

III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy (Facultad de Cs. Económicas y Unidad de Investigación en Comunicación, Cultura y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales) y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy, 2014.

Federalismo fiscal, desarrollo local y PYMES. Provincia de San Luis. Argentina.

Camiletti, Roxana, Flores, Héctor y Gil, Martín.

Cita:

Camiletti, Roxana, Flores, Héctor y Gil, Martín (2014). *Federalismo fiscal, desarrollo local y PYMES. Provincia de San Luis. Argentina. III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy (Facultad de Cs. Económicas y Unidad de Investigación en Comunicación, Cultura y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales) y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy.*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/58>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eXuy/Qkv>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



FEDERALISMO FISCAL, DESARROLLO LOCAL Y PYMES. PROVINCIA DE SAN LUIS, ARGENTINA.

Roxanna Camiletti (Docente-Investigadora, UNSL)

Héctor Flores (Docente-Investigador, UNSL)

Martín Gil (Docente-Investigador, UNSL)

rcamilet@gmail.com

Introducción

Escribir sobre el papel del Estado en una economía mixta es un elemento esencial para comprender cualquier fenómeno de cambio, no solo económico, sino social y político, mas aun después de la crisis del año 2007, que demostraron la necesaria intervención del estado con políticas activas y de regulación de la economía de mercado, hoy es necesario pensar en términos de “Mercado – Estado – Sociedad”.

Para el tratamiento del presente trabajo parece rescatable una concepción del Estado como actor principal en la definición de estilos de desarrollo, regulación de mercados y definición de reglas de juego que permitan el accionar privado en un marco de previsibilidad y respeto.

En este marco resulta de suma importancia rescatar lo sostenido por Juan Bautista Alberdi *“... El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los acontecimientos políticos, se hallan escritos con claridad y sin retórica de ningún género en los hechos fiscales. Los hechos fiscales aparecen como un síntoma claro que nos ayuda a definir la estructura de una sociedad. La importancia causal y sintomática de la actividad financiera hace que la hacienda pública sea una de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de una sociedad y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política.”*

Este trabajo tiene como hipótesis demostrar que el régimen de coparticipación hacia los municipios, es una política errónea, que ha quitado fortaleza al desarrollo que generó la promoción industrial en su oportunidad y otras políticas provinciales acertadas, provocando un recrudescimiento de las asimetrías de desarrollo de las regiones de la provincia. Esta ~~origenó~~ política provoco la aceptación por parte de la sociedad de criterios de inequidad con sus consecuencias en los indicadores de desarrollo humano en esa región. No obstante lo manifestado precedentemente, la provincia de San Luis en la República Argentina ha

implementado políticas de incentivos a actividades agropecuarias, industriales y de servicios, que han actuado como elementos de consolidación y promoción de determinados sectores económicos. Nos referiremos en especial al programa de Jóvenes Empresas, como una política clara de nacimiento y afianzamiento de la cultura emprendedora en una provincia no caracterizada por esta actitud.

La ineficiencia del modelo centralizado de gestión se visualiza fundamentalmente al romperse el vínculo Wickeseliano, ya que los gobiernos locales no participan en la definición, implementación y control de los bienes y servicios que se prestan al interior de sus territorios, con lo cual la participación y el control ciudadano que enriquecen conceptos como la responsabilidad fiscal, la concurrencia y la subsidiaridad han desaparecido, dando lugar a comportamientos irresponsables y muchas veces similares al del polizón (consumidor gratuito).

Esta política evidencia claramente fallas del Estado vinculadas al control de la burocracia y las deficiencias del proceso político como asignador de recursos.

La metodología a utilizar será la del análisis presupuestario y del régimen de coparticipación provincial como elementos de visualización de la política de centralización y anulación de la autonomía local. Mediante el análisis de índices de desarrollo regional se intentará mostrar las asimetrías regionales y la carencia de un proceso de desarrollo local, con participación e involucramiento de los actores locales. Se intentará demostrar que lo que se gasta desde el nivel central es sólo un paliativo, un asistencialismo que resuelve únicamente los problemas en el corto plazo, con lo cual los territorios carecen de soluciones definitivas a sus problemas de fondo y con sometimiento a una mayor dependencia del nivel central con la anomia y escepticismo que esto provoca. Se analizará cómo la participación del sector privado, orientado y motivado por el estado obtiene resultados diferentes, eso se verá con el análisis del programa de Nuevas Empresas de Jóvenes sanluiseño. El vínculo ESTADO-MERCADO PERMITE POTENCIAR A AMBOS SECTORES , LO QUE INTENTARA DEMOSTRAR ESTE TRABAJO COMPARANDO DOS POLITICAS PUBLICAS COMO LA POLITICA DE COPARTICIPACION PROVINCIAL Y LA POLITICA DE JOVENES EMPRESAS.

Desarrollo

Concepción general de Desarrollo

El desarrollo es concebido como la condición de vida de una sociedad en la cual las necesidades legítimas de los grupos y/o individuos se satisfacen mediante la utilización racional, es decir sostenida, de los recursos y los sistemas naturales. Para ello se deberían utilizar tecnologías que no se encuentran en contradicción con los elementos culturales de los grupos involucrados. Este concepto integra elementos económicos, tecnológicos, de conservación y utilización ecológica, así como lo social y político. La esfera de poder, dentro del contexto social, se hace necesaria como forma organizativa y de cohesión legítima, legal y funcional entre los grupos sociales y como instancia de toma de decisiones entre individuos.

La idea de desarrollo difiere de la de crecimiento. Este último se refiere únicamente al aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per cápita, mientras que la idea de desarrollo incluye una mejora cualitativa en la economía a través de una mejor división social del trabajo, el empleo de una tecnología mejorada y la mejor utilización de los recursos naturales y el capital. Por tanto, el desarrollo es un concepto mucho más amplio que el crecimiento. Del mismo modo, el concepto de desarrollo difiere del de progreso. El progreso implica una continua incorporación de valores a través de un proceso de descubrimiento y creación de valores, que en sí mismo es ilimitado. En cambio, el desarrollo implica que determinadas posibilidades preexistentes se han hecho explícitas y se han materializado, lo cual conlleva una limitación en términos cuantitativos e implica la existencia de directrices básicas de legitimidad o validez en términos cualitativos. En definitiva, solo se puede alcanzar unos ciertos niveles de desarrollo en una comunidad dada y para un período dado, y además, en base a unas normas y criterios dictados por las condiciones efectivas en que se encuentra la sociedad que se desea desarrollar.

De todo ello se deduce una cierta racionalidad en el desarrollo, si bien éste puede ser espontáneo o planificado. El desarrollo espontáneo tiene por objeto los propios intereses de los agentes que intervienen en el mismo, no el desarrollo propiamente dicho. En cambio, el desarrollo planificado, con un alto grado de racionalidad, hace hincapié en el «proceso de desarrollo». En este sentido, se puede definir el desarrollo como un «proceso de racionalización».

Según Francisco Alburquerque, el desarrollo económico depende esencialmente de la capacidad para introducir innovaciones al interior de la base productiva y tejido empresarial

de un territorio. Tradicionalmente se ha tendido a simplificar esta constatación del funcionamiento de la economía real, y se ha reducido el concepto al señalar que el desarrollo económico depende de la inversión de recursos financieros. Sin embargo, la disponibilidad de los mismos no es suficiente por sí sola, ya que pueden dirigirse hacia aplicaciones de carácter improductivo o especulativo, sin asegurar la inversión productiva real. Así pues, la orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros factores básicos.

Desarrollo y Estado Municipal

La necesidad de los municipios de ser motores del desarrollo económico local los obliga a la implementación de estrategias mediante las cuales el gobierno y la sociedad civil trabajen en forma conjunta en la búsqueda de soluciones. Se hace necesario poner en juego recursos endógenos, generar acciones combinadas entre el gobierno local, la sociedad civil y las empresas del medio, en un marco de competitividad y equidad. Se observa en el ámbito local un vasto espectro de participantes o actores: personas, organizaciones, entidades, cuyo accionar crea y modifica las relaciones sociales. Se generan distintas prácticas, producto a su vez de distintos modos de pertenecer y vincularse, en actividades de producción y comercialización de bienes, en sucesos culturales, sociales, de reivindicación, etc.

Los actores sociales obedecen a lógicas diversas, que responden a su forma de comportamiento, de compartir pensamientos y opiniones. Cuando se habla de lógica, se está refiriendo a conductas racionales tendientes a lograr uno o varios objetivos con coherencia con sus estrategias para lograrlos. Los logros a obtener pueden ser muy variados: desde la satisfacción de necesidades básicas pasando por el éxito de un emprendimiento productivo, actividades solidarias, culturales. La capacidad institucional y de gestión del gobierno local puede condicionar el logro de los objetivos y la construcción de las prácticas de los actores sociales. La instancia local es tal vez la más propicia para la participación ciudadana por su cercanía con la sociedad, los habitantes son los que sufren las consecuencias de una deficiente gestión municipal, por lo tanto, a través de su participación pueden contribuir a la resolución de los diversos problemas y demandas de la población.

Federalismo Fiscal

La autonomía y su evolución en Argentina

El municipio es *“una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local”*. Así lo define Antonio M. Hernández, dejando en claro la esencia política del gobierno local. Además, deben destacarse los rasgos territoriales y la capacidad económica necesaria para permitir al gobierno local poder organizarse en forma independiente a efectos de ejercer adecuadamente sus funciones.

Es el nivel gubernamental más cercano a la población, por lo tanto, está más en contacto con sus problemas, sus intereses y necesidades actuales, ya que, como lo expresa Fernando Tauber (1999: pág.19) *“los municipios son la cara del Estado que toca la gente”*. Esta cercanía entre el gobierno local y el ciudadano y sus demandas incrementa las responsabilidades del funcionario político, ya que, una vez finalizado su mandato continúa en siendo vecino del municipio. También suele ser que a menor tamaño del municipio es mayor el peso de estas responsabilidades, que se desdibujan en las estructuras burocráticas de los niveles provinciales y nacionales, de mayor complejidad y dimensión.

Lo local, asimismo, es el espacio donde se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.

El proceso de descentralización en nuestro país, contrario a la tradición centralizadora nacida en la época colonial llevó a una redistribución de recursos, competencias y decisiones, fundada en la poca eficiencia de la instancia nacional en la prestación de servicios públicos. Llevar dichas funciones y competencias a la instancia local implicaría en principio un menor costo en las prestaciones, menos corrupción por la cercanía de los funcionarios a las demandas ciudadanas, mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos. Generalmente la descentralización administrativa prevaleció por sobre la descentralización política y fiscal, lo que afectó en gran medida la autonomía municipal, tan necesaria para el cumplimiento de los roles resultantes de esta delegación de funciones y asignación de competencias.

La lectura del artículo 5° de la Constitución Nacional Argentina de 1853 demuestra que ya en esa época se reconocía al régimen municipal, a tal punto que las provincias, para poder gozar de autonomía -tener el goce y ejercicio de sus instituciones, según rezaba dicho artículo- debían *“asegurar su administración de justicia, su régimen municipal y la educación*

primaria”¹. Esta idea fue aprobada en ese momento casi sin discusiones y posteriormente ratificada y ampliada en la Constitución de 1994.

Además del orden natural y del modo electivo democrático el establecimiento de un régimen municipal significa generar un gobierno local, al que se le reconoce la capacidad de imponer tributos, el poder de policía y el poder de imperium.²

En el año 1979 cuando se realizó la IX° Conferencia Nacional de Abogados en San Francisco, Córdoba, se delinearon las razones que fundamentan la existencia de autonomía. La Comisión de Régimen Municipal adujo las siguientes razones como fundamento de la autonomía:

“1) Por el origen natural de la institución municipal, basada en las relaciones de vecindad, que el Estado sólo debe reconocer.

2) El municipio, institución política primaria de la democracia representativa, que tiene como cualidad la autonomía, debe ser calificada para ser distinguida de la de tipo provincial. Esta calificación es la de autonomía provincial.

3) El “régimen municipal” es el “gobierno municipal” base institucional con sustratum político.

4) El origen constitucional del municipio en el propio art. 5° de la Constitución Nacional.

5) El origen electivo de las autoridades locales.

6) La competencia legislativa del municipio.

7) La redacción del art. 33 del Código Civil, que lo caracteriza como persona jurídica estatal y lo distingue de las personas jurídicas autárquicas.

8) La distinción conceptual existente entre gobierno local y una persona autárquica por razón de origen, competencia y fines.

9) Por la autosuficiencia financiera”.

También la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido reflejo de distintas etapas en referencia a este tema. Según Hernández inicialmente la Corte priorizaba la “autonomía municipal” en base a las tradiciones hispano-coloniales y la tradición albertiana. Luego se observa un período que duró hasta 1989 en el cual prima el concepto de las administraciones locales como delegaciones autárquicas de los poderes provinciales, con fines y límites

¹ Constitución de la Nación Argentina

² El análisis de la evolución de la autonomía local en nuestro país se realizará en base a los dichos de Antonio María Hernández en *Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable*, publicado en La Ley 2001- C,993

administrativos – caso Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de la Plata, 1911. Por fallos posteriores y hasta la fecha mencionada se infiere que el Alto Tribunal adhería al concepto de autarquía.³

A la vuelta de la democracia se inicia un proceso de reforma en los órdenes provinciales y municipales. Estas modificaciones se adelantaron a la reforma de la Constitución Nacional, es decir se realizó el camino opuesto, pues ésta se efectuó con posterioridad al proceso constituyente de muchas provincias, que se caracterizó por tener un gran sesgo al municipalismo y al refuerzo de la autonomía municipal.

La solución aparece con el artículo 123 de la C.N. de 1994, ya que el régimen municipal instaurado debe ser necesariamente autónomo, debiendo las provincias delimitar el alcance y contenido de la autonomía de sus gobiernos locales. Dicho artículo establece que: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Dimensiones de la autonomía

En los asuntos locales se reconocen distintos ámbitos⁴, que se relacionan con los tipos de autonomía a alcanzar:

1. **El orden institucional o autonormatividad**: es el que otorga a los municipios la facultad del dictado de sus normas fundamentales, conocidas como cartas orgánicas.

En este caso la autonomía de la que gozan los municipios es plena.

Lo que varía de provincia a provincia es el alcance y contenido de las cartas orgánicas; debiéndose considerar aspectos tales como el tamaño, la cantidad de habitantes, el tejido social como facilitadores o no de la sanción de dichas cartas, etc. por lo tanto el régimen local no puede ser uniforme en todo el país.

En algunas provincias se otorga a los municipios más importantes la facultad de dictar su propia carta orgánica. En otras se ha decidido dar a todos los municipios esta potestad.

2. **El orden político**: implica la potestad de elegir las propias autoridades y además escoger las distintas formas de gobierno local, de participación ciudadana, definir el sistema electoral, la posibilidad de destitución de funcionarios municipales, etc.

³ Autarchia: voz griega que alude a los organismos que tienen facultad de administrarse.

⁴ Artículo 123° de la C.N. Argentina

3. El orden administrativo: implica la posibilidad que tiene el gobierno local de efectuar la prestación de servicios públicos y todo tipo de actos de administración sin que se admita la interferencia de otros niveles de gobierno, por ejemplo, el provincial.
4. El orden financiero y económico: es el que otorga a los gobiernos locales facultades tales como la imposición de tributos, gasto público, regionalización, promoción del desarrollo económico. Con respecto al poder tributario municipal implica la potestad de crear impuestos, tasas y/o contribuciones para poder cumplir las finalidades derivadas del logro del bien común de la sociedad local.

En tal sentido se define a la autonomía política como posibilidad de autogobierno, a lo que se agrega la existencia de carta orgánica, considerándose ambas como condiciones necesarias para considerar a un gobierno local como autónomo. En esta tesis se plantea la hipótesis de que, en condiciones de plena autonomía, los intendentes deberían poseer las herramientas necesarias para tomar decisiones de gestión del gasto público necesario para el cumplimiento de los objetivos de la agenda local. Esto supone, además, que el proceso de toma de decisiones debería tener independencia respecto a los otros niveles de gobierno a los efectos de poder responder a las demandas de los actores de la vida económica, política y social de la comunidad involucrada. Se intenta demostrar que la autonomía meramente normativa no asegura independencia en el proceso de toma de decisiones en las actividades de la gestión local.

La Constitución Nacional, mediante su artículo 123 establece el carácter “originario” del poder tributario municipal, el municipio es un gobierno autónomo, por lo que debe poder dictar sus propias normas impositivas que le permitan una recaudación adecuada para el cumplimiento de sus funciones clásicas de administración del presupuesto y prestación de servicios básicos, a las que deberá incorporar planes y estrategias aptas de orientar los recursos y capacidades de la comunidad hacia objetivos de desarrollo y aprovechamiento óptimo de los recursos existentes.

Las leyes provinciales no deben privar a los gobiernos locales de las atribuciones mínimas necesarias para el cumplimiento de sus cometidos. El sometimiento de los municipios a las decisiones de los otros niveles de gestión (aún la provincial) significa imponerles restricciones, limitaciones que les resten capacidad para la gestión pública, en desmedro de la autonomía.

La coparticipación provincial: historia y presente.

Para comprender la importancia de lo que se está analizando en términos de desarrollo y autonomía provincial, se presentara una síntesis del presupuesto provincial que muestra el mismo y el monto de fondos asignados al conjunto de municipios provinciales. Resulta interesante comparar esta cifra con el total provincial como un indicador de la centralización de la política fiscal.

Por otra parte se analizará históricamente, desde el año 1975 con la sanción de la Ley Provincial N° 3682/75 y hasta la actualidad con la Ley Provincial N° XII-0351-2004 (5537) cómo evolucionó este régimen de relaciones interjurisdiccionales.

Ley N° 3682/75 Esta normativa deroga el inciso 2° del artículo 75 y el artículo 85 de la Ley N° 2159, modificando el inciso 1 del artículo 75, estableciendo prácticamente un nuevo régimen de coparticipación de los recursos provinciales con el conjunto de los municipios.

Entre sus aspectos más destacados está lo establecido en carácter de distribución primaria, donde se fijan como recursos del conjunto de municipios:

- a) 16% del impuesto inmobiliario provincial.
- b) 50% del impuesto provincial a los automotores y acoplados.
- c) 8% de la totalidad de los fondos correspondientes a la coparticipación federal que recibe la provincia.

A los efectos de la distribución secundaria se fijan como parámetros:

- 1) 85 % directamente proporcional a la cantidad de habitantes por cada municipio.
- 2) 10% inversamente proporcional a la cantidad de habitantes por cada municipio.
- 3) 5% por partes iguales.

En el año 1988 se sanciona la Ley N° 4802/88, donde se otorga a los municipios con carácter extraordinario los siguientes recursos:

- Hasta el 90 % del monto no coparticipable según el sistema de las Leyes 2.159 y 3.682 en las recaudaciones del impuesto a los automotores, acoplados y motocicletas.
- Hasta el 90 % de las recaudaciones de Tasas por expedición de Guías y Certificados de Ganado y Frutos del País.

Para estos acceder a estos recursos extraordinarios los municipios debían adherir expresamente al convenio respectivo, en el cual se fijan como pautas de distribución, parámetros distintos a los de la Ley 3682/75, a saber.

- I. 50% en relación directa a la cantidad de habitantes.
- II. 25% en relación inversa a la cantidad de habitantes.
- III. 25% en partes iguales

Como se observa ganan preponderancia indicadores como la relación inversa a la población y en partes iguales, esto es relación con efecto más redistributivos, con beneficio para los municipios más pequeños.

El otro aspecto interesante de este régimen es que los municipios debían transformarse en agente de cobro de estos tributos como una obligación que asumían en el convenio respectivo. Esto era una especie de reconocimiento de la importancia que pueden asumir los gobiernos locales como agentes de recaudación si generan las condicionalidades para hacerlo. Lamentablemente esta experiencia que fue buena en términos de recaudación no sirvió para convencer a las autoridades provinciales sobre las bondades de principios como la responsabilidad fiscal, la concurrencia y sobre todo la autonomía municipal.

Con alguna otra modificación menor de por medio como lo fue la Ley 5022/95, llegamos a la actual Ley de Coparticipación Municipal N° XII-0351-2004 (5537), la que a nuestro entender y como se verá a continuación marca un retroceso en la necesaria descentralización de la gestión pública municipal.

En lo que refiere a la masa coparticipable se define en el artículo N° 2 en los siguientes términos:

- a) El producido de la recaudación del impuesto inmobiliario, ingresos brutos directos y de convenio multilateral, impuesto a los automotores acoplados y motocicletas y del impuesto a los sellos.
- b) El 50% del total de lo efectivamente recibido en el marco del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548.

Al final de ambos ítems aparece la frase **“que no tengan afectación específica por ley”**, lo cual no tiene mucho sentido cuando se hace una enunciación taxativa de los impuestos involucrados, pero no deja de ser un reaseguro para la provincia en caso de necesitar afectar algún ingreso.

En el artículo tercero se plantea la distribución primaria, esto es, el reparto entre la provincia y el conjunto de municipios. Aquí es donde se evidencia fuertemente el sesgo centralizador al establecer que el 80% de los recursos van en forma automática a la provincia y solo el 20 % al conjunto de municipios, pero este porcentaje no es automático sino que se fija como tal el

16%, el otro 4 % pasa a conformar el “Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo (F.O.M.S. y D.)” y el “Fondo de Aportes del Tesoro Provincial”, con una asignación de 3,5% y 0,5% respectivamente.

Resulta sumamente agravante desde la mirada de la autonomía cuando se plantea en este artículo que los montos del fondo se acumularán hasta un tope de treinta millones (\$ 30.000.000) y el excedente pasa automáticamente a formar parte de los recursos de la provincia, esto implica que la no asignación de los fondos para proyectos en los municipios, bajo un esquema que controla la provincia con poder de veto incluido, genera el paso de recursos que pertenecen a los municipios a la órbita provincial.

La distribución entre el conjunto de municipios utiliza prorratores tradicionales y dos nuevos que podríamos considerar que aportan al carácter redistributivo de los fondos. De cualquier manera el 80% es en proporción directa a la población, lo cual es favorable a las pocas localidades con tamaños de población importante, dada la concentración poblacional de la provincia. Los otros tres indicadores: a) 2,5% en proporción a la lejanía de la ciudad capital, b) 2,5% en proporción al indicador N.B.I. de cada Departamento, excluidas las dos principales ciudades como la capital y Villa Mercedes y c) 15% en partes iguales. Este último 20% son índices distributivos, frente al 80% que es devolutivo.

El régimen al igual que el sistema nacional tiene una cláusula de garantía para los municipios que se estableció en treinta y dos millones de pesos (\$ 32.000.000) anuales para la distribución primaria.

Un capítulo aparte merece el análisis del FONDO MUNICIPAL DE SANEAMIENTO Y DESARROLLO, instrumento donde queda plasmada la concepción de un modelo de desarrollo centralizado con un dominio financiero total sobre los municipios lo que invalida cualquier intento de autonomía y anula toda instancia de desarrollo local.

Este fondo es para atender programas de saneamiento financiero y proyectos de inversión en los municipios, estableciendo dos modalidades de ayuda.

- a) 70% para asistencia financiera directa reintegrable
- b) 30% para garantía complementaria de préstamos

De esto se deduce que los fondos que son de los municipios, la provincia se los presta a los propios municipios, los cuales deben devolver capital más intereses, cumplir con exigencias de gestión, y que, por el mecanismo de fijar un tope para el Fondo **los excedentes del mismo** van a parar a fondos provinciales. Para que no queden dudas de quién tiene el control

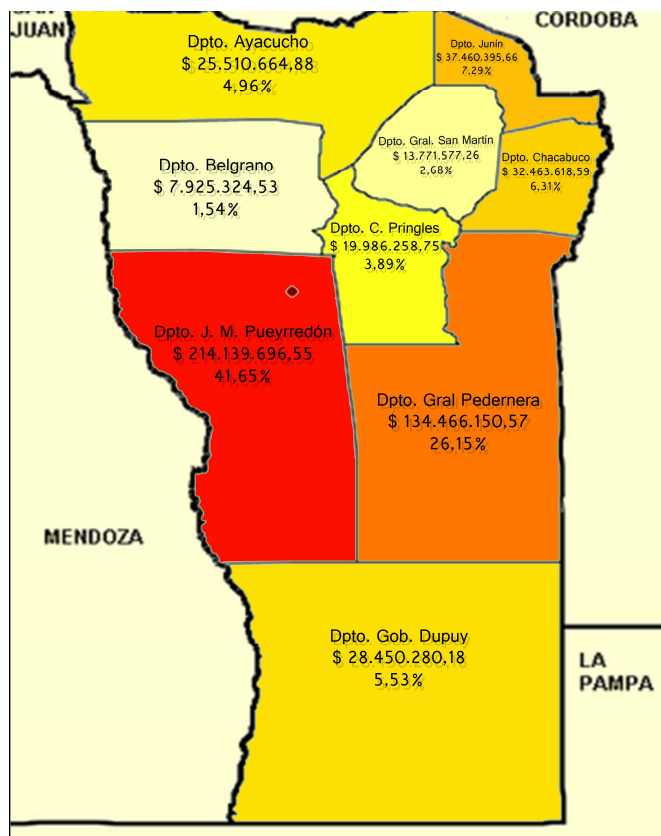
financiero en la administración del fondo se fija que estará a cargo del Poder Ejecutivo Provincial.

Este régimen debe ser estudiado y entendido en un marco mayor al que corresponde a un Régimen de Coparticipación, por cuanto en su articulado se fijan obligaciones a los municipios para acceder a sus **propios fondos** que constituyen elementos de disciplinamiento financiero y control férreo sobre el destino de los gastos municipales, más aun el renunciamiento a planteos judiciales contra el Estado Provincial.

Los resultados en términos cuantitativos de un régimen como el descrito se presentan a continuación, donde se visualizan los montos que perciben los distintos departamentos de la provincia, con una alta concentración en Pueyrredón y Pedernera que juntos de llevan el 67,8% de los recursos, dejando a los otros siete (7) departamentos con el 32,2%.

AÑO 2013 COPARTICIPACION BRUTA POR DEPARTAMENTO		
DEPTO: JUAN MARTIN DE PUEYRREDON	214.139.696,55	41,65%
DEPTO: GENERAL PEDERNEA	134.466.150,57	26,15%
DEPTO: JUNIN	37.460.395,66	7,29%
DEPTO: CHACABUCO	32.463.618,59	6,31%
DEPTO: GOBERNADOR DUPUY	28.450.280,18	5,53%
DEPTO: AYACUCHO	25.510.664,88	4,96%
DEPTO: CORONEL PRINGLES	19.986.258,75	3,89%
DEPTO: LIBERTADOR GENERAL SAN MARTIN	13.771.577,26	2,68%
DEPTO: BELGRANO	7.925.324,53	1,54%
SUBTOTALES	514.173.966,97	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ejecución presupuestaria de la Provincia de San Luis. Año 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ejecución presupuestaria de la Provincia de San Luis. Año 2013.

La coparticipación como política de estado y sus consecuencias.

A pesar de que, por el grado de centralización son bajos los niveles de recursos coparticipados a los gobiernos locales, los ingresos por ese concepto representan un elevado porcentaje de los ingresos municipales. Éste es el caso en Villa Mercedes, donde esos ingresos fueron el 53,9% de los recursos presupuestados para el año 2009. Igual relación se mantiene para el municipio de la ciudad Capital de San Luis. En el resto de las ciudades la situación es más precaria y de dependencia. A los escasos recursos coparticipados que reciben se agregan la carencia de desarrollo local que genere fuentes de ingresos propios.

Esta realidad de centralización en la gestión de los recursos públicos y su correlato en la política de gastos con consecuencias en las posibilidades de crecimiento de las localidades, ha ampliado la brecha de desarrollo entre las regiones o departamentos provinciales, por ignorar las diferentes realidades y potencialidades de las mismas. Los territorios históricamente

menos desarrollados, han sido históricamente los más perjudicados. Estas asimetrías hacia el interior provincial pueden observarse a través de indicadores de elaboración propia:

	Total de Préstamos y Dep. a nivel Prov.(con residentes en el país). Saldos en miles de pesos. Año 2007*				Cant. de Establ. Hotel., camping y Gastron.. Año 2007*	Población Urbana de la Provincia. Censo 2001*	Población con NBI. San Luis. Año 2001*
	Tit. Sector Pub. no Financ.		Tit. Sector Priv. no Financ.				
	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos			
Ayacucho	0	951	728	3.906	43	11.692	(37%) 4.350
Chacabuco	0	4.047	2.329	9.410	62	13.165	(22,7%) 2.985
Gral. Pedernera	522	18.993	25.893	105.933	54	106.461	(14,4%) 15.339
Dupuy	0	388	864	4.889	33	4.872	(62%) 3.042
Junin	0	1.406	2.234	15.775	377	15.648	(18%) 2.799
Capital	240	233.733	82.238	202.864	252	162.011	(14%) 22.069
Otros Departamentos**	0	1.805	574	2.281	92	6.663	(97%) 6488
Totales	762	261.323	114.860	345.058	913	320.512	(17,8%) 57.072

Participación Relativa

	Total de Préstamos y Deptos. a nivel Prov.(con residentes en el país). Saldos en miles de pesos. Año 2007*				Cant. de Establ. Hotel., campin g y Gastro n.. Año 2007*	Población Urbana de la Provincia. Censo 2001*	Población con NBI. San Luis. Año 2001*
	Tit. Sector Pub. no Financ.		Tit. Sector Priv. no Financ.				
	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos			
Ayacucho	0,00%	0,36%	0,63%	1,13%	4,71%	3,65%	7,62%
Chacabuco	0%	1,55%	2,03%	2,73%	6,79%	4,11%	5,23%
Gral. Pedernera	69%	7,27%	22,54%	30,70%	5,91%	33,22%	26,88%
Dupuy	0%	0,15%	0,75%	1,42%	3,61%	1,52%	5,33%
Junin	0%	0,54%	1,94%	4,57%	41,29%	4,88%	4,90%
Capital	31%	89,44%	71,60%	58,79%	27,60%	50,55%	38,67%
Otros Departamentos**	0%	0,69%	0,50%	0,66%	10,08%	2,08%	11,37%
Totales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

* Fuente: Anuario Estadístico San Luis 2007. DPEyC.

**Belgrano, Cnel. Pringles, Gral. San Martín

	Población de 10 años o mas por condición de alfabetismo*				
	Alfabetos	Analfabetos	Total	% Alfabetos	% Analfabetos
Ayacucho	12.714	731	13.445	94,56%	5,44%
Chacabuco	14.045	553	14.598	96,21%	3,79%
Gral. Pedernera	84.924	2.107	87.031	97,58%	2,42%
Dupuy	7.747	758	8.505	91,09%	8,91%
Junin	15.883	405	16.288	97,51%	2,49%
Capital	129.338	3.022	132.360	97,72%	2,28%
Otros Departamentos**	16.429	966	17.395	94,45%	5,55%
Totales	281.080	8.542	289.622	97,05%	2,95%

* Fuente: Anuario Estadístico San Luis 2007. DPEyC.

**Belgrano, Cnel. Pringles, Gral. San Martín

El análisis de los datos de los distintos departamentos de la Provincia permite observar indicadores claramente favorables en el Departamento Pedernera -cuya capital es la Ciudad de Villa Mercedes- y el Departamento Pueyrredón - cuya capital es la ciudad de San Luis. Esto se debe fundamentalmente al hecho de, al haber sido las localidades más beneficiadas por el régimen de promoción industrial, en ellas se establecieron los dos parques industriales más importantes.

Si observamos los movimientos financieros como un indicador de desarrollo y actividad económica es clara la concentración en los dos departamentos mencionados. Pero si, en cambio analizamos la cantidad de establecimientos hoteleros y gastronómicos la mayor preponderancia se encuentra en el departamento Capital y Junín donde la actividad turística es un factor importante de desarrollo.

En cuanto a la situación social de la población se destaca la cantidad de población con NBI, cuyo valor promedio para la provincia para el año 2001 es de 17,8%, encontrándose por debajo de este valor sólo los departamentos Pueyrredón y Pedernera. El resto de los departamentos se encuentra por encima de este promedio, salvo Junín con un valor muy cercano al promedio con un 18%; esto se debe al desarrollo alcanzado por la ciudad de Merlo, basado en el turismo de media y alta gama.

Sin dudas que un indicador central a la hora de juzgar el desarrollo y su sustentabilidad en el tiempo es el nivel educativo de la población. Aquí se encuentran otra vez las asimetrías entre los dos grandes centros urbanos y el resto provincial. Tanto San Luis como Villa Mercedes tienen un nivel de analfabetismo inferior al promedio provincial del 2,9%. En la capital, dicho índice es del 2,3% y en Villa Mercedes del 2,4%. Si se consideran en el análisis como parámetros el nivel polimodal (nivel medio) y el universitario la situación se agrava aún más.

La distribución de la población por edades constituye un indicador de las migraciones internas de la provincia: se observa en la provincia que los jóvenes y la población económicamente activa se desplazaron a raíz del proceso de industrialización, a los dos centros urbanos más importantes. Esta migración resultó en detrimento de las economías locales, como se refleja al analizar la población por edades. Tomando la población mayor de 65 años en relación al total de la población de departamento encontramos la siguiente situación: Departamentos como Ayacucho, Chacabuco, Dupuy y Junín, muestran indicadores

de más de dos dígitos con valores de 10,06%, 12,18%, 17,10%, 14,00% respectivamente, con un valor promedio para la provincia de 8,7%.

En síntesis el análisis macroeconómico y social muestran una provincia con indicadores positivos en el conjunto del país, mientras que, si se efectúa un estudio micro de lo social, económico y cultural se puede concluir que gran parte del territorio, esto es, en siete de los nueve departamentos se vive una realidad de atraso y marginación, con economías regionales en extinción, poblaciones envejecidas por la migración de los jóvenes a los dos centros urbanos, niveles de analfabetismo mayores al promedio, con escasa matrícula y graduación a nivel medio y con niveles de NBI alarmantes en algunos casos. Se puede afirmar que este panorama es consecuencia de una centralización de los recursos que impide la formulación de políticas públicas acertadas por parte de los actores locales, sin la autonomía necesaria para generar condicionalidades para el desarrollo endógeno de sus territorios.

No obstante lo manifestado precedentemente, y como sostuvimos en la presentación de este trabajo, la Provincia ha tenido políticas públicas acertadas que mitigan el centralismo analizado hasta ahora e impactan positivamente en el Federalismo – Desarrollo - Pymes. Se analiza a continuación los resultados a la fecha de la política conocida como: “Nuevas empresas de Jóvenes Sanluisenses”, que es la continuidad de un programa similar implementado en el año 1993.

La experiencia de las Jóvenes Empresas

Entendiendo por Políticas Provinciales a aquellas estrategias desarrolladas por el estado para dar alcance a objetivos prioritarios de incidencia directa en el bienestar provincial, el Programa NUEVAS EMPRESAS DE JOVENES SANLUISEÑOS se ubica como una de ellas.

Por Ley N° V-0789-2011, en su artículo 37, el Gobierno de la Provincia de San Luis, le asignó a la Secretaría General de Estado, Legal y Técnica entre otras competencias generales: Diseñar y ejecutar políticas tendientes a dinamizar la relación entre el Gobierno Provincial y las organizaciones no gubernamentales y los jóvenes emprendedores.

El 13 de Diciembre de 2011, el Gobierno de la Provincia de San Luis, a través del Decreto N° 12 de la Secretaría General de Estado, Legal y Técnica, aprobó el Programa NUEVAS EMPRESAS DE JOVENES SANLUISEÑOS, cuyas funciones son:

- a) Promover la creación de pequeñas y medianas empresas en el ámbito de la Provincia.
- b) Propender a la inclusión de jóvenes de entre 18 y 40 años, con aptitud, actitud, motivación y deseos de conformarse en empresarios, al tejido productivo, constituyendo sociedades de por lo menos tres miembros.
- c) Fortalecer el tejido productivo promoviendo la generación de nuevos puestos de trabajo.

Dicho programa otorga a todos los jóvenes de la Provincia de entre 18 y 40 años la oportunidad de transformarse en empresarios, formando a los mismos para que puedan convertir sus ideas en nuevas empresas sanluisienses.

A partir de la formación de los jóvenes por el Programa NUEVAS EMPRESAS DE JOVENES SANLUISEÑOS, se plantean los siguientes objetivos particulares para cada uno de los grupos presentados:

- Que los jóvenes puedan resolver cuestiones vinculadas a la necesidad de alcanzar objetivos complejos relativos al funcionamiento de la futura empresa, objetivos que van a requerir de la inversión de recursos personales, financieros, físicos, entre otros; y que se va a constituir en una fuente de ingresos económicos genuino para las personas que del proyecto participen.
- Que los jóvenes puedan detectar los riesgos que se plantean en la formación de una empresa y durante toda su vida, como el de producir bienes que no sean requeridos por el mercado, o el de utilizar sistemas productivos que no alcancen los estándares de calidad o precio que el mercado requiere, riesgo de que no sepan administrar financieramente el flujo económico del proyecto, como algunos ejemplos. Hay un sinnúmero de factores que pueden representar un riesgo para la vida de un proyecto.
- Que los jóvenes tengan la posibilidad de minimizar el riesgo, al tener la posibilidad de formular los mismos de manera profunda, anticipando cuestiones que puedan condicionar a la empresa desde el ambiente externo y diseñando de antemano el funcionamiento interno de la misma, prever cuáles son las cosas que requiere nuestro negocio y conocer cuáles son los problemas que podrían llegar a surgir, alcanzar una mayor coordinación e integración de los detalles que debemos resolver, expresar claramente nuestras expectativas y nuestra visión sobre el negocio y obtener el financiamiento adecuado para llevarlo adelante.

El desarrollo del proyecto va a requerir de los jóvenes un arduo trabajo de análisis como así también la capacidad de plasmar todos sus hallazgos por escrito, ya que el proyecto reflejado en un documento escrito, no sólo es requerimiento del Programa, sino que también

es un documento que organiza la interacción entre las personas que participan del proyecto como también es una herramienta de implementación y de monitoreo de la empresa.

Sabido es que el gasto público tiene un papel protagónico en la economía, en la medida en que le inyecta gran dinamismo, ya que es un gran generador de empleo. El gasto público suele ser una medida efectiva y muy utilizada cuando el estado intenta empujar una economía relentizada o en recesión.

El gasto público inyecta una buena cantidad de recursos en la economía mediante la adquisición de bienes y servicios, el empleo, mediante la inversión en infraestructura, etc. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc.

Con el programa descrito en este trabajo, la Provincia de San Luis, mediante el otorgamiento de créditos blandos a jóvenes empresarios, fortalece el tejido productivo de la provincia. De esta manera se promueve y favorece el desarrollo humano y económico; estimulando la actividad económica.

Desde su implementación (Noviembre 2012) a la fecha, el programa lleva cuatro ediciones, que se muestran en el cuadro que sigue según cada Departamento Provincial y por proyectos presentados y aprobados. Se hace la salvedad que la cuarta edición aún se encuentra en proceso y por ello no hay datos oficiales de proyectos aprobados.

Departamentos	1° Edición		2° Edición		3° Edición		4° Edición	
	Presentados	Aprobados	Presentados	Aprobados	Presentados	Aprobados	Presentados	Aprobados
Ayacucho	41	6	22	0	24	0	26	
Belgrano	21	3	14	1	10	0	22	
Chacabuco	131	23	62	9	76	15	75	
Coronel Pringles	64	14	38	8	47	9	27	
General Pedernera	181	36	218	32	375	51	294	
Gobernador Dupuy	91	19	30	6	68	17	30	
Juan Martín de Pueyrredón	432	82	507	71	846	125	653	
Junín	114	20	105	15	243	39	148	
Libertador Gral. San Martín	31	3	18	2	21	4	8	
Totales	1106	206	1014	144	1710	260	1283	0

Fuente: Mapa Interactivo PNEJS a Junio 2014

Esta política pública es acertada en su diseño ya que aborda los problemas para el nacimiento, crecimiento y consolidación de las Pymes, además de ir en línea con lo que la provincia ha definido como su modelo de desarrollo esto es, la consolidación del proceso industrial con la formación de un tejido industrial sustentable; la agroindustria como el principal sector industrial provincial que además agrega valor al sector agropecuario que es una economía tradicional de la provincial y el Turismo y servicios que es una economía sustentable y esencial en el desarrollo de determinadas regiones de la provincia y que va en crecimiento como aporte al producto bruto geográfico.

El aporte público del financiamiento y el conocimiento, junto con el seguimiento de los proyectos, sumado a la iniciativa y los riesgos compartidos por los participantes, atento que los prestamos deben ser devueltos, aseguran la motivación necesaria en los emprendimientos.

Conclusiones

En una provincia como San Luis, con un presupuesto provincial para el año 2014 que supera la suma de Ocho Mil Setecientos Diecinueve Millones de pesos (\$8.719.031.389,00) entendemos que atenta contra la autonomía local el hecho de que sólo se destine presupuestariamente a la coparticipación de los municipios el 5,90%, porcentaje que resulta inferior al de las transferencias discrecionales, que es del 9,12%.

Conocer la evolución del régimen muestra claramente que la realidad y concepción de los municipios y su rol en el desarrollo provincial ha ido perdiendo importancia, con lo que se desaprovechan estructuras administrativas y recursos escasos, se rompe el vínculo vecino-Estado, en síntesis, se afecta negativamente la calidad de vida de los ciudadanos de la Provincia.

Luego del análisis efectuado en el presente trabajo se concluye que en la provincia de San Luis, la centralización de los recursos en manos del nivel provincial tiene consecuencias negativas sobre la autonomía de los gobiernos locales y sus posibilidades de lograr un adecuado desarrollo. Como conclusión del análisis expuesto, se observa que:

- a. Se ha logrado un desarrollo heterogéneo con alta concentración en los Departamentos Pueyrredón y Pedernera.
- b. Los municipios se encuentran desfinanciados, realidad que se agudiza en las regiones con escaso desarrollo y, por ende, con bases tributarias pobres.

- c. A pesar del proceso de radicación industrial, se han profundizado de las asimetrías entre departamento y regiones.
- d. Se ha generado una doble deseconomía externa, esto es agravamiento de las economías regionales y aumento de los costos de escala en las ciudades de San Luis y Villa Mercedes como consecuencia de las migraciones internas.
- e. La destrucción de la relación Wickselliana y el control ciudadano ha originado el aumento de los costos de los servicios.
- f. A pesar de que los principios de autonomía municipal tienen rango Constitucional a nivel Nacional y Provincial los mismos no son respetados
- g. En consecuencia, por todo lo anterior se observa un debilitamiento de la calidad ciudadana, con escasa participación a nivel local de los actores políticos, sociales y económicos.
- h. Como positivo el fomento de la cultura empresarial y el nacimiento y consolidación de un sector de empresas que afianzan y apoyan el proceso de radicación industrial y el modelo productivo local, a través del programa analizado.
- i. Fortalecimiento del tejido industrial y las cadenas de valor local.
- j. Nuevos emprendimientos localizados más homogéneamente en el territorio provincial, compensando en algo las asimetrías regionales de la provincia.
- k. Nacimiento de una cultura empresarial, de riesgo, que potencia las ventajas comparativas de la provincia, rescatando lo local.

Bibliografía

- Abalos, María Gabriela (2000) La autonomía y el federalismo en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. Especial referencia a la autonomía municipal. El Gran Cuyo 2000, 417. Mendoza.
- “Anuario Estadístico San Luis 2007”. Gobierno de la Provincia de San Luis. Dirección Provincial de Estadística y Censos. Primera Edición. Año 2008.
- Bidart Campos, Germán. (1995) “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo VI, Reforma Constitucional de 1994. Ed. Ediar. Buenos Aires.
- Camiletti, Roxanna y Héctor Flores (2013), “Análisis y Sugerencias de una Política de gasto para el Desarrollo Económico: el Programa Nuevas Empresas de Jóvenes

- Sanluseños”. 2º Jornadas Nacionales y 1º Internacional de Investigación en Organización y Desarrollo Económico. San Juan.
- Camiletti, Roxanna, (2011) “Los incentivos tributarios y los actores productivos de Villa Mercedes, provincia de San Luis” – X Congreso Nacional de Ciencia Política – Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.
- Flores, Héctor, Martín Gil y Estela Iparraguirre (2009), “Los ingresos tributarios en la Municipalidad de Villa Mercedes. El rol del ente recaudador”. III Jornadas Nacionales de investigadores de las Economías Regionales. Mendoza.
- Flores, Héctor, Martín Gil, Estela Iparraguirre (2009), “Federalismo Fiscal y Desarrollo Local”, V Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y 2º Binacional con la IV Región de la Republica de Chile.
- Flores, Héctor, Martín Gil y Estela Iparraguirre (2009), “Estructura Tributaria y Autonomía de la Ciudad de Villa Mercedes, Provincia de San Luis “. 42º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- Flores Héctor y Otros (1999), “San Luis hacia adentro: análisis de la realidad fiscal a nivel provincial y municipal”. 32º Jornadas Nacionales e Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- Hernández, Antonio María (2001) Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. La Ley 2001 – C,993.
- Macón, Jorge (2002), “ Economía del Sector Publico”. Editorial Mc Graw Hill.
- Navarro Yáñez, Clemente, Ramírez, M. Antonia, “Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales” Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.
- Navarro Yáñez, Clemente, Ramírez, M. Antonia, “Autonomía y gobierno municipal en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica” Universidad Pablo de Olavide. Sevilla
- Rosatti, H.D. (1994) “El Federalismo en la Reforma. Publicado en La Reforma de la Constitución, explicada por miembros de la comisión de redacción, Editorial Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe.
- Rosatti, Horacio, “Tratado de derecho municipal” Edit. Depalma, 2º edición, Bs. As. 1997.
- Sagües, N.P. (1985) “*El Régimen Municipal de la Constitución*”- La Ley, Tomo 1985-C, Págs.997 y ss.

Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano, “Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”.

Tauber, F. (1999) *Municipio y desarrollo, el nuevo desafío*. Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Vázquez Barquero, A. (2000a), “1ª parte. Marco de análisis, el enfoque y la política. La política de desarrollo económico local.” Material de estudio del Seminario Taller Población, Vulnerabilidad y Desarrollo Territorial extraído de <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~adelo/material/MarcoTeoricoDesLocal.pdf>

Web Hacienda Prov. de San Luis: <http://www.hacienda.sanluis.gov.ar>