*ibid*: 127-128).

Entonces, en la década de 1990 se observa en los aspectos de recaudación tributaria y distribución primaria lo siguiente: a) hasta 1992 un fuerte aumento en las transferencias a las provincias; b) un crecimiento de la participación de asignaciones específicas en el total de las transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; c) a partir de 1992, las transferencias totales se mantuvieron constantes con independencia de los cambios en la recaudación total; y d) el reemplazo de los impuestos sobre la nómina salarial por tributos para el financiamiento de la Nación (*pfr. ibid* 128).⁶

Otra característica del sistema fiscal argentino, según Falleti (*ibid*: 24) es *la falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gasto*. Situación que restringe la autonomía de los gobiernos y que se expresa más agudamente en las provincias más pobres (Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja recaudaban en 1996 menos del 15% de sus presupuestos). En situación opuesta se encuentran las de mayor dinamismo económico (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) con alta correspondencia entre ambos rubros; el caso más destacado es Ciudad de Buenos Aires que recaudaba en 1996 el 92% de sus gastos⁷.

Por su parte la descentralización, tanto la operada en el decenio de 1970 como la de los 1990, tuvo como objetivo del gobierno nacional modificar a su favor la relación financiera con las provincias y municipios, partiendo de gobiernos nacionales fuertes. Así sucedió con la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria de la dictadura militar (con Martínez de Hoz como ministro de Economía) y con la de hospitales y educación secundaria del gobierno de Menem (con Cavallo

⁶ Los autores se refieren a los montos de coparticipación de la década del '90, que a partir de 1992 ronda una cifra variable entre los 9 mil y 10 mil millones de pesos convertibles y que antes de 1992 era poco más de la mitad de esa cifra (véase Anexo 1 en Manzanal, 2005).

⁷ Datos del Ministerio de Economía de la Nación aportados por Falleti (*ibid*).

como Ministro de Economía). Estas transferencias no contemplaron recursos específicos para atender el financiamiento de los servicios, ni se diseñaron mecanismos compensatorios con anterioridad a las mismas (pfr. Cetrángolo y Jiménez, *ibid*: 119).

En relación a los recursos para la descentralización, Cetrángolo y Jiménez (2004, 119) sostienen que:

A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro, los procesos de descentralización del gasto al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.

En realidad, la transferencia de servicios (educación y salud) de la década de 1990 se produjo en una coyuntura favorable para las provincias por el incremento de la recaudación de impuestos, y por lo tanto de la masa coparticipable establecida por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548/88 (pfr. Falleti, 2004: 8). El total de recursos coparticipables prácticamente se duplicó entre 1990 y 1992 como revela el cuadro 6.

Cuadro 6: Aumento de la coparticipación entre 1990 y 1992

Coparticipación	1990 (millones de pesos)	1992 (millones de pesos)
Coparticipación neta	\$ 4.810	\$8.846
Total recursos coparticipables	\$11.820	\$22.011
Fuente: Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994 (citado por Falleti, 2004: 8).		

La situación del control fiscal se fue tornando cada vez más compleja, especialmente a partir de 1995 cuando la crisis social y económica se hizo más evidente (impulsado además por el efecto de la crisis mexicana del “Tequila” de 1994). Entonces, el sistema de distribución de impuestos fue componiéndose a partir de: “múltiples ‘remiendos’ que han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde que se aprobó la ley de coparticipación virtualmente en vigencia” (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 128).

A partir de la crisis, y de los últimos acuerdos, se estima que ha habido una fuerte mejora fiscal en las provincias por la concurrencia de tres factores: (i) menor pago de servicios de la deuda, (ii) caída en el nivel de remuneraciones y prestaciones de seguridad social, y (iii) aumento en la recaudación, en gran medida por la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria, *ibid*: 129).

Finalmente, en el Cuadro 7 aparece que la evolución de las transferencias a las provincias en relación al PBI nacional (a precios corrientes) se mantiene casi constante en un valor superior al 5% durante casi 10 años (1993 a 2001), excepto en 2002 cuando cae significativamente (cerca de 1 punto y medio porcentual) como producto de la crisis nacional (entonces las transferencias se redujeron un 11% a valores corrientes respecto al año anterior y un 22% respecto al 2000). También se observa una participación promedio levemente superior en el trienio 1998, 1999 y

2000, lo cual es el resultado de la combinación de un aumento de los recursos coparticipados (1998 y en parte en 1999) y una caída del PBI (1999 y 2000, preanunciando la crisis del 2001-2002).

En el primer trimestre de 2002, el PIB cayó un 24% (a precios constantes de 1993) con respecto a 2001. Su valor (216.849 millones de pesos) era semejante al de 9 años antes (primer trimestre de 1993: 216.370 millones de pesos).⁸ A partir de entonces comenzó la recuperación, registrándose 15 trimestres consecutivos de crecimiento hasta diciembre del 2005. Esta tendencia alcista superó a la que se dio en el ciclo anterior (IV trimestre 1995 a II de 1998 -pfr. MECON, 2006). En el último año la economía creció a razón del 9% anual (a valores constantes de 1993). En el cuadro 7 se observa el crecimiento continuado del PIB a partir del año 2002 hasta fines 2005.

Esta expansión fue producto del empuje que el fin de la convertibilidad y la devaluación consecuente dieron al mercado externo e interno. Por un lado, se produjo una notable expansión de las exportaciones de bienes básicos, sostenida por el crecimiento de la demanda y los buenos precios de la soja. Por otro, se encarecieron las importaciones, dando un mayor margen de protección a la producción doméstica (la actividad industrial creció 52% desde el primer trimestre de 2002 hasta febrero de 2006 -MECON, ibidem). Pero además, esta política cambiaria no sólo favoreció la competitividad nacional, sino también garantizó un fuerte superávit (en el cual las retenciones a las exportaciones representan dos terceras partes del superávit -Clarín Económico, 20 de marzo de 2005).

A partir del segundo trimestre de 2002 se obtuvo un superávit fiscal primario (por 16 trimestres consecutivos –hasta febrero 2006, llegando a un valor inédito de \$7.857 millones en el segundo trimestre de 2004); y después, a partir de 2003, un superávit en el resultado global, que alcanzó un récord de \$11.630 millones en 2004 (Mecon, ibid.).⁹

Todo esto se expresa en *el aumento a partir del año 2003 de los recursos coparticipados a tasas más altas que las del propio crecimiento del PBI*. Por ello, desde entonces *la coparticipación alcanzó los valores (absolutos y relativos) más altos de toda la serie*, como puede verse en el cuadro 7.

⁸ En el primer trimestre del 2002 se llegó al punto más álgido de la crisis. Sus antecedentes inmediatos fueron el quiebre institucional expresado en la caída del Presidente y sus 3 siguientes sucesores, la declaración del default el 23 de diciembre de 2001 y el fin de la convertibilidad el 6 de enero de 2002 -por ley de emergencia del Congreso con Eduardo Duhalde como Presidente y Jorge Remes Lenicov como Ministro de Economía-.

⁹ El "resultado primario" corresponde al sector público no financiero, base caja, y son los ingresos menos los gastos antes del pago de la deuda. El "resultado global" se calcula después del pago de la deuda.

Cuadro 7: Fondos coparticipados totales y Producto Bruto Interno (1993-2005)

Año	Recursos coparticipados a las provincias (en millones de pesos corrientes)¹	PBI (en millones de pesos corrientes)	Coparticipación en % del PBI
1993	12.853	236.505	5,43%
1994	13.512	257.440	5,25%
1995	13.082	258.032	5,07%
1996	14.348	272.150	5,27%
1997	15.912	292.859	5,43%
1998	16.666	298.948	5,57%
1999	16.081	283.523	5,67%
2000	16.366	284.204	5,76%
2001	14.528	268.697	5,41%
2002	12.871	312.580	4,12%
2003	19.473	375.909	5,18%
2004	27.951	447.643	6,24%
2005	30.322	532.268	5,70%

Notas: ¹ Para esta estimación no se incluyen los Aportes del Tesoro Nacional
Fuentes: Elaboración propia. Fondos Coparticipables: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. PBI: Informes del Avance del Nivel de Actividad del Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

- La distribución a favor de los municipios

Los regímenes de coparticipación municipal determinan la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de las provincias tienen jerarquía constitucional: las cartas magnas provinciales prevén que los ingresos municipales se constituyen con recursos provenientes de la Nación (principalmente de la Ley de Coparticipación Federal 23.548) y de las respectivas provincias y disponen que una ley provincial específica determine su aplicación (pfr. DNCFP; 1999:10). Hay tantas realidades como jurisdicciones subnacionales existen en Argentina.

Los recursos que reciben los municipios (al igual que sucede con las provincias) se reparten según una distribución primaria y una secundaria. En general la distribución entre municipios se basa en criterios devolutivos (en proporción a la población, a la recaudación de determinados impuestos provinciales en los respectivos ejidos, etc.) En ningún caso se utilizan parámetros que midan la eficiencia en el desempeño de las funciones (pfr. DNCFP; *ibid*:14).

Los recursos que las provincias distribuyen provienen de las siguientes fuentes: a) recursos de la coparticipación nacional; b) impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor); y c) regalías. Asimismo, en muchas provincias hay un porcentaje de asignación de la masa coparticipable destinada a la constitución de fondos especiales, destinado a la asistencia a municipios ante eventuales problemas (fondos que en algunos casos son reintegrables -Río Negro- y en otros no -Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Tucumán). También hay fondos con destinos específicos (inversiones en trabajos públicos y equipamiento -Córdoba, Catamarca, La Pampa y Río Negro). En el caso de Córdoba hay un fondo para el financiamiento de la descentralización de servicios. Otras formas de relación provincias-municipios son los Aportes del Tesoro Provincial -ATP- que como los ATN son asignaciones de recursos en forma discrecional. Otras provincias (Río Negro, Neuquén y La Rioja) garantizan

un nivel mínimo de transferencias. También están los fondos no reintegrables y los préstamos que suelen terminar convirtiéndose en ATP. Para la realización de obras públicas algunas provincias hacen convenios con sus municipios por los cuáles aquéllas aportan los fondos y éstos la administración de las obras (pfr. DNCFP; *ibid*:15).

La transferencia de los fondos a los municipios se realiza en todos los casos en períodos no mayores a los 30 días desde su ingreso a las cuentas provinciales. De todos modos existen diferencias (pfr. DNCFP; *ibid*:13).

Si bien muchos municipios (desde las reformas de las constituciones provinciales) adquirieron autonomía y la facultad de dictar su propia carta orgánica, la mayoría no tiene capacidad tributaria para recaudar impuestos. Y los que la tienen está restringida a algunos impuestos que antes recaudaba la provincia, así sucede en los municipios de Córdoba -automotores- Chaco, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego -inmobiliario y automotores- y Chubut -que agrega ingresos brutos a los otros dos-. De todos modos, la capacidad tributaria no redundan necesariamente en un aumento de recursos financieros para los municipios. Porque generalmente no cuentan con estructuras administrativas adecuadas para cumplir esta función y, asimismo, cuando esta capacidad tributaria se otorgó en provincias pobres (Chubut, Chaco) el resultado más que un aumento de recursos ha significado una disminución (pfr. Smulovitz y Clemente, 2004: 46).

Un dato de interés que presentan Smulovitz y Clemente (*ibid*: 50) a partir de información para el año 1997 es la diferencia en el promedio de recursos per capita que reciben las provincias y los municipios de las transferencias desde la Nación:

Mientras el promedio de recursos per capita de origen nacional que reciben las provincias es de \$827 el promedio de recursos per capita que reciben los municipios de las provincias es de \$159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenido en el nivel provincial.

Y si bien las provincias tienen libertad para decidir los montos a transferir a los municipios, la diferencia de más 5 veces entre un nivel y otro permite inferir: “el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal” (*ibidem*, cursiva nuestra).

De todos modos, durante la década de 1990 se ha operado un continuado aumento de las transferencias totales a municipios, con la única excepción del año 1995 que reflejó una caída asociada a la crisis del Tequila, llegando a triplicarse entre 1989 y 1998 (de \$1.217 a \$3.647 millones, respectivamente). También en el mismo lapso aumentó el porcentaje transferido a los municipios respecto al total de recursos coparticipables (de 15,7% a 18% con un máximo en el año 1993 de 19%). Esto es más significativo si se tiene en cuenta que los recursos que conforman la masa coparticipable se incrementaron en el período un 161%.¹⁰

Finalmente, cabe mencionar que la descentralización de recursos hacia el nivel municipal fue muy limitada a pesar que las transferencias totales a municipios se triplicaron entre 1989 y 1998 y que los recursos que conforman la masa coparticipable municipal se incrementaron en el período más de una vez y media (en verdad muchos

¹⁰ Información provista por la DNCFP (1999) citado en Manzanal (2005)

más recursos fueron a las provincias y quedaron en las administraciones centrales sin distribuirse a nivel municipal).

Brasil¹¹

Brasil tiene una estructura federativa desde el siglo XIX, aunque efectivamente funcionó en un movimiento pendular entre el centralismo y la descentralización (mayor autonomía de los gobiernos subnacionales). Es importante destacar que, desde 1930, hubo apenas un período de una Constitución de corte descentralizador: la de 1946, que fue sustituida por la de 1967, tres años después del golpe que instituiría el régimen militar (1964-1985). Al elaborarse una nueva Constitución Federal, la de 1988, se buscó la democratización de las estructuras de poder, procurando dar mayor efectividad a la estructura federal, inclusive transformando los gobiernos municipales en entes federados. El desafío era encontrar el camino del desarrollo combinando una estructura federal descentralizada en el contexto de la globalización.

En Brasil se da una fuerte centralización en la recaudación tributaria: en 1960, la Unión se apropiaba del 64% y los Estados se quedaban con el 31%; en 1980 esos porcentajes cambiaron al 73% y 24%, respectivamente. El aumento de la participación de la Unión resulta más evidente si se considera que en igual período se dio un aumento de la carga tributaria como proporción del PIB, que paso del 17,4% al 22,4%. *Además de perder participación en la recaudación propia, los Estados perdieron poder para definir el modo de aplicar dichas transferencias.* Aumentaron las transferencias negociadas, cuyo financiamiento estaba sustentado en impuestos únicos o que se utilizaban en sectores o actividades definidas previamente por la administración central. En este contexto, los gobernadores dependían de la Unión para obtener recursos para financiar sus gastos. Esto restringía su autonomía, comprometiéndolo la efectividad de la estructura federal.

En los primeros años de la aplicación de la Constitución Federal, las rentas municipales se incrementaron en relación al aumento de las rentas de transferencia. A mediados de la década de 1990 los municipios intensificaron su esfuerzo propio para mejorar su administración tributaria, lo que llevó a un crecimiento de las rentas tributarias. La evidencia de este incremento de las finanzas municipales es utilizada para dar soporte a la tesis que la descentralización ha sido un proceso exitoso en el país. Con todo, sólo los municipios más populosos tienen una base económica que les permite recaudar recursos propios acordes con un nivel mínimamente adecuado de autonomía financiera.

Las rentas propias del conjunto de municipios brasileños era, a mediados del 2003, equivalente al 35% de las rentas presupuestarias. Ese porcentual era superior al 40% entre los municipios con mas de 300 mil habitantes, alcanzando mas del 50% entre aquellos con mas de 1 millón de habitantes. Entre los municipios con población inferior a 50 mil habitantes, las rentas tributarias propias no alcanzaban el 16% de sus ingresos, siendo por tanto mucho mas significativas las transferencias, de las denominadas "voluntarias" (del SUS y el FUNDEF) que correspondían al 20%. Esto es resultado del hecho que los tributos municipales son de carácter eminentemente urbano, cuando la mayoría de los municipios brasileños tienen base económica rural. En estas condiciones, la descentralización asociada a la autonomía financiera es factible sólo en las poco numerosas ciudades de mayor porte poblacional -aproximadamente 5% del número total de municipios- gran parte de las cuales están localizados en las regiones económicamente más dinámicas (Sudeste y Sur).

¹¹ Este ítem ha sido parafraseado de Santos A. (2005).

La Unión, los estados y los municipios presentan diferentes competencias tributarias y, naturalmente, distintas responsabilidades en el financiamiento de las políticas públicas. En el 2002, las participaciones porcentuales de esas tres esferas de gobierno en la *recaudación tributaria* fue de 69%, 27% y 4% respectivamente. Cuando se considera la distribución de las *rentas de transferencias* entre estos 3 niveles gubernamentales, la renta disponible es de: 58%, 25% e 17%. Por tanto, considerando las transferencias, los municipios son los mayores beneficiarios, dado que su recaudación no pasa del 4%, y dispone del 17% de la renta disponible global. Sin embargo, esos valores declinaron en relación al año anterior, 2001. Además de esto, en el bienio 2001/2002 la *variación de la renta disponible como proporción del PIB* fue más favorable a la Unión, elevándose un 8%, mientras que para los municipios esta variación fue de 4%, *configurando un movimiento de centralización financiera en beneficio del gobierno federal y en detrimento de los municipios y de los estados.*

Colombia¹²

Según Restrepo y Cuellar (ibid:1):

... la organización espacial del Estado en Colombia recorre un movimiento pendular. Del centralismo (1819 – 1863) al federalismo (1863 – 1886), de vuelta al centralismo (1886 – 1986) y de regreso a la descentralización (1986 – 2005). Si nos atenemos a la justificación de los promotores, situados en cualquier borde del péndulo, pareciera que cada énfasis espacial contiene una prelación por un principio político: *la necesidad del orden para el centralismo, la oportunidad de la democratización para el federalismo* (cursiva nuestra).

En 1983 se dictó la Ley 14 para fortalecer los fiscos departamentales y municipales. La intención era aumentar el ahorro público desde las localidades para que éstas participaran en la financiación general de las tareas del Estado en mayor proporción. Entre 1984 y 2003, los impuestos municipales (23 tipos diferentes) han sido más dinámicos que los departamentales (que reúne 14). De modo que, efectivamente, los municipios han ganado participación en la recaudación tributaria de Colombia, pasando de representar 7% en 1987 a 12% en 2003, cumpliéndose entonces los objetivos planteados de aumentar la incidencia de los gobiernos locales en la financiación y administración de las funciones públicas. El aumento de la tributación como producto del proceso de descentralización describe una pendiente ascendente prácticamente sin interrupción, con la excepción del año de 1999 en el que el PBI cayó 4% del producto interno bruto, la mayor caída en medio siglo.

Junto con el crecimiento de los tributos locales, aumentaron las transferencias. Pero, sin embargo, esto está generando una mayor dependencia. Ya que las transferencias recibidas desde la Nación representan un porcentaje cada vez más importante de los presupuestos locales. Según Restrepo y Cuellar (ibid) esto responde a que el sistema tributario centralizado se reserva los principales y más dinámicos impuestos y delega, vía autorización expresa del Congreso, el cobro de otros a las localidades. De hecho:

el esfuerzo tributario local no substituyó algún tributo nacional. En el mismo período los impuestos nacionales, particularmente los que acuden al consumo, por ejemplo, los recaudados por concepto del IVA -impuesto al valor agregado- como proporción del PIB se incrementaron significativamente durante las últimas dos décadas pasando de representar un 1.8% del PIB a un 5.7% del PIB en 2003.

Conjuntamente se constata el incremento de los impuestos indirectos sobre los de renta y complementarios en la financiación general del Estado. Esto muestra que la tributación local, estimulada por el proceso de la descentralización, ha sido un

¹² Este ítem ha sido parafraseado de Restrepo y Cuellar (2005).

complemento eficaz de la decisión política de no cargar la financiación general del Estado sobre los que acumulan riqueza y renta, sino sobre “los consumidores en general”.¹³

Para sellar el carácter integral del proceso de descentralización, el Decreto 1333 de 1986 ordenó la cesión del 50% del impuesto al valor agregado -IVA- de la nación a las entidades territoriales. Luego, la reforma constitucional de 1991 lo modificó al 46% de los ingresos corrientes de la Nación -ICN-. Y con la Ley 715 de 2001, se cambió de nuevo por un sistema general de participaciones -SGP-. Entonces, el Congreso decide “congelar el pacto” por ocho años, para resolver la crisis fiscal del nivel central del Estado (lo cual fue aprovechado por “las fuerzas políticas del orden” para recortar el poder político local).

En realidad, el ajuste de las entidades territoriales empezó en 1997 controlando la capacidad de endeudamiento local y condicionando los créditos a favor de las entidades territoriales a la aplicación de ajustes similares a los pactados por el gobierno nacional con el Fondo Monetario Internacional. Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) se resolvió detener el crecimiento de las transferencias, congelarlas en el tiempo, desprender futuros crecimientos económicos de mayores transferencias y presionar más a los gobiernos locales para que financiaran las funciones descentralizadas con esfuerzos propios. En 1999 y 2000 se dictaron leyes de saneamiento fiscal de las entidades territoriales mediante las cuales los acreedores financieros administrarán los recursos transferidos bajo la vigilancia del Ministerio de Hacienda, obligándose a recortar los gastos de los gobiernos locales. Y así se llegó al 2001 cuando se congela el paquete de transferencias por ocho años.

Consecuentemente, las entidades territoriales quedaron “exitosamente saneadas”, sin deudas y con capacidad de generar ahorros entre gastos e ingresos propios. El saneamiento fiscal bajo vigilancia fue la vía para inducir importantes modificaciones en las relaciones de poder y una pérdida de la autonomía local en el manejo de los recursos transferidos. El poder fue cedido, con el apoyo de varias leyes, al sector financiero y a la alta tecnocracia del ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se trató de un acrecentado proceso de traslado de propiedad y activos de las empresas municipales y departamentales al sector privado, generalmente a precios desvalorizados. Conjuntamente se operó un aumento de la presión fiscal y de las tarifas sobre los contribuyentes locales y consumidores de servicios, para que por esta vía financien el “costo real” de la administración y de las empresas de servicios. Paralelamente, se produjo una desmejora en los ingresos de los trabajadores públicos y una reducción del empleo público local en las áreas intervenidas.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006) perpetua esta tendencia, pretendiendo continuar con el ajuste a favor de: (a) un Estado de pequeño tamaño y costo en el área social, los servicios y las empresas públicas; (b) un gran traslado de propiedad estatal al sector privado, con poder de decisión y administración tanto de cuantiosos recursos de origen público como de políticas estatales. En ese sentido se gesta una “descentralización hacia el mercado” a la vez que se debilitan los poderes políticos y sociales de la “descentralización sectorial y territorial” acometida hasta entonces.

¹³ Es decir, en relación a la capacidad de gasto de cada estrato social, las clases bajas y medias de la sociedad hicieron un mayor esfuerzo relativo que las altas para financiar al Estado y las políticas públicas sociales descentralizadas.

México¹⁴

El sistema de participaciones fiscales se instituyó en 1943 y se modificó diez años más tarde. Se basaba en asignaciones a estados y municipios derivadas de la recaudación fiscal federal (siempre insuficiente y con distribuciones inequitativas regionalmente). En 1980 hubo una importante modificación, cuando se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), con la finalidad de contribuir a la asignación equitativa de las tributaciones fiscales. Entonces, las entidades fueron facultadas para recibir un cierto porcentaje de la recaudación total de impuestos federales, a cambio de suscribir un convenio en el que se comprometían a distribuir, por lo menos, 22.1% de esos fondos entre sus municipios. Otra nueva modificación se sucede en 1990 cuando se crea el Fondo General de Participaciones (FGP), cuyo *monto distribuido entre los estados y municipios ya no estaría en función el esfuerzo recaudatorio sino del factor poblacional*.

Adicionalmente, en 1995 tras una revisión de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se generaron tres cambios sustanciales; a) el FGP se incrementó de 18.5% a 20%; b) se crearon nuevas oportunidades para que las entidades recaudaran impuestos e ingresos propios; y c) se revisó la asignación del Fondo Federal Municipal (FFM), de modo que los estados y municipios que optaran por obtener estas recaudaciones mediante 'derechos' renuncian a recibirlas como participaciones (Rogel Salazar -ibid-citando a Rodríguez; Hernández Trillo; Aguilar).

Existe un ámbito escasamente normado que se relaciona con la asignación de fondos a partir de negociaciones, así como los fondos por compensación. Estas prácticas incrementan la incertidumbre en el funcionamiento de los ámbitos subnacionales, toda vez que dependen de las buenas o malas relaciones que cada estado o municipio mantenga con la Federación. Es el caso del Programa Normal del presupuesto federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), dividido en 'ramos' o líneas presupuestarias, que corresponden a programas específicos de inversión o gasto.

A partir de 1998 y con el argumento de consolidar un 'nuevo federalismo fiscal', se modificaron las transferencias de recursos a los estados y municipios. No se trató de un incremento en las participaciones asignadas, sino de la creación de una nueva categoría de transferencia denominada '*aportaciones federales*' sobre la cual, paradójicamente, *el gobierno federal tiene mayor control*. De este modo -además de las participaciones otorgadas a estados y municipios- a partir de 1998 se concibe el ramo 33, integrado con fondos de aportaciones federales en beneficio de los gobiernos subnacionales, con cargo a recursos de la federación. Esta acción implicó que, para 1999, de cada \$1 que el gobierno federal gastó, los gobiernos subnacionales gastaron 31 centavos; cifra mayor a la de 1995, cuando los gobiernos subnacionales gastaban 15 centavos por cada peso federal. No obstante, el gobierno federal entrega ese dinero previamente 'etiquetado' lo cual impide a los gobiernos subnacionales flexibilizar el gasto. Es por ello que algunos autores aseguran que este proceso, más que una descentralización, es una desconcentración fiscal. Esto, a su vez, ha ocasionado que varios estados hayan tenido que incrementar su gasto para uniformizar el pago de salarios de empleados estatales con los federales, como lo es el caso en educación y salud, este tipo de transferencias lejos de aumentar la flexibilidad del gasto, en algunos estados, de hecho, la disminuyó de manera importante (Hernández, Trillo, citado por Rogel Salazar, ibid).

El SNCF no sólo no ha contribuido a disminuir las desigualdades regionales sino que, ha mantenido e incluso profundizado los desequilibrios, generando un alto nivel de

¹⁴ Este ítem ha sido parafraseado de Rogel Salazar (2005).

centralismo, resultado de la fuerte dependencia de los estados y municipios hacia las participaciones federales. A pesar de los diversos esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización, el sistema político fiscal mexicano continúa fuertemente controlado por el gobierno federal. Si bien se percibe una mayor equidad en la distribución de los recursos, el financiamiento federal sigue siendo mayor al estatal; la asignación de inversiones federales a los estados además de variable es arbitraria; y el sistema de participaciones de los estados a los municipios no es homogéneo ni transparente.

Los obstáculos que se advierten en la ruta que transita a la descentralización desde la perspectiva fiscal son los que, en el caso de México, dan lugar al surgimiento de coaliciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) que pretende constituirse en una instancia legítima de interlocución con el gobierno federal para resolver los problemas que afectan a sus respectivas entidades, sobre todo por lo que toca a los aspectos financieros.

Conclusiones

En lo que sigue vamos a ocuparnos de delinear sucintamente algunas cuestiones que resultan comunes en las formas de financiamiento y relaciones interjurisdiccionales de los cuatro países estudiados. La base de lo que aquí se concluye ya ha sido expuesta, pero además aparece sistematizada en los anexos 1, 2 y 3 que se adjuntan al final de este trabajo. Una indagación minuciosa de estos anexos permitiría avanzar en una mayor profundización de estas conclusiones.

En todos los países analizados se observa que se ha dado un proceso de incremento de las transferencias hacia los niveles subnacionales, en general bajo la forma de fondos específicos para atender las mayores necesidades resultantes de la descentralización y municipalización. Excepto en el caso de Argentina, donde no se destinaron fondos especiales a estas nuevas funciones, pero sin embargo las transferencias también se incrementaron, tanto en valores absolutos como en relación al PBI. Lo cual, en este caso particular fue resultado de mejoras en el crecimiento económico nacional y del aumento de la recaudación y del superávit fiscal (nos referimos tanto a las primeras décadas de los años 90 como a los años recientes 2003-2005).

Otra coincidencia que se observa, en la mayoría de estos países, es que el aumento de los recursos coparticipables, producto del crecimiento económico y/o de mayores recaudaciones, no implican para las entidades subnacionales mejoras *en términos relativos respecto al total de recursos disponibles*. Es decir, provincias, estados, municipios, reciben más cantidad absoluta de fondos pero menos en relación al total de recursos disponibles que lo que recibe la Nación o Federación, principal beneficiaria de los incrementos de recursos operados.

Un análisis más detallado, también indica que en todos los casos, luego de una primera etapa de avances y mayor independencia por parte de las entidades subnacionales (en general al promediar la década del '80 y primera mitad de la década del '90) se sucede un período en que el "centro" comienza a ejercer mayor control sobre los territorios. Las razones se vinculan con la aplicación del ajuste fiscal y macroeconómico en el ámbito central (segunda mitad y fines de los años '90). Pero también responde a los intereses de sectores políticos y empresarios que buscan tener una mayor participación y uso discrecional de la mayor masa de recursos transferidos, bajo el argumento de la necesidad de "ordenar las cuentas fiscales locales" ó "poner orden y seguridad" en dichos territorios.

Entonces, se inicia la etapa más reciente, en la que comienza a observarse cierto retroceso en los logros alcanzados, en los grados de independencia y autonomía de la gestión local. El “ajuste” o el “control” se ejerce sobre las entidades subnacionales bajo diferentes modalidades. Se busca restringir o condicionar las transferencias de fondos hacia las mismas, sea disminuyendo los montos, los porcentajes de distribución, o manipulando el sistema tributario a favor del financiamiento del “centro”. Precisamente, también se da en todos estos países que los tributos más importantes por su monto y regularidad de recaudación están bajo el control exclusivo de la Nación o Federación, que según las circunstancias modifica las normativas de su administración y formas de participación.

Asimismo, se repite que el nivel central controla el manejo de fondos de libre disponibilidad. Estos se administran según el criterio de cada gobierno central, con discrecionalidad y por fuera de la regulación que dicta el sistema de “participación”. Son recursos que, según la norma legal que los rige, se crean para afrontar emergencias o circunstancias particulares en los ámbitos subnacionales. Sin embargo, constituyen en los hechos una “caja” utilizada para los manejos oscuros de la “política”, tanto para socorrer a los “amigos” como para doblegar las voluntades de los díscolos y de la oposición. Y es de hacer notar, que estas prácticas son comunes en el conjunto de los países estudiados.

En una primera etapa fue muy generalizado el crecimiento a favor de la descentralización y del fortalecimiento del federalismo. Los gobiernos subnacionales alcanzaron mayor independencia y poder de gestión, especialmente en las áreas de educación y salud. Y vale ejemplificar con el caso de Brasil por la fuerte municipalización operada en todo su extenso territorio; y asimismo con el de Colombia que, a pesar de su organización unitaria con marcada centralización, logró a través de un “pacto federativo” expandir el accionar territorial y político de sus municipios. Estos debieron asumir múltiples actividades e incrementar significativamente el financiamiento propio recaudando numerosos nuevos tributos. Todo lo cual condujo a una nueva dinámica política que ayudó al fortalecimiento del poder político de los mismos.

Pero, en cambio, en la segunda etapa esta tendencia se modificó, en mayor o menor medida, según la profundidad de los procesos anteriores. Sucedió cuando el ajuste del centro se traslada a los territorios y asume diferentes expresiones. Fundamentalmente reduciendo los recursos transferidos y/o condicionándolos al ejercicio de determinadas prácticas establecidas por el orden central (reducción y/o flexibilización del empleo público; privatización de empresas públicas; desregulación de servicios; control de la deuda o del manejo público por parte de los acreedores o del gobierno central; fianzas otorgadas sobre los fondos de transferencia para garantizar el pago de las deudas respectivas).

La comparación entre países aparece sistematizada en el anexo que se adjunta.

ANEXO

Cuadro A1: Descentralización y recursos de los últimos 20 años

Categorías Países	RÉGIMEN ORGANIZACIÓN NACIONAL (año) Y TIPO DE GOBIERNO EN LOS '90 (1)	OBJETIVO DESCENTRALIZ. (2)	RECURSOS PARA DESCENTRALIZAR			GASTO EJEC. P/PCIAS O ESTADOS (en % del Gasto Nacional) (6)	RECAUDA. FONDOS PCIAS O ESTADOS (en % de los recursos totales disp. Pcias o Estad.) (7)	GRADOS DE CORRESPOND. GASTOS / RECURS (de prov. o estados) (8)	RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS VIGENTE	
			RECURSOS ESPECÍFICOS (3)	MECANISMOS COMPENSATORIOS PREVIOS (4)	MONTO COPARTICIP. PREVIO A DESCENTRALIZ. (5)				Nº LEY / AÑO (9)	SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN (10)
ARGENTINA (1)	Federal (1853)	Mejorar la situación financiera de la Nación	No	No	Mayor recaudación de impuestos coparticipables	40% (1997)	20% (1990)	Ley 23.548 (1988)	Alta correspondencia: Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Ciudad de Bs. As.	Primaria: aumento de la cantidad de impuestos coparticip. Aumento de participación provincial en los criterios de distribución
	Nacional, fuerte								Baja correspondencia: Formosa, Sgo del E., Catamarca, La Rioja	Secundaria: distribución según lo ejecutado previamente, según necesidad y negociación
BRASIL (2)	Federal (1891)	Brindar autonomía financiera a los órdenes subnacionales en el marco de la universalización de derechos sociales	Si	Si	Disminuyó	44% (1995)	33% (1995)	Artículos 157 a 162 de la CN (enmendados en 2000, 2003 y 2004)	Alta correspondencia: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Espiritu Santo	Primaria: disminución de la recaudación de los impuestos distribuidos. Aumento de la autonomía fiscal municipal
	(s/d)								Baja correspondencia: Estados de las regiones centro-oeste, norte y nordeste. Con excepción en los Estados de Pernambuco, Bahía y Ceará	Secundaria: regida por fórmulas que coordinan criterios demográficos y redistributivos (el inverso de los ingresos per cápita del estado).

Continuación Cuadro A1: Descentralización y recursos de los últimos 20 años

COLOMBIA (3)	Unitario (1886)	Mejora en la situación financiera de la Nación y acabar con el monopolio estatal en la prestación de servicios. Estrategia para lograr la paz interior	No	No	Disminuyó	40% (1995)	28% (1995)	Alta correspondencia: Departamentos de Cundinamarca (Bogotá), Antioquia (Medellín) y del Valle (Cali). Estas tres jurisdicciones son conocidas como el triángulo del oro.	Ley 715 (2001)	(s/d)
	(s/d)							Secundaria: 15% de la transferencia se distribuye en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales, y el 85% restante se asigna de acuerdo a eficiencia fiscal y administrativa y la demanda de los servicios de salud y educación por parte de la población		
MÉXICO (4)	Federal (1824)	Como una estrategia para luchar contra la ineficiencia de la burocracia estatal y de la planificación centralizada	(s/d)	(s/d)	Menor. Aumenta con la federalización de los principales tributos.	26% (1997)	21% (1997)	Alta correspondencia: Estados del Norte del País.	Ley de Coordinación Fiscal (1980)	(s/d)
	Nacional Fuerte							Secundaria: en base a criterios poblacionales (45%), capacidad de generar ingresos (45%) y en relación inversa a las transferencias per capita resultante de los dos criterios anteriores (10%)		

NOTAS:

s/d: Sin Datos

FUENTES: Elaboración propia en base a

Argentina: véase Manzanal, M. (2005)

Brasil: véase Santos, A.M.P. (2005)

Colombia: véase Restrepo y Cuellar (2005)

México: véase Rogel Salazar, R. (2005)

Otras referencias son identificadas por columnas o por celdas (número fila/número columna).

2/ 3 y 2/4 Rodrigues Afonso (2004) y Penalva Santos (2005)

2/5 Oliveira y Fontenele e Silva (2000: 14) y Penalva Santos (2005: 19)

2/8 Penalva Santos (2005: 26) y Alvares Affonso (2000: 24)

2/9 Título IV de Tributación y Presupuesto Constitución de 1988 (actualizada a 2005)

2/10 Rodrigues Afonso (2004: 140) y Díaz Cayeros (2004: 680)

3/ 3 y 3/4 Iregui y otros (2001:11)

Columnas 6 y 7. T. Falleti (2004^a: 22, Cuadro 4). La autora cita como fuentes el World Bank (2000) y IMF, Government Finance Statistic Yearbook (1988 a 2002)

4/5 Fimbres Horacio Sobarzo (2005: 105)

Cuadro A2. Sistemas de coparticipación de impuestos entre nación-uniión y provincias-estados

Categorías Países	JERARQUÍA JURÍDICA ACTUAL (1)	PROVINCIAS O ESTADOS INCORPORADOS (2)	EVOLUCIÓN RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN					UTILIZACIÓN DE RECURSOS POR PARTE DE GOBIERNOS DE PCIAS O ESTAD. (9)		
			TRIBUTOS COPARTICIPABLES (3)	COEFICIENTE DE DISTRIB. PRIMARIA (4)	MONTO ASIGNADO A PROV. O ESTADOS		EVOLUCIÓN RECAUDAC. TRIBUTARIA (7)		DISTRIBUCIÓN TRIBUTARIA DESDE 1990 (8)	
					En valores corrientes (millones) (5)	En % en relación al total de la recaudación tributaria (6)				
ARGENTINA (1)	Constitucional desde 1994	14 (1853)	3 Impuestos (1935)	17 (1935) 21 (1950) 36 (1960) 38 (1970) 53 (1980) 58 (1988)	Expresado en Millones de pesos corrientes 14 348 (1996) 15 912 (1997) 16 666 (1998) 16 081 (1999) 16 366 (2000) 14 528 (2001) 12 871(2002) 19 473 (2003) 27 951 (2004)	33 % (1996) 32 % (1997) 33 % (1998) 33 % (1999) 33 % (2000) 31 % (2001) 25 % (2002) 26 % (2003) 28 % (2004)	Simplificada con aumento del impuesto al valor agregado (IVA)	Mayor complejidad Aumento asignaciones específicas Mayor puja La coparticipación en valores absolutos casi se duplicó en 1992 y desde entonces se mantuvo constante en valores en torno a los 9 ó 10 mil millones de pesos convertibles (década del '90)	Autonomía en la toma de decisiones	
			5 Impuestos (1946)							
		22 (1950's)	6 Impuestos (1951)				Todos los impuestos menos 3 (1988)			Recaudación tributaria en % del PBI 21% (1998) 22% (2000) 20% (2002) 26% (2004)
			Unificación régimen. Imp. Indirectos (1973)							
BRASIL (2)	Constitucional	22 (1980's)	3 Impuestos (2005)	Centralización en la Nación de la recaudación	(s/d)	34% (1960) 22% (1980) 29% (1991) 25% (2003)	Aumento carga tributaria en % del PBI 17% (1960) 22% (1980)	Transferencias negociadas sustentadas en impuestos únicos ó pautadas para asignaciones específicas determinadas por la administración central	Pérdida de criterios (p.e. FPM sigue criterios arbitrarios)	
		27 (1990's)		64% Unión/31% Estados (1960) 73% Unión /24% Estados (1980)						

Continuación Cuadro A2. Sistemas de coparticipación de impuestos entre nación-unión y provincias-estados

COLOMBIA (3)	Constitucional (1991)	9 (1886)	Todos los impuestos menos 8 (Predial, Espectáculos públicos, Combustibles, Cerveza y sifones, Vehículos, Cigarrillos y tabaco, Loterías y Apuestas permanentes)	71% Nacional/ 18% Departamental/ 11% Municipal (1950)	(s/d)	(s/d)	Recaudación tributaria en % del PBI 8% (1990) 9% (1995) 11% (2000) 14 % (2003)	(s/d)	Baja autonomía en la utilización de los recursos coparticipables porque la mayor parte de los impuestos tienen destinos específicos.
		25 (entre 1886 y 1909)		85% Nacional/ 10% Departamental/ 4% Municipal (1975)					
MÉXICO (4)	Constitucional (1917)	31 estados + Distrito Federal	(s/d)	Transferencia de, por lo menos, el 22 % de los fondos coparticipados por la Nación a los estados.	(s/d)	En promedio periodo 1980-1995 80% Gobierno Federal 15% Entidades Federativas 5% Ayuntamientos.	Simplificada con la creación del IVA. Recaudación tributaria en % del PBI. Promedios de décadas. 11% (1981-1990) 11% (1991-2000)	(s/d)	Gran influencia del gobierno Federal en la determinación del gasto mediante la existencia de fondos condicionados (aprox. 50% del total para los años 2000 y 2001).

NOTAS:

Las referencias distintas de las mencionadas para cada país en general al igual que notas específicas son identificadas por columnas o por celdas (número fila/número columna).

s/d : Sin Datos

¼ Expresado en millones de pesos a valores corrientes.

3/2 Con la reforma constitucional de 1991 se paso de contar con tres niveles a seis pues además de la Nación, el departamento y el municipio, se crean las provincias (por asociación de municipios contiguos) regiones (por asociación de departamentos contiguos) y entidades territoriales indígenas. Sin embargo, al 2005 no había sido constituida ninguno de estos nuevos tipos de jurisdicciones.

FUENTES: Elaboración propia en base a

Argentina: véase Manzanal, M. (2005)

Brasil: véase Santos, A.M.P. (2005)

Colombia: véase Restrepo y Cuellar (2005)

México: véase Rogel Salazar, R. (2005)

2/3 Art. 159 CN (revisada en 2005)

2/5 Rodrigues Afonso (2004: 140)

3/3 y 3/9 Iregui et al (2001:11)

3/7 Citado en Restrepo (2005) Roberto Junguito, Hernán Rincón (2004) La política Fiscal en el Siglo XX en Colombia. Banco de la República. Bogotá, Colombia.

4/7 Fimbres Horacio Sobarzo (2005: 105)

Cuadro A3. Sistemas de coparticipación de impuestos a escala municipal

Categorías Países	FUENTES DE LOS RECURSOS (1)	CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN (2)	TIEMPO DE ACREDITACIÓN DE LOS FONDOS DE COPARTIC. A MUNICIPIOS (3)	CAPACIDAD TRIBUTARIA PARA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS (4)	TRANSFERENCIAS TOTALES	
					MONTO (5)	EN % (6)
ARGENTINA (1)	Nacional Provincial Regalías Fondos especiales Destinos específicos Aportes del Tesoro Provincial (ATP)	DEVOLUTIVO, en función de la población e impuestos recaudados	En un lapso menor a 30 días (según ley 23.548)	NO habilitados la mayoría de los municipios	En millones de pesos convertibles durante los años 90 \$1 217 (1989) \$1 788 (1991) \$3 013 (1993) \$2 880 (1995) \$3 102 (1996) \$3 266 (1997) \$ 3 647 (1998)	16% 17% 19% 17% 18% 17% 18%
		En algunas provincias se garantiza un nivel mínimo de transferencias	Sistemas de acreditación automática: Bs. As., Corrientes, Chubut, S. Fé, Tucumán	Restringido a ciertos impuestos en otros (Automotores e inmobiliario rural y urbano)		
	Convenios entre pcias. y municipios (obras públicas)					
BRASIL (2)	Nacional Estadual	Discrecional: el Fondo de Participación de los Municipios sigue un criterio que favorece a los municipios de menor población	(s/d)	Habilitados a establecer impuestos por servicios, transmisión <i>inter vivos</i> e inmobiliario urbano. Desde 1990 se incrementan las rentas tributarias municipales	R\$ 20 mil millones (2003)	16% de los tributos nacionales en 2003
				Recaudación promedio municipios: 35% de sus presupuestos (2003). Municipios más populosos mayor autonomía financiera		
				50% de recaudación de sus presupuestos en municipios mayores a 1.000.000 hab.		

Continuación Cuadro A3. Sistemas de coparticipación de impuestos a escala municipal

COLOMBIA (3)	(s/d)	<p>El 5% de total de los recursos se asigna a municipios con menos de 50 000 habitantes y el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena</p> <p>Del monto restante: el 40% según habitantes con NBI, 20% según pobreza relativa de las municipalidades, 22% según población, y el 18% según indicadores de eficiencia fiscal y administrativa y de NBI.</p>	(s/d)	Capacidad para el cobro de impuestos expresamente autorizados por el Congreso, por ejemplo predial e industria y comercio, entre otros.	(s/d)	<p>Valores expresados en % del PBI</p> <p>0,45 (1985)</p> <p>1,04 (1990)</p> <p>1,92 (1995)</p> <p>2,98 (2000)</p>
MÉXICO (4)	(s/d)	Cada entidad federativa establece sus propios criterios. Por ley los gobiernos municipales deben recibir, el menos, el 20% de los ingresos estatales.	(s/d)	Los municipios pueden recaudar impuestos sobre propiedad raíz, predial, registros y espectáculos públicos.	<p>En millones de pesos</p> <p>\$ 97 369 (2000)</p> <p>\$ 115 232 (2001)</p>	(s/d)

NOTAS:

s/d: sin datos

FUENTES: Elaboración propia en base a

Argentina: véase Manzanal, M. (2005)

Brasil: véase Santos, A.M.P. (2005)

Colombia: véase Restrepo y Cuellar (2005)

México: véase Rogel Salazar, R. (2005)

Otras referencias son identificadas por columnas o por celdas (número fila/número columna).

2/5 Rodrigues Afonso (2004: 141)

2/6 Rodrigues Afonso (2004: 140)

3/2 Constitución Política de la República de Colombia 1991, Art. 357 citado en Iregui y otros (2001)

3/4 Iregui et al (2001:3)

4/2 y 4/5 Fimbres Horacio Sobarzo (2005: 110)

4/4 Véase García (2006) y Perez Torres (1996)

Bibliografía

- ÁLVARES AFFONSO, Roberto (2000) *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- CARRIÓN, Fernando (2004) "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa." Programa Descentralización del Estado y Desarrollo. Universidad de Alcalá de Henares, www.descentralizacion.net, 20/12/05.
- CALERO, José (2006) "Nación y provincias librarán dura batalla por el reparto de los ingresos tributarios." Asteriscos. Información Clave para decidir. <http://www.asteriscos.com.ar>, 27/03/06.
- CASTELLS, Antoni (1999) "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal." Gestión y Política Pública Vol. VIII, N° 2, México, II° semestre de 1999.
- CEPAL (2004) II. National Accounts. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, mimeo.
- CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", Revista de la Cepal 84, Santiago de Chile.
- CLAD-SIARE (2006) "Regionalización, descentralización y administración local" Bases Jurídicas de la Institucionalidad Pública. www.clad/basesjuridicasde la institucionalidadpublica.htm, 7/02/06.
- DELICH, Francisco (2003) "Desigualdad regional y descentralización en los estados federales." Programa Descentralización del Estado y Desarrollo. Universidad de Alcalá de Henares, www.descentralizacion.net, 20/12/05.
- DNCFP (1999) *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Buenos Aires.
- DUCHACEK, Ivo (1986) "Mapas territoriales del poder: descentralización". En Mapas territoriales del poder, Boulder- West View 3, chapter 3, s/d.
- ELAZAR, D. (1987) "What is Federalism?" En Exploring Federalism. University of Alabama Press, s/d.
- FALLETI, Tulia (2004). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.
- GARCIA, Ariel (2006) "Descentralización fiscal y federalismo en América Latina. Los casos de Brasil, México y Venezuela." Seminario de doctorado ¿Desarrollo rural, desarrollo local-rural, desarrollo territorial rural? En Busca de un paradigma para América Latina. FFyL, UBA, mimeo.
- FINOT, Iván (2005) "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local" Revista de la Cepal 86, Santiago, agosto 2005.
- GEORGETOWN UNIVERSITY y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1998) Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. Base de Datos Políticos de las Américas. www.georgetown.edu-pdba-Comp, 14/02/06.
- GEORGETOWN UNIVERSITY y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2005) Constituição da República Federativa do Brasil (Actualizada até Enemenda Constiitutional nº 47, de 5/7/2005). Base de Datos Políticos de las Américas. <http://www.georgetown.edu-pdba-Comp>, 25/03/06.
- GEORGETOWN UNIVERSITY y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2005) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma incorporada DOF 27 de Septiembre de 2004. Base de Datos Políticos de las Américas. <http://www.georgetown.edu-pdba-Comp>, 14/02/06.
- GEORGETOWN UNIVERSITY y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2005) Constitución Política de la República de Colombia de 1991 (con reformas hasta 2005). Base de Datos Políticos de las Américas. <http://www.georgetown.edu-pdba-Comp>, 25/03/06.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (2000) "Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000 (versión preliminar)", División de Economía, CIDE, s/d.
- IREGUI, Ana María; RAMOS, Jorge Luz y SAAVEDRA, Amparo (2001) "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia" (Versión preliminar), s/d.
- MANZANAL, Mabel (2005) "Descentralización, transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. El caso argentino", mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia y Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo local para la paz -GTZ-, Bogotá, 12 y 15 de abril.
- MICROSOFT (1998) "Atlas Mundial Microsoft Encarta 1999," mimeo

- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2006). "Argentina: indicadores económicos", Buenos Aires, <http://www.mecon.gov.ar>, 30-3-2006
- RESTREPO, Darío y CARDENAS, Raúl (2005) Descentralización, desarrollo e integración: Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales. En RII-VIII Seminario internacional, Bogotá.
- RESTREPO, Darío y CUELLAR, Daniel (2005), "Descentralización en Colombia. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo", mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia y Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo local para la paz -GTZ-, Bogotá , 12 y 15 de abril.
- RODRÍGUES AFONSO, José y LOBO, Thereza (1996) "Capítulo V Descentralización fiscal y participación en las experiencias democráticas tardías." En Foro El Papel del Estado en Latinoamérica y el Caribe, Cancún, octubre de 1996.
- ROGEL SALAZAR, Rosario (2005), "Descentralización en América Latina Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. caso de México", mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia y Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo local para la paz -GTZ-, Bogotá , 12 y 15 de abril.
- RODRÍGUEZ SOLÓRZANO, Claudia (2003) "Situación y perspectivas de la descentralización de la gestión ambiental en México". En Rodríguez Solórzano, C. (comp.) La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental. Instituto Nacional de Ecología (INE/SEMARNAT), México.
- ROMERO, José Luis (2002) Breve historia de la Argentina, Fondo de Cultura Económica, 7ª ed. Buenos Aires.
- SANTOS, Angela M.P. (2005) "Federalismo no Brasil: entre a recentralização financeira e a afirmação da descentralização", mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia y Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo local para la paz -GTZ-, Bogotá , 12 y 15 de abril.
- SCHNEIDER, Sergio (2005) "Políticas públicas, pluriatividade e desenvolvimento rural no Brasil." Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SMITH, B. C. (1985), Decentralization. The territorial dimension of the state, George Allen & Unwin, London.
- SMULOVITZ, Catalina y CLEMENTE, Adriana (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", Clemente, A. y Smulovitz, C., comp. Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.
- SOBARZO FIMBRES, Horacio (2005). "Federalismo fiscal en México" en *Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier Especial el Colegio Mexiquense, A. C. Toluca, México. pp 103-21. ISSN 1405-8421.
- VELÁSQUEZ GUADARRAMA, César (2003) "Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales." En Rodríguez Solórzano, C. (comp.) La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental. Instituto Nacional de Ecología (INE/SEMARNAT), México.
- VILLARREAL, Federico y GARCÍA, Ariel (2005) "El proceso de descentralización y su relación con el desarrollo rural-local." CD, IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.