



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

TESIS

EL TRIBUTO COMO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Autor: PABLO DANIEL SOSA

Director de Tesis: MANUEL OSCAR GIMENEZ

Posadas (AR), SEPTIEMBRE, 2.022

PABLO DANIEL SOSA

EL TRIBUTO COMO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Tesis de maestría Presentada a la
Universidad Nacional de Misiones – UNAM como requisito para la obtención del
Título de Magister en Gestión Pública

Posadas (AR), SEPTIEMBRE, 2022

EL TRIBUTO COMO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

PABLO DANIEL SOSA

Tesis de Maestría Defendida y Aprobada por el Tribunal Examinador constituido por los doctores que abajo firman

Fecha de Aprobación _____/_____/_____

Composición del Tribunal Examinador:

Prof. Dr.Institución.....

Prof. Dr.Institución.....

Prof. Dr.Institución.....

Posadas (AR), SEPTIEMBRE, 2022

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

En este acto de constancia que el contenido escrito en esta Tesis fue producto de mi trabajo, siendo original e inédito dentro de mi leal saber y entender.

Cuando aparecen conceptos de otros están identificados explícitamente a quién pertenece a través de citas.

Asimismo, se aclara que este material no fue presentado en ésta u otra institución.

Nombre y Apellido: Pablo Daniel Sosa

Firma:

Fecha: 16/08/2022

ÍNDICE:

<u>DEDICATORIA</u>	7
<u>Resumen</u>	8
INTRODUCCIÓN	9
Fundamentación	9
Problema	11
Hipótesis	12
Objetivos	12
Metodología	13
Aportes	14
Breve estructura	14
MARCO TEÓRICO	16
Marco referencial	16
Marco teórico	34
TRABAJO DE CAMPO	87
PROPUESTAS	133
CONCLUSIONES	154
Bibliografía	160
<u>ANEXOS</u>	181

“En otras palabras, se podría afirmar que no existe política pública posible en ausencia de una fuerte política económica, que no hay política económica en ausencia de una fuerte política fiscal, que no hay política fiscal en ausencia de una fuerte administración tributaria.”(Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT., 2020)

DEDICATORIA

A quienes contribuyeron de una u otra forma que tenga hoy en día esta posibilidad. Gracias a quien me dio la posibilidad de ser quien soy hoy, mi padre. Gracias a quien siempre me acompaña en todo este proceso, Delgadillo Rivas Viviana E. Por quien día a día decido avanzar un paso más, mi hijo Thiago Daniel. Y a mi abuela, que siempre está.

Resumen

El tributo como política pública, es un concepto que se pretende instaurar en la agenda pública de los gobiernos municipales, y que surge en atención a dos aspectos comunes en todas las comunas del país. Por un lado, las excesivas restricciones y limitaciones que se impone al poder tributario de los municipios en el marco del federalismo fiscal argentino al poder; y por el otro la relación directa e inmediata que tienen los funcionarios y la administración local con los vecinos, quienes exigen a éstos respuestas rápidas a sus necesidades del día a día.

En este escenario es que se propone estudiar las dificultades con las que se enfrentan las administraciones tributarias municipales de la argentina, tomando como objeto de análisis el municipio de la ciudad de Formosa, en particular la dirección de la agencia de recaudación.

La idea principal es analizar las barreras tanto externas como internas del organismo fiscal, a fin de proponer medidas tendientes a aumentar sus índices de recaudación respecto de los recursos propios y genuinos (impuestos, tasas y contribuciones), a los efectos de disminuir su dependencia a los recursos coparticipables.

Por ello, es que se pone el énfasis en los tributos (municipales), para cambiar la perspectiva que se tiene del sistema impositivo, y sean considerados (por la administración y la sociedad) como una política pública que tendiente a obtener los recursos necesarios que permitan satisfacer el bienestar general, dejando así de lado esa mirada medieval que se tiene de los impuestos como detracciones dinerarias obligatorias.

Palabras claves: Tributos, Políticas Públicas, Federalismo fiscal, Administración tributaria local.

I. INTRODUCCIÓN

1. Fundamentación

La Argentina, como estado federal cuenta con varios centros de dirección jurídico-política, por más que reconozca a uno de ellos como supremo, por lo que, en el estado federal, además de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales conferidas al poder central, existen funciones y órganos legislativos, ejecutivos y judiciales en las provincias o estados particulares, que dentro de su esfera actúan regulando la actividad individual. (Fayt C. , 1962)

Reconociéndose desde la reforma constitucional del año 1994, las autonomías municipales, en los Arts. 5, 121, 123 y siguientes de la Constitución Nacional. Motivo por el cual nos encontramos con una realidad política bastante compleja, en el que deben coexistir varios niveles de gobierno, uno soberano (la Nación), y luego los estamentos autónomos (las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las municipalidades), debiendo al mismo tiempo delimitar sus facultades, competencias y atribuciones, de la forma más armónica posible. Dentro de ésta funciones, se encuentra una actividad que resulta de vital importancia para que todos los niveles de gobiernos puedan ser operativos a los efectos llegar a ese fin último que propone nuestra Constitución Nacional, el bienestar general. Nos referimos a sus actividades de recaudación económica o potestad tributaria o poder fiscal, entre otras denominaciones similares. (Villegas, 2016)

Durante las últimas dos décadas (desde la vuelta a la vigencia de las instituciones democráticas, hacia fines de 1983) las relaciones financieras entre los gobiernos nacional y provinciales han mostrado un elevado grado de conflictividad. Como evidencia de ello, basta mencionar que durante este período sólo se ha podido sancionar un régimen de coparticipación de impuestos de carácter transitorio y modificado por una innumerable cantidad de normas y acuerdos de emergencia. El conflicto cobró tal magnitud que suele considerárselo como una de las causas más importantes de la crisis reciente. (Cetrángolo & Jimenez, 2004)

En éste sentido, es que los gobiernos municipales, y entre ellos la municipalidad de la ciudad de Formosa, se ven altamente desfavorecidos ya que, en un principio, nuestra Constitución Nacional, no determina las competencias de los gobiernos

comunales, como tampoco sus atribuciones fiscales, sino que solo se limita a imponer la obligación a las provincias de asegurar la autonomía municipal y regular su alcance y contenido en orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Por éste motivo es que los recursos e ingresos económicos originario o propios con los que cuentan las comunas son ampliamente menor al de los niveles de gobierno superiores, ya que se encuentran restringidas y limitadas por las legislaciones nacionales y provinciales, siendo así solo derivaciones de éstas, que muchas veces no permiten a los municipios contar con los recursos económicos suficientes para cubrir con las necesidades imperantes, del día a día, que los vecinos exigen.

A ello debemos sumar la especial y particular situación en la que se encuentran las municipalidades en su relación con la sociedad. Es decir, ese trato directo e inmediato permite una mayor aproximación de los vecinos con el gobierno, que muchas veces no cuenta con los recursos necesarios para dar una pronta respuesta, idónea y favorable a todas las necesidades, que cada vecino exige al gobierno, por el bajo nivel de recursos con los que cuentan, situación que muy difícilmente se replica en la relación con las provincias y más aún con la nación.

En este escenario es que las municipalidades de la Argentina, se ven en la necesidad muchas veces de recurrir a figuras jurídicas (impuestos camuflados de tasa) y a implementar políticas fiscales de dudosa constitucionalidad, a los efectos de aumentar los recursos de sus arcas. En esta línea es que se propone elaborar un trabajo que nos permita comprender la realidad política, económica y jurídica de los gobiernos comunales, centrándonos en la municipalidad de la ciudad de Formosa, a los efectos de elaborar recomendaciones organizativas, de gestión y tributarias, que permitan aumentar sus índices de recaudación, e intentar elaborar estándares de políticas fiscales que sean acorde a derecho y puedan ser aplicadas a diferentes realidades.

Esto permitiría a los gobiernos comunales de la provincia la posibilidad de implementar políticas fiscales a través de una planificación y una gestión tributaria acorde a nuestras necesidades y realidades, y que a la vez ayuden a incrementar los ingresos públicos de forma organizadas.

2. Problema

En nuestro país, se estima que existen 1.160 municipios y 1087 gobiernos locales sin status municipal de dependencia provincial. (Cao, Blutman, Estevez, & Iturburu, 2007). Es decir, la Argentina supera ampliamente la existencia de 2.000 gobiernos locales o municipales, las que se encuentran en constante cambio, es así que los municipios de cada provincia van mutando y con ello la mayor demanda de recursos fiscales para atender ese crecimiento demográfico.

Al adoptar la República Argentina un sistema de gobierno federal, conforme la Constitución Nacional, las provincias han delegado amplias facultades al estado nacional, para el establecimiento y recaudación de tributos, lo que produce en la realidad que el sistema fiscal e impositivo en su conjunto tenga poco de federal.

No quedando exentos de las olas reformistas del estado, que se dieron en un contexto en la cual centró su atención en el ajuste de las finanzas públicas, en la necesidad de revisar el vasto ámbito de la intervención estatal en la economía y en la vida social y, en su consecuencia, en la necesidad de adelgazar el aparato gubernamental (Aguilar Villanueva L. F., 2006).

Sosteniéndose que las turbulencias en las economías provinciales eran producidas por el ajuste estructural y que terminaban produciendo una crisis fiscal provincial (Esteso & Cao, 2001) y en consecuencia repercutiendo directamente sobre las gestiones fiscales de las comunas.

Es así que en éste escenario político, económico, financiero, y fiscal, el estamento de gobierno más desventajado son las administraciones municipales, ya que es el estamento que tiene un contacto más inmediato y directo con las necesidades imperantes, emergentes, vigentes y actuales de la sociedad.

Entonces en un escenario político y económico como el nuestro, es que surgen los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las principales problemáticas a las que se enfrentan los gobiernos locales en cuanto a los niveles de recaudación? ¿Qué políticas públicas fiscales utiliza la municipalidad de Formosa para hacer frente a las necesidades sociales? ¿Con que estructura organizativa administrativa, de gestión y tributaria cuenta la municipalidad de Formosa para hacer frente a sus necesidades fiscales? ¿Qué rol

desempeña cada uno de los actores intervinientes y que impacto tienen en el sistema?
¿Cuál es la planificación fiscal con la que cuenta la municipalidad de Formosa?

3. Hipótesis

- Los gobiernos municipales que elaboren estándares de políticas fiscales en base a la planificación y gestión tributaria, podrían aumentar los niveles de recaudación de recursos propios.

4. Objetivos

- General
 - ✓ Investigar respecto de los sistemas de planificación y gestión tributaria de la municipalidad de Formosa, con el fin de elaborar estándares de políticas fiscales tendientes a aumentar los niveles de recaudación fiscal.
- Particulares:
 - ✓ Determinar las principales causas que inciden sobre los índices de recaudación en la municipalidad de Formosa.
 - ✓ Identificar las políticas fiscales implementadas en los últimos 5 años por la municipalidad de la ciudad de Formosa, destinados a lidiar con los bajos niveles de recaudación.
 - ✓ Analizar los sistemas de planificación y gestión tributarias aplicados por otros gobiernos comunales que tengan un alto índice de recaudación fiscal.
 - ✓ Proponer alternativas de planificación y gestión tributaria que permitan a los gobiernos locales aumentar sus niveles de recaudación.

5. Metodología

La presente tesis tiene como principal objetivo realizar una investigación y un análisis respecto de la gestión tributaria de los gobiernos locales, y de las problemáticas a las que constantemente se ven obligados afrontar. Para ello se llevó a cabo primeramente una recopilación de materiales bibliográficos como ser libros, producciones de investigación y tesis anteriores respecto de la temática a tratar. Además, se investigó el marco legal regulatorio, todo ello tanto a nivel nacional como internacional.

En otra etapa del trabajo se realizó un análisis de la situación tanto económica como organizacional de la administración tributaria. Desde la situación económica se analizan los presupuestos de los años 2017 a 2021 de la provincia de Formosa y de los años 2018 a 2021 de la ciudad capital, a fin de analizar los recursos propios y coparticipables con los que cuenta el municipio.

Respecto a la situación organizacional, se llevó adelante un relevamiento de la normativa por la cual se estructura la administración tributaria de la municipalidad de Formosa, y se realiza un análisis in-situ del mismo a fin de visualizar la distribución de las funciones y responsabilidad, y los aspectos positivo y negativo del organismo.

Al mismo tiempo se lleva adelante una encuesta al personal que presta servicio en la dirección de la agencia de recaudación con el objeto de analizar la gestión, las relaciones, el clima y cultura organizacional que impera en dicha administración. Sin bien la dirección de la agencia de recaudación cuenta con más de una sede, las encuestas se realizarán sobre la totalidad de la planta de personal que presta sus servicios en la sede central del organismo, dejando de lado las demás oficinas de menor infraestructura y personal.

6. Aportes

Con el presente trabajo se pretende abordar una problemática actual en la realidad tributaria y fiscal de los gobiernos locales, que son los bajos niveles de recaudación y producción de ingresos propios y genuinos. Poniendo como centro y objeto de la investigación al contexto de la municipalidad de la ciudad de Formosa, gobierno local, capital de una de las veintitrés provincias de la nación argentina.

A partir de la recopilación de datos, información, doctrina, y normativa se analizarán, de forma comparada, los sistemas de planificación y gestión tributaria de los gobiernos locales a los fines de proponer estándares respecto de políticas públicas fiscales y tributarias.

El fin último de este trabajo sería contribuir con datos empíricos que nos permitan orientar políticas públicas que tiendan dar solución al problema existente respecto de los bajos niveles de recaudación de la municipalidad de ciudad de Formosa, permitiendo a éste abordar esta problemática a partir de una concepción en donde se tome al tributo (impuesto, tasa, o contribución) como una política pública y que la sociedad lo vea y sienta de esa forma.

7. Breve estructura

En las siguientes páginas se realizará el desarrollo de un marco teórico que será el respaldo teórico y doctrinario que avale la investigación realizada, y el cual será cotejado y puesto en relieve con las entrevistas y estadísticas a realizar.

El marco teórico estará comprendido por cinco pilares fundamentales para poder entender y abordar las problemáticas tributarias que giran en torno a los gobiernos locales, enfocándose principalmente desde la realidad de la ciudad de Formosa. Para ello resulta necesario primeramente explorar las nociones generales y definiciones de políticas públicas, y del rol el cumplen en los sistemas tributario de un gobierno.

Asimismo, se seguirá la exposición haciendo alusión a los sistemas de gestión y planificación existentes y expuestos por los diversos autores desarrollado a lo largo del cursado de este posgrado. Ello con la finalidad de cotejarla con la situación fiscal y

tributaria de los gobiernos locales y con la intención de proponer en base a ello modificaciones o bien complementar a las medidas ya existentes.

A los fines de precisar respecto del contexto político, jurídico y económico en un tercer momento se realizará un análisis respecto del sector público argentino y el régimen fiscal federal. Todo ello para desembocar en un análisis local, respecto de la realidad de los gobiernos municipales, precisando en la realidad de la municipalidad de la ciudad de Formosa.

Finalmente, dentro del marco teórico se busca, en un último apartado, desarrollar a partir de la actual realidad tributaria de los municipios, los nuevos retos y objetivos que debieran incluirse en las agendas de los gobiernos locales.

Como trabajo de campo que nos permitan sustentar el desarrollo del presente trabajo se propone realizar entrevistas a los diferentes actores involucrado, es decir, a funcionarios encargados de la gestión tributaria de gobiernos locales, y a profesionales involucrados en dicha gestión, y a docentes especializados en la presente temática.

Al mismo tiempo se realizará la búsqueda de normativas, informes, reportes y demás datos respecto de las gestiones tributarias a los fines de elaborar y/o precisar en las estadísticas y a partir de ello proponer diseños de políticas públicas que contribuyan alcanzar las metas propuestas por las administraciones tributarias locales.

II. MARCO TEÓRICO

1. Marco referencial

El tributo como política pública municipal engloba a dos conceptos ampliamente abordados y estudiados, por un lado, a los sistemas tributarios y fiscales, y por el otro cuando hacemos referencias a política pública, se vincula con el actuar de la administración pública. Siendo el estudio de ambas problemáticas, objeto de estudio por distintos intereses y abordados desde distintos puntos de vista.

Pero para poder entender la realidad del sistema tributario de los gobiernos municipales, y principalmente la situación fiscal vivida en la ciudad de Formosa, resulta necesario realizar una contextualización. Es decir, debemos entender en primera instancia cual es la estructura de gobierno de la república argentina y la posición en la que se encuentran los gobiernos locales, debiendo comprender sus orígenes, antecedentes y motivos que llevaron a tener el federalismo fiscal imperante de nuestros días.

Como se adelantó en la introducción, en la Argentina conforme la forma de estado federal, ya adoptada en la Constitución de 1853 y luego reafirmada con la reforma constitucional del año '94, permite que coexistan tres órdenes de gobierno; uno soberano, la Nación, y dos autónomos, primeramente, las provincias y luego los municipios. Por lo que de esta manera se estructura lo que ha dado en llamarse un estado complejo en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos sobre un mismo territorio. (Cao, Blutman, Estevez, & Iturburu, 2007).

Éste denominado estado complejo¹, tal como enseña Blutman (2007), se integra por una administración pública nacional, central o federal, veintitrés administraciones públicas provinciales, estadual o regionales, y más de dos mil administraciones públicas municipales o locales. (Fenochietto, 2006)

En éste sentido, se puede afirmar que este estado complejo² cuenta con varias administraciones públicas o centros de dirección política, por más que se reconozca a

¹Estado Complejo, en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales, y administrativas superpuestos sobre un mismo territorio. (Cao, Blutman, Estevez, & Iturburu, 2007, pág. 16)

²Ídem punto 1

uno de ellos (Nación) como supremo. Contando cada una de éstas administraciones públicas con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales que dentro de su esfera actúan regulando la actividad individual. (Fayt C. , 1962)

Por lo que un punto clave y esencial en ésta estructura de estado, además del deslinde de competencia, estaría dado por la forma de interrelacionarse uno con otros y los procesos de decisión que se aplican. En donde según la teoría, en la búsqueda de la unión en la diversidad³, es decir, en el sondeo de una coexistencia y relación armónica entre los distintos actores en éste estado complejo, se debe regir por los principios del sistema federal, es decir, la solidaridad federal, la subsidiariedad federal y la participación. (Barrera Buteler, 1996)

Debiéndose entender esto como el sentido de pertenencia de cada comunidad a la comunidad mayor (solidaridad fiscal), en la cual la estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna del grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino más bien debe sostener en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con los demás componentes sociales, con miras al bien común (subsidiariedad federal), y en donde las decisiones de la comunidad mayor no aparezcan como una imposición extraña a la comunidad menor, sino que devenga de un proceso en el que ésta haya intervenido, de modo tal que de alguna manera le pertenezca (participación federal).(Barrera Buteler, 1996)

Ello en determinadas circunstancias puede que se concrete, pero en otras situaciones resulta ser un escenario utópico. Afirmación que puede ser respaldada directamente por la historia misma y ejemplo de ello serían aquellos momentos históricos en el que la Argentina constituyó un sistema hiperpresidencialista, en el que el presidente de la nación, aún en épocas de declarada vigencia de la Constitución, absorbió funciones que deberían corresponder al Congreso de la Nación, a la judicatura e incluso a los gobiernos provinciales. (Nino, 2014)

Podemos además sostener que en las relaciones entre las distintas administraciones o centros políticos no resulta ser totalmente pacífica, ya que en muchas ocasiones se generaron pleitos que debieron ser resueltas por la Corte Suprema

³ Barrera Buteler (1996), citando a Douglas Price, Jorge E. y Rosenkrantz, Carlos, explica que la unión en la diversidad implica promover un ajuste hacia la centralización que tiene presente a las autonomías locales.

de Justicia de la Nación Argentina, y sobre cuestiones y competencias variadas. Entre estos pleitos judiciales se pueden mencionar a modo ilustrativo las siguientes causas: “Provincia de Neuquén c/ Estado Nacional (MEI —Secretaría de Transporte— CNRT)”(2003)⁴; “Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”(2012)⁵; “Santa Fe c/ Estado Nacional”(2015)⁶, entre otros tantos.

Evidenciándose así la complejidad en la relación entre el estado nacional y el estado provincial, el que a su vez resulta ser aún mayor cuando se refiere e involucra a los gobiernos municipales.

Ahora bien, cuando nos referimos a los gobiernos locales o comunales, debemos recordar que su situación política y jurídica no resulto ser pacífica en este sistema federal de gobierno imperante por nuestra Constitución Nacional. Esto es así ya desde los orígenes del estado argentino se encuentra en constante y permanente discusión la naturaleza jurídica y política de los municipios, como los alcances de sus competencias y funciones.

Entre los antecedentes de ésta problemática no se debe dejar de mencionar las visiones propuestas por Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento.

Alberdi se inclina hacia las viejas tradiciones españolas de la autonomía comunal, que en dicha época estaban representado por la figura del cabildo. Motivo por el cual Alberdi dentro de su concepción de la república posible y la república verdadera, concebía al gobierno municipal como autónomo y libre respecto al poder central, y ello sería posible y deseable cuando se produzca un cambio en la sociedad y ésta produzca el cambio en el estado. Mientras que, para Sarmiento, alejando de las tradiciones española, concibe al municipio en un vínculo directamente por el elemento territorial del estado, es decir con las condiciones geográficas. Por lo que una ciudad capital es un municipio, una villa, una aldea, una campaña cultivadas, y todo otro tipo de asentamiento donde habitado es un municipio. Para él, el municipio es el punto de arranque de una nueva legitimidad para el proyecto basado en la asociación voluntaria de aldeas y ciudades con

⁴ Corte Suprema de la Justicia de la Nación, autocaratulado “Provincia de Neuquén c/ Estado Nacional”. Fallo: 326:75. Fecha 06/03/2003

⁵Corte Suprema de Justicia de la Nación, autocaratulado “Provincia de Corrientes c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. Fallo XLVIII. Fecha 11/09/2012

⁶Corte Suprema de Justicia de la Nación, autocaratulado “Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional”. Fallo 338:1389. Fecha 24/11/2015

la finalidad de garantizar las libertades propias de un régimen democrático. (Ternavasio, 1991)

Así en los antecedentes de nuestra primera Constitución Nacional, ya se encontraban en pugna dos modelos distintos de gobiernos locales. En éste sentido queda evidenciado claramente los dos modelos, cuando expresa que:

“...La concepción municipalista sarmientina presenta una clara influencia del modelo norteamericano y de la visión que de él tiene Alexis de Tocqueville. En La Democracia en América, el autor plantea que el municipio es el punto de partida de la unidad republicana y reconoce que "sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad". De este modo, Sarmiento -siguiendo a Tocqueville- parte del supuesto de una ciudad virtuosa y construye su proyecto global de país sobre la base de esta legitimidad de origen, intentando romper con el pasado; mientras que Alberdi realiza una inversión de Tocqueville, ya que al partir de las costumbres y de los hechos, reconoce en la ciudad argentina una ilegitimidad de origen en tanto concentra en su seno los gérmenes de la anarquía y la disgregación. Alberdi plantea construir un segundo origen y coloca a la centralización del poder como un elemento necesario. La autonomía municipal queda postergada junto a la república verdadera

Desde esta perspectiva, la delimitación de un ámbito local -en una coyuntura en la que se están redefiniendo los espacios territoriales- aparece como un problema a resolver desde la esfera jurídico-política. La empresa que implica construir un estado de carácter nacional, obliga a pensar en estructuras organizativas en las que se incluye el régimen municipal. Las respuestas que Alberdi y Sarmiento dan a este problema, representan opciones diferentes, vinculadas a sus proyectos globales de país. Mientras Alberdi intenta integrar las viejas estructuras regionales bajo la hegemonía de un régimen político centralizado, donde el municipio queda relegado a funciones racionalmente restringidas, Sarmiento ubica al ámbito comunal como el eje de articulación de un proyecto y como el punto de arranque de un

orden nuevo basado en la descentralización del poder, aunque ésta provenga del mismo poder central...”(Ternavasio, 1991)

Como también explica la citada autora, los constituyentes de 1853, para la sanción de nuestra primera carta magna, tomaron como pilar las bases y puntos de partidas para la organización política de la República Argentina de Juan Bautista Alberdi (Ternavasio, 1991), en el mismo no se precisa la naturaleza jurídica y políticas de los municipios, como tampoco se precisa el rol que van a tener los gobiernos locales en la organización del estado nacional.

Nuestra primer Constitución Nacional solo remite, en su Art. 5 a prescribir que: cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo estas condiciones el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. (Alberdi, 1914)

Expresiones que estuvieron lejos de aclarar la situación jurídica y política de los gobiernos municipales dentro de la estructura federal de Argentina. Es decir, dicha redacción dio lugar a diversas interpretaciones respecto de su alcance. ¿Debíamos entender que constituyente concibió al municipio como una administración autónoma o como una administración autárquica de los estados provinciales?

Interpretándose que la Constitución Nacional en sus artículos 5 y 123 al prescribir que la provincias deben dictar sus Constituciones asegurando el régimen municipal, debiendo reglar el alcance y contenido de sus autonomía, estaríamos en presencia de una autonomía controlada, por lo que en rigor no sería más que una autarquía. (Bonacina, 2006)

El municipio es un grupo natural de sociedad, constituido por un conjunto de familias y organizado como una unidad política que debe ser reconocida y garantizada por el orden jurídico. En consecuencia, es aplicable al municipio el principio universal de orden político según el cual no puede haber autonomía sin autosuficiencia económica, o ésta sin aquella, crean una forzada situación de desequilibrio social. Toda

autonomía sin suficiencia económica de comunidades locales autosuficientes desprovistas de autonomía produce una tensión social incompatible con la normal vida los pueblos. (Zuccherino, 2021)

La autonomía local se sitúa así en la base misma de una estructura democrática del poder: porque la descentralización y participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de una democracia efectiva. Porque la existencia de niveles de autonomía local, dotados de autonomía política y económico-financiera cualificadas, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública. (Rodríguez, 2021)

A consecuencia de ello la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido variando, y en resumidísimos trazos, diremos que se mantuvo a favor de la autarquía desde los autos caratulados “Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud”(1911)⁷, hasta que en “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” (1989)⁸ se produjo un giro total en la opinión, giró que duró hasta Junio de 1991 cuando en “Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”(1991)⁹, la corte comenzó a recorrer el camino de retorno a la postura original; camino que se vio reforzado con el pronunciamiento que tuvo lugar poco días después, a saber: “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional”(1991)¹⁰. (Bonacina, 2006)

Pero todos estos pronunciamientos, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia nacional, han sido anteriores a la última reforma constitucional. Desde el año 1994 quedo claro que las administraciones municipales, constitucionalmente son reconocidas como gobiernos autónomos. Esto tiene como consecuencia de que cuenta con funciones y órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, y con ello facultades fiscales, es decir, la facultad de dictar normas jurídicas de las cuales nace para ciertos individuos la obligación de pagar tributos (Villegas, 2.016). Entonces se puede decir que a partir de ello existirán tres niveles de gobiernos con la potestad de imponer

⁷Corte Suprema de Justicia de la Nación autocaratulado “Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud” Fallo 1911:55-109. De fecha junio de 1911.

⁸Corte Suprema de Justicia de la Nación autocaratulado “Rivademar, Ángela D. Martínez Galván c/ Municipalidad de Rosario”. Fallo 1989:55-108. De fecha 21/03/1989.

⁹Corte Suprema de Justicia de la Nación autocaratulado “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”. Fallo 1991:55, 107,108. De fecha 04/06/1991.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación, autocaratulado “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional”. Fallo 1991:55. Fecha 6/6/1991

tributos a los ciudadanos, y a consecuencia de ello es innegable que se susciten diversos conflictos, que de no regularse debidamente tendrá diversos impactos negativos en la sociedad, en la política y en la economía. A modo de mención estos impactos podrían ser el conocido conflicto de la doble o múltiple imposición, implicando una extralimitación de la competencia territorial del poder que sancionó determinado gravamen, (Villegas, 2.016) y podría traer aparejado un aumento peligroso de la presión fiscal.

Pablo María Garat (2021) resume esta situación diciendo:

“Con respecto a la posición de los municipios en relación con el sistema de coparticipación federal, entre las cuestiones que en materia tributaria planteaban dificultades al orden federal de relaciones, encontramos la referida al fenómeno de la doble imposición. Antes de 1994, y a fin de evitar dicho fenómeno, se generaron distintos sistemas de coordinación financiera entre el Gobierno federal y los Gobiernos de provincia que, en general, han incluido a los municipios como partícipes necesarios en sus beneficios y obligaciones. Fundamentalmente debemos mencionar, además de los regímenes de coparticipación federal que han buscado asegurar la coordinación vertical, desde la ley 12.139 hasta la actual 23.548, bajo la modalidad de las leyes convenio, a los convenios en materia de Impuestos a las Actividades Lucrativas (hoy, Impuestos sobre los Ingresos Brutos) que, buscando la coordinación horizontal, comenzaron vinculando a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires y llegaron a su forma multilateral en 1953; 1960; 1964; 1977 (que es el actualmente vigente) y 1988. En ambos sistemas de coordinación, las “provincias” asumen obligaciones en nombre de los “municipios” de su jurisdicción, precisándose cuáles son los beneficios tributarios que corresponden en cada caso.”

En este contexto, vamos a encontrar distintos estudios e investigaciones que se realizaron en torno a las distintas problemáticas que afrontan los gobiernos, y no solo desde la óptica recaudatoria, sino en sus distintos matices, y no siendo ajena las cuestiones relativas a la gestión tributaria o fiscal de los mismos.

Existen autores que entienden a la gestión fiscal como la capacidad o potestad constitucional de generar ingresos tributarios en Ecuador, que si bien es posible, en la realidad dicha potestad en la mayoría de las municipalidades se realiza a medias, por lo que se privan de registrar mayores ingresos, es decir, no lograr alcanzar a indicadores óptimos en su gestión financiera y de ejecución, por lo que considera necesario contar con herramientas de seguimientos para la evaluación de la gestión pública. (Oyervide Tello, 2012)

En investigaciones realizadas se advierte que los municipios más grandes han desarrollado una mejor estrategia tributaria que paulatinamente les permite reducir su dependencia y mayor eficacia en la gestión de recursos. Pero expresa, que independientemente de ello, los municipios de Ecuador, no generan recursos propios y depende en la mayoría de transferencia del Estado, y tampoco generan políticas de endeudamiento y se encuentran dentro de los límites de endeudamiento, pero, admite que el crédito público no es un instrumento utilizado por las administraciones locales como un medio efectivo de ingresos financieros. (Oyervide Tello, 2012)

En una relación más mediata, desde la realidad peruana, respecto de la cultura tributaria en relación a la gestión municipalidad, circunscribiéndose al municipio de Lince, Lima, Perú, se explica que los gobiernos locales tienen dos fuentes que generar el presupuesto, que son los recursos directamente recaudados, a través de tasas y contribuciones municipales y los recursos que son transferidos del Tesoro Público. (Ruíz Vásquez, 2017)

Donde la cultura tributaria debe ser entendida como la ausencia de práctica habitual de cumplimiento voluntario y consiente de las obligaciones tributarias y su importancia, así como la normatividad que la rige. (Ruíz Vásquez, 2017).

En este contexto es que la citada autora sostiene que la falta de cumplimiento voluntario se relaciona al escaso o limitado conocimiento sobre el tema y ausencia de la importancia que conlleva la responsabilidad tributaria por parte de los vecinos, y esto resulta por la poca difusión de información y falta de una formación adecuada en la vecindad, generando una renuencia a la aceptación de las obligaciones tributaria. (Ruíz Vásquez, 2017)

Es así que las problemáticas que giran en torno a los gobiernos locales o municipales dentro de un régimen federal de gobierno, ha sido ampliamente abordada por distintos autores y desde distintas perspectivas. Por su parte, otros autores, por ejemplo, expresan que en el federalismo argentino coexisten relaciones intergubernamentales reconocidos constitucionalmente, que se diseña bajo una relación de poder vertical, pero que, en ocasiones, debido a necesidades de corto plazo del gobierno federal y los gobiernos provinciales, se acomodan en detrimento de los principios del federalismo. (Liberman Taratuta, 2018)

Como veremos más adelante, en un país como Argentina, que constitucionalmente dejó asentado su forma de gobierno bajo el sistema federal, conlleva a que existan distintos niveles de gobierno. El estado nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios o comunas, que deben relacionarse entre sí, a fin de articular los medios necesarios para lograr su cometido central, que es el bienestar general.

Por lo que, desde la perspectiva de los gobiernos municipales, tiene dicho Eduardo Arraiza (2019) que:

“... en cada provincia los municipios pueden contar con distintas facultades y con potestades tributarias de diverso alcance. En unas provincias pueden ser amplias y en otras pueden estar restringidas a ciertos tributos. El régimen de participación de impuestos a municipios es un aspecto fundamental en las relaciones financieras existentes entre los Estados provinciales y los municipios. La obligación de un régimen de partición de impuesto a municipios está contemplada en el art. 9° inc. g de la Ley N° 23.548 actualmente vigente. Ante esto, la “masa coparticipable” se configura como el porcentaje de transferencia de recursos a coparticipar al municipio. De acuerdo con cada provincia, algunas optan por determinar un porcentaje distinto para cada impuesto mientras que otras contemplan un porcentaje único para todos los impuestos (provincia de Buenos Aires). Definido esa ratio, se da lugar a la distribución primaria, es decir, entre la provincia y sus municipios. En la asignación secundaria, o sea, cuando le corresponde a cada municipio, existen diversos criterios de ponderación, siendo el más empleado el de la población (iguales

transferencias per cápita en todo el territorio). Otro criterio es el de partes iguales, el cual considera que todos los municipios, independientemente de su tamaño, tienen un mínimo de gastos fijos a efectuar, criterio que favorece a los municipios más pequeños. En cuanto a la concepción de asignación basada en recaudación propia, esta instancia radica en la idea de devolver a cada uno lo que recauda. Existen otros casos donde se aplica una relación sobre la base de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el Índice de Salud y Acción Social, o bien cabe la posibilidad de que la ley determine los coeficientes.”

Una investigación pone en evidencia la crisis existente en el federalismo argentino, que se produce por la centralización política, demográfica y económica y del desmedro de los poderes locales frente al poder ejecutivo nacional. En relación al aspecto fiscal señala que la implementación de regímenes de coparticipación que garanticen la automaticidad en la remisión de los fondos choca con un procedimiento de difícil cumplimiento más propio de una confederación que de una federación. (Benvenuti, 2007)

El régimen federal implica que tanto el gobierno nacional como los provinciales cuentan con la potestad de recaudar impuestos, donde el sistema tributario nacional descansa en tres fuentes de recursos fundamentales: IVA, Impuesto a las Ganancias y Contribuciones a la Seguridad Social, que en conjunto representan el 77% de la recaudación total. (Agosto, 2017)

Por lo que los estudios y las medidas que han de tomarse debieran permitir una consolidación definitiva, no por cuestiones sentimentales o logros académicos, sino más bien porque existe una realidad cada vez más exigente y compleja, tanto en un contexto global como local, que bien comprendido se ajusta a los requerimientos de dignidad, solidaridad, equidad y justicia, todo en dirección del bien común. (Benvenuti, 2007)

En esta línea podemos destacar también la obra literaria elaborado por la Universidad Nacional General Sarmiento, en el año 2015, donde desarrolla el marco institucional de los municipios a partir de normas provinciales referidas a los aspectos económicos y financieros que rigen a éstos, constatando con la actual situación de la Argentina en general, ello a fin de analizar las prácticas de gestión tributaria de los municipios y el impacto económico a los contribuyentes y niveles de cobrabilidad.

Se destaca en esta situación que el gasto en el consolidado municipal representa el 3,7% del PBI, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI, debiendo resaltar que en los últimos años ha existido un crecimiento en los aportes realizados desde los otros niveles del Estado al financiamiento municipal (entre coparticipación y transferencias específicas), lo que representan en la actualidad más de la mitad de los recursos con que cuentan los municipios argentinos. (Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015).

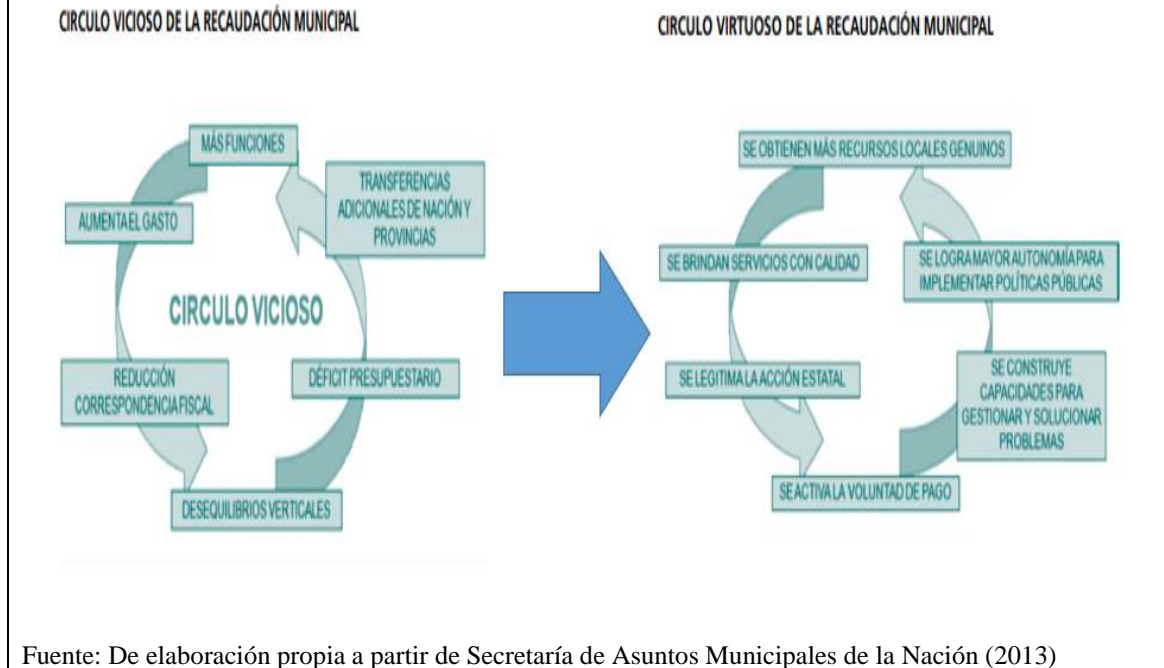
Esto se debe justamente al proceso de descentralización fiscal que en los últimos tiempos se ha ido produciendo y que no fue acompañado por un proceso de descentralización de la recaudación. Es decir, al aumentar el gasto y las transferencias de funciones, los municipios redujeron la correspondencia fiscal incurriendo en desequilibrios verticales, generando situaciones de desequilibrio presupuestarios, siendo cada vez más recurrentes y requiriendo los municipios cada vez más el auxilio de órdenes de gobiernos superiores a través de transferencias adicionales. (Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, 2013)

Con el proceso de descentralización de los hospitales psiquiátricos, que realizó la Provincia de Buenos Aires, lo que implicó para los municipios aceptar dicha transferencia y asumir con recursos propios el resto de las erogaciones (bienes y servicios, e inversiones), así como los salarios del personal que con el tiempo debe reponerse como consecuencia de las bajas vegetativas (renuncias, muertes o jubilaciones) (Cao, Blutman, Estévez, & Iturburu, 2007)

En la búsqueda de soluciones, es que se habla de la gestión tributaria municipal, con el objeto de fortalecer la capacidad de gestión de la administración tributaria local a través de la generación de ingresos propios, mejorando las prácticas de tributación, y a través de una mayor eficiencia en el gasto, implementando mejoras en los procesos de presupuesto, control y transparencias. (Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, 2013)

Resumidamente podemos, a partir del informe confeccionado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, resumir esta problemática que se detalla y se plantea en la presente investigación, en el siguiente esquema conceptual:

Esquema N° 1: Círculo problemático en la gestión tributaria municipal



Fuente: De elaboración propia a partir de Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2013)

La agenda municipal, se ha venido ampliando para satisfacer diversas necesidades de los vecinos, quienes ya no solo esperan que los gobiernos locales cumplan con sus competencias tradicionales. Los municipios modernos apuestan a la resignificación de su territorio e intentan explorar diversos caminos para lograr su desarrollo local. Buscan su crecimiento económico, fundan parques industriales, nodos tecnológicos y promueven las exportaciones. Cuidan de sus habitantes, los educan, les dan salud y seguridad. Se preocupan por la protección del ambiente y funcionan como verdadero polo de inclusión social. (Balbo, 2008). Los gobiernos municipales son la mejor escala para el conocimiento directo de las necesidades, para promover la participación y la generar mayor derrame sobre los proveedores y actores de la ciudad. La intrínseca heterogeneidad de los municipios hace que toda decisión general impuesta desde la gobernación provincial tienda a introducir desvíos, injusticias y gastos innecesarios. (Piana, 2020)

Esta problemática existente es objeto de análisis y de trabajos de investigación por parte de varios colegas, desde la perspectiva y situación particular de la estructura política y administrativa de la argentina. Así, por ejemplo, luego de un amplio análisis de la situación fiscal de los municipios de Marcos Juárez y Villa Nueva, Provincia de Córdoba, concluye en que gran parte de los recursos con los que cuentan los municipios

de la Argentina provienen de transferencias dependiente de los niveles superiores de gobiernos. Observándose que solo el 35% de la estructura de financiamiento de los municipios del país se por medio de recursos propios, mientras que el 65% restante lo deben aportar Nación o Provincia, por intermedio de transferencias de coparticipación e incluso por transferencias adicionales a este último. (Argonz, 2014)

Debiéndose sumar a que cada vez se vulneran más el régimen de compartición federal, vaciándose la masa de coparticipación, creándose asignaciones específicas que no respetan el resguardo constitucional, se pacta considerando como libre disponibilidad fondos que no tienen destinos, y los municipios sufren de estos recortes de recursos que legítimamente les corresponden, perdiendo recursos y empeorando la calidad de vida de los vecinos. (Balbo, 2008)

Esto sostiene el autor precedentemente citado impacta negativamente sobre la gestión tributaria municipal y los destinatarios finales de dicha gestión, es decir, los contribuyentes. A la administración la desincentiva a tener una gestión tributaria local efectiva y eficiente porque identifican que sus necesidades serán cubiertas con transferencias adicionales; y en cuanto a los contribuyentes, los desalienta a cumplir con sus obligaciones tributarias porque no vinculan los ingresos municipales con gastos en obras y servicios, ya que son solventados por los gobiernos provincial o nacional. (Argonz, 2014)

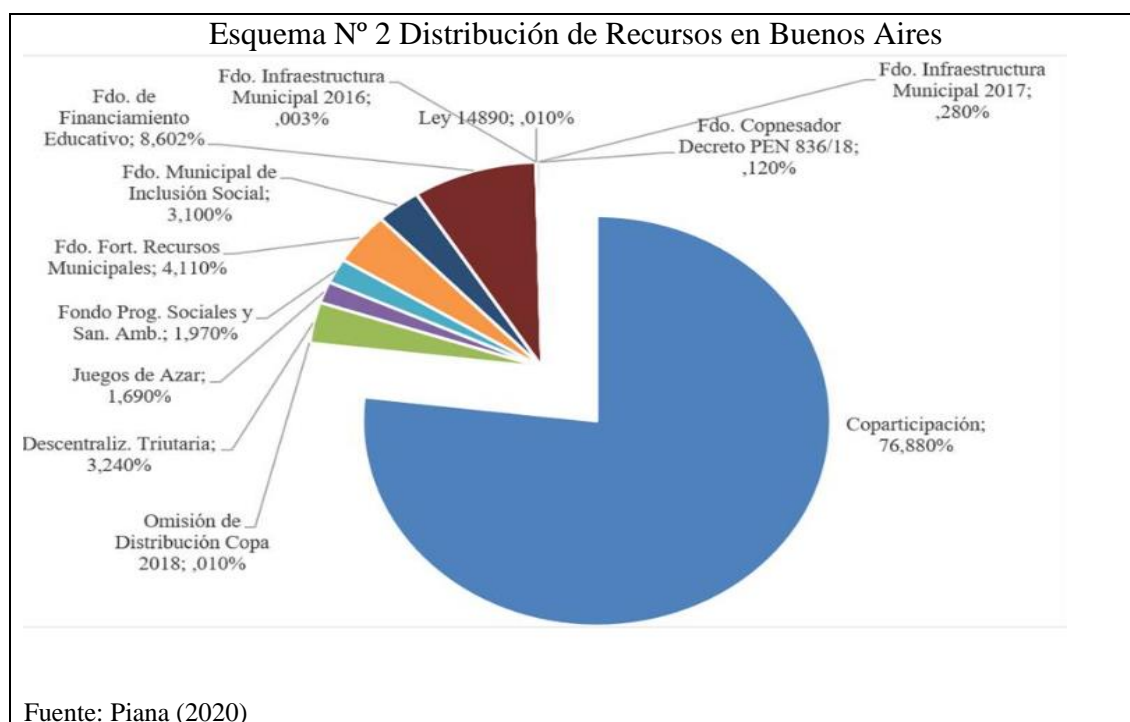
O bien, llevando a los gobiernos municipales, casi en forma recurrente, a implementar las mismas medidas de aumentar las tasas en forma generalizadas, disfrazarlas para que no parezcan impuestos, perseguir tenazmente hechos imposables que se generan extramuros, no siendo ello una solución aceptable para incrementar sus recursos. (Balbo, 2008)

En este sentido, el federalismo fiscal argentino desde el caso particular del municipio de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, en relación a los recursos de los gobiernos municipales se sostiene que, si bien se encuentran garantizados normativamente y en forma genérica para el cumplimiento de sus fines, se restringen sus fuentes tributarias propias a tasa y contribuciones. Por lo que el sistema adoptado facilita la superposición de actividades y resulta ambiguo, no otorgando certeza a los gobiernos locales respecto de los verdaderos alcances de sus competencias y responsabilidades, por lo que los municipios deben enfrentarse a una agenda cada vez

más requirente, compleja y dinámica pero siempre con los mismos recursos tasados constitucional y legalmente. (Binetti, 2006)

Misma situación se presenta en la Provincia de Buenos Aires, ya que el mayor porcentaje de los ingresos de los municipios bonaerenses provienen de asignaciones de la provincia, y no de fondos con origen en sus propias facultades tributarias, debiendo alertar esta situación por la inviabilidad económicas de las administraciones comunales, hablando de los municipios bonaerenses. (Piana, 2020)

Este problema queda evidenciado y plasmado objetivamente con los datos obtenidos en la investigación realizada en el que se observa justamente el alto porcentaje de los recursos coparticipables. (Piana, 2020)



Visto esta problemática desde la realidad del municipio de Salta, explica que la carta magna vigente dispone, como regla, que: compete a los municipios: “establecer por ordenanza tasas y tarifas” (art. 176, inc. 3º), y por delegación legislativa la facultad de imposición de impuestos (art. 175, inc. 2º). La Carta Municipal de Salta, como hemos citado, dispone, en los incisos a, y b, del artículo 22, entre otras atribuciones: sancionar ordenanzas, dictar resoluciones y declaraciones; sancionar el Código Fiscal Municipal y aprobar la Ordenanza Tributaria elevada por el Departamento Ejecutivo. (Martínez, 2021)

Fijados así los marcos internos y externos al régimen tributario de la Municipalidad de Salta, señala el autor, sus modalidades: 1º) históricamente: hemos superado con ciertas limitaciones la autarquía municipal; 2º) legislativamente: hemos sincerado la distribución de competencias del Poder Legislativo provincial y el municipio en materia de imposición de los impuestos, en particular el inmobiliario urbano y radicación de automotores; 3º) procedimentalmente: hemos avanzado en eficiencia y eficacia recaudatoria, renunciando a una porción de autonomía. Aun cuando el presente sea un breviario, me permite concluir que el régimen municipal de Salta, y en particular el tema que nos ocupa, quedan en deuda con el principio de subsidiariedad. (Martínez, 2021).

En definitiva, como señala Zuccherino citando las ideas y obras del doctor Néstor Osvaldo Losa, los estados miembros como los municipios deben contar con recursos propios y genuinos para su vida institucional, para diagramar y ejecutar aquellas políticas públicas que hacen a su gestión efectiva y en última instancia para lograr el progreso de la comunidad gobernada, para luego agregar en la cita respectiva que toda persona jurídica para nuestro plexo jurídico debe necesariamente contar con patrimonio y recursos para ser así considerada y responder ante terceros. (Zuccherino, 2021)

Así los municipios de provincia poseen en abstracto poder impositivo en la medida y con el alcance de una potestad normativa derivada de la habilitación que en su favor efectúan las provincias. Pero debe advertirse que en la práctica tal poder impositivo ha sido contractualmente inhibido en virtud de la prohibición que restringe la facultad tributaria de los niveles subnacionales contenidas en la ley de coparticipación, al quedar interdicta la sanción de gravámenes locales análogos a los nacionales distribuido por esta ley. (Rodríguez, 2021)

De tal suerte, concluye que no quedan terrenos baldíos al margen de la acción impositiva del estado, y el poder tributario municipal se encuentra menguado o lisa y llanamente esterilizado por la prohibición de sancionar impuestos análogos a los nacionales coparticipados; y es por ello que adquiere particular relevancia como fuente municipal las tasas retributivas de servicios. (Rodríguez, 2021)

Resulta necesario dotar a la institución municipal de: 1) existencia de un fuerte patrimonio propio y 2) una sólida estructura tributaria, la que sin caer en los censurables

supuestos de doble imposición, permita al instituto municipal manejarse con recursos propios, sin recalar en los arbitrios, figuras tan criticadas en lo teórico como aplicadas sin rubor alguno en lo práctico. (Zuccherino, 2021)

Así cabría, como una salida, que los municipios, además de las tasas y contribuciones de mejoras, puedan crear los siguientes gravámenes: a) tributos ecológicos, gravámenes en los que el hecho imponible consista en la realización, dentro de la jurisdicción territorial municipal de actividades que produzcan contaminación del medio ambiente (suelo, agua, atmósfera); b) impuestos mineros: en ellos el hecho imponible consiste en la realización dentro de la jurisdicción territorial municipal de actividades vinculada con la industria minera.

Por su parte, desde la Directora Nacional de Coordinación de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipal, se explica que la región del NEA, evidencia la mayor dependencia sobre los recursos de recaudación nacional, con una participación del 81% en el total coparticipado. Dicho componente en el NOA resulta cercano al 56%, siendo las únicas dos regiones donde estos recursos se mantienen por sobre la participación expuesta por el consolidado nacional. Esta última región cuenta con la particularidad de estar integrada por dos provincias cuyos regímenes de coparticipación se vieron suspendidos (total o parcialmente) y sustituidos por regímenes de transferencias, por lo que la participación de este concepto alcanza un 29% del total coparticipado en la región. La Patagonia se presenta como la región con menor participación de los recursos nacionales, con el 36%. (Manes, 2022)

Ante esta situación señala que el sector municipal está teniendo una importancia cada vez mayor, resultando necesario perfeccionar la capacidad de recaudación de los gobiernos locales a través de un sistema de recaudación de mayor calidad, debiendo avanzarse en la armonización tributaria, simplificando la estructura de los recursos, sistematizando la información, implementando acciones que permitan mejorar la cultura tributaria del contribuyente e impulsando los procesos de fiscalización tributaria. Todo tiene su justificativo en que la recaudación de los recursos propios resulta ser una herramienta que permite potenciar el accionar del municipio. (Manes, 2022)

Vistos desde una investigación realizada a nivel de Latinoamérica, se encontró que el 55.5% de los estudios relacionados concluyen que existe bajo nivel de recaudación tributaria y un alto porcentaje de morosidad, debido a que los municipios

no entregan al contribuyente una información correcta, clara y oportuna, sobre sus responsabilidades tributarias, sus beneficios y la importancia de su contribución, para el desarrollo de su comunidad local. Y que, por otro lado, el 44.4% de los estudios analizados concluye, que es necesario la búsqueda e implementación de nuevas estrategias de recaudación en los municipios, para superar el alto índice de morosidad y lograr los objetivos de gobierno local, el de ofrecer a sus ciudadanos servicios de calidad. Y que el 33.3% de los estudios coincide, con que una mejor recaudación tributaria está íntimamente relacionada con un mayor nivel de desarrollo local.(Saavedra Sandoval & Delgado Bardales, 2020)

Estos problemas de superposición o concurrencia impositiva entre la provincia y los municipios deberán ser solucionados mediante un adecuado deslinde constitucional de competencias tributarias, previéndose una cláusula que otorgue flexibilidad al sistema de distribución para permitir adecuaciones futuras. Y el sistema de coparticipación provincial a municipios también deberá ser objeto de regulación constitucional. (Binetti, 2006)

Esta problemática ha sido tratada en forma reiterada en los distintos Congresos Panamericanos de municipios en los años 1938, 1941, 1950, 1953, 1956, donde se consideraron los siguientes puntos: 1) la conveniencia de asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio, garantizando de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales; 2) la necesidad de legislaciones delimitantes de las funciones del municipio y fijantes de todos los servicios que conforman la vida municipal; 3) entendió que la autonomía municipal implica a) autonomía política fundada en los principios democráticos; b) capacidad financiera con recursos adecuados al cumplimiento de sus fines; y c) administración propia de los servicios públicos locales; 4) entendió el municipio es un grupo natural de sociedad, constituido por un conjunto de familias y organizados como una unidad política que debe ser reconocida y garantizada por el orden jurídico. En consecuencia, es aplicable al municipio el principio universal de orden político según el cual no puede haber autonomía sin autosuficiencia económica, o ésta sin aquélla, crean una forzada situación de desequilibrio social. Toda autonomía sin

suficiencia económica de comunidades produce una tensión social incompatible con la normal vida de los pueblos. (Zuccherino, 2021)

2. Marco teórico

2.1.1. Nociones Generales de Políticas Públicas. Punto de Partida

Muchas veces, en la cotidianidad de nuestras vidas, solemos utilizar o escuchar conceptos como los de política, políticas públicas, política de estado, entre otras muchas variantes. Pero su utilización se hace, en gran parte, en forma indistinta sin conocer acabadamente el alcance de cada uno de dichos conceptos, debido a que el término política es utilizado en contextos muy diferentes y de ahí su carácter polisémico. (Muller, 2002)

Para resumir los alcances de estas imprecisiones conceptuales se expresa que:

“...la definición de policy, traducible por el aún más equívoco término de política, de notorio carácter polisémico. Podemos referirnos a política como etiqueta de un campo de actividad (política social, política exterior, etc.). Podemos hacerlo para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido, etc.). Política como medio para alcanzar fines (la política seguida por los sindicatos en tal conflicto). Política como sinónimo de las decisiones del gobierno (centrándose en aquellas decisiones consideradas cruciales, recordemos los estudios sobre la crisis de Suez o la de los misiles cubanos; o examinando de manera más completa no sólo el momento de la «opción», sino su posterior puesta en práctica). Podemos referirnos también a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática (la política energética del gobierno estaría contenida en el Plan Energético Nacional aprobado por el Parlamento). Pero también como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo (la política energética en los próximos años estará regida por determinadas pautas). Política también como resultado final, como output, como producto (el subsidio de paro como política para paliar el desempleo, la política impositiva como medida redistribuidora, etc.). O incluso política como outcome, como impacto real sobre la realidad (la construcción de 40 300 viviendas en tal población como política social efectiva). Política como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los

hechos (teóricamente si reducimos la Inflación aumentará la inversión). Política, en fin, como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad (la política seguida en mater la sanitaria en los últimos cinco años ha dado buenos resultados)”
(Subirats, 1992)

Punto a partir del cual diremos que los conceptos de política y políticas públicas, como sostienen los diferentes autores, suelen aparecer en alguna de dos maneras principales: como una delimitación institucional dentro de la cual las políticas son diseñadas y ejecutadas, o bien como un factor perturbador de la calidad, los alcances y la eficacia de las políticas. En el primer caso la política es un dato extremo; en el segundo queda reducida a lo que comúnmente se denomina el juego de las políticas (Vilas , 2011).

En este sentido se expresa sobre la política, como la actividad humana vinculada a la relación de poder, destinada a ordenar jurídicamente la vida social humana, derivando de ella el gobierno de los hombres en comunidad organizada y consistente en acciones ejecutadas con la intención de influir, obtener, conservar, crear, extinguir y modificar el poder. (Fayt C. S., 2008)

Coincidente como se remarcó en clase, en donde se dejó en claro, que el término política debería corresponderse al concepto de política partidaria, la actividad desplegada por los partidos políticos y sus representantes en esa relación y lucha de poder que se da en la sociedad y hace parte del estado para la búsqueda de satisfacer el interés general¹¹. Es decir, referidas a las relaciones de poder institucionalizadas en el estado y en sus órganos de gobiernos. (Vilas , 2011)

En cambio, por política pública, debemos entender a aquella que se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. (Mény&Thoenig, 1989). Se complementa el concepto expresándose que debe entenderse como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global. (Muller, 2002). En síntesis, el concepto de políticas públicas define estrategias de

¹¹ Primera clase del módulo de Políticas Públicas en la Maestría en Gestión Pública de la U.Na.M. dictado en la U.Na.F., por el Mgter. Badía, Gustavo. Año 2.019

acción encaminada a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados. (Mendoza, 2006)

Por lo que debe englobarse bajo la denominación de políticas públicas al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas , 2011), y que a su vez sirven para saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones de que tipo y a cuales problemas (Aguilar Villanueva L. , 1995).

Es decir, el objeto de las políticas públicas consiste siempre en frenar o acelerar la transformación del sector que tiene a su cargo. Al hacer eso es inevitable que provoquen otros desfases que, a su vez, es necesario manejar, y así sucesivamente. (Muller, 2002). Es así que se proponen los siguientes criterios para otorgar el status de problemas públicos a la infinidad de necesidades sociales que existen. (Subirats, 1992) En definitiva, afirma el autor que resulta susceptible de convertirse en problema público, y por lo tanto llegar a formar parte del programa de actuación:

- a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de «crisis» y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares);
- b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica);
- c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación;
- d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados;
- e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con «legitimidad» o «poder» y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público,

arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos), y;

- f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda.

Pero debemos tener presente como se expresó al principio, que nos encontramos en un escenario que, por un lado, cuenta con un estado debilitado e inexperto, y por el otro con una sociedad civil fuertemente demandante caracterizada por la activación y el sentido de eficacia de sus organizaciones populares, que emprendió batallas sociales y políticas exitosas y que le formula a ese estado realmente existe una variedad de reclamos, de acciones y de objetivos que la gestión estatal tiene evidentes problemas en procesar. (Vilas , 2011)

Una política bien diseñada desde el punto de vista técnico carecerá de eficacia si no cuenta con el impulso que le brinda el poder político; aún el más sostenido apoyo de actores de la sociedad civil requiere que sus reclamos sean acogidos por el poder político y transformados en decisiones y acciones de gobierno, si es necesario, cambiando el gobierno. (Vilas , 2011)

Es decir que al hablar de políticas públicas tenemos que decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad, y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar Villanueva L. , 1995). Siendo entonces lo público de las políticas públicas el involucramiento social activo en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, y la conversión de éstas en palestra de conflicto y competencia, pero también de construcción de acuerdos basados en el común compromiso por el bienestar social y la justicia social. (Vilas , 2011)

En este sentido entonces gobernar de acuerdo a políticas públicas importa, incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que sean compatibles con el marco constitucional y se sustancien con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifiquen arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los

ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos.(Aguilar Villanueva L. , 1995)

Escenario en el que el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No solo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar el sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. (Aguilar Villanueva L. , 1995)

Entonces podemos afirmar que toda política pública, no importa cuán circunscrita o específica sea, repercute siempre en una variante de ámbito y grupo de población que, es aconsejable sean tenidos en consideración, hasta donde sea posible, por quienes la formulan, y la efectúan. Esto implica la necesidad de embarcarse en negociaciones y construir acuerdos que modifican el diseño original de la política pero que incrementan sus probabilidades de aceptación y por lo tanto de implementación. En particular el éxito de una política requiere del acatamiento y la colaboración de quienes deben cargar con sus costos y esto a menudo demanda enfoques más amplios que los que se refiere a esa política en particular. (Vilas , 2011)

Situación en cual se demarca la noción de políticas fiscales (Garzón Maceda 2011) tiene como objetivos satisfacer las necesidades sociales, redistribuir los ingresos, estabilizar la economía, equilibrar las regiones, corregir la asignación de recursos resultantes de las fuerzas del mercado, y propender al desarrollo económico.

Ello íntimamente vinculada al concepto particular de políticas tributarias, es decir aquellas políticas públicas dirigidas al financiamiento de las actividades y del sector público, cuyos objetivos se vinculan principalmente a reducir la evasión fiscal, y esto refiere a mecanismos de recaudación e incluso a carga impositiva adicional resultante, pero también a una adecuada información acerca de la aceptación social del objetivo que busca promover. Si esta es baja, porque los contribuyentes no comparten la importancia que el gobierno asigna a esa actividad o sector, la propensión a la evasión tenderá a ser alta con relativa independencia de la magnitud de la tasa específica, o bien lo que se gane en recaudación tendrá como costo el malhumor social y eventualmente, en el mediano plazo, un deterioro en el apoyo político. (Vilas , 2011).

Por lo que, ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los agentes problemas sociales. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas, regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. (Aguilar Villanueva L. , 1995).

En donde el autor antes señalado expresa además que lo público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad.

2.1.2. Proceso de las Políticas Públicas

Como se viene señalando, las políticas públicas son procesos de mediación social, por medio del cual el gobierno toma decisiones a fin de implementar determinados programas, planes y/o proyectos de acción gubernamental, en detrimento de otros, con el fin de dar respuesta a los problemas públicos existentes en una comunidad determinadas.

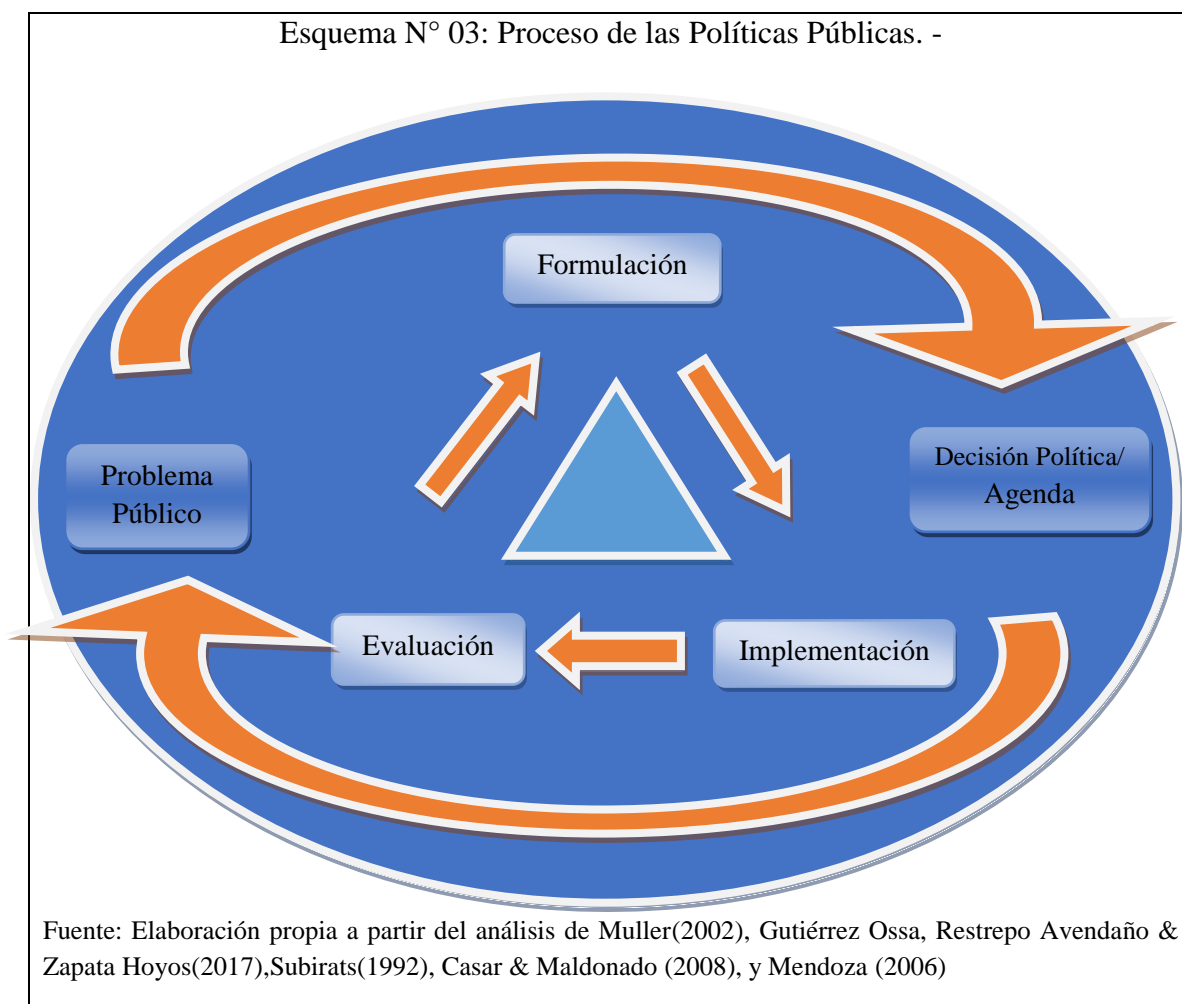
Es decir, el proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico, el gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si este ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. (Vargas Arévalo, 2007)

Este proceso de las políticas públicas, podría resumirse, sin generar mayores debates (Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño, y Zapata Hoyos,2017), en las etapas de formulación, implementación y evaluación. Etapas sobre las cuales giran los problemas de carácter público de una sociedad y la decisión política del gobernante, como punto de mediación entre los distintos intereses sociales, ya que si no se pierde el sentido político de las políticas públicas y éstas se asimilan a cualquier instrumento de intervención gubernamental, orientada a resolver problemas públicos, haciendo abstracción del proceso de formulación de los actores que deben participar en él para incrementar la legitimidad de la decisión.

En cambio, otros autores (Guillermo Ejea Mendoza, 2006) detallan aún más este proceso partiendo del esquema de Knoepfel, diciendo que el ciclo de las políticas públicas se compone por 1) surgimiento y definición del problema, 2) inclusión en la Agenda, 3) formulación y adopción del programa, 4) implementación, y 5) evaluación, agregando una última etapa que es la retroalimentación o terminación.

La literatura ha definido la formación de políticas públicas como un conjunto de procesos que incluyen: a) el establecimiento de la agenda, b) la especificación de alternativas disponibles, c) la elección de la opción deseada, y d) la implementación de la decisión. (Casar & Maldonado, 2008)

Por lo que podríamos resumir el ciclo de las políticas públicas con el siguiente esquema:



A. Problema y Agenda

Es así que atendiendo al concepto de problema público desarrollado previamente, y partir de la lectura de los diferentes autores (Mendoza (2006), Casar & Mendoza (2008) Aguilar (1995) y otros) es que deberíamos comenzar por cuestionarnos por como ingresa dicho problema público en la agenda.

Recordemos que los problemas objetivos no existen, sino que es una construcción de nuestra propia definición del problema a plantear y resolver. (Subirats, 1992). Es decir, un problema político es necesariamente (Muller, 2002), un constructor social, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado. En otras palabras, depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes. (Subirats, 1992)

Así se afirma que la forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa. Por lo que la noción de agenda va resultar fundamental también para analizar los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se apropian de una cuestión (problema) para construir un programa de acción. (Muller, 2002)

La agenda puede ser: a) Sistémica se forma por el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, todos los problemas de una sociedad; b) Institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una primera selección, pero aún no ha sido transmitida al gobierno; c) Gubernamental es la agenda que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para el que asigna los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de políticas públicas, y; d) Política, que es la agenda que conserva el sistema político. Esta puede a su vez tratarse de una agenda de largo plazo o agenda estratégica, o una agenda contingente, cuya combinación es la que permite a los gobiernos modular las necesidades de resolver problemas. (Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño, & Zapata Hoyos, 2017)

Por su parte, enfocados desde el estudio de las ciencias políticas, se centran en una clasificación distinta, centrada en los procesos políticos de agenda setting: la agenda pública¹², la agenda política y la agenda gubernamental. (Casar & Maldonado, 2008)

Es así que, en coincidencia con Joan Subirats, se podría afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización.

En la dinámica de formación de la agenda podemos considerar tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en el programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social. Y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada o previsible. (Subirats, 1992)

B. FORMULACIÓN

La formulación de la política incluye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos (alternativas de solución) para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y finalmente la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que solo desde el ámbito público se puede formular una política pública. (Vargas Arévalo, 2007)

La formulación aparece por cuenta de la propia integración o movilidad de los planes o programas etc., es decir, que responden a un comportamiento estructural de los planes administrativos o territoriales, que de manera concomitante y recíproca no

¹² Casar & Maldonado (2008), dice que “La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.”

enaltece una gestión en particular sino el derrotero estamental.(Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño, & Zapata Hoyos, 2017)

En otras palabras, la fase de formulación se sostiene (Tamayo Sáez, 1997), es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno, debiendo destacarse que para que dicha política tenga el carácter de público, es decir se trate de una política pública, resulta indispensable que esté investida de legalidad, o sea sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

Para ello, es decir para la formulación de las políticas públicas, la doctrina reconoce varios enfoques, podemos resumirlos tres enfoques:

1) El modelo de racionalidad limitada: donde las decisiones en materia de políticas públicas son racionales pero limitadas por las circunstancias prácticas del contexto y por otras de carácter subjetivo y organizacional. La política pública escogida no será la óptima, sino una satisfactoria que genere beneficios razonables.

2) El modelo incrementalista: para esta corriente las decisiones en materia de políticas públicas no son una relación causal sino ajustes marginales de políticas ya en marcha. El tomador de decisiones, al momento de evaluar y decidir se concentra en los cambios incrementales y en la búsqueda de consensos. Cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil será anticipar impactos, ganar apoyos y la viabilidad política será menor.

3) El modelo mixto o mixedscanning(Aguilar Villanueva L. F., La Hechura de las Políticas, 1992): el cual propone efectuar una exploración mixta de la elaboración de las políticas. Ello debido a que la racionalidad, por imperfecta que sea, debe utilizarse para las grandes decisiones de las políticas, para determinar la orientación estratégica que el incrementalismo no permite y, la adaptación y el ajuste, para adecuar las decisiones a las capacidades organizativas reales y los determinantes políticos presentes. El decisor público debe tener en cuenta en el momento de la formulación no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, sino

también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quien gana qué y quien pierde qué con cada alternativa. (Herrera, 2018)

C. IMPLEMENTACIÓN

La implementación implica, el grado de conocimiento, generalidad y simultaneidad temática de las políticas públicas (Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño, & Zapata Hoyos, 2017). Implementar importa entonces poner en práctica, es decir será, en otras palabras, “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. (Subirats, 1995)

La implantación¹³ es el conjunto de acciones que hay que emprender para que ocurra en forma eficiente la relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Tamayo Sáez, 1997)

En las notas de la producción se sostiene que de las lecturas revisadas puede desprenderse que esta fase postdecisional o de implementación comprende dos momentos. En el primero se sitúa la dimensión comunicativa (que tiene continuidad con el análisis de factibilidad política pre decisional) para persuadir al público de las bondades y ventajas de la decisión tomada. El segundo corresponde a la puesta en práctica de la política. (Mendoza, 2006)

En cuanto a la fase de implementación de una política pública, existen dos modelos básicos. En el llamado arriba a abajo o top â down, hay una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que esta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. En cambio, el modelo abajo a arriba o bottom â up se enfoca en la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce. (Herrera, 2018)

El sistema top a down, es una transposición del modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración y según este modelo ambas esferas deben permanecer separadas, donde una decide (la esfera política), y la otra pone en marcha las decisiones (esfera administrativa). Donde esta última no es más que una variable dependiente de la primera, y la meta es ayuda al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, y la obsesión es transformar cualquier decisión en una decisión programable. (Tamayo Sáez, 1997)

¹³ Término utilizado por Tamayo Sáez (1997), en su bibliografía para desarrollar y referirse a la etapa de implementación de las políticas públicas.

Es decir, como sostiene el citado autor, la implantación no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que los actores con la misma legitimidad establecen las condiciones iniciares que permiten la implantación de la política y, conseguidas éstas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la implantación.

Pero el proceso de implementación del programa, según el modelo top a down, se enfrenta a una serie de aspectos negativos que se puede resumir en 1) la disipación de los recursos del programa; 2) la disipación de los objetivos del programa; 3) la resistencia al control de la conducta de los participantes, y; 4) la pérdida de energía.

Como crítica a este modelo podemos decir que el proceso de implementación de políticas del modelo jerárquico (top-down), según el cual gobernantes y altos funcionarios pueden desde las alturas determinar y controlar los agentes que intervienen en el proceso de ejecución y los diversos aspectos técnicos y procedimentales. (Schuttenberg, 2006)

Por su parte el modelo llamado bottom-up, explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población, que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es decir el énfasis pasa del decisor al burócrata de calle, esto permite formar una decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que pondrán en marcha los programas, una vez valorada sus debilidades y fortaleza¹⁴. (Tamayo Sáez, 1997)

La fase de la implementación es un campo fértil para la participación no sólo de agencias de gobiernos estatales y locales, sino también para la participación de cooperativas, ONG, y empresas privadas, pero debiendo advertirse que esta dinámica ha generado no solo experiencias exitosas sino también fracasos. (Mendoza, 2006)

D. EVALUACIÓN

Aunque existe cierta confusión respecto al término puede decirse que, tradicionalmente, la evaluación se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos y que es una parte esencial de los procesos de las

¹⁴ Ejemplo de la implementación bajo el modelo bottom-up, es el Plan Más Vida, que es una política social que se implementa en la provincia de Buenos Aires, en el que cada municipio aporta sus propios equipos de implementación de la política, y donde son los agentes que implementan el Plan Más Vida, quienes le imprimen sus modalidades particulares dejando de lado los lineamientos que “bajan” del nivel central. (Schuttenberg, 2006)

políticas. (Subirats, 1995) En otras palabras se tiende a considerar a la evaluación como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado «hacia arriba» sus potencialidades.(Subirats, 1992)

Es así (Subirats, 1992), que Palumbo, admiten que los métodos de evaluación de los programas de actuación gubernamentales sirven para un mejor conocimiento de los mismos por parte de la opinión pública como por parte de los protagonistas mismos de esos programas en la Administración Pública, que quieren beneficiarse de la información que genera la actividad evaluadora.

Por su parte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)(2021), define a la evaluación como aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública. Técnicamente hablando lo concibe como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y análisis de información relevante, que se caracteriza por ser un mecanismo articulador y transversal, pues tiene el potencial de vincular los contenidos de formulación de las políticas públicas con su implementación, con la gestión de los recursos y los efectos sociales, y, además, refleja la interacción entre los distintos sectores de gobierno.

La evaluación de las políticas públicas, se sostiene que se lleva a cabo con dos propósitos principales: 1) para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), mediante las denominadas evaluaciones formativas y, 2) para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento, a través de las evaluaciones sumativas. (Feinstein, 2007)

Es decir, lo que realmente interesa en este momento es conocer cuál fue el impacto de la política pública, programa o proyecto implementado, y para ello resulta necesario además de llevar adelante una evaluación de impacto, complementar con el análisis de impacto con un análisis de proceso. (Feinstein, 2007)

Por su parte Amparán (1995), siguiendo a Mény&Thoenig, sostiene que las diferentes estrategias para evaluar se pueden clasificar en cuatro enfoques generales: el descriptivo, el clínico, el normativo y el experimental; agregando la evaluación de tipo pluralista, que combina algunos de los criterios de los otros enfoques y ofrece al evaluador un papel activo a lo largo de la instrumentación de la política.

Siguiendo la lectura de los distintos autores, podemos resumir, los métodos para llevar adelante la evaluación de las políticas públicas, a partir del siguiente cuadro:

Esquema N° 04: Clasificación de Métodos de Evaluación de las Políticas Públicas		
Autores	Métodos	Descripción
(Guerrero Amparán, 1995)	Descriptivo	Elabora una lista precisa y exhaustiva de los efectos de la acción pública. Su propósito es registrar los cambios generados por la política pública, y plasmar la realidad antes y después de la aplicación del programa
	Clínico	Busca explicar los efectos partiendo de los objetivos declarados de la política pública y, al observar los resultados obtenidos, intenta explicar por qué algunos objetivos no se lograron y por qué algunas secuencias resultaron inesperadas.
	Normativo	Busca evitar la visión acrítica del enfoque anterior, el evaluador no fundamente sus criterios en los objetivos propios de la política pública a evaluar sino que “sustituye eso criterios por otros que escoge él mismo y que le servirán de referencia para medir los resultados observables de la política.
	Experimental	Propone llevar a cabo ensayos y experimentos de políticas que muestren, en un sector reducido y controlable, en un lugar delimitado, y en un lapso pre establecido, los efectos reales, para así probar todas las posibles soluciones y alternativas para escoger después la más conveniente.
	Pluralista	Busca interpretar los efectos específicos de la política pública, requiere de la reconstrucción de los diferentes objetivos de todos los actores sociales involucrados: autoridades responsables, elementos del aparato ejecutante, grupos sociales afectados por la acción pública. Adopta los puntos de vista de varias categoría de sujetos, grupos o personas interesadas por el programa de la autoridad.
	De Proceso	Se focalizan en la atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar determinados objetivos

(Feinstein, 2007)	De Impacto	Se centran en los resultados últimos de las políticas públicas, esto es, en las modificaciones logradas en un conjunto de variables-objetivo, por ejemplo, en los componentes del desarrollo humano o en los objetivos del programa de gobierno.
(Muller, 2002)	Por objetivos	Es el más antiguo, consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta siguiente: ¿en qué medida el programa ha producido los efectos esperados?
	Por medios utilizados	Enfoque que busca privilegiar los medios utilizados, siendo la pregunta entonces la de saber si estos medios han sido desplegados de manera óptima.
	Por efectos	Se concentra en el estudio de los efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. El único inconveniente sería saber ¿Cómo apreciar los resultados?
	Procesos	Trata de poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y, de manera general, todo lo que hace que la puesta en marcha del programa se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente.
	Pluralista	Propone hacer de la evaluación un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales. Permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor.
Fuente: Elaboración a partir de la lectura de Guerrero Amparán (1995), Feinstein (2007), y Muller (2002)		

El hecho de hacer énfasis en la evaluación como un instrumento para generar la confianza y lograr el consenso significa hacer participar a todos los afectados por el programa o la política que ha de evaluarse en un intento por alcanzar gradualmente la objetividad que se busca.(Subirats, 1995)

Debiéndose resaltar que no existe normalmente el suficiente tiempo ni «tranquilidad- política como para proceder a un análisis serio de evaluación de necesidades que la cuestión plantea, y relacionar las mismas con los objetivos a definir. Sería necesario, en definitiva, mejorar la capacidad de decisión y análisis sobre los problemas a resolver. (Subirats, 1992)

2.1.3. Problemática del Contexto

¿Por qué es importante abordar la problemática del contexto -y de los cambios en la sociedad- en un análisis de Políticas Públicas?

Para ello debemos determinar previamente ¿qué incidencia tienen las problemáticas del contexto en las políticas públicas?

En este sentido se puede observar las definiciones brindadas en diferentes tradiciones democráticas, ejemplo, mientras Harol Lasswel (1971) define al campo de las políticas como aquel que se ocupa del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones en el orden público y civil, para Yves Mény y Jean-Claude Theonig (1989), autores provenientes de un contexto también democráticos pero diferentes como es el francés, el estudio de las políticas públicas, no es otra cosa que el estudio de las acciones de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Ciertamente se trata de un matriz, pero de un matriz que desde nuestro punto de vista revierte significativamente la concepción, y posiblemente la lógica del campo de estudio. (Cabrero Mendoza, 2000)

En éste sentido buena parte de las publicaciones existentes considera a las policies como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Esto puede ser válido cuando el objetivo de la investigación es relativamente simple, tal como ocurre cuando se desea establecer qué factores inmediatos originaron una decisión o cuáles fueron sus efectos más directos y notorios. Desgraciadamente, no podemos pensar en ningún caso con mediano interés teórico que se acomode a estos requisitos. (Oszlak & O'Donnell, 1981).

Ello debido a que una política pública primeramente se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simple

medidas aisladas. Por otra parte, tiene un público, es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política. (Muller, 2002).

Ahora bien, el análisis de políticas públicas consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la Sociedad (Mény&Thoenig). Más específicamente (Subirats, 1992) se trata de proporcionar elementos de comprensión e incluso de respuesta a interrogantes fundamentales acerca de la legitimidad y de la eficiencia. Por lo que debemos tener en consideración las siguientes premisas:

- I. No hay política pública sin sociedad en concreto (que resulta ser su contexto), ya que las mismas son destinadas a los diferentes actores y su grado de libertad;
- II. Debe determinarse y conceptualizarse la sociedad en la cual se aplicarán determinadas políticas y su entorno;
- III. Las políticas públicas deben entenderse como el conjunto de decisiones que toma un funcionario en un momento determinado y contexto determinado;
- IV. Que la política pública puede materializarse en una ley, por lo que una ley no siempre es una política pública.

En donde el contexto consiste de aquél conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (políticas estatales) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables. (Oszlak & O'Donnell, 1981)

En éste sentido ¿hasta dónde esta perspectiva de análisis tiene una “denominación de origen al provenir de un sistema político y cultural particular? ¿Hasta dónde sus planteamientos conservan su poder de análisis y explicación en realidades diferentes? ¿Hasta dónde este campo disciplinario deberá ser no sólo adaptado sino redefinido, reinterpretado o incluso reconstruido en cada contexto específico? (Cabrero Mendoza, 2000)

Es así que podemos mencionar como un antecedente de los estudios de las políticas públicas, llevados a cabo alrededor de la segunda guerra mundial en torno a los principios sociales demócratas y democristiano, que fue consolidado en Europa un equilibrio entre economía libre de mercado y políticas sociales de redistribución, todo ello enmarcado en formas de gobiernos democráticas y de pacto entre fuerzas políticas y

agentes sociales (Subirats, 2010). Surgimiento del denominado WelfareState, en el que la intervención gubernamental establecía pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad (Mény & Thoenig, 1989), contexto en el que se cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el cambio social (crisis de gobernabilidad), proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma eficiente y efectiva de satisfacer las necesidades sociales. (Subirats, 2010).

En ésta línea se enseña que la variable valores/cultura se invoca para explicar las diversificaciones de los sistemas de Welfare en diferentes Estados, en donde, para explicar los alcances de una política pública en éste marco, debe tenerse en cuenta los determinantes del contexto regional y local, caso contrario se convertiría en un análisis individualista y voluntarista. En éste sentido no es la misma explicación que se da sobre el alcance del WelfareState, teniendo en cuenta los valores y tradiciones culturales (contexto) de Europa, Rusia y Estados Unidos, verbigracias, los valores religiosos han impedido el monopolio de la enseñanza pública en Francia o en Italia, mientras que el localismo, erigido en valor fundamental y constitucional, prohíbe toda nacionalización del sistema escolar norteamericano; mientras que por ejemplo el neo marxismo reintroduce en Gran Bretaña la importancia de reconocer a los movimientos sociales en el desarrollo de las políticas sociales. (Mény & Theonig, 1989)

Esto se puede mencionar como antecedentes y una explicación histórica de la problemática del contexto en el desarrollo de las políticas públicas, quedando visualizado como los valores y las tradiciones culturales indiquen en la interpretación de en el ejemplo del WelfareState, el cual es fácilmente trasladable a un análisis de políticas públicas. Actualmente se puede decir que nos habíamos acostumbrados a estructuras sociales relativamente estables y previsibles... el ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras y hogareñas, criando a los hijos y cuidando al marido y los ancianos.(Subirats, 2010)

Para precisar el actual escenario en el que nos encontramos y entender las complejidades las mismas lo explica detallando las siguientes características:

- Crisis de gobernabilidad afectado tanto por los fundamentos de la legitimidad democrática del estado, como por su capacidad para dar respuesta eficientes y eficaces a nuevas demandas y retos sociales;
- Transición de una economía productiva a una economía financiera, aprovechando los cambios tecnológicos y la pérdida de estabilidad del trabajo como elemento central de estructura social;
- Conversión acelerada de una sociedad estratificada y estable, a una sociedad con nuevas y mayores posibilidades de ascenso y movilidad social.
- Equiparación formativa entre hombres y mujeres e incorporación de estas al mundo laboral, a pesar de las evidentes discriminaciones;

Por lo que en nuestros días podemos decir que, en el contexto actual de la sociedad de formoseña, se propuso como una política pública garantizar la paridad de género en las candidaturas a cargos electivos legislativos, de modo tal que los lemas y sub-lemas deberán conformarse con candidatos/as de distintos géneros de manera intercalada y consecutiva desde la primera candidatura titular hasta la última suplente, de modo tal que no haya dos del mismo género consecutivas. En éste caso se materializó dicha política pública mediante la sanción de la ley N° 1679 de la legislatura de la provincia de Formosa, como una forma de devolver a las mujeres su dignidad como persona (Subirats, 2010).

En el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa) (Subirats, 2010). En éste sentido la municipalidad de Formosa, como consecuencia de los avances y las conquistas sociales que actualmente se están presentando y de los que no es ajena nuestra comuna, se puso en marcha un proyecto denominado CEMAA (Centro Municipal de Atención Animal). El mismo tiene como objeto brindar atención y contención a los animales domésticos y en situación de calle, contando a su vez con la colaboración de las asociaciones protectoras de animales, como de los voluntarios independientes. En donde la finalidad es brindar una respuesta inmediata a aquellas familias con recursos limitados y que no puedan llevar a sus mascotas a las veterinarias para recibir atención especializada.

Parafraseando a Joan Subirats (2010) queda evidenciado que en la actualidad ya nos enfrentamos pues, no sólo a una crisis económica, como fue en el siglo pasado y las crisis económicas que se dieron en torno al WelfareState o el surgimiento del Capitalismo, con ahora nos enfrentamos también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares, en donde las políticas públicas han saber responder a estas nuevas problemáticas, incorporando a los procesos divisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismo. Ejemplo de ello resultaron ser los dos ejemplos expuestos, la Ley de Paridad de Género y el proyecto CEMAA. También podría mencionarse en éste sentido el programa por el cual se crea en la comuna capitalina de Formosa, el paseo de compras Mariano Moreno que surge como consecuencia del dialogo llevado a cabo entre funcionarios y el grupo social conocidos como mesiteros¹⁵. Esto beneficio a las familias que se encontraban trabajando en las veredas del microcentro con las adversidades del clima, el tener que llevar y traer su mercadería en los carritos, sin sanitarios, y al mismo tiempo permitió al gobierno local llevar a cabo tanto un control bromatológico como un registro (por el momento aún precario) de las actividades comerciales no registrada, por los cuales se dejaba de percibir el pago de los tributos correspondientes. Asimismo, permitió brindar una igualdad de oportunidad a los formoseños para que desarrolle en un lugar físico determinado, con todas las medidas de seguridad e higiene correspondiente, sus actividades independientes de carácter comercial.

Ergo paralelamente a todo ello y conteste a los nuevos, constantes y acelerados cambios tecnológicos, la política ha ido mutando a los efectos de adecuarse a las nuevas realidades, debiéndose al mismo tiempo redefinir y readecuar las políticas públicas a este nuevo contexto. Como puede extraerse de la lectura de distintos artículos¹⁶se entienden que en la perspectiva tradicional las instituciones públicas parten de un concepto de libertad y de partición muy vinculado a la libertad y al ejercicio del voto, que han experimentado en los últimos años un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en la tasa de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. Esto debido a que, en el nuevo contexto social, la libertad se basa

¹⁵ Se conoce como “mesiteros” a los vendedores que desempeñan su labor en forma “ambulante”. Se nuclean en una suerte de asociación espontánea, pero que actualmente, las personas que llevan adelante la actividad son muchísimas más que aquel grupo originario, generando ello una problemática distinta. (Subsecretaría de Comunicación Social, 2019)

¹⁶ (Subirats, Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas, 2010) y de otra sociedad ¿otra política? 2010

en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, siendo en éste contexto internet y las TIC los factores fundamentales con el que se explica esta nueva realidad, por lo que es posible empezar hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar singularidad, reciprocidad y comunidad al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos abstractos de ciudadanía.

Pero ¿qué importancia e incidencia tiene en el estado, y con los funcionarios? Se remarca su importancia ya que está en juego es un problema estructural y global, se ha roto de manera definitiva es la capacidad de los poderes públicos, de los estados, de regular, ordenar y controlar la actividad financiera a escala mundial. Y no solo eso está en juego la forma en que entendemos la economía: como palanca de generación inagotable de riqueza para unos pocos, o como artificio humano para resolver necesidades también humanas. Es decir que como se señalan en los textos, los funcionarios deben tener una visión general de la situación a los efectos de que se promuevan políticas que sirvan al 99% de la población y no para que estén al servicio del 1% (de los más rico y poderoso). (Subirats, 2010)

2.2.1. Planificación y Gestión Pública. Alcances de la Planificación

Partiendo de la premisa de que Reestructurar significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público; es decir se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente, la consigna entonces sería que el gobierno debería eliminar lo que no necesita implica afrontar el arduo desafío de resolver qué cosas debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos. Por lo que supuestamente, la reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades. (López, 2007)

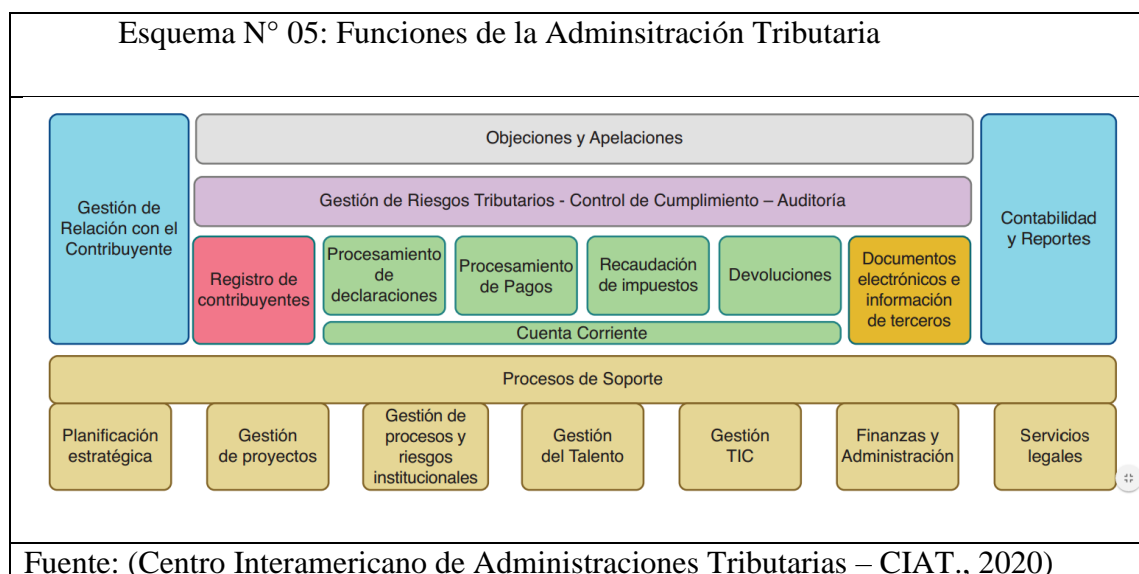
Bajo este concepto es que se encuentra que existen varias asimetrías en el proceso de descentralización de América Latina y el Caribe. En primer lugar, hay diferencias entre el grado de profundización de la política entre los distintos países. En segundo lugar, la descentralización ha sido más por el lado del gasto que por el de los ingresos. Los gobiernos subnacionales ejecutan más recursos, pero continúan financiándose con transferencias provenientes del gobierno central. Las bases tributarias subnacionales siguen siendo muy débiles y el gobierno nacional mantiene bajo su

control el manejo de los tributos más dinámicos. Aún en estas circunstancias, la recolección tributaria subnacional está por debajo de su potencial y en algunos casos, como el impuesto a la 10 propiedad, se podría incrementar con una mayor efectividad en el recaudo y con la actualización periódica de los catastros. Finalmente, se debe destacar la asimetría que existe entre la descentralización legal y la real, pues en muchos casos existe una descentralización del gasto, pero la autonomía subnacional está bastante limitada. (Bonet, 2009)

Por su parte se plantea que dichos incrementos son posibles porque los gobiernos locales son más cercanos a sus habitantes y a la geografía de su territorio y, por lo tanto, poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que un gobierno central. Lo anterior le permitiría ser más eficientes a través de menores costos de prestación y maximizar la utilidad de los consumidores mediante una oferta más ajustada a la demanda local. Además, se considera que la competencia entre las diferentes entidades territoriales puede motivar a los administradores locales a innovar y rendir cuentas a sus ciudadanos. Sin embargo, este mismo marco teórico considera que la asignación de responsabilidades en materia de gastos debe estar precedida, o al menos hacerse al mismo tiempo, por la asignación de responsabilidades en materia tributaria. Los beneficios de la descentralización serán posibles si las estructuras de gobierno fiscal e institucional conectan los ingresos tributarios y los gastos públicos descentralizados. (Bonet, 2009)

Es así que una de las principales metas y objetivos a proponerse por las áreas de ingresos de los gobiernos locales, según el Banco Interamericano para el Desarrollo (2009), serían: mejorar la recaudación de sus impuestos y tasas, fomentar la transparencia, hacer cumplir la obligación del pago, reforzar el conocimiento local en el tema, compartir experiencias sobre finanzas locales con otros entes territoriales, mejorar el cobro y fiscalización de los tributos asignados a los gobiernos subnacionales, actualizar las bases tributarias de los principales gravámenes, especialmente del impuesto a la propiedad y los de industria y comercio, los dos con mayor asignación a los gobiernos subnacionales, adelantar una simplificación del marco legal vigente, de tal forma que se agilice y facilite el cobro y recolección de los tributos, establecer procedimientos y normas que permitan hacer cumplir la normatividad de la tributación subnacional, y se logre el control de evasión y elusión.

Bajo este contexto el Centro Interamericano de Administración Tributaria (2020), o CIAT en adelante, resume como las principales actividades de una Administración Tributaria en las siguientes:



De manera y siguiendo los lineamientos del código tributario de la municipalidad de Formosa, que resulta coincidente con el análisis de las funciones expresadas por el CIAT, se pueden identificar, como las actividades principales, las siguientes: 1) registro e identificación de contribuyentes; 2) servicios al contribuyente; 3) proceso de las declaraciones; 4) gestión de pagos y cuenta corriente; 5) control tributario/auditoría; 6) cobranza ejecutiva; 7) devoluciones; 8) resolución de disputas, y; 9) contabilidad de ingresos.

En este escenario es que tiene un rol fundamental el modelo de gestión que se llevan adelante en las administraciones tributarias, como también en su planificación, a los fines de optimizar las erogaciones realizadas a fin de cumplir con los objetivos propuestos.

En relación en el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo del año 2009 se define a la planificación como el proceso de establecer objetivos, desarrollar estrategias, trazar los planes de implementación y asignar recursos para alcanzar esos objetivos. Es decir, la planificación expresa entonces, la política general del Estado y determina los objetivos a alcanzar en determinado plazo y los medios a emplearse al efecto. (Giuliani Fonrouge, 2011) En otras palabras, la planificación es el instrumento

que el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos? ¿a dónde queremos ir? ¿cómo podemos llegar? (García López & García Moreno, 2010)

La planificación puede considerarse bajo dos perspectivas de diferente escala: la institucional y la sectorial. La primera enfocada al proceso burocrático intraorganizacional, y la segunda referida a un sector específico (de la economía, de lo social, de lo político, etc.). Esto se realiza de diferentes maneras según los conceptos políticos imperantes, conociéndose estas tres formas principales: 1) la planificación integral o planificación totalitaria, en la cual todos los medios materiales y humanos pasan a disposición del Estado; 2) la planificación liberal, en que no hay coordinación del conjunto de las actividades nacionales sino elaboración de ciertas directivas para la políticas económicas y social; 3) la planificación democrática, que coordina todos los elementos de la Nación, pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario. (Giuliani Fonrouge, 2011)

Entonces una buena planificación nos ayuda a concentrarnos en los resultados que importan, mientras que el seguimiento y la evaluación nos ayudan a aprender de los éxitos y retos pasados y a tomar decisiones con conocimiento de casusa, de manera que las iniciativas actuales y futuras sean más capaces de mejorar la vida de la gente y ampliar sus posibilidades de elección. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009)

Es importante destacar que la planificación implica mirar diferentes procesos: 1) identificar la visión, las metas u objetivos que se deben lograr; 2) formular las estrategias necesarias para alcanzar la visión y los objetivos; 3) determinar y asignar los recursos (financieros y de otro tipo) necesarios para alcanzar la visión y los objetivos, y; 4) perfilar los planes de implementación, lo que incluye los planes para supervisar y evaluar los alcances logrados para alcanzar la visión y las metas. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009)

En este sentido se incorpora la noción de lógica metodológica, entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para elaborar el plan. (Felcman & Blutman, 2018) Esto es necesario porque como se sostiene en el Programa de Naciones Unidas (2009), una planificación se puede hacer de muy distintas maneras, donde la lógica metodológica pretende facilitar la tarea de planificación a los

funcionarios y el personal implicado, mediante un proceso sistemático en que se indican los pasos que supone la preparación, implementación, supervisión y evaluación de un plan.

En el marco de este proceso de planificación bajo la lógica metodológica se debe sumar las ideas de coherencia y la coordinación, es decir, la coherencia entendida como una cualidad vertical que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política; y la coordinación, consistente en un plano horizontal interno al universo de los medios que constituyen las políticas. (Martínez Nogueira, 2010)

Surge así en este escenario la planificación estratégica (PE), entendida como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. (Armijo, 2009)

Sostiene la CEPAL que hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas. Así, esta herramienta se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local. (Hevia, 2003)

Entonces la planificación estratégica participativa está basada en la participación de todos los actores de un sector u organización. Éstos, bajo la articulación del estado, elaboran el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y promoviendo participativamente la elaboración de políticas, planes y acciones destinados a transformar lo que se tiene en lo que se quiere. (Felcman & Blutman, 2018)

En la planificación estratégica participativa, además de una lógica metodológica, se adiciona la lógica participativa, entendida como los espacios, ámbitos, y procesos especialmente diseñados para la elaboración del plan.

La lógica metodológica puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para arribar al Plan Estratégico. Es un orden que se debe sostener en los diferentes procesos participativos de manera que se pueda obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo. Es así que, bajo una lógica metodológica y una lógica participativa, se proponen un proceso compuesto por seis pasos. (Felcman & Blutman, 2018)

A su turno en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se habla del modelo de gestión basa en resultado (GBR), entendida como una estrategia general de gestión cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultado demostrable. Tiene por objetivo el aprendizaje, la gestión de riesgo y la rendición de cuentas. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009)

Donde no se debería ver a la GBR simplemente en términos del desarrollo de sistemas y herramientas para planificar, supervisar y evaluar resultados, sino que también debe incluir medidas eficientes para promover una cultura orientada a los resultados y asegurar que las personas sean responsables tanto de los resultados logrados como de sus acciones y comportamiento. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009)

Las características centrales de la gestión orientada a resultados son: 1) identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas; 2) identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas; 3) establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones; 4) vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos, y; 5) determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño. (Armijo, 2009)

2.2.2. Alcances de la Gestión Pública

Pero hoy se discute también sobre modelos de gestión más apropiados para transformar organizaciones públicas y hacerlas efectivas para satisfacer necesidades e

intereses colectivos. Vemos que el rol del estado, la formulación de políticas, los modelos y tecnologías de gestión son temas predominantes. No sucede lo mismo con cultura organizacional y liderazgo, cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas (Felcman I. L., 2017)

En forma reiterada¹⁷ el Docente Felcman, incluido en su tesis doctoral, expresa que se denomina modelos de gestión a una particular combinación de elementos que las organizaciones utilizan para obtener resultados en términos de objetivos previamente definidos. Tales elementos son: a) tecnologías centrales y de gestión que, b) transforman recursos disponibles en productos materiales y/o simbólicos para satisfacer diferentes categorías aspiracionales (objetivos, metas), c) alineando el sistema social a todo lo anterior. Entendiéndose por modelo de gestión aquellos artefactos organizacionales mediante los cuales se combinan de una determinada y particular forma tecnologías de gestión, culturas y liderazgos para satisfacer fines organizacionales.

Esquema N° 06: Cuadro de los modelos de gestión				
Burocrático	Innovativo	Participativo	Anarquía Organizacional	Modelo de Gestión
Jerárquico	Individualista	Igualitario	Fatalista	Campo Paradigmático
Vinculadas al control ex ante, cumplimiento estricto de los procedimientos e impersonalidad de las decisiones	Favorecedoras a la libre iniciativa, innovación, y creatividad en la gestión. New Public Management (NPM)	Asegurar la participación plena en los procesos decisorios de todos los miembros componentes de la organización	Orientadas a resolver problemas de aleatoriedad artificial.	Tecnología de Gestión
Apáticas	Exigentes	Integrativa	Anómicas	Cultura Organizacional
Mayordomía	Entrepreneur	Articuladores	Autoprotectores	Liderazgo

Fuente: Elaboración propia a partir de Felcman (2017)

¹⁷(Felcman I. L., NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del “big bang” paradigmático, 2012), (Felcman I. L., Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang” paradigmático, 2015), (Felcman I. L., Nuevos Modelos de Gestión Pública, Tecnología de Gestión, Cultura Organizacional y Liderazgo después del Big Bang Paradigmático, 2017)

Modelos de Gestión

El modelo de gestión es una particular combinación de elementos que las organizaciones utilizan para obtener resultados en términos de objetivos previamente definidos. (Felcman I. L., 2012) Es así que distingue los siguientes:

➤ **Burocrático:** su máximo exponente es Max Weber, quien sostiene que la administración está orientado a la observación de la ley, proceso y reglas, es decir, es un orden regulador que ordena otras acciones sociales, garantizando, mediante esa regulación, a los agentes las probabilidades ofrecidas por ella. Por lo que en la medida en que una asociación solo se oriente por órdenes de la primera clase, será de carácter administrativo y cuando se dirija por órdenes de última clase será de carácter regulador. (Winckelmann, 2004)

➤ **Innovativo:** en este sentido se habla de poner en juego la creatividad para resolver problemas nuevos y desafiantes, donde se debe contemplar como mínimo tres características, 1) que se fundamente o impulsen un nuevo tipo de gobernanza, 2) que se completen la rendición de cuenta y 3) que se incluyan medidas de transparencia como emergente y estratégica. (Pont Vidal, 2016)

➤ **Participativo:** está basada en la participación de todos los actores de un sector u organización. Éstos, bajo la articulación del Estado, elaboran el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y promoviendo participativamente la elaboración de políticas, planes y acciones destinados a transformar lo que se tiene en lo que se quiere. (Felcman & Blutman, 2018)

➤ **Anarquía Organizacional:** aquí solo se garantiza reglas de juegos básico para que los diferentes actores diriman conflictos o bien establecen criterios de aleatoriedad artificial para la solución de conflicto. (Felcman I. L., 2017)

Cultura Organizacional

Básicamente es posible definir a la cultura organizacional como el conjunto de normas, creencias, valores, costumbres, rituales, lenguajes, artefactos y presunciones básicas existentes en una organización. Numerosos autores han definido este concepto, dando lugar a diferentes enfoques o perspectivas para abordarlo. (Góngora, Larrivey , & Reija, 2015)

Ello es así porque se concibe al término cultura como una metáfora, considerando que la organización es cultura y la cultura es el conocimiento compartido del sistema de valores de la organización. (Góngora, 2003)

En este sentido (Góngora, 2003) cuando se habla de las tipologías de las culturas organizacionales, se tiende a identificar las siguientes:

➤ Cultura apática: se apega a las normas y reglas, muestra excesiva prudencia en la administración, tendencia más que a escribir que a hablar, tendencia a evitar el conflicto, subestimación de la necesidad de innovar, implementación de mayores controles frente a los errores, poca comunicación entre jerarquías y sectores.

➤ Cultura exigente: se prioriza la eficiencia y los aportes individuales y se pone especial énfasis en los resultados, vínculo laboral demandante e inflexible, fijación de objetivos y exigencia de su cumplimiento, competencia interna, insensibilidad frente a las necesidades de los otros, se juzga y se premia según lo que se produce, tendencia a remuneración variable en base al cumplimiento de un objetivo.

➤ Cultura integrativa: prioriza el desempeño individual y grupal sin descuidar la dirección estratégica de la organización, promueve el compromiso con la visión, el trabajo en equipo, la comunicación fluida, la adaptación al entorno y al cambio, el aprendizaje de los errores, la flexibilidad y transparencia.

➤ Cultura anómica: desinterés y falta de involucramiento, indiferencia por el comportamiento de la gente, estado de incertidumbre y confusión, pérdida de entusiasmo, ausencia de recompensas para premiar los éxitos, poca seguridad laboral. Escaso interés por el futuro, preocupación excesiva por lo inmediato.

➤ Cultura paternalista: prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales, el cuidado del bienestar de los miembros de la organización. Para esto promueve la lealtad, es receptiva frente a las demandas de los empleados, da seguridad en las funciones, es complaciente hacia la autoridad, genera un ambiente familiar y amigable, y propicia una buena comunicación.

Esquema N° 07: LOS SISTEMAS DE RECOMPENSAS				
Dimensiones del Sistema de Recompensas	Cultura de los Recursos Humanos			
	APATICA	PATERNALIST A	EXIGENTE	INTEGRATIV A
Tipo de Recompensas				
Financiera	POBRE	MEDIA	VARIABLE	SUPERIOR
Contenido de la tarea	POBRE	MEDIA	BUENA	SUPERIOR
Carrera	POBRE	BUENA	MEDIA	SUPERIOR
Status	ALTA	ALTA	MODERADA	BAJA
Ejemplos				
Resultados	Éxitos individuales Ilusorios	Esfuerzo razonable día a día	Éxitos individuales corto plazo	Éxitos grupales largo plazo
Acciones y Comportamiento	Manipulación Politiquería (intrigas)	Conformidad Cooperación	Eficiencia Competencia	Innovación Interdependencia
Consideraciones que no son rendimiento	Contrato Clientelismo	Miembros Posición	Naturaleza del trabajo Reposicionamiento	Equidad Potencial

Fuente: (Góngora, Introducción a la Cultura Organizacional, 2003)

En este sentido debemos remarcar que no existe un tipo ideal de cultura y que los cambios que se produzcan han de ser en función del diagnóstico realizado y el tipo de cultura que se quiera instaurar en función del contexto del trabajo, siendo por lo tanto un de los mayores desafíos que puede tener un líder de una organización ya que las relaciones sociales son frágiles y complejas, cambiarlas también. (Góngora, 2003)

Liderazgo

Se define al liderazgo como un proceso de influencia sobre los demás, que ocurre en un contexto grupal e involucra el logro de objetivos o metas comunes, y se encuentra vinculado a los conceptos de poder y autoridad. Siguiendo Mintzber expresa que puede definirse como la capacidad que tiene una persona o agente para influir en otra. (Castro Solano, Lupano Perugini, Benatuil, & Nader, 2006)

Donde la autoridad es el conjunto de derecho, prerrogativas y deberes asociados con el ejercicio de un puesto de dirección en una organización, por lo que puede darse que una persona puede tener autoridad (posesión de poder) pero no tener influencia

sobre sus subalternos (poder personal), o a la inversa puede tener influencia sobre un grupo sin ocupar tal posición.

En la teoría del big-bang paradigmático (Felcman I. L., 2012), se consideran los siguientes tipos de liderazgos:

➤ Líder de mayordomía: son vistos como guardianes de los bienes públicos y su legitimidad proviene de la conformidad de sus comportamientos con las aspiraciones de políticos elegidos democráticamente. Los líderes ejecutan políticas orientaciones decididas a nivel superior. El conservadorismo es visto como positivo y garantiza la continuidad de las instituciones y servicios. La conformidad con reglas burocrática no es un impedimento para el desarrollo de servicios públicos efectivos sino, por el contrario, los medios que dichos líderes utilizan para asegurar la responsabilidad democrática de respeto por la ley por sus actos y acciones.

➤ Líder entrepreneur: focaliza la atención en el comportamiento innovativo y la creciente atención de los líderes a las demandas del contexto y las preferencias de diferentes grupos de interés. Lograr mayor efectividad en los servicios públicos depende de la creatividad y dinamismo de líderes fuertes que no se sienten restringidos por el peso de la tradición o las reglas formales.

➤ Líderes articuladores: generan participación y convocatoria en términos de proyectos comunes, escuchar opiniones y puntos de vista diferentes y desarrollar procesos de negociación destinados a alcanzar visiones compartidas de futuro.

➤ Líder autoprotectivo: caracterizado por un comportamiento individualista, centrado en sí mismo, egoísta, poco comunicativo, que cuida sus propios intereses, permanente generador de conflictos, deliberadamente orientado a salvar su pellejo (face-saver) frente al peligro.

Resulta además considerar que, debido a las extensas teorías y lecturas respecto a este tema, no es la única clasificación o tipificación que existe al respecto, sino que conforme al autor a analizar encontraremos también otro criterio y clasificación en relación debido a lo debatible del tema. Se puede resumir la clasificación en seis estilos de liderazgo¹⁸

¹⁸ Material proporcionado por el Docente Góngora Norberto, en el marco del módulo de Psicología de las Organizaciones en la Maestría en Gestión Pública, dictada en la Universidad Nacional de Formosa, en el año 2019.

Esquema N°08: estilos de liderazgo						
Aspec. Dife.	Coercitivo	Orientativo	Afiliativo	Particip.	Imita.	Capacitador
Modus Operandi	Exige obediencia inmediata	Motiva a las personas a trabajar por un objetivo	Crea armonía y fomenta las relaciones	Crea consenso y a través de la participación	Fija estándares de excelencia exigente	Desarrolla las personas para el futuro
El lema	Hace lo que te digo	Vení conmigo	Las personas primero	¿Qué piensas?	Hace como Yo	Inténtalo
Las competencias de inteligencia emocional de base	Orientación al logro, iniciativa y autocontr.	Autoconfianza, empatía, catalización del cambio	Empatía, desarrollo de las relaciones, comunica	Colaboración, liderazgo, comunicación	Constancia, orientación al logro, iniciativa	Desarrollo de otros, empatía, conciencia emocional
Cuándo funciona mejor	En momentos de crisis, para remontar un negocio o con empleados problemáticos	Cuando los cambios requieren una nueva visión o es necesaria una dirección clara	En situaciones de stress, cuando es necesario motivar al equipo o mejorar relaciones del equipo	Para fomentar el consenso o el compromiso o para conseguir que los empleados con talento aporte	Para obtener resultados rápidos de un equipo muy motivado y experimentado	Para ayudar a los empleados a mejorar su desempeño o desarrollar su potencial a largo plazo
Impacto sobre el clima	Negativo	Casi siempre positivo	Positivo	Positivo	Negativ.	Positivo

Fuente: (Goleman, 2005)

Campo paradigmático

En este punto se centra en el análisis de dos conceptos para realizar la su clasificación, ellos son group y grid, entendidos como la medida en que un individuo es incorporado dentro de unidades sociales claramente establecidas y gobernadas por reglas de conducta colectivamente aceptadas. Cuanto mayor es el grado de incorporación (group alto), mayor será el condicionamiento de las elecciones individuales a las determinaciones grupales. Por su parte el término grid, estaría asociado al grado en que la vida de un individuo está circunscripta por prescripciones externamente impuestas. Cuanto mayor es el grado de detalle de dichas prescripciones

(grid alto), menor es la posibilidad de desarrollar comportamientos innovativos. (Felcman I. L., 2015)

Es así que las preguntas que surgen son:

1) ¿quién debe hacer la gestión pública?

a. Group alto: los servicios públicos deben prestarlos profesionales especializados u organizaciones de la propia sociedad que los gestionan de manera participativa.

b. Group bajo: los servicios deben ser provistos por la actividad privada

2) ¿cómo hacer la gestión pública?

a. Grid alto: lo público debe ser gestionado por leyes y no por hombres;

b. Grid bajo: las mejores soluciones provienen de funcionarios con alta capacidad de emprendimiento, a los que se brinda empowerment para innovar o cambiar lo existente y alcanzar eficiencia gestionando por objetivos y resultados.

Esquema N° 09: Campos paradigmáticos			
Congruencia		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	Fatalista Mundo Aleatorio Anarquía Organizada Anomia Self-Protective	Jerárquico Regulación Burocrático Burocracia Apático Administrador
	Bajo	Individualista Mano invisible Innovativo NPM Exigente Entrepreneur	Igualitario Equilibrio Participativo Integrativo Articulador
FUENTE: (Felcman I. L., 2012)			

2.2.3. Análisis de los modelos de gestión pública

En el estudio de la administración pública la comparación es un conjunto de herramientas lógicas que permiten buscar explicaciones de fenómenos sociales, organizacionales, agudizando la capacidad de descripción, sintetizando elementos iguales y diferentes. Proveyendo además criterios para formular, verificar y confrontar hipótesis explicativas.

Ellos a fin de llevar adelante el análisis comparativo de las administraciones públicas con los distintos modelos de gestión pública, es decir se comparan organizaciones, procesos, estructuras y políticas con una construcción típica o modelo tipos ideales¹⁹.

Es así que los puntos a considerar son: 1) el poder, es decir su formación y titularidad (origen y legitimación de la dominación); 2) el cuadro administrativo, que se conforma por el (personal estatal; 3) el cuadro administrativo, haciendo referencia a las condiciones de permanencia y movilidad del personal; 4) la delimitación de las funciones, debiendo tenerse en cuenta la formalización de la división funcional y su delimitación; 5) las relaciones jerárquicas y funcionales dentro de la organización; 6) la relación con los medios administrativos, analizando la separación patrimonial de los bienes públicos y privados; 7) el sustento del cuadro administrativo, aludiendo a los modos de retribución, y; 8) las relaciones de la organización estatal con la sociedad, es decir si se los trata de ciudadano, seguidores, clientes, etc. (Esteso , 2011)

Frente a estos criterio o puntos llevar adelante el análisis, los tipos ideales o modelos de gestión que se pueden tener en consideración son el burocrático, el gerencial, el buen gobierno/ gobernanza, y el patrimonial/neopatrimonialismo-clientelar; al que considero debería agregarse para un mejor análisis el modelo de la nueva gestión pública o new management public. Seguidamente en forma resumida se explica cada uno de ellos atendiendo a la abundante lectura que existe al respecto.

a) Modelo burocrático

Se puede caracterizar a la burocracia —el aparato institucional estatal— como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combinan de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos —expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos— de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su

¹⁹ Módulo de Administración Pública Comparada, en la Maestría en Gestión Pública dicta por la Universidad Nacional de Misiones en la Facultad de Administración, Economía y Negocios de la Universidad Nacional de Formosa, en el año 2019.

volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos. (Oszlak, 2006)

Por su parte se enseña (Prats i Catalá, 1998) que este modelo se instaló durante los años 50 y 60, donde la organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como el modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron buropatologías, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales.

Sin embargo, el modelo burocrático evidenció una serie de problemas y falencias que hacia fines del siglo XX resultaron difíciles de sobrellevar: “surgieron problemas como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía”. Razones que motivaron a la mayoría de los países a emprender ambiciosos programas de reforma administrativa, guiados por nuevas concepciones sobre la administración pública. En muchos casos, estos programas de reforma del funcionamiento estatal vinieron acompañados de un objetivo, declarado o no, de reducir el propio rol del Estado en la vida social.(Abal Medina, 2012)

b. Modelo gerencial

En la búsqueda de asimilar la administración pública con el funcionamiento de las empresas tiene un lejano antecedente, que puede rastrearse a la obra de Woodrow Wilson a finales del siglo XIX. (Abal Medina, 2012)

Se habla de la nueva gestión/gerencial pública (NGP), para referirse a este modelo gerencial, que entendió por reforma administrativa o reforma de la gestión pública, como el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por su propósitos, modos o resultados se

orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública. (Aguilar Villanueva, 2015)

Con un sesgo más gerencial que procedimental, propició la incorporación a la administración pública de herramientas que habían sido probadas con éxito en el sector privado, tales como la gestión de calidad total, la remuneración variable según desempeño, la competencia entre áreas, la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras. De tal modo, la forma burocrático-piramidal de administración tradicional sufrió una profunda transformación, en procura de organizaciones más flexibles.(Abal Medina, 2012).

Surge en este contexto el concepto de ciudadano-cliente, es decir, el ciudadano se convierte en propietario político y económico de la administración, a la que le exige resultados. (López, 2005)

Si bien el surgimiento de este modelo constituyó una respuesta a la crisis del modelo burocrático o weberiano caracterizado por su rigidez, en países europeos. (Abal Medina, 2012). No menos cierto es que su aplicación en los países de Latinoamérica, incluido la Argentina, tuvo efectos totalmente opuestos, debido a que estos no se caracterizan por poseer sólidas burocracias, ni apego por la norma. Es así que se configura un escenario propio, para que en estos países con amplios sectores públicos informales existan consecuencias perniciosas, tales como una excesiva discrecionalidad, corrupción, o falta de coordinación entre las áreas. (Abal Medina, 2012)

c. Modelo del buen gobierno o gobernanza

El término gobernanza se ha convertido en una palabra «fetiche», que alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Caracteriza por la interacción entre actores autónomos y por redes entre organizaciones, es decir se refiere, en definitiva, a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos; y se distingue porque (a) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (b) reconoce la pluralidad de

actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (c) e implica interdependencia entre ellos de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general. (Natera Peral, 2005)

Por su parte, la idea de buena gobernanza estuvo ligada inicialmente a los proyectos de ayuda al desarrollo impulsados por el FMI, PNUD o el Banco Mundial durante la década de los noventa (Natera Peral, 2005). Ello debido a que en la administración pública se reclamaban con urgencia la modernización, reforma, reinención, reingeniería, reestructuración, innovación... de su organización, dirección y operación, a fin de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver los problemas de sus sociedades, conducirlos a superiores metas de convivencia y reconstruir así la confianza social perdida en su capacidad y seriedad. (Aguilar Villanieva, 2015)

Ahora bien, este modelo presenta una serie de retos que llevan a un alto riesgo al fracaso, entrando a un terreno de incertidumbre ya que la gobernanza: a) carece de un sólido sustento normativo, de un espacio de valores que lo explique y lo justifique; b) existe una dificultad para atribuir responsabilidades en la red de gobernanza, por suscitar incertidumbre en los actores encargados de formular políticas, acerca de quién es responsable, a quién deben rendir cuentas, llevando a que en muchas ocasiones los políticos y directivos públicos imputen responsabilidad a actores privados cuando el funcionamiento o los resultados de los programas y servicios públicos no son satisfactorio; c) la tensión persistente que se produce entre la tentación (por parte de las autoridades públicas) de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la inevitable dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la red de gobernanza, por otro; y d) las tensiones y los problemas con las organizaciones y actores de la sociedad civil. (Natera Peral, 2005)

Pero debe destacarse que a pesar de ello, el modelo de la buena gobernanza permitió el robustecimiento de la participación ciudadana en las políticas públicas, la mejora de las capacidades de los gobiernos como catalizadores de las redes de políticas, y el fomento de la utilización de las Tics para ayudar a conformar un gobierno más transparente y el fortalecimiento del capital social a través de la promoción del compromiso cívico. (Natera Peral, 2005)

d. Modelo patrimonial/neopatrimonialista o clientelar

Se sostiene que el neopatrimonialismo es una herramienta de inspiración weberiana que, paradójicamente, da cuenta fenómeno que contradicen las predicciones de la sociología de Weber, ya que cuenta con patrones de organización política autoritaria, faccionalista, personalista y clientelar que predominaban en las sociedades y se los concibe con los términos patrimonialismo moderno o neopatrimonialismo. (Monsiváis Carrillo & del Río Martínez, 2013)

Se expresa que debido a la preeminencia que esta corriente les concede a las relaciones patrimonialista, por lo que los funcionarios ocupan cargos en organismo burocráticos con poderes formalmente definidos pero los ejercen en la medida de lo posible, como si se tratara de la administración de una propiedad privada, y no consideran que su trabajo representa un servicio público, es decir en lugar de aceptar la subordinación a un superior-legal y desempeñar una función oficial, el comportamiento de los funcionarios obedece a su estatus personal. (Resico, 2015)

Es así que Ivan Ermakoff sostiene que existe un cambio en régimen de responsabilidad y rendición de cuenta, debido a que existe apropiación de cargos y posiciones para el uso personal (patrimonial), se conforma las instituciones y se genera una estructura de incentivos, que dan lugar a una dominación política y de administración de los recursos que excluye la transparencia. (Resico, 2015)

En la Argentina en particular, (Sanchis Muñoz, 2015), teniendo en cuenta el contexto social, político y económico, el neopatrimonialismo se presenta de tres maneras:

- 1) por la permanencia de los oficialismos provinciales argentinos luego de la crisis de 2001, a pesar de que la población manifiesta el deseo de renovar por completo a la clase dirigente;
- 2) la generalización de un nepotismo, caracterizado no por favorecer a un pariente, sino como herramienta estrategia de perpetuación de poder basada en el mando hereditario a través de la descendencia, y;
- 3) en la usurpación de los cargos públicos de planta permanente, desplazando sistemáticamente a los funcionarios públicos de carrera capacitados, que aplican normas y procedimientos, y cuyas decisiones

buscan ser imparciales, compartidas y controladas, por sujetos cuya finalidad es limitarse a responder a órdenes políticas.

2.3. Análisis del estado federal argentino y el sector público. Federalismo tributario y fiscal

En la Argentina el poder tributario de los entes de gobierno está determinado por la Constitución nacional y es ejercido por los mismos en la esfera territorial de su jurisdicción. En donde la mayor parte de nuestra doctrina interpreta que únicamente la Nación y las provincias tienen un poder tributario originario, en tanto las municipalidades lo tienen por delegación. (Giuliani Fonrouge, 2011)

En razón a ellos, diremos a priori que en la doctrina tributaria (Giuliani Fonrouge, Villegas, Jarach, Folco, García Vizcaíno, entre otros), si bien varían los términos utilizados, (poder de imposición, poder impositivo, o poder fiscal) se es pacífica al reconocer que el poder tributario como aquella facultad y competencia de los Estados de dictar normas jurídicas, con el fin de crear, modificar, o suprimir tributos, es decir obligaciones jurídicas que recaen sobre los ciudadanos para constreñirlos al pago de los mismos.

En este sentido resulta destacable reconocer que otros autores, denominados por como historicistas, reconocen en los municipios una existencia sensiblemente a la del Estado Nacional. Premisa que le permite cimentar una tesitura autonomista sobre la idea de que el poder originario es de los municipios y no de las provincias y menos aún del Estado. Pero en abierta disidencia se ha señalado que pese a las razones históricas invocadas por la corriente autonomista, las facultades de todo municipio argentino dependen de las cartas orgánicas, cartas que no está en su potestad dictar, sino en manos de las provincias, por consiguiente, sus poderes tributarios son delegado, y si de delegación hablamos, pasamos del terreno de la autonomía al de la autarquía (Bonacina, 2006)

Por ello, es que en un país como el nuestro que tiene una forma de Estado Federal, y en el que coexisten varios estamentos gubernamentales o administraciones, la controversia se suscita cuando se trata de delimitar el alcance de las facultades fiscales que tiene cada uno de estas administraciones (Central, Provincial y Locales), con el fin de evitar una doble o múltiple imposición de un tributo.

Es así que ante este conflicto existen tres tipos de soluciones: a) sistema de separación de fuentes: consiste en distribuir taxativamente los tributos entre los distintos organismos de gobiernos con potestades tributaria (ej. Brasil); b) sistema de coparticipación: en su estado puro consiste en que la autoridad central se hace cargo de la recaudación y distribuye todo o parte del producto entre las provincias, sobre la base de lo que a cada uno corresponde por su contribución al fondo común, y; c) sistema mixto: instaurado a partir de la reforma constitucional de 1.994, el cual está estructurado por un lado por sistema de separación de fuentes y simultáneamente se otorga rango constitucional al régimen de coparticipación estableciendo las pautas generales de funcionamiento. (Villegas, 2.016)

Otros autores (Bolívar (2012) agregan otros métodos como ser a) método de cuotas adicionales (o suplementarias): donde el nivel inferior de gobierno fija alícuotas suplementarias al tributo o recurso establecido a nivel nacional, es decir sobre el estado Nacional recae y recauda un determinado impuesto y los demás niveles de gobierno aplican sobre el mismo tributo alícuotas suplementarias; b) método de asignaciones (o subvenciones o de transferencias): la recaudación o percepción de los recursos se unifican en el gobierno central y parte se destina a asignaciones a los gobiernos locales, las que pueden ser globales o condicionadas. La administración pública central establece y recauda un determinado tributo y del monto total de dicha recaudación, transfiere o asigna a los restantes niveles un porcentaje o suma de ella. Distinguiéndose de la coparticipación, no se tratan de tributos concurrentes sino de impuestos delegados a favor del gobierno Nacional.

Además, reconocen los siguientes sistemas: a) sistema de crédito fiscales: por el cual se computa como pago de un tributo de un nivel de gobierno el que el contribuyente haya hecho en concepto de un impuesto de otro nivel; b) sistema de deducción fiscal: a través del cual un nivel de gobierno deduce de la base imponible de su tributo el importe que el contribuyente haya realizado al pagar el tributo de otro nivel. (Altavilla, 2015)

Esquema N° 10: Método de distribución de Recursos en Argentina

Métodos de distribución de Recursos en Argentina

1853-1890	⇒ Separación de fuentes
1891- 1934	⇒ Concurrencia de las fuentes
1935 -1972	⇒ Régimen de Coparticipación
1973 (Ley 20.221)	⇒ Sistema único
1985-1987	⇒ Caducidad de la norma por asignación
1988 a la fecha	⇒ Régimen de Coparticipación
1994 Reforma Constitucional	⇒ Cláusula 6° disposición transitoria



Fuente: (Maceda Garzón, 2019)

Ahora bien, como lo expone y explica Villegas (2016) en sus obras, la finalidad de estos sistemas de distribución del poder fiscal, consiste en delimitar de la forma más clara y precisa, dicho poder fiscal entre los diversos estamentos gubernamentales, para evitar estos conflictos fiscales, (la múltiple imposición fiscal y el crecimiento elevado de la presión fiscal). En donde el sistema tributario argentino ha empleado (sea en forma simultánea) como sucesiva casi todos ellos. (Altavilla, 2019)

Estos sistemas de delimitación de atribuciones y facultades que tiene las administraciones públicas central, provinciales y locales, surgen de nuestro ordenamiento jurídico en su integridad. Ergo conforme el Art. 31 de nuestra Constitución Nacional, surge el principio de supremacía de la constitución, el que reza:

“Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante, cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.”

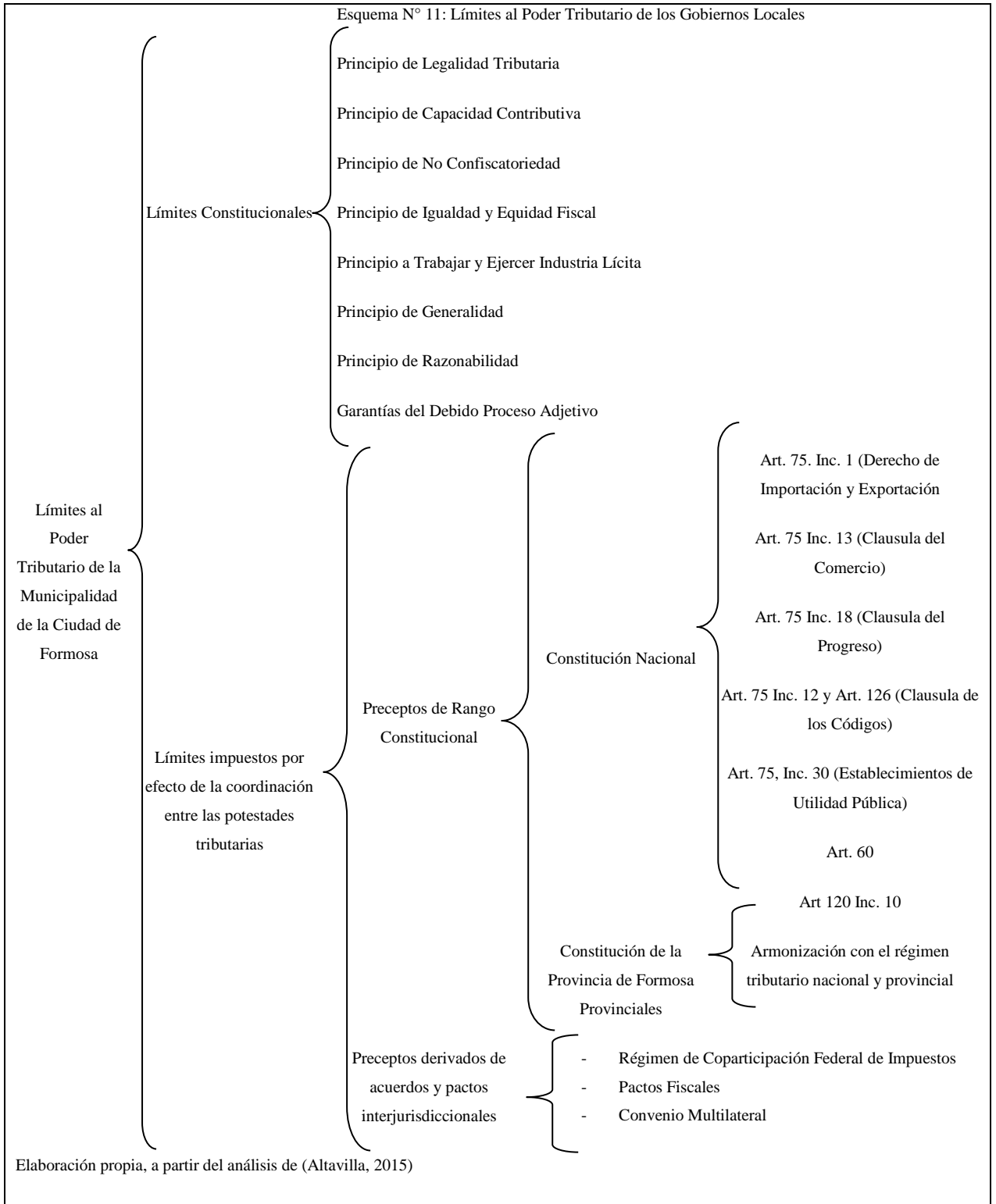
Esto quiere decir que todas las normas (leyes, decretos, ordenanzas, sentencias, nacionales, provinciales y municipales) deben ajustarse a las disposiciones de la Constitución. De no ser así pueden ser declaradas inconstitucionales por los jueces y en última instancia por la Corte Suprema de Justicia. (Peluso, 1.994)

En éste escenario debemos resaltar dos puntos de total relevancia para ésta tesis. Primeramente, que es la misma Constitución la que nos determina el orden de jerarquía de las leyes. Y por otro lado en una interpretación armónica de los preceptos de la Constitución Nacional, las leyes nacionales, la Constitución de la Provincia de Formosa y sus leyes conjuntamente con las interpretaciones jurisprudenciales y doctrinarias, el poder tributario de todas las administraciones públicas de la argentina debe ser manifestada por una ley, u ordenanza conforme lo hasta aquí analizado.

A partir del análisis de la estructura del sistema tributario argentino, y teniendo en cuenta la estructura de la conformación política de nuestro estado complejo, es que se puede decir que las administraciones municipales o locales están limitados en sus facultades fiscales.

A ello debemos también sumar las gestiones de coordinación financiera llevada a cabo entre el nivel nacional y los provinciales, a través de negociaciones intergubernamentales y plasmadas en acuerdos interjurisdiccionales, por lo que reducen significativamente la potestad tributaria municipal, relegándola a una muy escasa y acotada área en la que éstos puedan ejercer libremente su poder impositivo. Es decir que, en términos generales, se puede sostener que tales limitaciones surgen tanto de disposiciones constitucionales como por efecto de la coordinación de las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno. (Hernandez, Rezk, & Capello, 2015)

Estos límites a las atribuciones tributarias, impositivas, fiscales de las administraciones locales, la podemos resumir seguidamente:



Ahora se propone analizar sucintamente cada uno de estos límites impuesto al poder tributario de los gobiernos municipales:

A. Límites Constitucionales

En cuanto a lo regulado por la Constitución Nacional, podemos destacar a prima facie que en la misma se centra solamente la distribución de competencias fiscales, entre la Nación y las Provincias, y no regula la de los municipios, sino que las facultades de los municipios, en cambio, no surgen de la misma formas de la Constitución, sino que ésta se limita a disponer la obligación para las constituciones provinciales de establecer su régimen municipal, lo que implica que deben reconocerles potestades tributarias, que por ello son llamadas derivas (Villegas, 2016). En coincidencia con la parte mayoritaria de la doctrina, el poder tributario en la Constitución Nacional Argentina está dividido en, un poder tributario originario, reconocidos al estado nacional y los estados provinciales, y un poder tributario derivado relegado a los estados municipales.

El poder tributario originario de la Nación está dado por:

a) Los derechos aduaneros, de forma exclusiva y permanente, en virtud del Art. 4, el gobierno federal proveerá a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y exportación; en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso (art. 9); corresponde al Congreso: 1.- legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación los cuales, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación (art. 75 inc. 1) y las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden... ni establecer aduanas provinciales (art. 126)

b) Impuestos indirectos, en concurrencia con las provincias y en forma permanente, según los art. 75, inc. 2, párrafo primero corresponde al Congreso imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.

c) Impuestos directos con carácter transitorio y configurándose las circunstancias, art. 75, inc. 2, párrafo segundo, corresponde al Congreso imponer contribuciones directas, por tiempo indeterminado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exija. (Villegas, 2.016)

Por su parte el poder originario de las provincias se conforma por:

a) Impuestos indirectos, en concurrencia con la Nación y en forma permanente corresponde al Congreso, imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (art. 75 inc. 2), las provincias conservan todo el poder no delegado por ésta Constitución de gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (art. 121)

b) Impuestos directos en forma exclusiva y permanente, salvo que la Nación haga uso de la facultad del art. 75, inc. 2, párrafo segundo. (Villegas, 2.016)

A partir de lo expuesto, resulta relevante para el presente trabajo hacer la distinción entre los conceptos de impuestos directos, impuestos indirectos, tasas y contribuciones, términos que carecen en nuestra legislación de un cuerpo normativo que los defina, sino que son conceptos explicados por la doctrina. De forma clara se pueden explicar las similitudes y diferencia de estos conceptos, en el esquema siguiente:

Esquema N° 12: Relación entre Impuestos, Tasas y Contribuciones		
Tributos	Aspectos Comunes	Aspectos Particulares
Impuesto	Obligatoriedad y Legalidad	Servicios Indivisibles
Tasas		Servicios Divisibles
Contribuciones		Obra Pública

Fuente: (Bonacina, 2006)

En palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el impuesto es una obligación unilateral impuesta coactivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio (1950)²⁰. Cuando hablamos de tasa se entiende que son prestaciones tributarias exigidas a aquellos a quienes de alguna manera afecta o beneficia una actividad estatal (Villegas, 2016), es un tributo caracterizado por la prestación de un servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo (Jarach, 2013). Mientras que las contribuciones, son toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras gastos públicos. (Bonacina, 2006)

1. Principios constitucionales tributario

En este apartado debido a las extensas lecturas existentes respecto al tema, solo realizaremos un breve comentario, a modo de repaso, respecto de los principios

²⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación, autocaratulado “Rosa Campomar de Echevarria v. Dirección GENERAL DE Impuesto a los Réditos”. Fallo 218:596. Fecha 30/11/1950

constitucionales en materia tributaria, y que son de vital importancia su respecto por parte de los gobiernos locales para mantener una armonía dentro del ordenamiento jurídico argentino. Asimismo, sirven de guía tanto para el legislador como el administrador local, para diseñar sus políticas públicas y planificar su gestión teniendo en mira el bienestar social y el de los miembros de su comunidad.

Entre estos principios debemos hacer referencia a:

➤ Principio de legalidad: el principio de legalidad fiscal admite ser subsumido en la expresión latina “*nullum tributum sine lege*”²¹ e implica que no hay tributo válido sin ley formal y material que lo contemple, es decir, que sólo una norma jurídica general emanada del poder legislativo puede dar creación a un tributo.

En este sentido el código tributario de la municipalidad de la ciudad de Formosa expresa que ningún tributo puede ser exigido sino en virtud de ordenanza.

Sólo una ordenanza puede: a) definir el hecho imponible de la obligación tributaria; b) indicar el sujeto pasivo; c) fijar la base imponible, la alícuota o el monto del tributo; d) establecer exenciones, deducciones, reducciones y otros beneficios; e) tipificar las infracciones y sanciones, y los procedimientos para su imposición; f) establecer los procedimientos administrativos necesarios para la investigación, fiscalización, determinación y percepción de la obligación tributaria por los organismos competentes; g) remitir o condonar sanciones tributarias y otras obligaciones, no pudiendo la ordenanza en ningún caso disminuir el monto de los gravámenes una vez que han vencido los términos generales para su pago en beneficio de los morosos o evasores de las obligaciones tributarias.”²²

Constituye entonces una garantía del derecho relativo de propiedad de los individuos frente a la administración (Central, Provincial o Local)

➤ Principio de capacidad contributiva: se concibe como la aptitud efectiva del contribuyente para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, aptitud inherente a la presencia de hechos reveladores de riqueza (capacidad económica que, tamizados por la valoración política del legislador, son elevados al rango de categoría imponible. (Tarsitano, 2005). En este sentido se remarca que este principio se aplica a todas las especies de tributos, pero advierte que existe un sector de la doctrina que niega su aplicación en las tasas y contribuciones especiales, debido a que están influida por la

²¹ Del latín nulo tributo sin ley

²² Art. 2 de la Ordenanza N° 7147/2017-Código Tributario de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa.

existencia de elementos conmutativos, como son la prestación de un servicio público divisible que reporta una ventaja diferencia (tasa) o la realización de una actividad estatal que produce la obtención de un beneficio (contribuciones).

➤ Principio de no confiscatoriedad: constituye una garantía implícita en la ley fundamental conforme la doctrina acuñada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación según el cual, cuando la tributación excede cierto nivel se transforma en confiscatoria e inconstitucional. Para que la confiscatoriedad exista, el estado debe absorber una porción sustancial de la renta o el capital, y a los efectos de su apreciación cuantitativa debe estarse al valor real del inmueble y no a su valuación fiscal y considerar la productividad posible del bien. El límite admisible de la carga tributaria no es absoluta sino variable en el tiempo y en las circunstancias y sólo encuentra óbice en los que una tradicional jurisprudencia de la corte ha determinado (1991)²³

➤ Principio de igualdad y equidad fiscal: se encuentra receptado en el artículo 16 de la Constitución Nacional en cuanto expresa que todos sus habitantes son iguales ante la ley. Como se ha señalado que el principio de igualdad fiscal puede ser encarado desde tres puntos de vista: igualdad en la ley, por la ley y ante la ley. Ello implica que la ley no puede contener discriminaciones arbitrarias no puede efectuar discriminaciones no incluidas en la ley. (Fenochietto, 2006)

Igualdad ante la ley importa que las leyes que regulan las obligaciones tributarias de los responsables deben ser aplicadas por los órganos aplicadores de derecho en todos los supuestos que la ley contempla, de la manera también por ella determinada, es decir, de igual manera. Si la ley no prevé discriminaciones, entonces el órgano que la aplica debe hacerlo en todos los casos por igual; en cambio sí prevé discriminaciones o diferentes tratamientos, el órgano aplicador tendrá ante sí tantos supuestos como tratamientos diferentes que contemple la ley, debiendo, para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante la ley aplicar aquella en forma igual en todos los casos que constituyan supuestos asimismo idénticos.

Cuando nos referimos a la igualdad en la ley, nos referimos como límite constitucional a la potestad legislativa, habida cuenta de que condiciona la validez de las leyes que se sancionan. En tal sentido, este principio no significa que todos los

²³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, autocaratulado “López, Luís y otros c/ Provincia de Santiago del Estero s/eximición de inversores” Fallo Imp.-T-L-A-pag. 704. Fecha 15/10/1991.

habitantes deban recibir el mismo trato de parte de la ley, sino que todos los iguales deben ser, en esas condiciones, idénticamente considerados por ella. Constituye un límite a la potestad tributaria del estado ya que importa la doble prohibición a éste de gravar en forma idéntica a sujetos desiguales o de gravar distintamente a personas iguales.

La igualdad por la ley significa que la obligación del legislador de tratar con desigualdad a quienes se encuentran en situaciones diferentes y correlativamente, la de tratar en forma idéntica a quienes se encuentran en condiciones similares, lo que importa, a la postre, la posibilidad cierta que tiene el legislador de gravar más fuertemente a la categoría de contribuyentes cuya nota común está dada por la presencia de una mayor capacidad contributiva.(Giuliani Fonrouge, 2011)

➤ Principio de generalidad hace referencia a que el tributo debe ser establecido de manera que cualquier persona componente de una clase o categoría de contribuyentes, si se encuentra en la situación que la ley prevé como hecho generador de la obligación tributaria, debe quedar sujeta a ésta en idéntica medida que los demás contribuyentes integrantes de la misma categoría (Celeiro, 2016). Por ende, tanto los beneficios como las exenciones tributarias, en virtud de las cuales algunas categorías no tributan o lo hacen en menor medida a pesar de configurar a su respecto el hecho imponible, constituye excepciones limitativas del principio en análisis.²⁴

➤ Principio de razonabilidad: consagrado en el art. 28 de la constitución, cuando reza que los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio. O bien, se lo puede definir como el opuesto de lo razonable es lo arbitrario, o como expuso la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho: En Ferrari c/ Altamirano, los derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional no tiene carácter absoluto; su ejercicio está sometido a las leyes que lo reglamentan, siempre que ellas sean razonables, se adecuen al fin que requirió su establecimiento y no incurran en arbitrariedad (cfr.: Fallo Ferrari, Irma Nieves c/Altamirano, 1.988). En Martinoli c/ Municipalidad de Córdoba, la ley fundamental no consagra derechos absolutos, insusceptibles de razonable reglamentación, dependiendo la racionalidad de esta de su adecuación al fin perseguido, no siendo susceptible de impugnación, constitucional, en

²⁴ Sostuvo la CSJN en el fallo “Boris Garfunkel e Hijos SA” (25/03/19986) que las franquicias impositivas- sin perjuicio de las distintas características que ellas pueden revestir- constituyen limitaciones a los principios de generalidad y de igualdad tributaria.

tanto no tenga base en una iniquidad manifiesta (cfr.: Fallo Martinoli, José M. (suc.) c/ Municipalidad de Córdoba, 1.983). (Celeiro, 2.016)

2. Legislación nacional

En cuanto a los límites nacionales, se debe destacar como principales legislaciones la ley coparticipación federal de impuestos nacionales, Ley N° 23.548, el pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento, decreto N° 14/1.994, de fecha 06 de enero de 1.994, y el consenso fiscal, firmado el año pasado.

El pilar central dentro de la legislación nacional, respecto de la regulación del Poder tributario, es la ley de coparticipación federal de impuestos nacionales, el cual surge como consecuencia de las competencias concurrentes de la Nación y de las Provincias respecto a determinados tributos como ya se expuso supra, con la finalidad de reglamentar la distribución de los producido entre las distintas provincias adheridas y el estado nacional. Sancionada en fecha 7 de enero de 1.988 y promulgada el 22 enero del dicho año.

Del art. 1 al art. 7, que sería el capítulo I de la ley, denominado régimen transitorio de distribución, se determina la conformación de la masa, conjuntamente con las excepciones, la distribución y la forma de hacerla efectiva. En el art. 2, precisamente se determina que de la masa producida se distribuirá en cuatro partes: 1) el 42,34% pertenece a la Nación, 2) el 54,66% se distribuirá entre los estados provinciales, 3) un 2% será destinada al recupero relativo de las provincias de Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%), y 4) el restante 1% integrará parte del fondo de aportes del Tesoro Nacional. Del 54,66% que se distribuye a las provincias, y a Formosa se le asigna el 3,78% de dicha masa.

En el capítulo II de la ley, se consagran las obligaciones emergentes de la adhesión a esta ley de coparticipación, siendo de vital importancia para el desarrollo del presente el art. 9, el cual impone a las provincias las obligaciones de:

1. aceptar el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas, es decir que las provincias al momento de adherirse deben aceptar lisa y llanamente todos y cada uno de los puntos regulados por esta ley en de la forma en que la misma la legisla. La aceptación del régimen implica renunciar a toda

reglamentación y/o adecuación que pueda afectarlo. Por tratarse de una ley convenio, se la acepta o no, pero sin modificaciones (Bonacina, 2006);

2. se obliga a no aplicar por sí y a que organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley;

3. no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo;

4. se obliga a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de sus jurisdicciones, sean o no autárquicos, no gravan por vía de impuestos, tasa, contribuciones y otros tributos, cualquiera fuera su características o denominación.

La ley de coparticipación federal de los impuestos, a lo largo de su regulación restringen el poder tributario de las comunas, a la imposición de tasas que tenga una retribución que sea efectivamente prestados, ¿Pero que alcance tiene esta obligación? ¿Los municipios solo podrán imponer y percibir tasas municipales, siempre y cuando tengan una real y concreta prestación del servicio en relación directa a cada contribuyente?

Éste conflicto es considerado un punto de confrontación, ya que nos topamos en unos de los temas grises del poder tributario de los municipios. Las tasas se perciben para la financiación de servicios públicos divisibles, de lo cual se colige, sin mayores esfuerzos y tan sólo una pizca de buena voluntad, que tales servicios deben existir. En caso contrario simplemente desaparece la tasa por falta de sustento. La lógica indicaría que, si no hay servicio para financiar, no hay tasa para recaudar una tasa, para que sea legítima, debe ser, necesariamente la contrapartida de un servicio efectivamente prestado y su valor no debe escapar a una razonable relación de costo/precio. Lo que de aquí se aparte, podrá llamarse tasa, pero en rigor no será sino un impuesto (Bonacina, 2006). En cambio otro sector de la doctrina considera, en este punto, que no es necesaria la real y concreta prestación de servicio en relación directa a cada obligado, sino que es suficiente con su adecuada organización, el que potencialmente podrá afectar a cada sujeto, siendo ella causa suficiente para reclamar el pago a todos los que se encontraren dentro de las circunstancias fácticas imponibles, son independencia que hayan o no recibido en individualmente durante el año fiscal, la efectiva prestación del 100% de los servicios que se prestan o “habiéndolo recibido no existiría causa para

demandar “cantidades u oportunidades del servicio en cuestión. De ahí que se considere exigible la tasa en tanto se lleve a cabo la actividad administrativa prevista por la ley, pero la vinculación con el obligado no es necesariamente la prestación efectiva del servicio. Sólo resulta necesaria la organización estatal de un servicio de interés general independientemente de que éste sea utilizado o no por el particular (Jorgelina, 2.0016).

Por su parte en este punto, no existe solo discusiones doctrinarias, sino que podemos encontrarnos con discrepancias jurisprudenciales en nuestra nación, ya que podemos encontrar comentario y decisiones avalando ambos puntos de vista. Como ejemplos, mencionaremos los Fallos “Gas Natural Ban c/ Municipalidad de La Matanza, Año 2.000” y “Fuzs, Silvia E. y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta, 2.002”, que sostiene la posición sustentado por Milton Bonacina, y el leading caso “Municipalidad de San Lorenzo v. Yacimiento Petrolíferos fiscales s/ cobro ordinario de pesos, Fallo 251:222”, el cual sustenta la posición contraria.

En el fallo de Gas Natural Ban, el Tribunal sostuvo que la tasa en cuestión no se opone a la ley 23.548 por cuanto esta autoriza la percepción de tasa cuando sean retributivas de servicios efectivamente prestados y en el fallo “Fuzs, Silvia E. y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta, 2.002” de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Salta manifiesta compartir el criterio del Superior Tribunal Nacional en cuanto que la imposición de tasas presupone la existencia de un requisitos fundamental como es que al cobro del tributo debe corresponder, siempre, la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio al contribuyente, debiendo guardar, la recaudación total del tributo, proporcionalidad con el costo del servicio público efectivamente prestado por la comuna. En cambio, ya en el año 1.961, la Corte Suprema de Justicia, en el leading case, sostuvo expresamente que la sola circunstancia de que el contribuyente carezca de interés en el servicio estatal no basta para eximirlo del pago de la tasa respectiva la imposición coactiva de la prestación no es requisito necesario para el cobro de su retribución. En tanto que el pago de la tasa es obligación que impone la solidaridad con la existencia misma del servicio estatal, incluso por parte de quienes no lo aprovecha, es decir que el contribuyente no es el que decide sobre los servicios que le interesa recibir, sino que es el Estado, en ejercicio de potestad decisoria y en el marco de su competencia, quien impone la tasa en función del interés público a satisfacer, aun cuando el beneficio o sea concreto e individual del obligado.

Por su parte el día 16 de noviembre de 2.017, se celebra el denominado consenso fiscal, en el cual participaron el presidente de la Nación, los gobernadores de las Provincias (entre ello Formosa), y el jefe de gobierno de C.A.B.A., a los efectos de acordar los lineamientos para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones de forma de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico y promover políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad. Para ello se imponen ciertas obligaciones y restricciones a cada una de las partes participantes.

A los fines del presente trabajo, me centraré en los puntos que nos interesa. Entre los compromisos comunes se pactó consensuar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, la cual está basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, que contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo, y calidad de vida e igualdad de oportunidades.

Mientras que las provincias (y C.A.B.A.) se comprometen a: a) eliminar los impuestos sobre los ingresos brutos, el impuesto a los sellos; b) unificar criterios para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales, procedimientos y metodologías de valuación, asegurando a un organismo federal el acceso a los registros catastrales y demás registros locales; y en los casos en que el tributo fuere de competencias municipal, los gobiernos provinciales impulsarán acuerdos para que los municipios apliquen igual criterio para la determinación de la base imponible. Aplicar una alícuota de entre el 0,5% al 2%. c) eliminar.

En cuanto a los municipios y el régimen tributario, las provincias y la C.A.B.A. se comprometieron a:

- a) establecer un régimen legal de coparticipación de recursos provinciales con los municipios;
- b) establecer un régimen legal de responsabilidad fiscal, similar al nacional, para sus municipios, impulsar que éstos se adhieran y controlar su cumplimiento;
- c) promover la adecuación de las tasas municipales aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera tal que se correspondan con la concreta, efectivas e individualizada prestación de servicios y sus importes guarden una razonable

proporcionalidad con el costo de este último, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional;

- d) crear una base pública, por provincia, en la que conste las tasas aplicables en cada municipalidad y sus normas, e;
- e) impulsar un sistema único de liquidación y pago de tasas municipales aplicables a cada provincia y a la C.A.B.A.

3. TRABAJO DE CAMPO

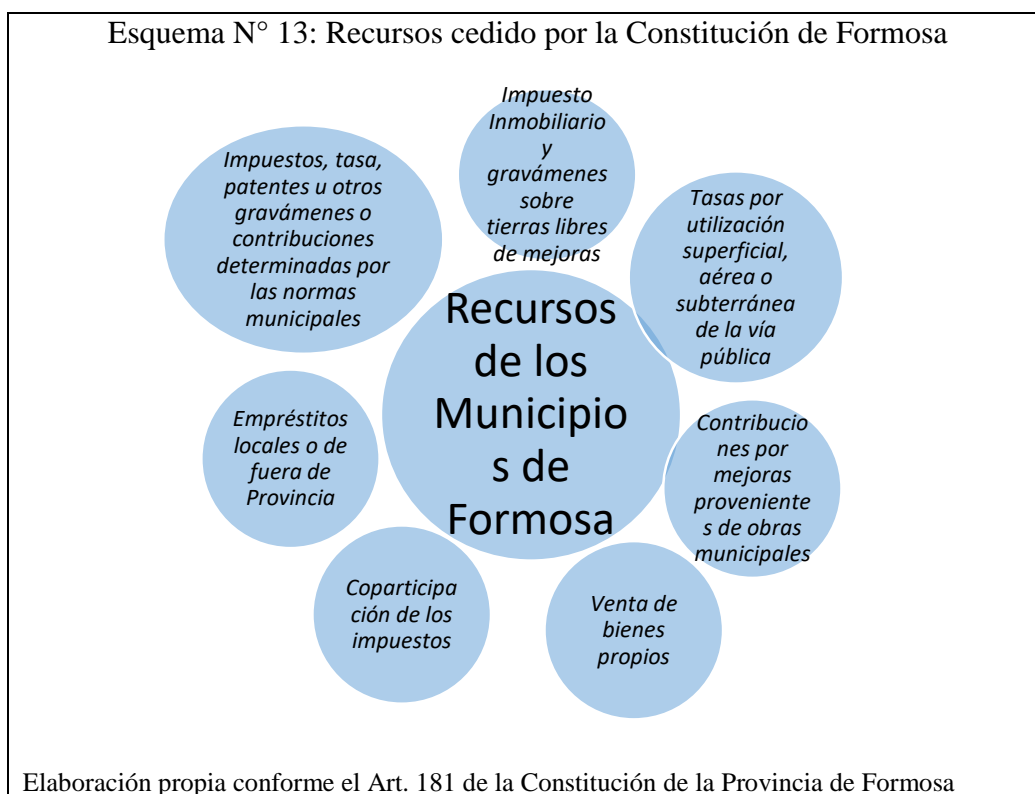
3.1. Realidad tributaria de la municipalidad de la ciudad de Formosa.

3.1. Dimensión normativa

Además de los límites al poder tributario de los gobiernos locales que se imponen desde la Constitución Nacional y las normas de rango nacional, también encontramos en el interior de la provincia de Formosa, una delimitación de carácter normativo a la actuación de las administraciones tributarias de los gobiernos municipales. Entre ellas, la primera y principal, deviene de la Constitución de la provincia de Formosa, ya que la misma resulta ser el punto de partida para la distribución de las competencias entre las administraciones provinciales y locales. En este escenario debemos el art. 181, de la carta magna provincia deja expresamente asentado cuales son los recursos propios sobre los cuales, los gobiernos locales, pueden imponer gravámenes fiscales.

“Son recursos del municipio: 1) El impuesto inmobiliario y gravámenes sobre tierras libres de mejoras; 2) Las tasas por utilización superficial, aérea o subterránea de la vía pública o espacios de jurisdicción del municipio; 3) Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales; 4) La renta de bienes propios y la contraprestación por uso diferenciado de los bienes municipales; 5) La coparticipación de los impuestos que recaudan la Nación o la Provincia, que el Poder Ejecutivo debe transferir en un envío mensual a periodo vencido, conforme la alícuota que fije la ley; 6) Lo que se prevea de los recursos coparticipados, constituyéndose en fondo compensador que adjudicará la Legislatura por medio del presupuesto a los municipios, teniendo en cuenta la menor densidad poblacional y mayor brecha de desarrollo relativo; 7) Los empréstitos locales o de fuera de Provincia, éstos últimos con acuerdo de la Legislatura. Ningún empréstito podrá gestionarse sobre el crédito general del municipio, cuando el total de los servicios de amortización e intereses comprometan en más del veinticinco por ciento de los recursos ordinarios afectados; 8) El porcentaje que establecerá la ley, originado en la explotación de los recursos renovables y no renovables ubicados dentro del ejido, que perciba la Provincia; 9) Los demás impuestos, tasa, patentes u otros

gravámenes o contribuciones determinadas por las normas municipales en los límites de su competencia.”²⁵

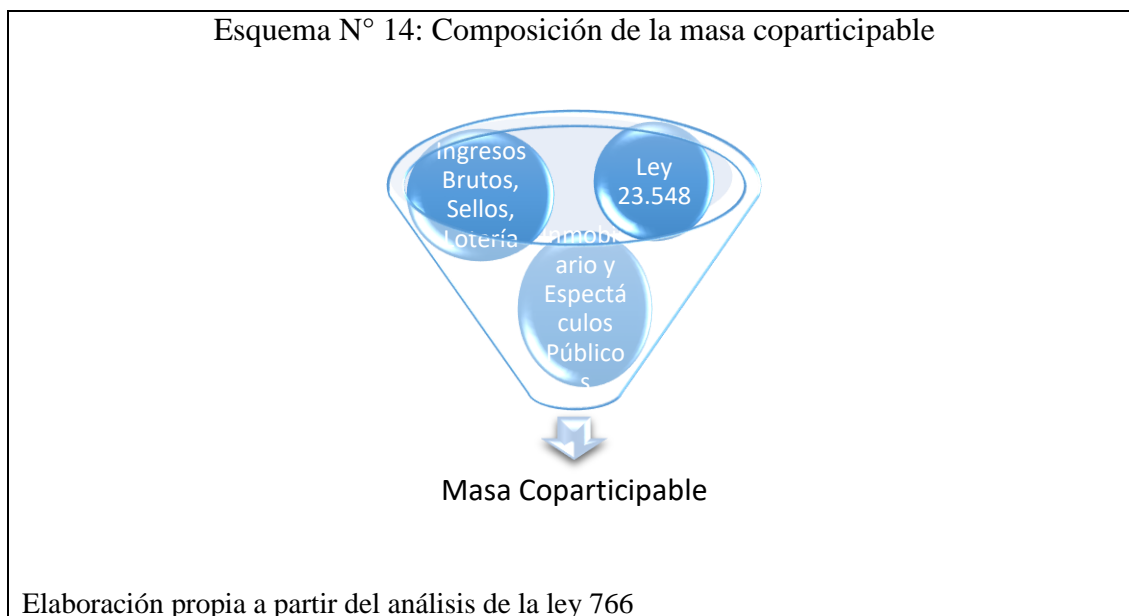


Régimen de coparticipación

En la aplicación del Inc. 5 del art. 181, de la Constitución de la Provincia de Formosa, y en cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley nacional N° 23.548 (ley de coparticipación federal), se sanciona en la provincia la ley N° 766, conocida como ley de coparticipación a los municipios. Mediante ella, la provincia de Formosa se adhiere al régimen de distribución transitoria de recursos fiscales entre Nación y las provincias, de conformidad con lo normado en el art. 9 de la ley N° 23.548 (art. 1), y además se establece, a partir del 1 de enero de 1.988, el régimen de coparticipación de impuestos entre la provincia y las municipalidades y comisiones de fomento (Art.2). En un principio se estableció su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1.991, pero otorga la posibilidad que la misma sea prorrogada automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, el cual no se ha producido a la fecha, solo se ha modificado el art. 7, mediante la ley provincia N° 847.

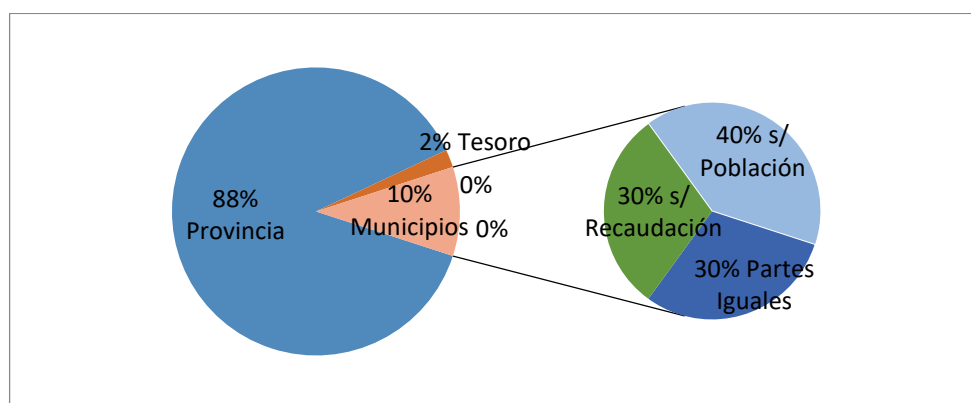
²⁵ Art. 181 de la Constitución de la Provincia de Formosa. -

En cuanto a la conformación de la masa a coparticipar, el art. 3 de ésta ley, sostiene que estará integrado por el producido de la recaudación de 1. la suma que reciba la provincia en concepto de lo normado por la ley 23.548, y 2. los importes que recaude la provincia en concepto de los impuestos a los ingresos brutos, sellos, inmobiliario, lotería y espectáculo público.



De esta masa los Art. 4 a 6 prescriben respecto de su forma de distribución, de lo cual diremos que del total el 88% es para la provincia en forma automática, un 10% se distribuye automáticamente al conjunto de municipalidades y comisiones de fomento de la provincia, y el 2% restante conformará un fondo de aporte del tesoro provincial a las municipalidades y comisiones de fomento. Del 10% a distribuir entre las comunas y las comisiones de fomento se establecen como criterios de distribución el siguiente: 1. 40% de acuerdo con la población, considerando los datos poblacionales de la zona urbana y su área de influencia; 2. 30 de acuerdo con los recursos de jurisdicción municipal percibido en el año inmediato anterior; y un 30% en parte iguales entre todos los integrantes.

Esquema N° 15: Distribución de la Coparticipación



Fuente: de elaboración propia a partir del análisis de la ley 766.

Esta ley, al igual que la Nacional que invita a la adhesión de las provincias, lo hace a través del Art. 14, invitando formalmente a las municipalidades y a las comisiones de fomento adherirse al régimen regulado por la presente, y mediante el art. 15 prohíbe a las mismas aplicar gravámenes locales análogos a las provinciales, distribuidas por esta ley, limitándose nuevamente la materia sobre la cual puedan imponer gravámenes las comunas.

En definitiva, la legislación de la provincia de Formosa únicamente se encarga en determinar la materia imponible sobre la cual pueden las comunas imponer gravámenes, concediéndoles no solo la facultad de percibir los ingresos provenientes no solo de las tasas y de las contribuciones de mejoras, sino que por intermedio de lo dispuesto por la Constitución se delega el poder fiscal sobre el impuesto inmobiliario. De esta forma podremos adelantarnos y decir que la municipalidad de Formosa goza de un poder tributario que abarca la percepción de impuestos, tasas y contribuciones de mejoras.

Régimen municipal

Para los gobiernos locales, en la provincia de Formosa, se deben tener en cuenta, para todos aquellos que no hayan sancionado su carta orgánica, la ley 1.028 de la honorable legislatura de la provincia de Formosa.

La particularidad de la provincia de Formosa es que ningún gobierno local tiene sancionado su carta orgánica, manteniéndose dicho estatus jurídico a la fecha. Como se

suele señalar hasta la actualidad solo han dictado su carta orgánica 122 municipios pertenecientes a catorce provincias, no incluyendo Formosa, entre ellas. Por lo que estos gobiernos locales, incluidos los de la provincia de Formosa, son regidos por las leyes orgánicas de las municipalidades de cada provincia, las cuales tienen un tono menos político que las cartas, pero regulan con bastante precisión las responsabilidades burocráticas del municipio, así como el reparto de competencias entre el ejecutivo y el deliberativo. (Cao, Blutman, Estevez, & Iturburu, 2007)

En relación al aspecto tributario de los gobiernos comunales vamos a observar que la citada norma estipula las siguientes reglas:

Esquema N° 16 - Distribución de competencias tributarias del gobierno local	
Concejo deliberante	Departamento ejecutivo
Sancionar las ordenanzas impositivas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución provincial, y a la determinación de los recursos y gastos del municipio. (art. 40)	Recaudar los tributos y ejecutar los gastos de la comuna. (art. 86 inc. 14)
Dictar las ordenanzas que dispongan aumentos o creación de impuestos, tasas, contribución de mejoras, deberán ser aprobadas con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros. (art. 41)	Corresponde al departamento ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas, debiendo remitirlas al concejo deliberante con anterioridad de treinta días a la finalización del período ordinario de sesiones del ejercicio previo a su ejecución. El concejo deliberante deberá constituirse en sesiones extraordinarias si no hubiere tratado los proyectos remitidos por el departamento ejecutivo durante el período de sesiones ordinarias (art. 87)
La exención, quita, moratoria, o facilidades de pago de los gravámenes municipales será resuelta con la mayoría de dos (2) tercios de los miembros del Concejo. 43	Corresponde al departamento ejecutivo arbitrar todos los medios administrativos y judiciales para la recaudación de los recursos, particularmente los genuinos, y la ejecución de los gastos de la comuna. (art. 88)
Fuente: de elaboración propia a partir de la ley 1028 de la provincia de Formosa	

Código tributario y tarifario de la municipalidad de la ciudad de Formosa

Mediante el dictado de la ordenanza N° 7147/17, en diciembre de 2017, se reforma el código tributario y tarifario de la municipalidad de la ciudad de Formosa, luego de 28 años ya que el anterior databa del año 1986.

Si bien el código tributario derogado era del año 86, el mismo había sufrido cientos de enmienda respecto de los distintos tributos a fin de adecuarse a la realidad vivida en el momento, sin llevar adelante una reforma integral, hasta el 2017.

La ordenanza N° 7147/17, sanciona tanto el código tributario como el código tarifario de la comuna capitalina, estableciendo como entrada en vigencia de la misma a partir del 1 de enero de 2018. En el primero se regulan los aspectos de fondo atinente a los tributos vigentes, es decir, detallan los hechos imponibles, la exenciones, los conceptos de los servicios involucrado en cada una de las contribuciones, como también los alcances de las funciones y competencias del organismo fiscal, que conforme el artículo 14 es la agencia de recaudación la entidad administrativa encomendada a cumplir con los objetivos y metas propuesta por dicha norma local. Asimismo, se establecen también las obligaciones y deberes de todos los contribuyentes de los distintos tributos.

En este sentido debemos recordar que corresponde a las administraciones tributarias obtener los recursos necesarios para implementar las políticas públicas y el sostenimiento de los gastos gubernamentales. Esta misión marca profundamente sus propias políticas y determina que se establezcan dos grandes líneas estratégicas. La primera, se dirige a facilitar a los ciudadanos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, ofreciendo servicios de información y asistencia. La segunda, se centra en la detección y regularización de los incumplimientos tributarios, mediante actuaciones de control que garantizan la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas. (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT., 2020)

Un cambio en un primer análisis existente entre el actual código tributario y el derogado, respecta en lo concerniente a la denominación de cada uno de los tributos, se elimina el concepto de tasa, cambiándose por el de contribuciones, salvo para la tasa única de servicios, y solo se mantiene el término de impuesto, para el impuesto inmobiliario, recurso que fuera cedido por el gobierno provincial, a los gobiernos en virtud del art. 181 de la Constitución Nacional.

Por su parte el código tarifario establece aquellos aspectos relacionados con la liquidación de los tributos ya que se detallan las alícuotas y las bases imponibles para cada una de las contribuciones locales.

Pero en los pocos años de vigencia, incluso estos nuevos códigos ya han sufrido modificaciones, a través de las ordenanzas N° 7450/20 y N° 7465/20. Con la primera se lleva adelante modificaciones sustanciales en varios aspectos de ambos cuerpos normativos, mientras que, con la otra, solo se lleva adelante una modificación de las alícuotas diferencias que se aplican en la contribución por servicios que inciden en la actividad comercial, industrial y de servicios.

Con la ordenanza N° 7450/20, se adecua el concepto de domicilio fiscal electrónico tornándose obligatorio, como ocurrió a nivel nacional con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que luego de la reforma de la ley 11683, mediante resolución general N° 4280, en el año 2018, torno obligatorio el domicilio fiscal electrónico.

Luego también se modifican aspectos que refiere al sistema de exención tributaria, y las de pleno derecho delimitando sus alcances a aspectos y servicios denominados esenciales, como ser los servicios de emergencia y seguridad, salubridad o salud, y educación. Se reformaron artículos que hacen a la función de fiscalización del organismo fiscal, a fin de llevar adelante el control respecto de las actividades comerciales y la circulación de los rodados dentro del ejido municipal, y corroborar así el pago de los tributos respectivos.

Entre otras modificaciones, se actualizan el valor de los módulos²⁶ de distintos tributos y resulta importante resaltar la incorporación de la contribución por mejoras, en la última parte del código tributario.

Vamos a observar que este nuevo código tributario, se tienen como recursos tributarios del municipio aquellas contribuciones en las que la contraprestación, de los servicios giran en torno a:

²⁶El código tributario no define, pero podemos decir que es una medida que se toma convencionalmente como norma o regla para medir o valorar cosas de la misma naturaleza, en nuestro caso sería para calcular el valor o importe de los tributos. Si la ordenanza n° 7147/17, se encarga de establecer que los módulos se ajustarán en forma automática considerando los aumentos de sueldo de los empleados municipales y en la misma proporción en que éstos se realicen.

- 1) Las actividades comerciales industriales y de servicios;
- 2) Los vehículos automotores y demás rodados;
- 3) Los inmuebles;
- 4) Las publicidades y propagandas;
- 5) Los espectáculos públicos;
- 6) La construcción;
- 7) Los cementerios;
- 8) Las habilitaciones comerciales;
- 9) Las actividades administrativas;
- 10) La ocupación del espacio público;
- 11) Las antenas, estructuras y soporte complementario para la telecomunicación,
- 12) Las obras de mejoras.

En éste contexto es que el concejo deliberante, como medida paliativa para combatir con los altos índice de mora fiscal de los contribuyentes de la ciudad de Formosa, es que mediante la ordenanza N° 7302/18, en el año 2018 aprueba un régimen de regularización de deudas y planes de facilidades de pago.

La finalidad de éste régimen, comúnmente denominado de moratoria, es la de brindar una ayuda económica a todos los contribuyentes con el objetivo inmediato de poder recaudar ingresos públicos legítimos a través de mecanismos con la condonación y quita de interese, reducción de multas, regularización de boletas de deudas y una flexibilización en las tasas de interés de financiación.

Por su parte el departamento ejecutivo, por medio de su organismo fiscal, llevó adelante durante los años 2018 y 2019, la implementación de un régimen de sorteos, concursos y similares, a fin de promover la colaboración voluntaria de los contribuyentes para el pago y regularización de las deudas fiscales, y al mismo tiempo buscando premiar a los contribuyentes que se encontraban al día en el pago de sus tributos municipales.

Así de esta forma, a partir de las facultades de la agencia de recaudación del municipio, emergentes del art. 16 inc. h de la ordenanza N° 7147/17, se lo habilita a establecer mecanismos tendientes a incentivar y promover la colaboración directa e indirecta de los vecinos en general, a través del otorgamiento de bonificaciones de hasta 35%, premios en dinero o en especie mediante sorteos, concursos y similares.

Es así que para los periodos 2018 y 2019, el organismo fiscal emite las disposiciones N° 097/2018 y 010/2019, a fin de aprobar las bases y condiciones de los distintos sorteos.

En esta línea y conforme las funciones ya enunciadas del art. 16 inc. h, y al momento de sancionar el calendario tributario para el ejercicio de cada año fiscal, la agencia de recaudación por intermedio de las disposiciones respectiva ha establecido bonificaciones para distintos supuestos.

Esquema N° 17: Bonificaciones en calendario tributario					
Años	Pago anual	Criterios		Utilización de clave fiscal	Cancelación anticipada de planes de pago
		Sin deuda	Cancelando deuda		
2021 ²⁷	20%	----- ----	-----	5%	12 %
2020 ²⁸	20%	10%	10%	5%	----- -----
2019 ²⁹	20%	10%	10%	5%	----- -----
2018 ³⁰	20%	----- ----	-----	5%	----- -----

Fuente de elaboración propia a partir de las disposiciones de la agencia de recaudación de la municipalidad de Formosa

Se observa que en los periodos fiscales 2019 y 2020, el organismo fiscal procedió a conceder la mayor bonificación permitida por el ordenamiento jurídico, con el 35% del monto de la deuda a pagar, tanto para contribuyentes que registren deudas, como aquello que no.

Todo ello incentivando al mismo tiempo a la utilización de los nuevos sistemas de pago mediante la utilización de la clave fiscal. Herramienta esta, que permite por un lado disminuir la tarea y aglomeramiento de personas en las oficinas públicas y a su vez agiliza para el administrado el acceso a sus datos tributarios, estados de cuentas, y liquidaciones.

²⁷ Calendario tributario para el año fiscal 2.021, aprobado por disposición N° 0700/2020 de la dirección de la agencia de recaudación de la municipalidad de la ciudad de Formosa.

²⁸ Calendario tributario para el año fiscal 2.020, aprobado por disposición N° 1020/19 de la dirección de la agencia de recaudación de la municipalidad de la ciudad de Formosa

²⁹ Calendario tributario para el año fiscal 2.019, aprobado por disposición N° 1119/18 de la dirección de la agencia de recaudación de la municipalidad de la ciudad de Formosa

³⁰ Calendario tributario para el año fiscal 2.018, aprobado por disposición N° 003/18 de la dirección de la agencia de recaudación de la municipalidad de la ciudad de Formosa

Ahora haciendo referencia al momento actual atravesado no solo por la municipalidad de la ciudad de Formosa, sino por toda la población en general, y provocado por la pandemia del Covid-19³¹, llevo a tomar medidas tendientes a paliar las dificultades económicas generadas.

En este contexto es que el departamento ejecutivo del municipio promulga en 12 de agosto, la ordenanza N° 7499/2020, por medio del cual se aprueba un régimen excepcional, en el que se faculta al ejecutivo a condonar las deudas tributarias a aquellos contribuyentes afectados por las distintas medidas tomadas por el gobierno provincial y nacional.

Es decir, a partir de esta situación de emergencia sanitaria, la administración nacional como provincial se vieron en la necesidad de suspender todas las actividades económicas, salvo las denominadas esenciales, a fin de disminuir la circulación y el número de casos provocada por dicha enfermedad.

Como consecuencia se tomó la decisión de llevar adelante esta medida, a fin de que aquellos contribuyentes afectado por la suspensión de sus actividades económicas, primero no registren deudas tributarias por dichos periodos y en caso de registrar deuda también se faculto a llevar adelante la conformación de planes de facilidades de pago de hasta 24 cuotas sin interés de financiación.

En resumen, se observa que conforme los mandatos de los códigos tributario y tarifario de la municipalidad de la ciudad de Formosa, se estipulan diversas competencias y facultades a los diferentes niveles de la administración local, a fin de establecer mecanismos y beneficios fiscales a favor de los contribuyentes locales. Es así que podemos proponer el siguiente esquema, a fin de denotar la forma de distribución de competencias tributarias dentro del departamento ejecutivo municipal:

³¹ Expresa la Organización Mundial de la Salud que es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-COV-2. Tomando conocimiento por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informado de un grupo de casos de “neumonía vírica” que se había declarado en Wuhan (República Popular de China).

Esquema N° 18: Distribución de competencia en el ejecutivo municipal			
Órgano Norma	Organismo fiscal dirección de la agencia de recaudación	Secretaría de Hacienda	Departamento ejecutivo municipal
Art. 16 inc. h	- Establece bonificaciones de hasta 35% - Premios, concursos y similares - Premios en dinero		
Art. 17 Inc. F	-Establecer mecanismos para promover la colaboración directa e indirecta		
Arts. 43 a 46	Régimen de exenciones tributarias		
Art. 81	Facilidades de pago -Requisitos de admisión -Plazos de cancelación	-Interés de financiación	
Art. 85	-Ampliar los plazo de las facilidades de pago		-Remisión condonación total parcial de interese resarcitorio y multas
Art. 207	-Bonificación a pedido de parte a transporte público remises		
Art. 8 (tarif)	-Aplicar un coeficiente de incidencia para el cálculo que aseguren el cumplimiento objetivo del tributo (I.I.)		
Art. 40 (tarif.)	Aplicar un coeficiente de Incidencia sobre los tributos para asegurar su equidad		
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la ordenanza N° 7147/17			

3.2. Dimensión Económica y Presupuestaria

Como hemos visto y analizado, las administraciones locales, dentro del régimen federal de argentino, cuentan con recursos propios o genuinos y recursos coparticipables, para solventar los gastos de los servicios públicos y cumplir con los objetivos y metas propuestos en su comunidad, a fin de alcanzar el bienestar general.

En este sentido se propone analizar ambos tipos de recursos, partiendo primeramente aquellos recursos provenientes de la distribución realizada por los gobiernos superiores. Es así que se analizaran las legislaciones nacionales y provinciales a fin de observar, a partir del caso particular de la municipalidad de la ciudad de Formosa, la composición de los ingresos con los que cuentan los gobiernos locales.

Partiremos para ello del análisis de los presupuestos aprobados por la provincia de Formosa, donde se plasma los montos los ingresos y rubros coparticipables, tomando los últimos cinco años de la gestión. Debiendo dejar en claro que en los últimos dos años nos vimos afectados por una situación extraordinaria, representado por la pandemia del Covid-19, que llevaron a modificar el normal desarrollo de las distintas actividades. Ello debido a que se produce un cambio en la agenda pública de los distintos niveles de gobiernos. A pesar de esta última circunstancia, se propone analizar las fuentes de los recursos de los gobiernos locales y la importancia que representa para el financiamiento de sus gastos y las prestaciones de los servicios que le corresponden dentro del deslinde de competencias.

i. Recursos Coparticipables

Desde la presente planilla vamos a observar como en la provincia de Formosa, fue el comportamiento de los recursos tributarios y de la coparticipación federal de ingresos públicos en los en los últimos 5 años. Como se verá en el cuadro precedente se detalla, teniendo en cuenta las leyes presupuestarias de la provincia de Formosa, la composición de los recursos coparticipables y su asignación a favor de la municipalidad de la ciudad de Formosa. Es decir, vamos a observar los recursos que obtienen los municipios, en particular la ciudad de Formosa, por medio del sistema de coparticipación. Esta masa coparticipable, como analizamos anteriormente se encuentra constituido por varios rubros, como ser la distribución de la coparticipación federal, y la recaudación de los impuestos locales (ingresos brutos, impuesto inmobiliario rural, impuesto al sello, y el impuesto sobre los juegos de azar).

Esquema N° 19: Análisis de coparticipación provincial						
Composición de la masa coparticipable						
Ley766	Rubro	2021	2020	2019*	2018	2017
Art. 3.a	Coparticipación	\$ 83.111.366.537	\$ 42.321.423.045	\$ 41.333.375.917	\$ 22.468.448.725	\$ 17.738.441.171
Art. 3.b	Ingresos Brutos	\$ 5.558.660.183	\$ 2.899.396.828	\$ 3.066.363.266	\$ 2.208.101.172	\$ 1.595.003.930
Art. 3.b	Inmobiliario	\$ 90.725.316	\$ 48.271.449	\$ 70.908.276	\$ 66.255.130	\$ 50.000.000
Art. 3.b	Sellos	\$ 662.330.427	\$ 337.329.527	\$ 479.248.313	\$ 324.876.775	\$ 170.177.629
Art. 3.b	Imp. Juegos Azar	\$ 4.071.258	\$ 65.232.560	\$ 3.639.517	\$ 3.312.869	\$ 3.514.756
	TOTAL	\$ 89.427.153.721	\$ 45.671.653.411	\$ 44.953.535.289	\$ 25.070.994.671	\$ 19.557.137.486
Distribución Primaria de la Masa Coparticipable						
Art. 4.a	PROVINCIA	\$ 78.695.895.274	\$ 40.191.055.001	\$ 39.559.111.054	\$ 22.062.475.310	\$ 17.210.280.987
Art. 4.b	MUNICIPIOS	\$ 8.942.715.372	\$ 4.567.165.341	\$ 4.495.353.528	\$ 2.507.099.467	\$ 1.955.713.748
Art. 4.b	TESOSRO	\$ 1.788.543.074	\$ 913.433.068	\$ 899.070.705	\$ 501.419.893	\$ 391.142.749
	TOTAL	\$ 89.427.153.721	\$ 45.671.653.411	\$ 44.953.535.289	\$ 25.070.994.671	\$ 19.557.137.486
Distribución Secundaria de la Masa Coparticipable						
Art. 5.a	Por población	\$ 3.577.086.148	\$ 1.826.866.136	\$ 1.798.141.411	\$ 1.002.839.786	\$ 782.285.499
Art. 5.b	Rec.Percibidos	\$ 2.682.814.611	\$ 1.370.149.602	\$ 1.348.606.058	\$ 752.129.840	\$ 586.714.124
Art. 5.c	Partes iguales	\$ 2.682.814.611	\$ 1.370.149.602	\$ 1.348.606.058	\$ 752.129.840	\$ 586.714.124
	TOTAL	\$ 8.942.715.372	\$ 4.567.165.341	\$ 4.495.353.528	\$ 2.507.099.467	\$ 1.955.713.748
Asignación Coparticipable para la Municipalidad de Formosa						
Art. 5.a	Por población	\$ 1.196.893.025	\$ 611.269.409	\$ 601.658.116	\$ 335.550.192	\$ 261.752.728
Art. 5.b	Rec. Percibidos	\$ 1.644.850.556	\$ 1.798.357.277	\$ 826.838.879	\$ 720.703.168	\$ 359.718.129
Art. 5.c	Partes iguales	\$ 72.508.503	\$ 37.031.070	\$ 36.448.812	\$ 20.327.833	\$ 15.857.138
	TOTAL	\$ 2.914.252.085	\$ 2.446.657.757	\$ 1.464.945.808	\$ 1.076.581.194	\$ 637.327.996
	Municipio de Formosa	\$ 2.914.252.085	\$ 2.446.657.757	\$ 1.464.945.808	\$ 1.076.581.194	\$ 637.327.996

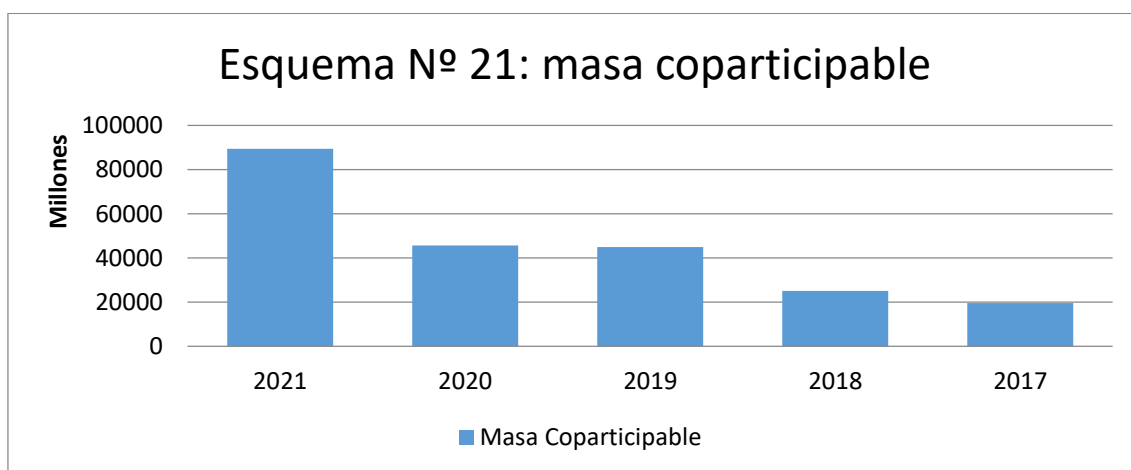
*Se prorroga el presupuesto del año 2019, conforme datos del esquema de inversión.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Formosa.-

Esquema N° 20: Composición de la masa coparticipable					
Rubro	Años				
	2021	2020	2019	2018	2017
Coparticipación Federal de Impuestos	\$83.111.366.537	\$ 42.321.423.045	\$ 41.333.375.917	\$ 22.468.448.725	\$ 17.738.441.171
Ingresos Brutos	\$ 5.558.660.183	\$ 2.899.396.828	\$ 3.066.363.266	\$ 2.208.101.172	\$ 1.595.003.930
Inmobiliario	\$ 90.725.316	\$ 48.271.449	\$ 70.908.276	\$ 66.255.130	\$ 50.000.000
Sellos	\$ 662.330.427	\$ 337.329.527	\$ 479.248.313	\$ 324.876.775	\$ 170.177.629
Impuestos sobre los Juegos de Azar	\$ 4.071.258	\$ 65.232.560	\$ 3.639.517	\$ 3.312.869	\$ 3.514.756
TOTAL	\$89.427.153.721	\$ 45.671.653.411	\$ 44.953.535.289	\$ 25.070.994.671	\$ 19.557.137.486
Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos de la provincia de Formosa					

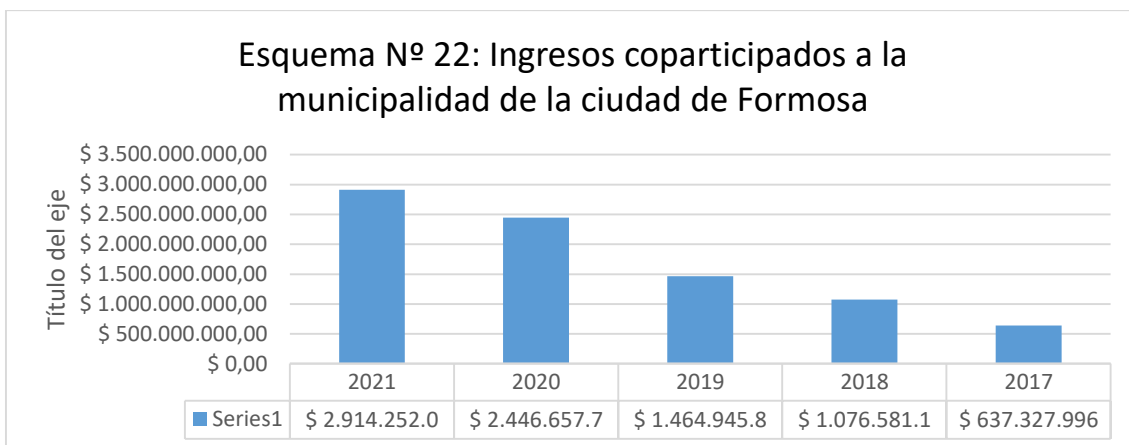
De esta masa coparticipable, debemos destacar que más del 90% se compone por la asignación de la coparticipación federal, y entre los tributos provinciales, Ingresos Brutos es el rubro que mayor aporte realiza, representando en promedio un 8% a 10%, completándose el esquema con la recaudación del impuesto al sello, el impuesto inmobiliario, y el impuesto sobre los juegos de azar, respectivamente conforme su índice de recaudación.

Si debemos tener presente que la recaudación del impuesto inmobiliario, corresponde a la provincia de Formosa, solo a la categoría del impuesto inmobiliario rural, es decir, sobre todos aquellos bienes inmuebles sobre los cuales exceden las jurisdicciones de los gobiernos municipales, ya que conforme los mandatos de la constitución de la provincia de Formosa, estos han sido cedida a favor de los gobiernos municipales y comunas. Es así como se conforma la masa coparticipable en la provincia de Formosa, a fin de redistribuirse con los demás niveles de gobierno.



Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos de la provincia de Formosa

Podemos visualizar de esta manera que entre los años 2017 a 2020, esta masa de coparticipación osciló entre las sumas de pesos \$20.000 millones y \$45.000 millones. Debiendo destacar que en el 2021 se produce un salto relevante en la conformación de la masa coparticipable, ya que asciende a una suma que supera ampliamente los \$80.000 millones de pesos, casi duplicándose en relación al año anterior. Gran parte de esta situación se debe a los efectos de la pandemia Covid-19, que afectó notoriamente en la actividad financiera del estado, debido a que las políticas públicas estuvieron destinadas casi en su exclusividad a combatir la pandemia y a paliar las consecuencias de las mismas.



Fuente de elaboración propia a partir de los presupuestos de la provincia de Formosa

Teniendo en cuenta el total de la masa coparticipable, y la asignación que se realiza a favor de la municipalidad de la ciudad de Formosa, vamos a observar en principio que siempre va en aumentos, respondiendo hasta en ciertas medidas al aumento en la conformación de la masa coparticipable.

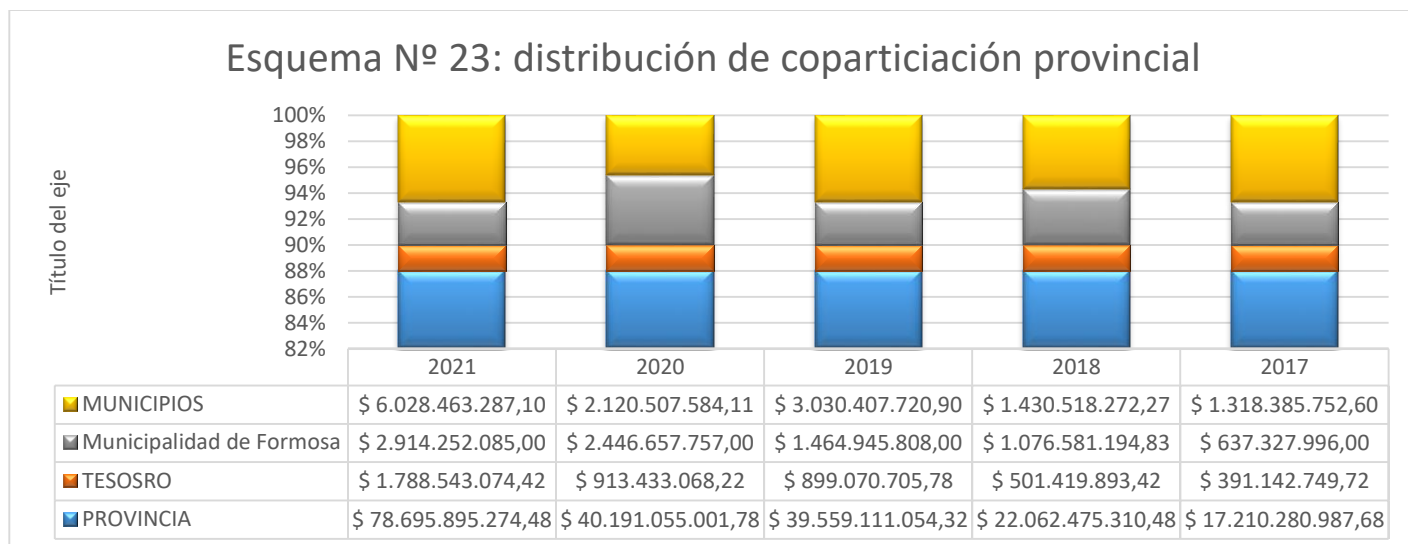
Entre los años 2017, 2018 y 2019, se puede claramente visualizar que el incremento de la asignación realizada a favor de la municipalidad de la ciudad de Formosa, tiende a ser similar y en promedio aumenta en unos \$500 millones aproximadamente de forma interanual.

Ahora en el año 2020, el crecimiento de la masa coparticipada, en forma interanual, sufre un incremento que no se registraba en los años anteriores, debido a que aumente casi una suma de \$1.000 millones de pesos, en comparación con el año anterior. Del año 2020 al 2021, vuelve al promedio de aproximadamente \$ 500 millones interanual.

Pero si comparamos los recursos coparticipados en el año 2019 con el 2021, vamos a ver que se duplican los mismos, durante el 2019 ascendía a una suma de alrededor de \$1.464 millones, y en el 2021 casi se duplica llegando a una suma de \$2.914 millones.

Esta situación que se da durante el 2020, tiene una explicación que resulta ser de conocimiento público, y se debe netamente a cuestiones relativas a las medidas de prevención y paliativas que se implementaron desde la gestión de la provincia como de la municipalidad de la ciudad de Formosa, a fin de combatir la propagación de la pandemia del Covid-19.

Ahora bien, lo interesante para la presente tesis se refleja cuando contrastamos los dos esquemas anteriores vamos a observar la pequeña parte que representa los recursos coparticipables con los que cuenta la municipalidad de la ciudad de Formosa, en comparación con la masa total. Debiendo resaltar que la mayor parte queda en poder del estado provincial.



Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos de la provincia de Formosa

Vemos de esta manera de la totalidad de la masa de recursos a coparticipar entre los distintos actores, a la municipalidad de Formosa, del total en promedio del 3%, un solo por ciento encima de la reserva destinada al tesoro de la provincia de Formosa. Debiendo destacar también que solo resta un 7% de dichos recursos para que sea distribuido con los demás gobiernos locales de la provincia, que conforme con los datos oficiales del gobierno de la provincia de Formosa³², quedaría aún más de 35 gobiernos locales para dicha porción de los recursos.

Teniendo esto presente, debemos decir que, en la municipalidad de la ciudad de Formosa, se concentra aproximadamente el 50% de la población de la provincia, motivo por el que responde el porcentaje que se le coparticipa. Debiéndose resaltar al igual que en el punto anterior, solo en año 2020 el porcentaje de la masa total que se asigna a la ciudad de Formosa ascendió a un 5%, dado justamente por los reajustes de las partidas presupuestarias y coparticipadas que se dieron en los niveles de gobiernos superior, a fin de abastecer a la municipalidad de Formosa, con recursos para solventar las políticas pública sanitarias implementadas.

³² Fuente: <https://www.formosa.gob.ar/guiamunicipios> Recuperado 31/07/2021- 10:17hs.

ii. Recursos propios del municipio

ESQUEMA N° 24: PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE FORMOSA						
CONCEPTO		2021	2020	2019	2018	Concepto /2018
RECURSOS TRIBUTARIO	Tasa única de servicios	\$ 161.293.620,00	\$ 79.878.600,00	\$ 81.977.322,85	\$ 47.702.869,75	Tasa única de servicios municipales
	Contribución por Servicios Relativos a los espectáculos públicos	\$ 29.370.800,00	\$ 6.879.323,00	\$ 3.383.802,98	\$ 2.493.999,94	Derecho a los espectáculos públicos
	Contribución por servicios relativos a los cementerios	\$ 5.735.750,00	\$ 3.955.689,00	\$ 1.523.658,14	\$ 1.746.911,86	Derecho de cementerio
	Contribución que inciden sobre las habilitaciones de locales o establecimientos de comercios, industrias y similares	\$ 340.169.500,00	\$ 190.169.000,00	\$ 127.281.766,52	\$ 278.206,39	Tasa de Inspección, seguridad y bromatología
					\$ 1.974.120,87	Habilitaciones e Inspecciones
	Contribución por servicios relativos a la publicidad y propaganda	\$ 39.550.000,00	\$ 15.229.563,00	\$ 5.062.039,35	\$ 4.049.869,93	Derechos de Publicidad y Propaganda
	Contribución por servicios que inciden sobre los vehículos automotores y otros rodados	\$ 604.259.370,00	\$ 325.492.950,00	\$ 295.902.633,33	\$ 159.064.200,00	Tasa de utilización de la vía pública
	Contribución por servicios que inciden sobre la construcción y registración por la instalación de antenas, estructuras, soportes y	\$ 6.500.000,00	\$ 12.650.724,00	\$ 4.350.650,00		

equipos complementarios de los servicios de telecomunicaciones móviles y otros					
Contribución por servicios que inciden sobre la verificación de antenas, estructuras, soportes y equipos complementarios de los servicios de telecomunicaciones móviles y otros	\$ 48.944.000,00	\$ 34.960.000,00	\$ 3.306.494,00		
Contribución que inciden sobre la ocupación o utilización de los espacios del dominio público	\$ 62.550.000,00	\$ 19.108.580,00	\$ 7.550.684,29	\$ 6.078.680,00	Ocupación del Espacio área y subsuelo
				\$ 963.940,15	Usufructo de la vía pública
Contribución por servicios varios	\$ 158.718.400,00	\$ 115.650.700,00	\$ 13.520.789,06	\$ 24.459.498,42	Derechos varios
				\$ 9.027.351,50	Actividades administrativas y sellos
				\$ 100.665.967,69	Contribuciones varias
Contribución por obras públicas	\$ 54.680.000,00	\$ 14.880.500,00	\$ 9.360.000,00		
Impuesto Inmobiliario	\$ 298.690.000,00	\$ 189.897.300,00	\$ 182.600.064,60	\$ 158.289.167,25	Impuesto Inmobiliario
				\$ 78.598.765,00	Tasa de Registro e Inspección
				\$ 1.249.963,34	Derecho de registro e

					inspección
				\$ 6.194.855,96	Edificación, línea y nivel
TOTAL	\$1.810.461.440,00	\$1.008.752.929,00	\$ 735.819.905,12	\$ 602.838.368,05	
Recursos Coparticipados					
Municipalidad de Formosa	2021	2020	2019	2018	2017
	\$2.914.252.085,00	\$2.446.657.757,00	\$1.464.945.808,00	\$1.076.581.194,83	\$ 637.327.996,00
Demás Recursos Municipales					
Municipalidad de Formosa	2021	2020	2019	2018	
	\$ 857.977.160,81	\$ 875.075.860,17	\$ 507.445.211,96	\$ 874.114.980,10	
Recursos Total					
Municipalidad de Formosa	2021	2020	2019	2018	
	\$5.582.690.685,81	\$4.330.486.546,17	\$2.708.210.925,08	\$2.553.534.542,98	
Fuente: de elaboración propia a partir del análisis de la leyes presupuestarias					

Cuando hablamos de los recursos propios, hacemos referencias a los ingresos públicos de la administración pública local, que provienen tanto de la recaudación de los recursos tributarios como de otros tipos de recursos no tributarios. Para el presente trabajo, nos centraremos analizar los recursos tributarios de la municipalidad de Formosa.

Los tributos, como ingresos públicos, suelen ser para cualquier administración pública, una de las principales fuentes de ingresos que permiten solventar las actividades y prestaciones de servicios que están en cabeza del estado y destinadas a satisfacer las necesidades públicas.

En este sentido en una primera instancia, analizaremos en forma independiente como fue la evolución de los ingresos tributarios de la municipalidad de Formosa, teniendo en cuenta el último año de la recaudación bajo el sistema del código tributario del año 86, derogado por la actual ordenanza N° 7147/17, plasmado en el presupuesto del año 2019 en adelante.



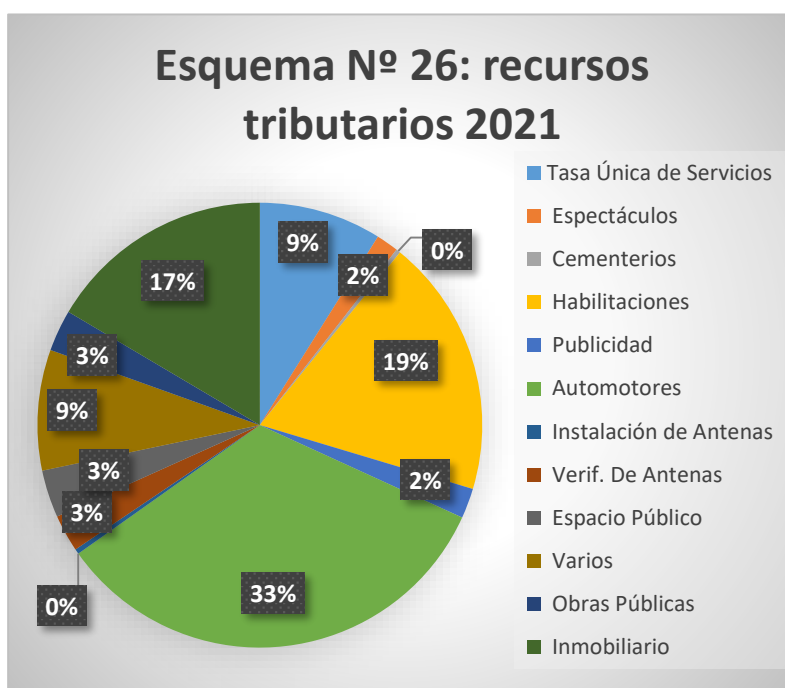
Fuente: de elaboración propia a partir del presupuesto 2021 del municipio de la ciudad de Formosa

Como se observa, en el presupuesto del año 2021, aprobado por ordenanza N° 7563/2020, en la municipalidad de la ciudad de Formosa, entre los principales tributos, por su nivel de recaudación se encuentran, primeramente, la contribución por servicios

que inciden sobre los vehículos automotores y demás rodados, con un poco más de 600 millones de pesos.

A ellos les siguen la contribución que inciden sobre las habilitaciones de locales o establecimientos de comercios, industrias y similares; el impuesto inmobiliario, la tasa única de servicios y la contribución por servicios varios, todos ellos con una recaudación que oscila entre los 100 millones de pesos y los 350 millones de pesos.

El resto de los 7 demás tributos plasmados en el presupuesto 2021, sus recaudaciones no alcanzan los 100 millones de pesos, debiendo además destacar que, en las planillas presupuestarias anexadas, no se detalla la recaudación relativas a la contribución por servicios que inciden sobre la actividad comercial, industrial y de servicio, que debería ser uno de los principales tributos por su nivel de recaudación debido a que inciden justamente sobre las actividades comerciales de la ciudad.



Fuente: de elaboración propia a partir del análisis del presupuesto 2021 del municipio de Formosa

Salvando esto último veremos que la recaudación del año 2021, de los recursos tributarios asciende a una suma total de \$1.810.461.440,00, en donde veremos que el 33% está representado por automotores, siguiendo el 19% con el pago de las contribuciones respecto de las habilitaciones de los locales, el 17% con la recaudación del impuesto inmobiliario, y luego en forma equitativa con el 9% la tasa única de

servicios y la contribución por servicios administrativos varios. Con el 3% de aporte se encuentran las contribuciones relativas a la verificación y registración de antenas, la ocupación de los espacios públicos y relativas a las obras públicas; y con una representación de 2% de los recursos tributarios están las contribuciones que se relacionan con los espectáculos públicos y la publicidad y propaganda. Por último y casi sin aportes se encuentran los tributos relacionados con las actividades de cementerio y de instalación de antenas.

Ahora cabría analizar, como ha sido la evolución en la recaudación de estos recursos tributarios en los últimos años de la actual gestión del gobierno comunal de Formosa.



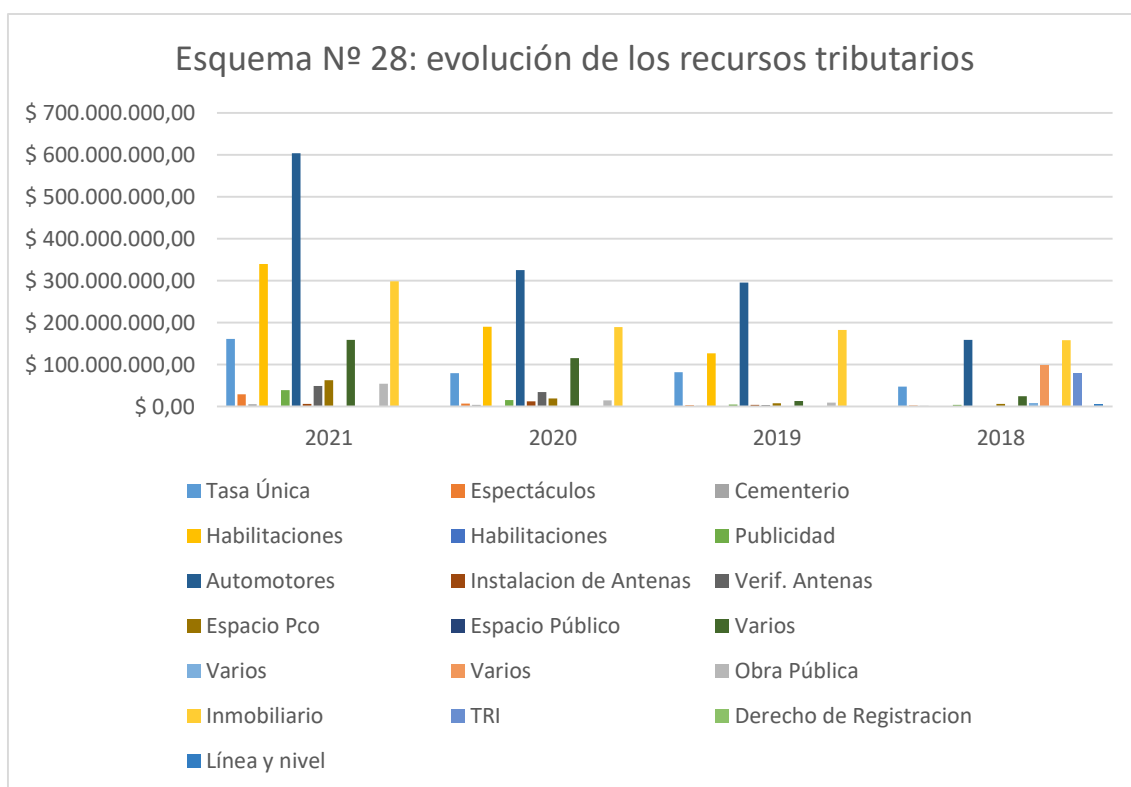
Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos del municipio de Formosa

En éste sentido vamos a poder observar que en forma constante ha ido incrementando la recaudación de los ingresos tributarios propios del municipio desde el año 2018 a la actualidad. Los incrementos interanuales en la recaudación de los ingresos tributarios han ido incrementando, y veremos que entre los periodos 2018/2019 la diferencia es de un poco más de cien millones de pesos (\$ 132.981.537,07), en los periodos 2019/2020, vuelve a incrementar la recaudación tributaria, prácticamente duplicándose en comparación al incremento del periodo 2018/2019, alcanzando una suma de \$ 272.933.023,88.

Ahora cuando se compara la recaudación de los ingresos tributarios entre los periodos 2020/2021, vamos a ver que los mismos casi se duplican ya que en el año 2020 la misma asciende a la suma de \$1.008.752.929,00 y en el año 2021, supera los \$ 1.800

millones, existiendo una diferencia de más de \$ 800 millones, casi duplicándose los ingresos de un año al otro.

Pero esta misma tendencia se podrá visualizar en los índices de recaudación si desmenuzamos a los ingresos tributarios, tributo a tributo. Debemos destacar que, con la sanción del nuevo código tributario y tarifario de la municipalidad de Formosa, vamos a encontrarnos con tributos como Derecho de registro e inspección, tasa de edificación, línea y nivel, y tasa de inspección, seguridad y bromatología, que dejan de existir debido a que se los derogan o son absorbido por las actividades de otras contribuciones sancionadas. Al mismo tiempo comienzan a regir nuevos hechos imposables relacionados con la construcción, instalación, verificación y registración de las antenas, y estructuras de soportes relacionadas a las actividades de telecomunicaciones y los tributos relacionados a las obras públicas.



Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos 2018 a 2021 del municipio de Formosa

Tanto con el nuevo sistema tributario, instaurado con la ordenanza Nº 7147/17, como con el derogado de la ordenanza Nº 1590/89, el hecho imponible que recae sobre la propiedad de los automotores (actual contribución por servicios que inciden sobre los vehículos automotores y demás rodados o anteriormente conocida como tasa de

utilización de la vía pública), sigue siendo el tributo que mayor aporte hace a las arcas del municipio.

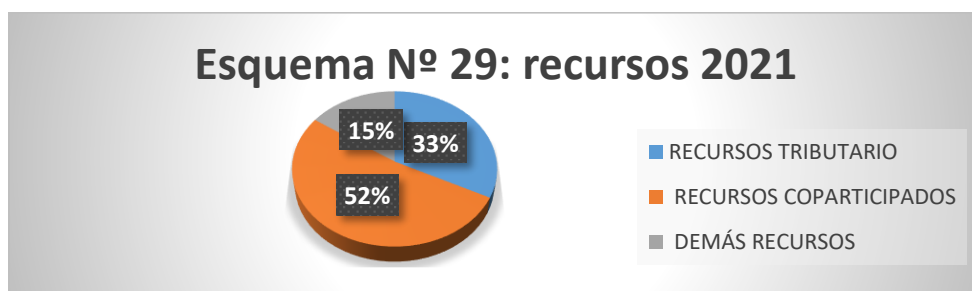
Siguiendo en esta línea la tendencia que ya hemos visto anteriormente, se puede observar tranquilamente entre los años 2019 a 2021, donde los tributos relacionados con las habilitaciones, las actividades administrativas (varios), la tasa única de servicios y el impuesto inmobiliario, son los que más se recaudan.

Mientras que, en el año 2018, vamos a observar una diferencia en este comportamiento. Veremos que solo la tasa de utilización de la vía pública y el impuesto inmobiliario superan una recaudación anual de \$ 100 millones.

Luego en una menor escala, pero con un nivel de recaudación que sobre sale encontraremos a tributos relacionados con las actividades administrativas, la tasa única de servicios y las actividades comerciales, industriales y de servicios.

Hasta aquí hemos analizado el comportamiento de los ingresos coparticipados a favor del municipio de Formosa, y de los ingresos tributarios recaudados por dicha administración.

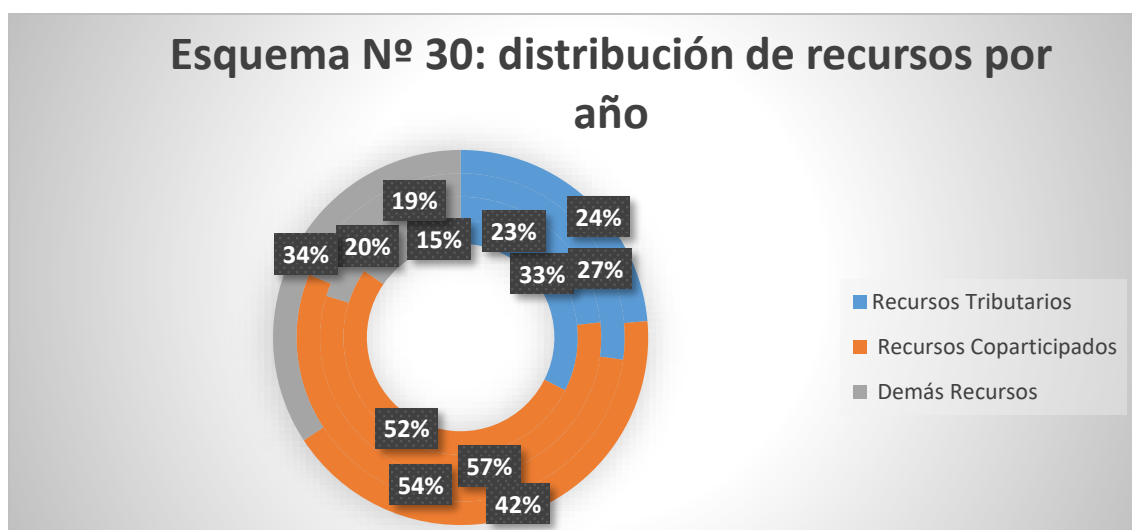
Pero para comprender la importancia de cada uno de los tipos de recursos con los que cuenta la municipalidad de Formosa, debemos constatar y compararlos. Es así, por ejemplo, conforme el presupuesto del año 2021, vamos a ver que los ingresos públicos del municipio capitalino, se compone en su porción mayoritaria por los recursos coparticipados, ya que ello representa el 52% de los ingresos públicos comunales. Luego recién encontraremos a los recursos tributario representado por un 33% del total de los ingresos públicos, y el 15% restante se compone por aquellos recursos no tributarios y no coparticipados, compuesto por rubros como arrendamientos, multas, derechos y permisos, concesiones, ventas de chatarras, rezados y terrenos, e incluso aportes de fondos de la Provincia.



Fuente: de elaboración propia a partir del presupuesto del municipio de Formosa

Pero cabría preguntarnos en estos momentos, ¿cómo ha sido esta relación en los últimos años? Con el siguiente gráfico observaremos, la dependencia que tiene la Municipalidad de la Ciudad de Formosa respecto de los recursos coparticipados, ya que en ninguno de los años anteriores baja del 50% de la conformación del activo presupuestario, amén de que, en el año 2018, llegó a descender al 42%, pero la dependencia se acrecentó en los recursos no tributario que ascendió al 34%.

Dejando de lado el año 2020, debido a las modificaciones presupuestarias realizadas como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria afrontada durante dicho periodo, vamos a poder observar, una leve tendencia de los ingresos tributarios del municipio hacia un crecimiento paulatino, que arranca en un 24% en el año 2018, llegando al 33% en el año 2021, incrementando 9 puntos en cuatro de gestión. Decayendo la recaudación de los ingresos tributarios durante el año 2020, en un 23%.



Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos 2018-2021 del municipio de Formosa

Esquema N° 31: distribución de recursos por año-porcentajes

	2021	2020	2019	2018
Recursos tributarios	33%	23%	27%	24%
Recursos coparticipados	52%	57%	54%	42%
Demás recursos	19%	20%	19%	34%

Fuente: de elaboración propia a partir de los presupuestos 2018-2021 del municipio de Formosa

De igual forma, por más que exista un aumento leve y paulatino de los recursos tributario, ello no llega a representar un porcentaje importante, que permita al municipio

poder auto solventarse, debido a que la mayor parte de sus activos se compone por recursos que son transferidos por los gobiernos de la provincia de Formosa, y el gobierno nacional.

Esto lleva a una dependencia casi necesaria e indispensable de los recursos coparticipados para llevar adelante el funcionamiento de la administración pública local, y denotando la necesidad de tomar medidas tendientes a seguir aumentando y en una mayor escala los recursos tributarios del municipio, es decir, resulta necesario aumentar por parte de las comunas sus recursos propios y genuinos a fin de no depender (casi en exclusividad) de los recursos coparticipados. Máxime si tenemos en cuenta que la base para llevar adelante las distintas políticas públicas de una gestión, depende muchas veces y en gran medida de la disponibilidad de recursos para su formulación, implementación y ejecución.

3.3. Dimensión organizacional

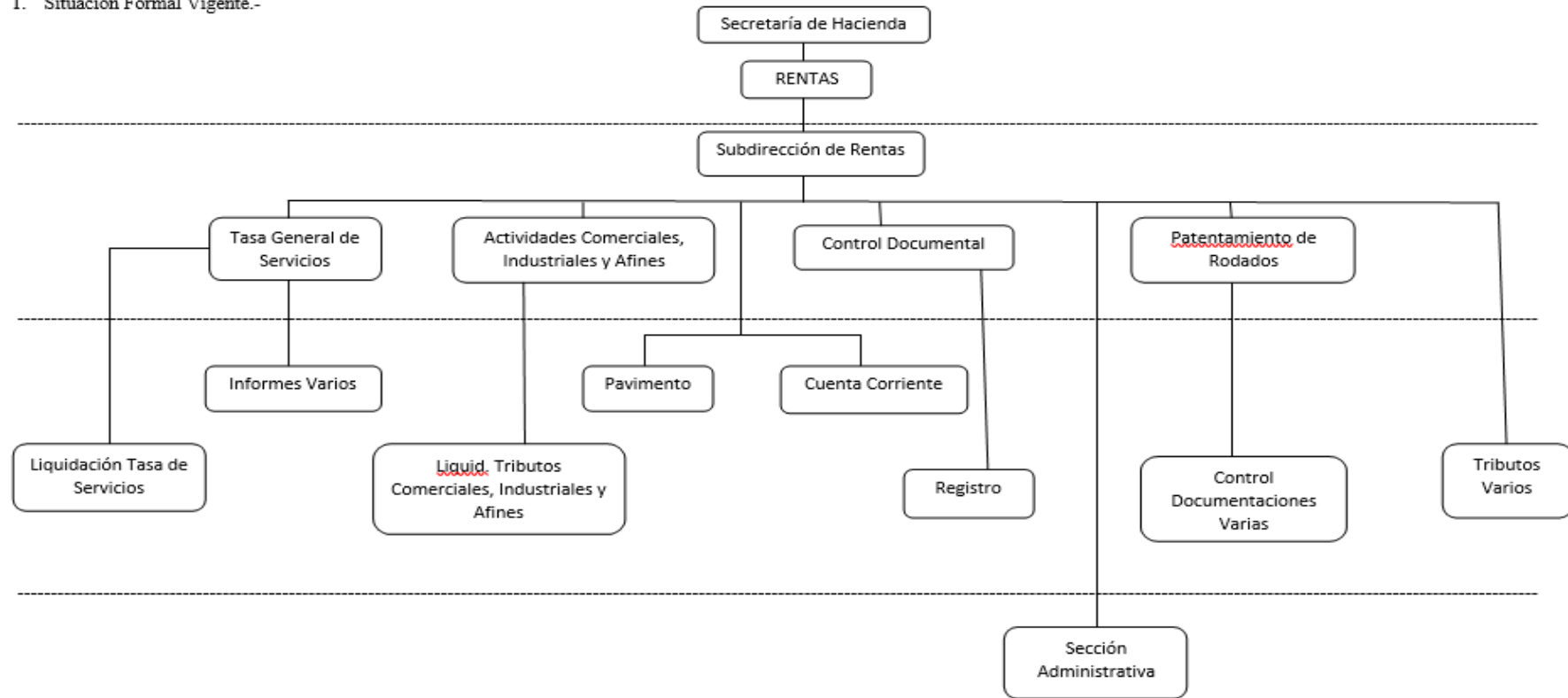
Análisis de la administración tributaria municipal. Estructura organizativa

Si bien en un principio la sanción y aprobación de los tributos municipales se debe realizar por el legislativo municipal, es decir, el concejo deliberante, es el departamento ejecutivo quien se encarga de aplicar, fiscalizar y llevar adelante su recaudación. Para esto el ejecutivo se vale de una administración tributaria especializada en la materia, que conforme el Art. 4 de la ordenanza N° 7147/17, es llevada adelante por la dirección de la agencia de recaudación, que depende de la secretaría de hacienda.

Vamos a ver, por lo tanto, que el organismo fiscal (como lo denomina el código tributario municipal) tiene la responsabilidad de ejecutar las ordenanzas impositivas aprobadas por el concejo deliberante de la ciudad. Es actividad de ejecutar, muchas veces consiste además en llevar la reglamentación, control, verificación y fiscalizaciones de las obligaciones tanto formales como materiales, a fin percibir estos recursos que van a formar parte del erario municipal. Ahora bien, para cumplir con los objetivos y metas encomendado a esta administración tributaria y por estipuladas en gran medida por el código tributario municipal- ordenanza N° 7147/17, y las demás ordenanzas impositivas, el mismo se encuentra actual y organizativamente estructurado de la siguiente forma:

Esquema N° 32: Organigrama de la administración tributaria municipal

1. Situación Formal Vigente.-



Fuente: Conforme

En este escenario se puede visualizar el organigrama vigente con el que cuenta el organismo fiscal. Vamos a observar que, en esta estructura organizativa, el director de la agencia de recaudación, o del organismo fiscal, como expresa el código tributario, vendría a reemplazar a la figura de renta en el organigrama. Al mismo tiempo éste contaría con una sub-dirección, por donde se debiera centralizar los procedimientos administrativo previa intervención de la autoridad de esta administración tributaria.

Subordinados al director y la sub-dirección, solo se contaría con cuatro principales áreas relacionadas con los tributos vinculados con la prestación de servicios, patentamiento y las actividades comerciales y administrativas. Esta estructura organizativa, en comparación con las necesidades y los tributos actualmente vigente, prácticamente desarticulados ya que no sería posible por ejemplo atribuir competencia, a algunas de dichas áreas, que se vinculen con las contribuciones por ejemplo de antenas, de obras públicas. O bien tampoco sería posible atribuir funciones de fiscalización, inspección y determinación tributarias respecto de determinados tributos.

A ello debemos agregar que el mismo organismo fiscal carece de una asesoría legal, y un área de informática, que hoy actualmente, teniendo en cuenta el avance en los procedimientos tributarios existentes y en los avances que permite la incorporación de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo, resultan necesario y hasta podría decirse imprescindibles para llevar adelante su cometido.

Esto lleva a que en el funcionamiento diario y a fin de brindar un servicio y una atención que pueda dar respuestas a las necesidades de los contribuyentes a que muchas áreas deban absorber funciones que, en un principio no les correspondería. Resulta atendible esta situación debido a que un proceso de reestructuración de la administración pública es un proceso complejo que no puede ser atendido de un día al otro.

El problema se suscita cuando esta forma de trabajo se mantiene y perdura a lo largo de un tiempo extenso, como ocurre en la municipalidad de la ciudad de Formosa, que hasta la fecha mantiene una estructura organizativa que no responde a la realidad de la administración comunal.

Esto lleva a que muchas veces exista una sobre carga de funciones y competencia sobre ciertas áreas, o sobre determinados agentes administrativos, no

quedando en claro la responsabilidad y los límites de las competencias entre los actores involucrados en la administración.

Esto lleva obviamente a la conformación de una estructura organizativa informal que tiende a dar respuesta a las necesidades sociales del momento y que se adaptan, en este caso, a la realidad de la administración tributaria.

Como se verá en el esquema siguiente, se podrá ver cómo ha ido mutando este organigrama a una estructura que se hace dependiente de su autoridad máxima y donde no existe una relación jerárquica entre las áreas (que se van adaptando conforme las necesidades y los tributos que sancionan)

Por su parte, si atendemos a la situación real observada del fisco municipal, se podrá corroborar, una estructura organizativa totalmente distinta a la formal y que se encuentra vigente.

Esta estructura organizativa, se puede observar que se vincula directamente con las necesidades que tiene la administración a fin de poder cumplir con todas las funciones, competencias y tributos del que es responsable, no se de percibir, sino también en controlar, verificar y fiscalizar en sus aspectos formales.

El organigrama que se observa, está directamente relacionados a dos puntos centrales, por un lado, en la necesidad de coordinar la actuación administrativa con los preceptos normativos impuestos por el código tributario y tarifario del municipio, como de toda otra ordenanza impositiva, y por el otro, a fin de cubrir también las necesidades imperantes en el día a día y en la relación con los contribuyentes que sería los destinatarios finales de la actuación del organismo fiscal.

Esquema N° 33: Organigrama- situación real



Fuente: de elaboración propia a partir de la observación empírica

Es así que por ejemplo tanto el código tributario como tarifario de la municipalidad de Formosa, dan origen a los siguientes tributos municipales, que por su masa de contribuyentes y nivel de recaudación son considerados los principales, contribución por servicios que inciden sobre la actividad comercial, industrial y de servicios, impuesto inmobiliario, tasa única de servicios y contribución por servicios que inciden sobre los vehículos automotores y demás rodados. Estos al mismo tiempo a nivel organizativo cuenta con áreas específicas que se encargan de los procedimientos, verificación, fiscalización y liquidación de dichos tributos.

Esquema N° 34: Organización por competencia	
Área interna del organismo fiscal	Tributo de competencia
Área automotores	-Contribución por Servicios que Inciden sobre los Vehículos automotores y demás rodados
Área de tasa de servicio	-Tasa Única de Servicios
Área inmobiliario	-Impuesto Inmobiliario
Área de actividades comerciales, industriales y de servicios	-Contribución por servicios que inciden en la actividad comercial, industrial y de servicios -Contribución por servicios relativos a la Publicidad y Propaganda -Contribución por servicios que inciden sobre la ocupación o utilización de los espacios de dominio público.
Área tributos varios	-Contribución por servicios relativo a los cementerios -Contribución que incide sobre la construcción
Área de espectáculo público	-Contribución por servicios relativo a los espectáculos públicos
Fuente: de elaboración	

En este sentido vamos a poder afirmar que las incumbencias de las distintas áreas van a estar ligadas directamente con el tributo que les corresponde o es de su competencia, y por consiguiente la responsabilidad también estaría delimitado por dicha situación.

En cambio, las demás áreas, no delimitan sus funciones y responsabilidades a un tributo específico, sino que están dada por el rol que ocupan en los distintos procedimientos administrativos y tributarios internos del organismo fiscal. Es así que vamos a observar que:

Esquema N° 35: Organización por función	
Área interna del organismo fiscal	Rol en el procedimiento interno
Área mesa de entrada	-En principio se encarga de realizar la registración, entrada, salida, y similares de toda nota, comunicado, expediente, y actos administrativo en los que el organismo ha de intervenir
Área mesa de ayuda	-Interviene en la asistencia técnica de los contribuyentes en relación a todos los tributos y procedimientos internos del organismo fiscal
Área intimaciones	-Lleva adelante el control del pago de los tributos no auto-liquidables, realizando el seguimiento de deuda, intimación y de las boletas de deuda.
Área fiscalización	-Lleva adelante la verificación y fiscalización de los tributos municipales que son auto-liquidado por los contribuyentes, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales de dichos tributos, y en caso de que corresponda llevar adelante el procedimiento de determinación de oficio.
Área asesoría legal	-Interviene de forma no vinculante en todos los procedimientos internos del organismo fiscal a fin de asistir al director de la agencia de recaudación en los aspectos legales. -Asiste jurídicamente a todas las áreas de la administración tributaria
Área control documental	-Interviene en todos los procedimientos administrativos y tributarios llevando las tareas de control y auditoria de los mismos. -Además registra en el sistema informático de la administración tributaria todas las directivas emanadas por los actos administrativo del director.

Fuente: de elaboración propia

De esta forma, la administración tributaria local, puede intervenir en todos los procedimientos administrativos y tributarios, a fin de garantizar la atención, control, verificación, fiscalización, liquidación, percepción, y demás asistencias que requieran los contribuyentes que asisten al organismo fiscal.

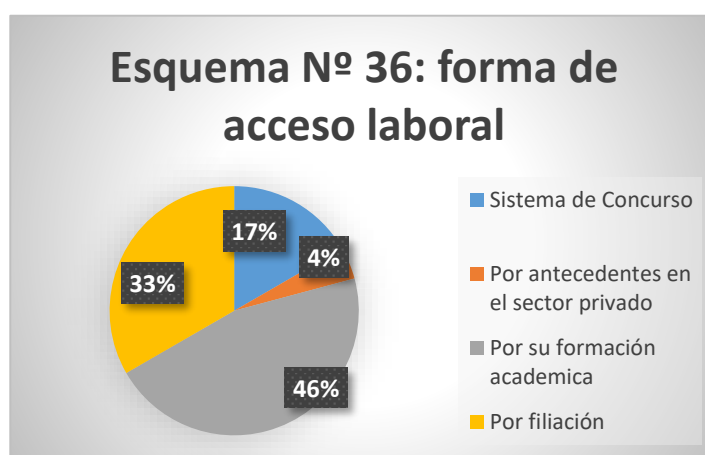
Si bien, la estructura no responde al organigrama formal, brinda en principio soluciones a las necesidades imperante. Ergo el inconveniente que genera esta situación es que muchas veces la delimitación de la actuación y la responsabilidad que cabría a una u otra áreas muchas veces resulta conflictivo debido a la intervención simultánea

que se pueda dar. Esto lleva a que, por ejemplo, al momento en que se deba asignar responsabilidad por cualquier tipo de falla o error en un procedimiento, resulte dificultoso ya que el personal no cuenta con una manual de misiones y funciones claro y que se adapte a la realidad actual del organismo fiscal.

Al mismo tiempo y como se ve reflejado en la estructura organizativa, tampoco existe un deslinde de responsabilidad del director, cabeza del organismo fiscal, hacia sus subordinados, por lo que su intervención en todos los procedimientos, por más simple y sencillos que resulten, resultaría necesaria e indispensable. Lo que podría llevar a un desgaste en la figura de la autoridad del organismo fiscal, ya que el cúmulo de actividades podría exceder de las capacidades del mismo, debiendo quizás delegar responsabilidad en personales que, si bien podrían realizarlo, les generaría una situación confusa en cuanto a su rol, función y principalmente conocer hasta donde llegaría su responsabilidad.

La cultura organizacional

Esta estructura del organismo fiscal, según las encuestas realizadas, se encuentra cubierto en su gran parte por personal especializado, o mejor dicho con una formación académica previa, que son requeridas en virtud de las competencias que se requieren en este sector de la administración local.

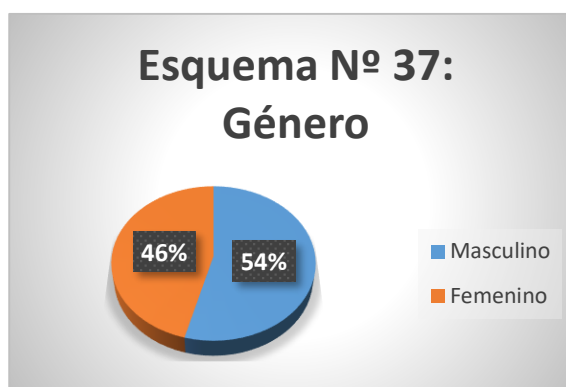


Fuente: de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las encuestas

Se podrá observar que la mitad del personal, ha accedido a un puesto laboral debido a su formación previa (en su gran mayoría debido a la formación académica-

46%- y una minoría por sus antecedentes en el sector privado-4%). Esto hace denotar el valor y la importancia que tiene para este organismo los antecedentes, formación, y competencias que debe tener el personal que se desempeña en la administración tributaria.

Ello no quita tampoco, a que una parte del personal, representado por el 33%, casi un tercio de los mismo hayan ingresado por cuestiones de afinidad política con el gobierno de turno, y solo un 17% ha tenido la oportunidad de ingresar por un sistema de concurso, independientemente de que no se registren antecedentes o publicidades algunas a dichos llamados a concursos. Dentro del ámbito de la provincia de Formosa, vamos a poder constatar que no existieron llamados a concursos para acceder a un puesto laboral en la administración pública, ni provincial, ni municipal. Solo se puede citar a los llamados a concursos de ingresos que se dan en el ámbito del poder judicial provincial.

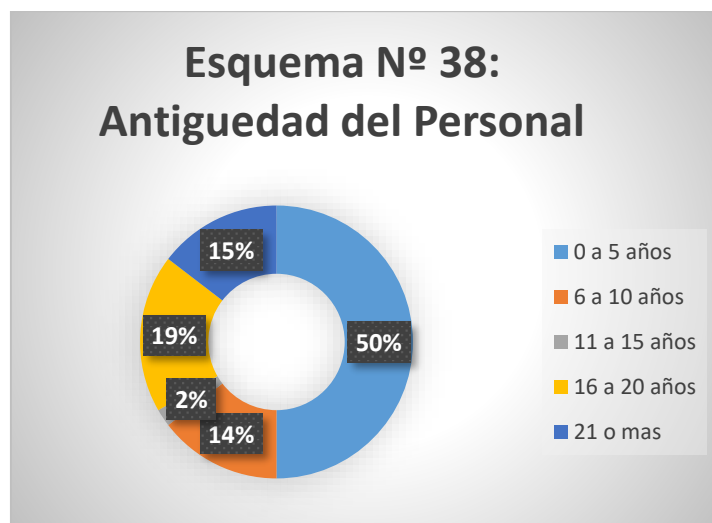


Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las encuestas

Ahora bien, si analizamos al recurso humanos con el que cuenta la dirección de la agencia de recaudación de la municipalidad de Formosa podemos destacar que existe una distribución equitativa y con perspectiva de género, ya que como se observa existe una equiparación casi igualitaria entre el personal femenino, representado por el 46%, y el restante solo por 4% de diferencia masculinos.

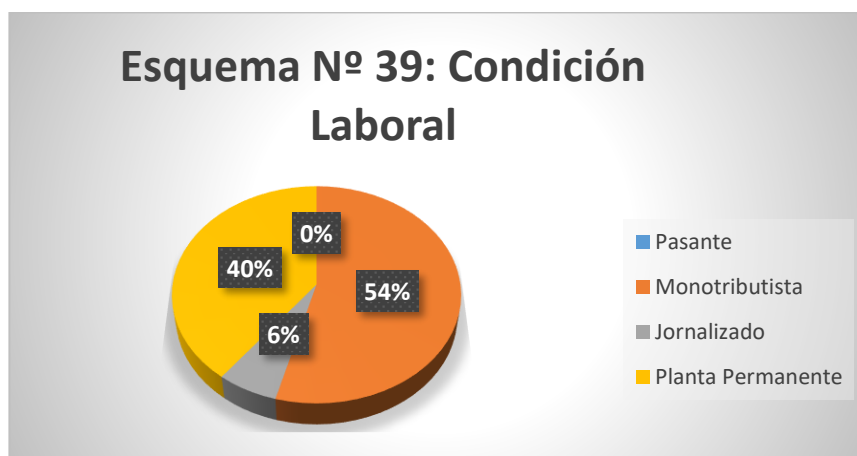
Otro dato interesante que se puede observar y se debe resaltar es la importancia que se dio a la juventud en la conformación de este recurso humanos, porque como se destaca en los resultados más de la mitad del personal tiene menos de 39 años. Donde un 27% del personal tiene entre 18 y 29 años de edad, y un 29% cuentan con 30 a 39 años de edad, representando por lo tanto un 56% del personal, solo en esta franja etaria.

Del 44% restante se distribuye un 25% con un personal de 40 a 49 años de edad, un 15% con 50 a 59 años, y solo el 4% iguala o supera los 60 años edad.



Fuente: de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las encuestas

A primera vista, si se observa la antigüedad del personal, resulta coincidente que la mitad del personal ha ingresado en los últimos 5 años, con la actual gestión de gobierno. Pero tomamos de referencia los últimos 10 años, se incrementa un 15% más. Quedando solo un 2% con una antigüedad de 11 a 15 años, 19% con una antigüedad de 16 a 20 años, y con más de 21 año de antigüedad cuenta el 15% del personal.

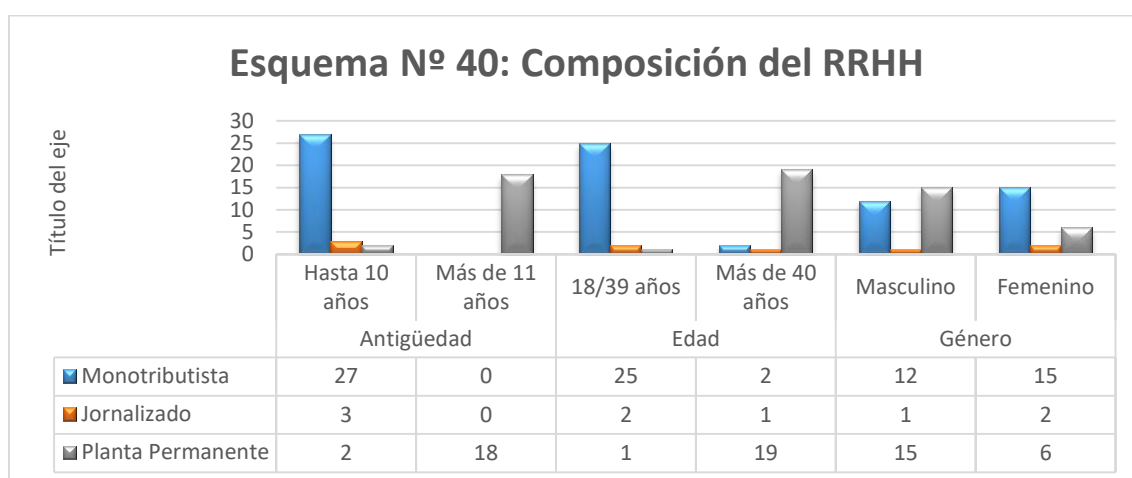


Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las

Esta tendencia que se observa en los puntos antes expuestos se sigue manteniendo cuando se analiza la condición laboral del personal. Es decir, la tendencia que coincide con el 50% del personal que tiene menos de 5 años de antigüedad y con una franja etaria que oscila entre los 18 a 39 años de edad.

Se puede constatar que un 4% más de la mitad no cuentan con una estabilidad laboral, ya que su relación laboral con la administración tributaria, se da bajo la figura del monotributo. Es decir, personal que cuenta con un contrato de locación de servicio y que cumple la prestación del servicio directamente en la agencia de recaudación municipal. Del restante del personal encuestado, solo 40% es de planta permanente del municipio y un 6% se encuentra bajo la figura de jornalizado.

Resulta interesante el análisis que se puede hacer cuando se combinan los resultados obtenidos en forma combinada de estos datos. Es decir, si se analiza la condición laboral del personal en relación al género, edad y antigüedad del personal.



Fuente: de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las encuestas

Desde esta perspectiva, se evidencia claramente los rasgos distintivos que presenta la gestión de los recursos humanos en el organismo fiscal. En forma nítida se refleja que en los últimos diez años de gestión de gobierno (de los cuales 6 años pertenecen al actual gobierno de turno) se ha tomado la decisión de incorporar personal para el organismo fiscal recurriendo al sector de la juventud de la comunidad, ya que más de la mitad se encuentra en una franja etaria que oscila entre 18 a 39 años de edad, y el sector minoritario registra más de 40 años de edad. Al mismo tiempo debemos destacar la perspectiva de género implementada en la contratación del personal, ya que resulta equitativo la incorporación del personal en relación al género de los mismos.

Peros si resulta criticable la situación jurídica de la relación que mantiene la administración tributaria con su personal, ya que se podrá observar que si bien en los últimos años se ha incorporado al sector de la juventud de la sociedad y con una

perspectiva de género, se realiza bajo la figura conocida como “monotributo”³³ lo que no les permite gozar de estabilidad laboral y resulta totalmente desigualitario con relación al sector minoritario del personal de la agencia de recaudación, ya que al mismo tiempo éste sector analizado resulta representar más de la mitad del personal (el 54%).

Esto nos permite sostener que el tipo de cultura organización que tiene la administración tributaria enrolaría, en principio, dentro de una cultura anómica, ya que el estado de incertidumbre generada por la poca seguridad laboral con la que cuenta el sector mayoritario del personal. Y al mismo tiempo dando lugar a un escenario de escaso interés por el futuro y una preocupación mayor por lo inmediato, debido a la prolongación temporal que se mantiene de la situación de este sector, monotributista, del personal.

Ahora por su parte el personal de planta permanente, es decir, el 40% del personal, vamos a poder advertir que casi en su totalidad cuentan con 11 año o más de antigüedad y superan los 40 años de edad, salvo 2 y 1 caso respectivamente, que son las excepciones que se registran.

Podemos visualizar también la inequitativa conformación que existe en el personal de planta permanente si se tiene en cuenta su composición de acuerdo al género. La planta masculina casi triplica a la planta femenina, es decir, de los cuarenta porcientos del personal 15 son masculino y solo 6 personales son femeninas, no existiendo una perspectiva de género como si se denota en las contrataciones de los últimos años.

El campo paradigmático

A su turno, cuando se analiza la percepción y opinión del personal, respecto de lo que corresponde al campo paradigmático, vamos a notar que, para el personal administrativa del organismo fiscal de la municipalidad de Formosa, no existe duda de que la gestión pública debe ser llevado adelante por profesionales especializado u organizaciones de la propia sociedad y de forma participativa. Por lo que en su concepción interna se descarta absolutamente la posibilidad que la gestión tributaria sea llevada adelante por el sector privado.

³³ Sistema de contratación temporal de un personal, mediante la locación de servicios

Ahora bien, en cuanto al modo en que se debe llevar adelante dicha gestión la gran mayoría consideran que el medio idóneo sería por medio de las leyes, y solo una pequeña minoría cree que la mejor alternativa estaría dada por la capacidad de emprendimiento de los funcionarios.

En definitiva, desde la perspectiva interna del personal que se desempeña en la administración tributaria local, y siguiendo la teoría (Felcman, 2012) se podría representar al campo paradigmático de la siguiente forma:

Esquema N° 41: Campo paradigmático-percepción del personal			
Congruencia		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto		95% del Personal
	Bajo		5% del Personal

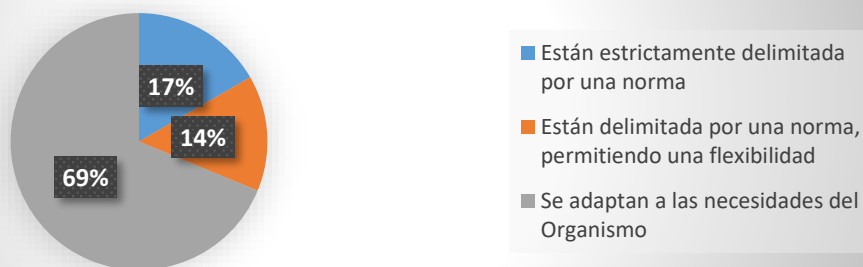
Fuente: de elaboración propia a partir de Felcman (2012) y los datos obtenidos en las encuestas

Modelo de gestión

Al momento en que se consulta cuestiones referidas a su actuación dentro del organismo fiscal, vamos a observar las siguientes situaciones que analizaremos seguidamente.

Uno de los primeros puntos, para comenzar analizar el modelo de gestión que lleva adelante esta administración, gira en torno a conocer como se regulan las funciones del personal administrativo. En este sentido se les consultó, si sus funciones dentro de la administración tributaria estaban estrictamente delimitadas por una norma, si se permitía a pesar de ello una flexibilidad o si bien se adaptaban a las necesidades de la administración.

Esquema N° 42: funciones del personal



Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las encuestas

De los resultados obtenidos queda claro que el 69% del personal lleva adelante sus funciones dentro de la administración tributaria local adaptándose a las necesidades del organismo, sin que exista una normativa que regulen sus funciones. Solo 31% del personal encuentra sus funciones delimitadas por una norma. Este 31%, se compone a su vez por un 17% del personal que encuentra sus funciones estrictamente delimitada por una norma, y un 14% tiene la posibilidad de a pesar de ello detentar una cierta flexibilidad que les permite adaptarse a las necesidades del organismo, pudiendo sostenerse que un 83% del personal puede adaptar sus funciones a las necesidades de la dirección.

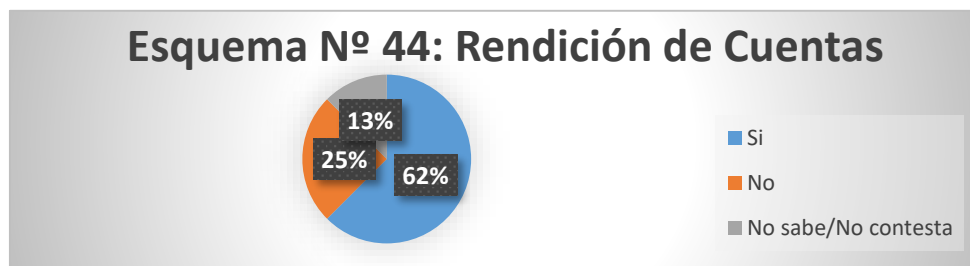
Esquema N° 43: procedimientos preestablecidos



Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las encuestas

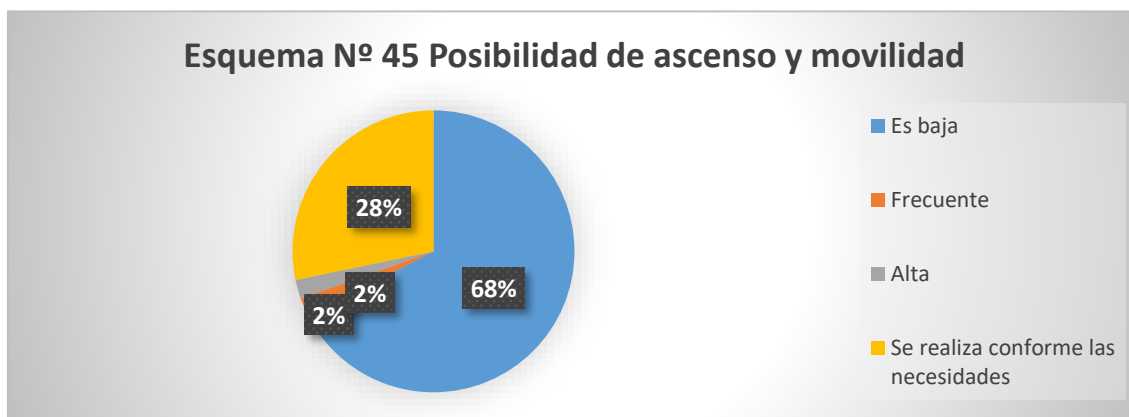
Por su parte cuando se indaga respecto a los procedimientos administrativos que deben observar, vamos a ver que no todos ellos se encuentran preestablecidos, es más conforme los datos obtenidos, tan solo, para tan solo el 13% de ellos, encuentran estrictamente establecidos en su totalidad los procedimientos administrativos que llevan adelante. En una gran medida, es decir, el 60% cuentan solo con algunos procedimientos preestablecidos, siendo coherente con la posibilidad de adaptarse a las

necesidades imperantes del organismo, al que debemos agregar el 13% restante que no tienen preestablecidos los procedimientos en los que interviene. Por lo tanto, alrededor del 73% del personal cuenta con ciertos procedimientos reglamentados que rigen su conducta dentro de la administración, permitiendo esta flexibilidad adaptarse a las necesidades y urgencias de la administración tributaria local.



Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las encuestas

Pero el control que realiza la administración tributaria resulta ser mayor que los puntos anteriores, como se refleja en los resultados obtenidos, el 62% de la totalidad del personal tiene la obligación de rendir cuenta a su autoridad superior respecto de las actuaciones que lleva adelante y dentro del organismo fiscal. Pero el 38% restante no es que no deben rendir cuenta, sino que solo el 25%, ya que el resto de lo encuestado decidió no contestar la pregunta.



Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las encuestas

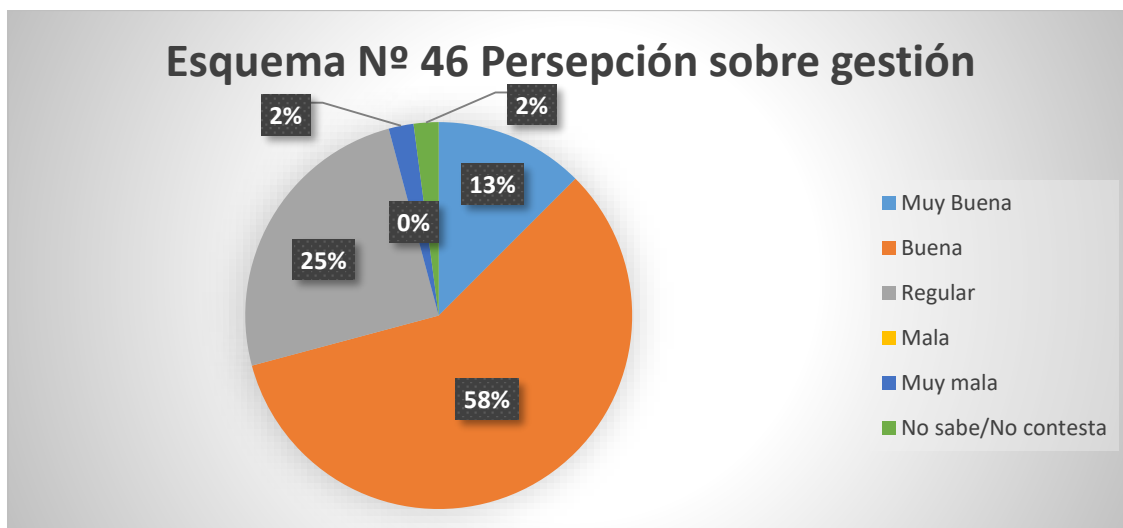
En definitiva, el 62% debe rendir cuenta, el 25% no debe rendir cuenta de su actuación y un 13% decidió no contestar la pregunta o en su defecto podría entenderse que no deben rendir cuenta. De igual forma, queda evidenciada que gran parte del personal tiene la obligación de rendir cuenta de su actuación ante la autoridad superior.

En otro aspecto de la encuesta realizada, se puede denotar también cual es la percepción que tiene el personal de la administración respecto de su situación en particular y de la actual situación del organismo fiscal.

Así es que cuando se investiga respecto del clima organizacional y las expectativas ascenso y movilidad que tienen los miembros de la administración tributaria, queda en evidencia el uso como herramienta política que se hace de esta situación. Ello debido a que un 28% de los encuestado ha resaltado que la movilidad y los ascensos se realiza conforme a las necesidades existentes. Mientras que la gran masa del personal, representado por el 68% del personal considera que las posibilidades son bajas, a ello debemos aclarar que cuando hablamos de posibilidad de acenso y movilidad, se incluye también la posibilidad que existe de que la planta monotributista pueda integrar a la planta permanente de la administración.

Es decir, el clima organizacional que existe dentro de la Agencia de Recaudación del municipio no genera un ámbito propicio que permita a su personal tener aspiraciones que incentive su actuación y labor dentro del organismo. Solo un 2% de la totalidad considera que la movilidad y ascenso son alta y otro 2% que es frecuente, por lo que el 96% de la totalidad de los encuestados tienen una percepción negativa (o bien es baja la posibilidad o se realiza dependiendo de las necesidades existentes del momento)

Para corroborar esta postura, por ejemplo, podemos afirmar que la última vez que se realizó un pase a planta permanente del personal del gobierno local, en forma masiva, que resulte notorio para una gestión, fue en el año 2015, momento político en el que existió un cambio de funcionarios en la administración. En este sentido el intendente saliente de la ciudad, previo a culminar su mandato, por decreto incorporó a la planta permanente del municipio a un grupo de trabajadores que hasta el momento no gozaban de dicha estabilidad.



Fuente: de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las encuestas

A partir del presente gráfico y los resultados registrados, vamos a concebir como percepción general de la actuación y gestión de la administración tributaria local como buena, ya que más de la mitad, el 58% consideran que la gestión que se lleva adelante por parte del organismo es buena.

Si bien existe una buena imagen de la gestión tributaria llevada adelante por el municipio, debemos ser crítico y realista de la opinión que tiene la propia planta personal de la actual tendencia es que sea considerada como buena a regular, y no como buena a muy buena, que sería lo ideal para una gestión. Esto se debe y se puede afirmar, ya que el 25% del total del personal del organismo fiscal considera a la gestión es regular, a los que debemos sumarle un 2% que tiene una percepción muy mala de la actuación tributaria.

Sólo un 13% tiene una percepción muy buena de la gestión tributaria que se lleva adelante por el municipio, no resultando suficiente para que la opinión sobre la actuación del organismo fiscal pueda ser considerada de buena a muy buena.

Y tan solo un 2% de los encuestados decidió omitir contestar dicha pregunta y no existió opinión alguna que considere como mala a la gestión tributaria, sino directamente la consideraban como muy mala.

Estos resultados debemos ser consiente que son obtenidos en base a la opinión y valoración, que cada uno de las personas que integran la administración tributaria del municipio, tiene respecto de la imagen del organismo fiscal frente a los contribuyentes, y donde muchas veces también juega un rol importante la opinión que los mismo

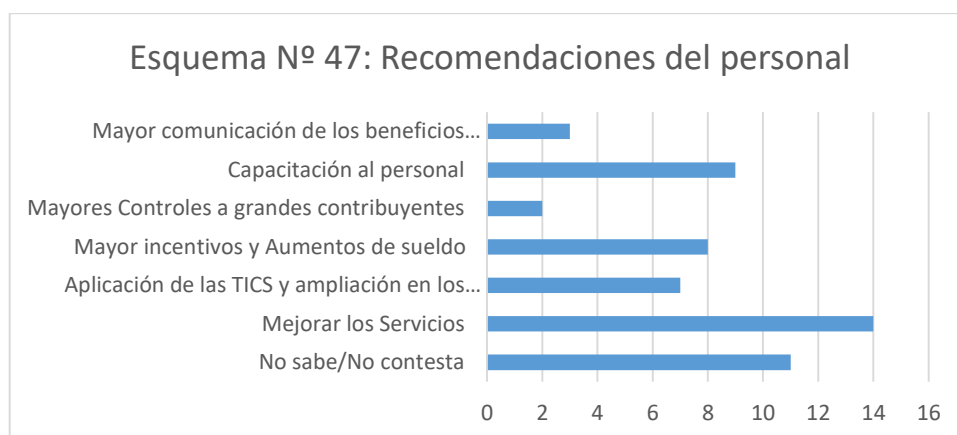
pueden formar a partir de su situación personal y de los comentarios generalizados que manifiestan los contribuyentes, es decir los destinatarios de los servicios de la agencia de recaudación y de la municipalidad.

Pero no podemos solo quedarnos con la percepción buena, regular o mala que pueda existir respecto de la gestión tributaria de la comuna, sino que, como miembros integrantes de la administración tributaria, también debería existir una autocrítica y a partir de sus puntos de vistas se deberían contribuir a la construcción de alternativas que permitan modificar esta situación.

Atento a esto, en la encuesta se dejó librada la posibilidad de que los mismos encuestados, brinden alternativas para paliar esta imagen buena a regular que los mismos dependientes tienen de la gestión de su administración.

Es así que en el siguiente gráfico vamos a observar las alternativas o recomendaciones más recurrente que el mismo recurso humano de la agencia de recaudación propone, debiendo resaltar que entre ellos uno de los puntos más relevante, situado en segundo lugar si realizamos un ranking, es la de postura de no tomar intervención en la formulación de alternativas de mejoras, ya que no contestan o no tienen propuesta para proponer.

Dejando de lado, que gran parte del personal decidió no tomar partido en la formulación de alternativas para mejorar la propia opinión que los mismos tienen del organismo fiscal, debemos destacar que las propuestas más recurrentes giran en torno a la prestación de los servicios, aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la capacitación y la cultura tributaria.



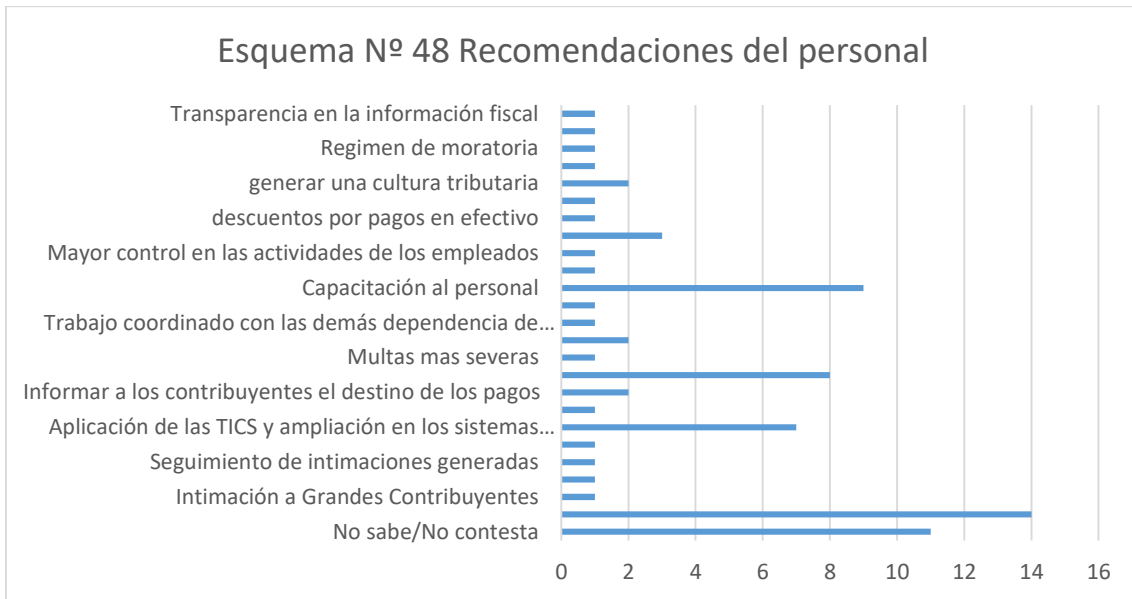
Fuente: de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las encuestas

Que evidenciado que los principales puntos que, según los miembros de la administración tributaria, debieran figurar en la agenda pública del organismo fiscal están relacionada a la prestación de los servicios que presta la comuna y están directamente relacionada en carácter de contraprestación por el pago de los tributos municipales.

Ello se adiciona la necesidad que tienen los mismos integrantes del organismo fiscal en tener una mejor preparación y formación en la materia y competencias del organismo fiscal, es decir, en materia tributaria y administrativa principalmente. En este sentido no solo se apunta a una formación y capacitación interna, sino que además debe ser externa, hacia la comunidad en general y principalmente para aquellos que además sean contribuyentes en el municipio, propiciando de esta manera la formación de una cultura tributaria, un sentido de pertenencia y valores ciudadanos que les permita comprender la importancia que tiene el pago de los tributos municipales.

Seguido al tema de la capacitación del personal, los mismos sugieren como medida a tomar para mejorar la gestión tributaria del municipio es el aumento de incentivos y del sueldo, esto tiene más que ver con el clima y la cultura organización del organismo, ya que como vimos anteriormente la situación laboral en la que se encuentran la gran mayoría del personal lleva a demandar una mayor estabilidad laboral y mejores condiciones.

Por otra parte, se considera que la aplicación de las nuevas tecnología de la información y comunicación beneficiaria a la relación fisco-contribuyente y agilizaría la percepción de los tributos que se recauda, dotándoles de herramientas que facilitarían su pagos, y como también sostienen los empleados del fisco municipal, permitiría contribuir a una mayor comunicación de los distintos beneficios fiscales y también al seguimiento de deuda de todos los contribuyentes y principalmente a los grandes contribuyentes como exigen los dependientes el organismo fiscal como alternativa para aumentar la recaudación.



Fuente: de elaboración propia a partir de los obtenidos en las encuestas

Como se va a observar en el cuadro de propuesta se completa con las siguientes sugerencias: transparencia en la información fiscal, disminución de las exenciones, implementación de un régimen de moratoria, mejorar la gestión de cobranza, descuentos por pagos en efectivo, mayor control en las actividades de los empleados, mejorar la infraestructura, elaborar un organigrama, manual de misiones y funciones, llevar adelante trabajo coordinado con las demás dependencia del ejecutivo municipal, aplicar multas más severas, informar a los contribuyentes el destino de los pagos realizados, informar y/o enviar detalle de deuda, realizar el seguimiento de las intimaciones generadas, realizar intimaciones a grandes contribuyentes, y comparar las medidas llevadas adelante por otros municipios.

III. PROPUESTAS

Para comenzar a delinear estándares de políticas fiscales para que los municipios logren incrementar la recaudación de sus recursos propios, primeramente, cabe hacer algunas aclaraciones respecto de la situación particular que presentan estos dentro de la estructura federal de la Argentina.

Porque no solo basta para las administraciones locales incrementar los recursos propios, sino que también resulta necesario pensar a las administraciones comunales de forma integral al sistema tributario argentino.

Es por ello que se una de las primeras cuestiones a tener presente en las dificultades fiscales que presentan las administraciones locales tiene su origen en el deslinde de competencias que realiza nuestra carta magna.

Es decir, nuestra Constitución Nacional, solo prevé un deslinde de competencias tributarias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, incluyendo solo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y excluyendo a los demás gobiernos locales. Vamos a ver que la única referencia que hace nuestra Constitución Nacional, se refiere a la obligación que se les impone a las provincias de asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Siendo esto, por lo tanto, motivo de muchas contiendas judiciales, de las que ya hemos hecho referencias anteriormente, para lograr delimitar a grandes rasgos el alcance de las facultades tributarias de los municipios, a fin de que resulte armónico con los principios generales del derecho y del derecho tributario.

Por lo que, desde esta humilde tesis, se propone como una de las primeras medidas a tener presente es el impulso a una reforma constitucional, amén de lo que ello importa, a fin de materializar el deslinde de competencias tributarias con mayor claridad y precisión en todos los niveles de gobiernos, incluyendo parámetros mínimos y básicos que contemplen las realidades y dificultades de los gobiernos municipales.

Demanda la realidad social en la que estas sumergidos, la necesidad de un estado presente en todos los aspectos e involucrado en todas las necesidades de la sociedad argentina, que, así como vasto, extenso y heterogénea es nuestra sociedad, también deben ser las políticas públicas de los gobiernos y principalmente de los gobiernos municipales que tienen una vinculación muchas más estrecha y directa con cada uno de los vecinos.

Así como en el año 94, nuestra constitución nacional, demarco un cambio de rumbo para todo nuestro ordenamiento jurídico, en lo que respecta a la consagración de los derechos humanos, los derechos colectivos y de incidencia colectiva, los derechos ambientales, los derechos del consumidor; una nueva reforma podría tener en mira el sentido económico de nuestra carta magna que sea al mismo tiempo armónico con los derechos ya consagrados y tenga una perspectiva integrativa de todos los niveles de gobierno.

Se debería materializar un nuevo acuerdo, en el que no solo se propongan, sino que se lleve a la realidad y sirva a los gobiernos locales como piedra angular para plasmar políticas tributarias armónicas con las bases normativas de nuestra Argentina, ya que por medio de estas se podrá implementar políticas públicas diversas que atiendan las necesidades sociales de cada comuna independientemente del contexto económico, social y cultural.

Pero avocándonos directamente, a la realidad de la ciudad de Formosa, las propuestas a realizarse debemos tener presente que el centro de ellas debe siempre el contribuyente y vecino quien resulta ser el destinatario final de ellas, y sobre quienes se debe general un cambio de mentalidad.

A partir de ello podemos proponer primeramente medidas que tenga una incidencia interna en la administración, y posteriormente, otras destinadas a impactar en la sociedad en general y en la situación particular de cada uno de los contribuyentes.

Uno de los primeros puntos a resaltar que debiera de tenerse presente en toda administración tributaria local, se vincula con la organización interna, es decir, con su estructura organizativa y los recursos tanto humanos como materiales, de infraestructura y de sistema.

La estructura organizativa, muchas veces plasmado en los organigramas y cursogramas, son herramientas que permiten delimitar las conductas y responsabilidades que tiene cada uno del personal que presta sus servicios en cualquier organismo, no siendo ajenos a esto las administraciones públicas, y con ellas las administraciones tributarias.

Lo que ocurre muchas veces, y en especial en la ciudad de Formosa, es que existe la costumbre del trabajo en base al dicho de siempre se hizo así, llegando muchas veces, en lo que los diversos profesores de este posgrado denominaron, la buropatología de las administraciones. Es decir, llevar adelante procesos o etapas por la mera

costumbre y que en la realidad no tienen efectos ni consecuencia alguno, y muchas veces solo dilatan la solución al administrado.

Esta situación ocurre cuando por ejemplo no se tiene presente la importancia de mantener actualizadas, y acorde a las necesidades y realidad social, las estructuras organizativas. Así es que, en la municipalidad de la ciudad de Formosa, la dirección de la agencia de recaudación como uno de las primeras decisiones (creo también más importante) a tomar es la adaptación del organigrama.

En este sentido, la estructura organizativa al adoptarse puede tomar como punto de partidas una de las siguientes tres propuestas:

1) Organización por competencias: es esta se debería estructurar la organización en función a la vigencia de los tributos vigentes, pero esto llevaría a que a medida en que se susciten las reformas y modificaciones de los tributos, estos deberán ir incidiendo en el organigrama de la administración tributaria, debido a que la responsabilidad y competencias de cada área, departamento y división se realizará en base a los tributos, y los aspectos administrativos de estos.

2) Organización por función: donde se deberán delimitar las principales funciones de la administración tributaria, donde cada uno de los estamentos organizativos deberá atender lo atinente a todas las funciones atribuidas independientemente del tributo que se trate. Esto requerirá al mismo tiempo que todo el personal deba estar capacitado en cada uno de los tributos municipales, ya que sus responsabilidades no se limitan a éste, sino que la responsabilidad se vincula directamente con las funciones atribuidas.

3) Mixta: llevando adelante una reestructuración organizativa, donde en la organización se contemplen tanto las competencias tributarias, como las funciones principales. Esto permitiría a una administración tributaria articular las relaciones externas y la comunicación con los contribuyentes y demás vecino, ya que una organización por competencias permitirá tener personal especializados y capacitado en el tributo municipal que se involucre. Al mismo tiempo, en un aspecto internos y relación con los procedimientos administrativo, una organización por función, llevará a complementar tanto la atención al contribuyente, como también permitirá a una determinada porción del personal avocarse exclusivamente a llevar adelante la asistencias, asesoramiento, verificación, fiscalización, inspección y notificaciones de los procedimientos administrativos necesario para el normal funcionamiento del organismo.

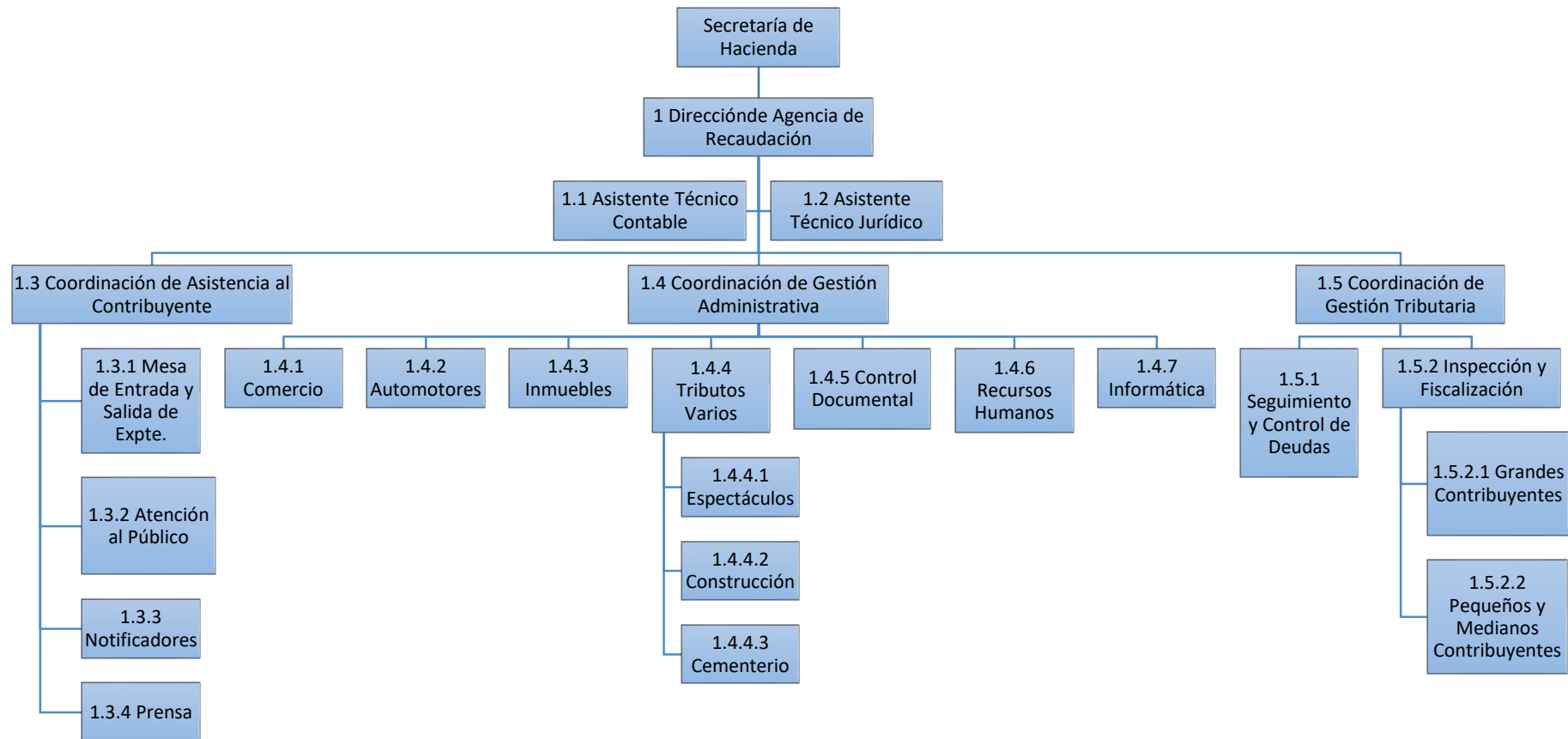
La forma de estructurar la administración tributaria local, no solo deberá atender a cuestiones de organización interna y de procedimientos, sino que también a factores externos, como ser cuestiones presupuestaria, composición del recurso humano e informático y principalmente la magnitud de usuarios y destinatarios del servicios, ya que no es la misma capacidad con la que debe contar el municipio de ciudad capital que otras comunas de la provincia, debido a la densidad poblacional y la extensión geográfica de cada municipio, que será elementos a tener en consideración.

Pero en principio, organizativamente debe atenderse a tres aspectos fundamentales, primeramente, todo lo relativo a la relación directa existente entre fisco municipal-contribuyente, en un segundo plano las cuestiones operativas de cada tributo, y en otro plano las cuestiones de control, verificación y auditoria.

Esto nos llevará, a proponer la formación de un gabinete para la administración tributaria local, a fin de llevar adelante un deslinde de competencias y responsabilidad en el personal, además de una mejor coordinación laboral, donde cada uno atenderá exclusivamente a uno de estos tres principales objetivos, debiendo al mismo tiempo poder llevar adelante un trabajo articulado entre las distintas dependencias.

De esta forma, a fin de adecuar la estructura organizativa de la municipalidad de la ciudad de Formosa, en principio se propone un organigrama que responda a las necesidades actuales de la ciudad, y tenga vinculación directa con los principales objetivos de la administración y con la actual estructura tributaria contemplado por la ordenanza N° 7147/17- código tributario y tarifario municipal.

Esquema N° 49: Organigrama proyectado



Fuente: de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las encuestas y el análisis del código tributario y tarifario (ordenanza N° 7147/17) de la municipalidad de Formosa

En este organigrama, vamos a ver estructurado la administración tributaria a partir de las tres principales funciones que debe atender, como se señaló oportunamente con el informe del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias- CIAT (2020). La relación con los destinatarios (contribuyentes), los procesos administrativos y las tareas de control.

A ello, debemos aclarar previamente que se agrega dos áreas relativas a cuestiones contables y jurídicas, a fin de llevar adelante el asesoramiento correspondiente al funcionario responsable de la administración, y que independientemente de que el mismo pueda o no ser abogado o contador público, pueda contar con las asistencias técnica contable y técnica jurídica a fin de tomar las decisiones más acertadas.

Estas cinco áreas podrán conformar el gabinete de la administración tributaria que le permitirá al funcionario, poder abordar las problemáticas presentadas en el día a día y a planificar la gestión tributaria del municipio tanto a corto como a largo plazo, sin dejar de atender a todas las cuestiones y trámites diarios que serán llevada a cabo por los subordinados.

Los relativo a la relación fisco-contribuyente, será competencia directa de la coordinación de atención al contribuyente, que centrará sus funciones en el trato directo que debiera tener la administración tributaria, con los contribuyentes, siendo el primer punto de contacto, interviniendo del todos los tipos de solicitudes y peticiones. Área propicia para implementar medidas relacionadas, a lo que los mismos dependientes expresaron en las encuestas, es decir, a mejorar la comunicación respecto de los beneficios fiscales, como ser los regímenes de bonificación por pagos anticipados, los regímenes de exención tributaria, entre otras. Para ello, primeramente, deberá contar con un área de prensa que se deberá encargar principalmente de la difusión masiva de dichas medidas y en una segunda instancia se cumplirá con las áreas destinadas a la atención y recepción de documentaciones.

Por otra parte, debemos tener presente que la administración tributaria, deberá contar con un sector que se avoque a las cuestiones operativas y de procedimiento para llevar adelante las liquidaciones, acreditaciones, transferencias y pago de los distintos tributos municipales, ya sea auto-liquidables o no por el contribuyente. Y en relación a ello otro sector que atienda en forma exclusiva a las tareas de control de pagos

voluntarios y forzosos de los tributos que son liquidados por el municipio, como de la verificación, fiscalización y determinación tributaria de aquellos tributos municipales que sean liquidados por los mismos contribuyentes.

En este sentido, por ejemplo, a las propuestas manifestadas en las encuestas por los agentes del organismo fiscal del municipio capitalino podemos clasificarlas en relación con las áreas correspondientes:

Esquema N° 50 Objetivos por área

Organismo fiscal/ administración tributaria local		
<ul style="list-style-type: none"> -Mayor incentivos y aumento de sueldos -Elaborar un organigrama, manual de misiones y funciones y cursogramas de procedimientos -Capacitación al personal -Mejorar la infraestructura -Generar una cultura tributaria -Régimen de moratoria 		
Coordinación de atención al contribuyente	Coordinación de gestión administrativa	Coordinación de gestión tributaria
<ul style="list-style-type: none"> -Transparencia en la información fiscal -Mayor comunicación de los beneficios fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la gestión de cobranza -Disminuir las exenciones -Mejorar los servicios -Mayor control en los empleados 	<ul style="list-style-type: none"> -Multas más severas -Intimación a grandes contribuyentes y seguimiento
Fuente: de elaboración propia		

Es así que se debe resaltar la decisión del gobierno municipal de impulsar y sancionar una reforma al código tributario municipal, y que permitió adaptar los tributos municipales a los tiempos actuales, ya que el derogado código además de datar de largo tiempo ya contaba con enmiendas y modificaciones que muchas veces resultaban actuar como parches para salvar la situación.

Esto nuevo código, resultó ser producto de la toma de una decisión acertada que logró en cierto punto aumentar los ingresos propios y genuinos del municipio, partiendo de la base de los principios de equidad, igualdad tributaria, capacidad tributaria y teniendo en mira la real situación económica de cada uno de los contribuyentes y conforme a cada uno los tributos municipales sancionados.

Pero con todo ello aún faltan tomar medidas, como ser la de adaptar la estructura organizativa al nuevo sistema tributario del municipio, ya que desde la administración debiera de llevarse adelante políticas que permitan generar en la

sociedad una cultura tributaria. Es decir, con una administración bien organizada internamente, se podrán incentivar y capacitar al mismo personal del organismo fiscal, que posteriormente transmitirá de forma clara y precisa la importación del aporte de cada uno de los vecinos.

A ello debemos tener presente, que los municipios, en el sistema federal tributario de la argentina, al encontrarse limitados en sus competencias tributarias, solo van a poder imponer impuesto que se les autorizan y todas aquellas tasas y contribuciones que no signifiquen una doble imposición tributaria.

En este punto, cuando hablamos de tasas y contribuciones debemos recordar que éstos tipos de tributos tienen una vinculación y relación directa con la prestación de los servicios que hacen referencia al hecho imponible de cada uno de ellos.

Es así que otro de los puntos donde los municipios deben priorizar, al momento de conformar su agenda pública, es decir, la prestación de los servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades sociales de la comuna. Vamos a poder observar cuando se analizan los hechos imponibles de las distintas contribuciones y tasas (vigentes por la ordenanza N° 7147/17) cada una de ellas conlleva una determinada actividad que debe desplegarse desde la administración local.

El pago de la tasa única de servicios conlleva conforme su hecho imponible, expresado en el art. 193 del código tributario, la prestación de los servicios de alumbrado, barrido y limpiezas de calles, nomenclatura parcelaria y/o numérica, conservación de paseos, parques, plazas y demás espacios verdes, inspección y control de baldíos, arborización y conservación de arbolado público, recolección, transporte y deposición de residuos, conservación de desagües y alcantarillas.

Lo mismo cuando hablamos de las contribuciones, como por ejemplo la contribución por servicios que inciden sobre los vehículos automotores y otros rodados, en donde la prestación del servicio que debe llevarse adelante consiste en la conservación y mantenimiento de la viabilidad de las calles, señalización vial, control de la circulación vehicular y todo otro servicio que de algún modo posibilite, facilite o favorezca el tránsito vehicular, su ordenamiento y seguridad.

Así en cada uno de todos los tributos que forman parte de los recursos públicos del municipio, llevan en sí una obligación que recae en cabeza de éste, y que justifica el carácter coercitivo que pesa sobre la concepción de los tributos. Es así que

otros de los aspectos fundamentales o propuesta que se pueden delinear sería justamente en este sentido.

Hacemos referencia, a la oportunidad que tienen los municipios de justificar, con hechos, la obligación del pago de los tributos municipales. Pero para ello, al igual que la opinión dada por los mismos empleados de la administración tributaria local, es necesario que la municipalidad de Formosa (principalmente), al igual que cualquier otra administración local, lleve adelante una planificación estratégica, bajo parámetros de equidad e igualdad en la distribución de la prestación de servicios, cuando sus ingresos no alcancen para llevar adelante una prestación efectiva y directa sobre toda su jurisdicción.

Es un punto clave donde la administración local podrá demostrar todos los trabajos y servicios que se llevan adelante, debiendo al mismo tiempo resaltar que ello solo resulta posible gracias a la contribución de cada uno de los vecinos.

Esto podría maximizarse, teniendo en consideración dos puntos de gran importancia, por un lado, el trabajo coordinado y articulado de todas las reparticiones del municipio y por el otro fomentando la participación ciudadana y la transparencia en la información pública.

No se trata por lo tanto de recaudar por medio de tasas y contribuciones, y aumentar los ingresos públicos de las arcas del municipio sin justificación alguna, sino que ellos deben ir acompañado de un proyecto y una planificación coordinada de la prestación de los servicios públicos que lleva adelante la comuna por medio de las distintas áreas, como ser en el municipio capitalino de Formosa, las direcciones de obras públicas y privadas, dirección de control comercial, dirección de bromatología, dirección de turismo, y demás reparticiones. Por lo que el trabajo que se lleve adelante tanto al momento de prestar los servicios, como la recaudación de los tributos municipales deben articularse de forma tal, que por ejemplo en los momentos en que se lleva adelante la prestación de un determinado servicio, el mismo sea acompañado por personal del organismo fiscal.

Esto permitiría contribuir a la generación de una cultura y conciencia tributaria en la sociedad y los vecinos, en donde, a partir de hechos en concreto cada uno de los vecinos sea partícipe en el crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida dentro del municipio.

En forma correlativa y concomitante, esto debe siempre estar acompañado por la participación ciudadana y la transparencia en la información pública. Es decir, deben llevar políticas públicas que tiendan a fomentar la difusión de la información tributaria, pero no basta (como se observa en la ciudad) que cuando se lleve adelante una obra pública o un servicio, se coloque solo un cartel respecto del gasto público erogado para dicha ocasión, sino que resulta necesario también que cada uno de los vecinos tome conocimiento de con qué recursos públicos se solventan esas erogaciones. Y si los mismos son solventados con el pago de los tributos municipales proveer de información a la comunidad respecto de su recaudación y los índices de cumplimiento e incumplimiento.

Es así que, relacionando estas propuestas, desde la estructura organizativas y en miras de las funciones principales o mejor dicho en miras a una eficiente y consolidada prestación de los servicios que están encabeza de la administración tributaria del municipio, podemos llevar adelante como propuesta, un análisis respecto de la gestión de los procesos.

Es decir, plasmar una propuesta para la gestión de los procesos internos que se lleva adelante en la administración tributaria del municipio, en el que se contempla al mismo tiempo los principales objetivos del organismo, vinculándose con cada una de las unidades organizativas propuestas y su injerencia en el mismo. Se tiene en cuenta los procesos de gestión interna, la coordinación, administración, logística, el desarrollo organizacional, capacitación del propio personal y el desarrollo de infraestructuras, y demás.

Se detalla de esta manera, los puntos de intervención y el resultado buscado (o deseado) para cada unidad organizacional, donde: a) la producción, donde la responsabilidad de la unidad es la producción del resultado esperado; b) intervención no vinculante, cuando se trata de aquellas que no implica autorización; c) intervención vinculante, para los casos en que resulte necesario una autorización previa; d) punto de control, cuando se requiera y deba entregar información sobre el proceso.

ESQUEMA N° 51: GESTIÓN DE PROCESOS

PROCESOS DE GESTION		CONFIGURACION DE UNIDADES ORGANIZATIVAS SEGÚN DAO 2																		
Tipo		Descripción de los procesos de gestión (Los procesos de producción externa se corresponden a los productos identificados en el DAO 1)	1	1.1	1.2	1.3	1.3.1	1.3.2	1.3.3	1.4	1.4.1	1.4.2	1.4.3	1.4.4	1.4.5	1.5	1.5.1	1.5.2	1.5.2.1	1.5.2.2
Objetivo	Producto		Dirección de Agencia de Recaudación	Asesoría Técnica Contable	Asesoría Técnica Jurídica	Coordinación de Relaciones Públicas	Mesa de Entrada y Salida de Expedientes	Atención al Público	Notificadores	Coordinación de Gestión Administrativa	Comercio	Automotores	Inmuebles	Tributos Varios	Control Documental	Coordinación de Gestión Tributaria	Seguimiento y control de Deuda	Inspección y Fiscalización	Grandes Contribuyentes	Pequeños y medianos contribuyentes
			Gestión interna	Desarrollo organizacional																
E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios que Inciden en la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios				C		P		C	INV									
E		Gestión de Cobro del Impuesto Inmobiliario				C		P		C			INV							
E		Gestión de cobro de la Tasa Única de Servicios				C		P		C			INV							
E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios que Inciden sobre los Vehículos Automotores y otros Rodados				C		P		C		INV								
E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios Relativos a la Publicidad y Propaganda				C		P		C	INV									

E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios Relativos a Espectáculos Públicos				C		P		C									
E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios Relativo a los Cementerios				C		P		C			INV						
E		Gestión de cobro de la Contribución que Incide sobre la Construcción				C		P		C			INV						
E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios sobre la Construcción y Registración por la instalación de Antenas...				C		P		C			INV						
E		Gestión de cobro de la Contribución que Incide sobre la Verificación de Antenas...				C		P		C			INV						
E		Gestión de cobro de la Contribución por Servicios Varios				C		P		INV									
E		Gestión de cobro de la Contribución Relativos a Instalación Eléctrica				C		P		C			INV						
E		Gestión de cobro de la Contribución que Inciden sobre las Habilitaciones de Locales				C		P		C	INV								
E		Gestión de cobro de la Contribución que Inciden sobre la Ocupación o Utilización de Espacios del Dominio Público				C		P		C	INV								
E		Gestión de cobro de la Contribución por Obras Públicas				C		P		C			INV						
E		Gestión de Verificación de Deudas e Intimaciones		IV		C	INV		INV						C		P		
E		Gestión de Determinación de Oficio		IV	INV	C	INV		INV						C		INV	P	

E		Gestión de Boleta de Deudas		IV	INV	C	INV		INV							C		INV	P	
E		Exención de Contribución por Servicios que Inciden en la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios	P		IV	C	INV		INV	C	INV									
E		Exención de Impuesto Inmobiliario	P		IV	C	INV		INV	C			INV							
E		Exención de la Tasa Única de Servicios	P		IV	C	INV		INV	C			INV							
E		Exención de la Contribución por Servicios que Inciden sobre los Vehículos Automotores y otros rodados.	P		IV	C	INV		INV	C		INV								
E		Exención de la Contribución por Servicios Relativos a la Publicidad y Propaganda	P		IV	C	INV		INV	C	INV									
E		Exención de la Contribución por Servicios Relativos a los Cementerios	P		IV	C	INV		INV	C			INV							
E		Exención a la Contribución por Servicios relativos a los Espectáculos Públicos	P		IV	C	INV		INV	C										
E		Exención a la Contribución que Incide sobre la Construcción	P		IV	C	INV		INV	C			INV							
	I	Gestión de Educación Tributaria	P	IV	IV	INV				INV						INV				
	I	Sorteos, Concursos y Similares	P	IV	IV	INV				INV						INV				
	I	Libre de Deuda de Comercio		C				INV		P	INV									
	I	Libre de Deuda de inmuebles		C				INV		P			INV							
	I	Libre de Deudas de Automotores		C				INV		P		INV								
	I	Acreditación de Disposiciones			INV											C	P			

	I	Acreditación de Ordenanzas			INV										C	P		
	I	Solicitud de Acreditaciones																
	I	Formación de Pliegos		C			INV		P	INV								
	I	Altas/bajas de Automotores		C			INV		P		INV							
	I	Gestión de Cobro de Multas		INV	INV										C	INV	P	
		Capacitación en Relaciones Públicas	IV			P												
		Capacitación en procesos administrativos	IV	C					P						P			
		Capacitación en procedimiento tributario	IV	C	C										P			
		REFERENCIAS:	P	Producción	Iv	Intervención vinculante	Inv	Intervención no vinculante	C	Punto de control								

Fuente: De elaboración propia a partir del análisis de caso en la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de Formosa, y el material provisto por el Dr. Hitzen en el cursado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Misiones.

En base a la estructura organizativa que se propone para la administración tributaria de la municipalidad de la ciudad de Formosa y teniendo en cuenta los principales objetivos y procesos que se llevan adelante en el día a día del organismo fiscal, se propone la detallada gestión de procesos.

Vamos a observar de esta forma un deslinde tanto de competencia, como también de responsabilidades, donde cada una de las áreas tendrá un determinado tipo de intervención dependiendo del tipo de proceso del que se trate. Donde en una primera línea la autoridad máxima del organismo fiscal contará con tres subordinados y dos asesores quienes conformarán su gabinete a fin de centrar la planificación y ejecución de las distintas políticas y medidas a implementar tanto en lo inmediato como en lo mediato.

Al mismo tiempo se busca centralizar, la emisión de los actos administrativos, como ser en aquellas que se dispongan exenciones impositivas, y la autorización de otros beneficios fiscales en cabeza del director, previa intervención de sus asesores, y desligando de esta forma la producción de los demás actos en las áreas competente, cuya intervención necesaria deberá adecuarse de acuerdo al tributo que se trate, siendo siempre el coordinador (autoridad superior inmediata) quien deba llevar adelante el control en la gestión de dichos procesos.

De esta manera existe un deslinde de responsabilidades de acuerdo la competencia de cada área y conforme la finalidad de cada uno de los procesos, existiendo siempre una intervención de los coordinadores por medio de una tarea de control y auditoria, que al mismo tiempo debiera ser informado al superior de forma periódica. Dejando también lugar a la asistencia técnica tanto jurídica como contable, y de forma integral a toda la estructura organizativa, a fin de que una vez tratado y resuelto el quid del proceso, llegue a la autoridad superior con una resolución en concreto.

A ello podría adicionarse, por parte del organismo fiscal, medidas tendientes a promover la publicación masiva de todos los beneficios fiscales y tributarios que se apliquen, así como también las actualizaciones de los valores y modificaciones y/o reformas a las normativas que hacer al código tributario y tarifario del municipio. Para ello, debiera de aprovecharse los beneficios del avance de la tecnología, y por medio de plataformas digitales, medios electrónicos de comunicación, redes sociales, y demás

tipos de aplicativos para computadoras y celulares, se puede dar mayor difusión de todo ello.

Vamos a ver que actualmente, las administraciones tributarias dependen de sus sistemas de información tributaria para desarrollar las tareas que les asigna la ley. Por eso, las fallas totales o parciales del sistema ponen en riesgo las tareas de recaudación y control de impuestos y, en consecuencia, la financiación de las políticas públicas. (CIAT, 2020)

En este sentido las principales preguntas que los administradores se hacen con respecto a este tipo de iniciativas son: ¿hay suficiente alcance institucional? ¿qué tan efectivos son individualmente los componentes en relación con la cobertura funcional de las actividades que se desarrollan en los procesos de gestión tributaria? ¿son efectivos en términos tecnológicos los componentes tomados individualmente? ¿cuán aceptables son los costos y dificultades de mantenimiento/actualización del sistema de información tributaria? La arquitectura actual del sistema, ¿da lugar a la evolución en términos de intercambio de información, suministro de servicios digitales a los contribuyentes y análisis de big data? ¿está actualizada la plataforma informática del software con costos de licenciamiento aceptables y suficiente soporte técnico por parte de los proveedores? ¿cuán flexible es la plataforma informática del hardware para incorporar cantidades crecientes de datos y mantener su rendimiento?

Partiendo de estas obligaciones, podemos identificar la actividad principal de las administraciones tributarias en torno a las siguientes funciones:

Esquema N° 52: Aportes de las nuevas tecnologías según principales funciones de la administración tributaria	
Funciones	Aportes de las tics
Registro e identificación de contribuyentes	Esto se puede hacer mediante un procedimiento flexible en la “oficina virtual” de la administración tributaria en el que se acredita la identidad del contribuyente con firma electrónica avanzada, sin necesidad de presencia física en sus oficinas. Alternativamente, puede hacerse a través de interfaces comunes con otras agencias gubernamentales involucradas en este proceso. En algunos casos, la presencia física se limita a la captura en la sede de la administración tributaria de datos biométricos. Debiendo concederse la asignación de un número de identificación tributaria es un elemento esencial en esta materia. Este número único simplifica el cumplimiento tributario y facilita su control, permitiendo, por ejemplo, el cruce automatizado de datos e información. Además, facilita el intercambio de información entre los órganos y agencias gubernamentales y con otras administraciones tributarias.

Servicios al contribuyente	Actualmente, las administraciones cuentan con varias vías para prestar servicio al contribuyente. Entre ellas están: los centros de atención telefónica, el canal presencial sin listas de espera ni colas, la página web de las administraciones tributarias, los servicios de oficina virtual 24/7, las aplicaciones de telefonía móvil, buzones electrónicos, los asistentes virtuales, y sistemas actualizados de preguntas frecuentes. Se añade a lo anterior la mayor frecuencia las redes sociales para difundir sus mensajes, interactuar con los contribuyentes, y recibir recomendaciones o críticas.
Proceso de las declaraciones	Las administraciones tributarias pueden ofrecer un abanico de canales de presentación de declaraciones a los contribuyentes: 1) entrega de declaraciones en papel por correo postal o en persona en las agencias tributarias, 2) presentación en línea subiendo un archivo estructurado, 3) presentación en línea completando un formulario de declaración en: a) la Web, o b) formularios móviles.
Gestión de pagos y cuenta corriente	Se puede contar con las plataformas web de entidades recaudadoras, pagos con tarjetas de crédito a través de la web, y pagos en la oficina virtual de las administraciones tributarias. Como también actualmente se pueden utilizar billeteras virtuales y aplicativos de celulares para tal fin.
Control tributario/auditoría	La tecnología de la información es la base para extraer conocimiento útil de esta información del contribuyente. El uso de la tecnología de la información ofrece infinitas oportunidades y debe servir de soporte para el contribuyente y la administración. Constituye un elemento esencial para la simplificación de los procesos, para mejorar la agilidad y la calidad de la información. Las tecnologías digitales modernas, como el análisis de datos y la inteligencia artificial tendrán un papel cada vez más central en los procesos de inspección. La información que se obtiene de las redes sociales es una fuente novedosa de conocimiento que ofrece gran potencial, y que algunas administraciones tributarias han incluido.
Cobranza ejecutiva	Las mejores prácticas tecnológicas que pueden asociarse con un proceso de cobro exitoso tienen que ver con desarrollos de TIC orientados a la prevención de moras mediante medidas preventivas, por ejemplo, el envío de mensajes recordatorios antes de los vencimientos de pago de un impuesto o una facilidad de pago, o inmediatamente luego de un pago atrasado o no ingresado. La técnica nudge, apunta, mediante cartas o mensajes confeccionados especialmente para grupos o clases de contribuyentes específicos, a convencerlos de pagar sus deudas al tesoro. Las herramientas de flujo de trabajo se utilizan para registrar y monitorear los casos de cobro y para ejecutar acciones masivas en forma automática. Estas herramientas se complementan con el uso de la firma electrónica: permiten llevar un archivo virtual que puede gozar de procesamiento de declaraciones, pagos y devoluciones total legalidad y así eliminar el uso de archivos físicos que generan una carga administrativa para las autoridades.
Fuente: Elaboración propia a partir de (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT., 2020)	

En otra línea, una de las miradas que se debería hacer y tener en cuenta a la hora de planificar una gestión fiscal y principalmente al momento de implementar una política tributaria, es este nuevo paradigma que incorpora la reforma constitucional del año 1.994 a nuestra vida. Nos estamos refiriendo a la tutela y protección de los derechos humanos.

En un primer momento nos preguntaríamos cual sería la relación o como se vinculan la tutela y protección de los derechos humanos con la gestión y la política tributaria de un gobierno local.

Muchas veces y en la gran mayoría de los casos se piensa que las políticas fiscales, tributarias, y los derechos humanos son cuestiones totalmente ajenas y dispares, pero lejos estamos de ello y deberíamos comenzar a desterrar ese pensamiento; ya que a partir del año '94 se produce como expresa Sagües (1998) la constitucionalización de los tratados sobre derechos humanos.

La incorporación de estos tratados internacionales de derechos humanos en nuestra Constitución Nacional, trajo como consecuencia un cambio de paradigma en el mundo jurídico, político y económico. Ejemplo de ello podemos mencionar al dictado del nuevo código civil y comercial, marco en el cual Aida Kemelmarjer de Carlucci (20216) expresa que

“... en nuestro anteproyecto, en cambio, tomamos muy en cuenta los tratados en general, en particular los de derechos humanos, y los derechos reconocidos en todo el bloque de constitucionalidad. En este aspecto innova profundamente al receptar la constitucionalización del derecho privado, y establece una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado, ampliamente reclamada por la mayoría de la doctrina jurídica argentina. Esta decisión se ve claramente en casi todos los campos: la protección de la persona humana a través de los derechos fundamentales, los derechos de incidencia colectiva, la tutela del niño, de las personas con capacidades diferentes, de la mujer, de los consumidores, de los bienes ambientales y muchos otros aspectos. Puede afirmarse que existe una reconstrucción de la coherencia del sistema de derechos humanos con el derecho privado...”

En este sentido puede afirmarse que la incorporación de este nuevo paradigma ha modificado varios aspectos de nuestra sociedad, o como sostiene (Pedro Nikken, 2000) el tema de los derechos humanos domina progresivamente la relación de la persona con el poder en todos los confines de la tierra. Su reconocimiento y protección universal representa una revalorización ética y jurídica del ser humano como poblador del planeta más que como poblador del estado, o cómo surge de la recomendación N° 3 de Corte Interamericana de Derechos Humanos el deber de respetar los derechos humanos comprende la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal, es decir, requiere que cualquier órgano o funcionario del estado o de una institución de carácter público se abstenga de violar los derechos humanos.

Es así que los regímenes políticos, económicos, sociales y culturales, no quedaron al margen de las influencias e incidencias de éste nuevo paradigma que representan los derechos humanos y la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos en nuestra Constitución Nacional, luego de su reforma en el año 1.994. Por lo que resulta relevante pensar en una gestión e implementación de políticas tributarias con perspectiva en la tutela y protección de los derechos humanos, fomentando las actividades económicas y tributarias.

En este escenario es que nos encontramos con un plexo normativo constituido por los diversos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la C.N.) que tiende a dar una protección a la dignidad de las personas humanas frente al estado, ya que éste detenta un poder público que debe ejercerse al servicio del ser humano, por lo que no puede emplearse lícitamente para ofender atributos de la persona. (Nikken, 2010)

Teniendo presente que una faceta de este poder público se representa en el poder tributario, resultando ello ser de vital importancia para la subsistencia de un estado, debido a que ella sirve para dar vida a la hacienda, pues la ponen en acción, movilizandole la riqueza y aplicándola a la satisfacción de ciertas necesidades, con la finalidad específica de satisfacer las necesidades colectivas. (Atchabahian, 1999)

Aquí es donde debemos poner en el centro la relación de los derechos humanos con las políticas fiscales y tributarias, ya que mediante la movilización de los recursos financieros se puede garantizar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales siendo esencial para avanzar progresivamente en la

erradicación de la pobreza y la desigualdad. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2015)

Pero muchas veces ese carácter coercitivo de los tributos tiene una connotación negativa, ya que el pago del mismo suele ser atribuido al temor que el contribuyente experimente ante el riesgo de ser atrapado y castigado por el estado.(Estévez & Esper, 2009) Ello sumado a la complejidad del sistema tributario argentino debido a su forma estado federal conlleva diversas problemáticas, como ser el aumento excesivo de la presión fiscal, la doble o múltiple imposición de impuesto, o la creación impuestos o de regímenes de exenciones fiscales, violatorios a la capacidad contributiva del contribuyente y a los principios constitucionales reconocidos como el de no confiscatoriedad, generalidad, igualdad fiscal, equidad, etc.

Esto tiene un alto impacto a nivel político, económico y social, que repercute fuertemente en los gobiernos locales, y que se suele agravar con estas cuestiones, por lo que desaprovecha muchas veces el potencial de la política fiscal para lograr una redistribución equitativa de la riqueza, el goce de los derechos y la erradicación de la pobreza. Incluso algunos adoptan medidas (como la creación de tributos de dudosa constitucionalidad o con alícuotas confiscatorios) que empeoran la situación de las personas más pobres. Mientras que en los países más ricos del mundo las herramientas fiscales reducen la brecha de los ingresos en los ingresos en un 36%, en los países latinoamericanos solo se reduce en un 6%. (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018)

En este escenario es que resulta necesario e imprescindible dar lugar a la implementación de políticas tributarias que tienda fomentar y consolidar el avance de los de los derechos humanos, pero no solo en los aspectos políticos, sociales y culturales, sino también en su sentido económico y tributario.

Pero abordar la noción de los derechos humanos en relación a la política tributaria no es tarea fácil, pero si imprescindible ante una sociedad caracterizada por la desigualdad, ya que los principios éticos y políticos de los derechos humanos y la calidad de vida democrática permiten una sólida relación entre el Estado de derecho y los derechos humanos. Pero la política fiscal como política pública, vertiente recaudatoria y de gasto público, debe ceñirse a los principios y obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos (Vasquez, 2020), y como tal está sujeta a las

obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos humanos al igual que otras actuaciones administrativas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2015). Pero abordar la implementación desde una mirada de derechos humanos, permitiría a una gestión llevar adelante diversas medidas que tiendan a combatir con los diferentes problemas estructurales, ya sea desde la esfera del gobierno local.

Medidas a tomarse para favorecer esta situación pueden ser: 1) la revisión de los beneficios tributarios (ya sea exención de tributos o condonación de deudas fiscales, sean por una ley u ordenanza, o un acto administrativo), 2) fortalecer a las autoridades tributaras para combatir la evasión impositiva en todos los niveles de gobiernos, 3) aprovechar los tributos sobre la propiedad inmueble³⁴; 4) aumentar otras formas de contribuciones tributarias de los rendimientos del capital, y; 5) implementar contribuciones tributarias que permitan sostener a la protección del medio ambiente, etc. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018)

En ese marco también la Comisión Interamericana (2016) propone la combinación de reformas tributarias que graven la renta y la riqueza a través de impuestos progresivos, la implementación de tributos que desalienten las prácticas especulativas de los mercados, la derogación de privilegios tributarios innecesarios, implementación de estrategias efectivas de combate a la evasión y la elusión, así como un mejor diseño y control del gasto público, que podrían generar recursos suficientes para erradicar la pobreza, contribuir al cumplimiento de otros objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y superar los déficits históricos en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). De esta forma se movilizarían los recursos financieros hasta el máximo de los recursos disponibles, y se administraría de manera eficiente para “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” de su población, según lo disponen las normas de derechos humanos.

³⁴ Ejemplo de ello es la ley de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires (LAJH-N° 14.449) que establece un aumento del 50% en el cobro del impuesto inmobiliario sobre aquellos inmuebles que, a pesar de estar localizados en una zona urbana, se encuentran ociosos. Esta obligación cumple un doble rol: recaudatorio, y de disciplinamiento del mercado inmobiliario. En cuanto al primero, supone un aumento de los fondos disponibles para obras de mejoramiento de barrios informales, en tanto la ley destina dichos recursos a un fondo fiduciario con ese fin específico. En relación al segundo, dicho impuesto desincentiva la existencia de baldíos en las zonas urbanas, que suponen una disminución de la oferta de suelo en el mercado y, por lo tanto, un aumento artificial de su precio... el cobro diferencial del impuesto inmobiliario sobre los terrenos baldíos supone, por un lado, mayores recursos para cumplir con los derechos de quienes habitan en barrios precarios y, al mismo tiempo, la implementación de una política urbana para incentivar a la construcción de una ciudad más compactada y, por lo tanto, más accesibles e igualitaria. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2015).

CONCLUSIONES

El tributo como política pública, es una crítica a la tradicional concepción que se tiene del sistema impositivo y que producto de las distintas crisis económicas ha ido arraigándose muchas veces de forma negativa en las sociedades.

¿Cuántas no se escuchó a algún amigo, familiar o colega hablar en forma despectiva y negativa cuando se toca el tema del pago de los impuestos, y aún más a nivel municipal? En un país tan volátil e inestable económicamente, muchas veces la presión fiscal lleva a que la mayoría tienda a buscar formas de no pagar sus impuestos, o pagar lo menos posible.

Muchos autores han sostenido a lo largo del tiempo que los tributos traen, desde épocas feudales, una connotación de detracción, despojo coercitivo de la riqueza de una persona a favor de la corona. Concepto que, si bien ha ido modificándose, hoy aun intrínsecamente se tiene instaurado en el pensamiento de la sociedad, que, a pesar de los grandes cambios y transformaciones, sigue aún vigente esta percepción.

Con el advenimiento del Estado moderno, esta situación no se ha modificado, sino que solo formalizó y comenzó a legalizarse el concepto de tributo, a los efectos justamente de que cada habitante contribuya al sostenimiento del mismo y a solventar los gastos destinados al bienestar general.

A esta concepción negativa generalizada en la sociedad, el impacto no positivo, se potencia cuando nos referimos a la situación particular de la Argentina, y sobre todo en países donde se adoptaron el sistema federal. La Argentina, por ejemplo, debemos tener presente que vamos a estar ante una realidad compleja, en todos sus aspectos, a causa justamente de la coexistencia de distintos niveles de gobiernos. La articulación entre estos distintos niveles de gobiernos debe ser realizada por la norma suprema de un estado, es decir, por medio de la constitución nacional se deben establecer en forma clara, precisa y concreta los límites de las funciones y competencias de cada uno de los niveles de estados, sin omitir, ni dejar de lado a ninguno de ellos.

Nuestra constitución nacional, como hemos visto, si bien, en lo que respecta a las competencias tributarias, se encuentran bien delimitadas, pero solo tiene en cuenta a dos de los tres niveles de gobiernos. Solo las competencias tributarias del gobierno central y de los gobiernos provinciales (incluyéndose la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) está bien delimitadas, y de forma indirecta regula el poder tributario de los gobiernos locales (el último nivel de gobierno).

Se lee en forma clara en nuestra constitución, en relación a las atribuciones tributarias de los municipios, que cada provincia dictará para sí una Constitución que asegure su administración de justicia, su régimen municipal³⁵, por lo que cada provincia dicta su propia constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero³⁶.

Se delega así a cada gobierno provincial, la regulación de las administraciones locales, sus funciones económicas y financiera, incluyéndose allí a las competencias tributarias de los municipios. A ello se debe adicionar además que contamos con todo un universo de principios tributarios y de leyes nacionales, que limitan aún más dichas atribuciones.

A estas limitaciones ya establecidas, deben también agregarse las restricciones que se imponen por medio de los distintos pactos y consensos fiscales y la misma jurisprudencia al resolver las contingencias ocasionadas.

En definitiva, se cuenta con un sistema jurídico y tributario que limita y restringe las atribuciones impositivas de los municipios, ya que estos solo pueden dictar tasas y contribuciones. Por lo que, en los hechos, los contribuyentes deben prestar mucha atención al momento en que las comunas crean sus tributos ya que suelen darse casos que exista una doble imposición tributaria, bastamente explicado por la doctrina.

A ello se debe recordar que, en la argentina y los gobiernos provinciales, rige el sistema de coparticipación de ingresos públicos (que tiene una deuda pendiente desde año 1966), por medio del cual se redistribuyen los ingresos públicos tributarios en base a parámetros objetivos prestablecidos por las normativas ya dependiente.

Este escenario lleva a un alto grado de dependencia de los gobiernos locales a los recursos coparticipable, en la ciudad de Formosa, hemos visto que esta dependencia es bastante alta, ya que en promedio la mitad (y a veces más de la mitad) de los recursos con los que cuenta el municipio provienen de la coparticipación.

Esto quiere decir que gran parte de los gastos que lleva delante el municipio, son financiados por los recursos coparticipables, no siendo por lo tanto el tributo la fuente principal de financiamiento de la administración local.

Esta situación en la que se encuentran los gobiernos locales se debe justamente a la complejidad del sistema tributario en el que nos encontramos inmerso, y a la falta de regulación precisa y concreta desde nuestra carta magna. Por lo que se ha

³⁵ Artículo 5 de la Constitución Nacional Argentina

³⁶ Artículo 123 de la Constitución Nacional Argentina

ido delineando los límites de las competencias y así las fuentes de los recursos tributarios de los municipios por medio de consensos y pactos fiscales, y la misma jurisprudencia.

Además, hay que tener presente el tipo de relación que tienen los gobiernos municipales con el vecino, es decir, estamos hablando de una relación directa y con mayor inmediatez, en relación a los gobiernos provinciales y con más aún con el gobierno nacional.

Resulta más recurrente que ante las problemáticas diarias de una comunidad (como ser ante emergencias hídricas, periodos de sequías, seguridad, limpiezas, pavimentación, estacionamiento, asistencia ante temporales imprevistos, entre otras tantas) se busca en forma frecuente el auxilio de los funcionarios comunales primeramente y luego a los funcionarios provinciales, cuando la misma excede a la capacidad del municipio.

Por esto resulta necesario fortalecer las arcas de los municipios, a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para incluir en su agenda pública, las distintas situaciones extraordinarias y de emergencias que suelen suscitarse y al mismo tiempo implementar las políticas públicas correspondientes.

Es decir, dotar a los municipios con facultades tributarias bien delimitadas, y al mismo tiempo, generando una cultura tributaria a nivel local, permitiría sostener los gastos necesarios y, por otro lado, se reduciría la dependencia a los recursos coparticipables.

Esto debería comenzarse por la repartición, dirección u organismo que detente de las competencias tributarias del municipio, y teniendo siempre en mira que la finalidad primordial, no debe ser el recaudar a costa de los contribuyentes y vecinos, sino la de recaudar en base a los servicios prestados y que se aspiran a prestar, incluyendo y haciendo participar a los destinatarios de los mismos, es decir, los vecinos y contribuyentes de la ciudad.

Esto lleva a analizar la realidad de la administración tributaria local de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa (Dirección de la Agencia de Recaudación), bajo este contexto detallado anteriormente.

Es así que la administración tributaria local, tiene como uno de los primeros puntos a considerar para llevar adelante su cometido, debe ser su propia organización interna y a las relaciones con el personal y los contribuyentes, teniendo presente que

como enseña Góngora, no existe un tipo ideal de cultura y que los cambios que se produzcan deben ser realizados en función del diagnóstico realizado y el tipo de cultura que se quiera instaurar en función del contexto del trabajo, siendo por lo tanto uno de los mayores desafíos que puede tener quien se encuentre a cargo de la administración tributaria local, ya que las relaciones sociales y económicas son frágiles y complejas y cambiantes también.

Con el desarrollo de esta producción académica, queda demostrado la alta dependencia que tienen los municipios de Formosa, y la Ciudad de Formosa, respecto de los recursos coparticipables. Justamente una planificación donde se tenga presenten todas estas barreras, límites y restricciones con las que cuenta el municipio de Formosa, permitiría aumentar sus índices de recaudación de los recursos propios y genuinos.

No se trata solo aprobar ordenanzas impositivas donde se crean tributos municipales o se imponen beneficios fiscales, sino que ello debe ir acompañado con una planificación respecto de la realidad de la ciudad y principalmente teniendo en consideración la real situación de la administración tributaria. Es decir, al momento de tratarse en el órgano deliberativo, la creación de una tasa o contribución debiera analizarse también cuál es la capacidad de la administración tributaria. La capacidad de la administración tributaria estaría vinculada con su organización interna, infraestructura, los recursos humanos, informáticos y económico, porque por más que se sancione y apruebe una tasa o contribución que esté acorde a nuestro complejo sistema tributario, no tendría impacto favorable, si no es acompañado y articulado con la administración tributaria, solo se tendrían letras sin niveles de recaudación.

Como se puede observar en la particular situación de la Municipalidad de Formosa, vamos a ver que jurídicamente se cuenta con un cuerpo normativo uniforme y coherente con las actividades económicas, sociales y culturales de nuestra realidad, pero si se contrasta con el aspecto organizativo de la administración tributaria, se observa claramente la falta de coordinación y acompañamiento que existe debido a que con el solo hecho de observar el organigrama se puede visualizar la incoherencia que existe entre los impuestos, tasas y contribuciones a recaudar y las áreas administrativas e internas con las que cuenta el organismo fiscal. Esto lleva a tener que recurrir al informalismo y generando en el personal una incertidumbre respecto de su rol y sus funciones, y al mismo tiempo el organismo fiscal tampoco puede atribuir en forma cierta y clara responsabilidad alguna. Se genera esto debido al apremio que tiene la

administración tributaria para implementar y llevar adelante la recaudación de los tributos municipales sancionados.

Los mismos resultados obtenidos en el trabajo de campo nos permite afirmar esto, ya que, por ejemplo, el 69% del personal lleva adelante sus funciones dentro de la administración tributaria local adaptándose a las necesidades del organismo, sin que exista una normativa que regulen sus funciones; o cuando gran parte del personal (miembros de la administración tributaria) decide no formular opinión o contribuir con alguna alternativa para mejorar el rendimiento del organismo fiscal.

Esto trae como consecuencia la exigencia que existe respecto de la capacitación y educación, la necesidad de generar una cultura tributaria en la ciudad, que se puede lograr por medio de un trabajo articulado entre los distintos actores y organismos involucrados (legislativos y administrativos), en la optimización y eficiencia en la prestación de los servicios, aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación, generar una mayor transparencia en la información fiscal, disminuir las exenciones y demás beneficios fiscales, implementar regímenes especiales de pagos, mejorar la gestión de cobranza, realizar mayor control en las actividades de los empleados, mejorar la infraestructura, elaborar un organigrama, manual de misiones y funciones, llevar adelante trabajo coordinado con las demás dependencia del ejecutivo municipal, aplicar multas más severas, informar a los contribuyentes el destino de los pagos realizados, informar y enviar los detalles de deudas a los contribuyentes, realizar el seguimiento de las intimaciones generadas, realizar intimaciones a grandes contribuyentes.

De esta forma, luego el desarrollo y el trabajo realizado, se puede afirmar que los gobiernos locales, más precisamente la municipalidad de la ciudad de Formosa, frente a un escenario donde sus facultades fiscales se encuentran altamente restringidas y delimitadas por los órdenes de gobiernos superiores, una solución para aumentar sus niveles de recaudación de recursos propios, giraría en torno a la elaboración de políticas fiscales, pero no en forma aisladas, sino más bien en el marco de una planificación estratégica, contemplando todas las debilidades de su administración en general y tributaria.

Esto permitiría al municipio depender en menor grado de los recursos coparticipables, y con ellos lograr una mayor autonomía en el ejercicio de sus funciones, pero no será posible, si no se elabora una planificación a largo plazo, y no

solo en miras de recaudar a fin de solventar los gastos de una determinada gestión de gobierno o por el lapso que ésta dure.

Sino que debe darse lugar al involucramiento de su población, no solo para hacerlos sentir partícipes de la gestión, sino principalmente, para que ellos puedan ser testigos de las amplias necesidades que debe satisfacer la comuna y los escasos recursos con los que cuenta. Hacerlos partícipes es una de las formas de generar una conciencia y cultura tributaria a nivel local que permitirá fortalecer tanto los vínculos como el sentimiento de pertenencia y esto traerá como consecuencia un incremento en la participación voluntaria del pago de los tributos.

Por estas razones, si se piensa en los tributos (municipales) como una política pública, vamos a estar poniendo en la agenda pública (independientemente de las gestiones de gobierno y color político) un tema resulta de vital importancia para el sostenimiento del estado municipal, y de gran aporte para los vecinos ya que le permitirá un involucramiento al mantenimiento de la ciudad y ser testigos de las prestaciones de servicios que se brindan.

Pero esto no será posible si no existe antes un fortalecimiento en las políticas públicas (económicas, fiscales y tributarias), y en la organización interna, ya que no solo se debe prestar atención en su administración tributaria, el cual debería ser el principal a observar, sino también a las demás reparticiones a los fines de colaboración directa e inmediata, ya que las restricciones de nuestro ordenamiento jurídico exige para el cobro de los tributos municipales, una prestación de servicios, que son brindados justamente por todos estos otros organismo.

Bibliografía

- "Campomar de Echeverría, Rosa c/ Dir. Gral. Imp. Réditos", 218:596 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 30 de Noviembre de 1950).
- Abal Medina, J. M. (2012). Capítulo 1. El Estado. En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (págs. 27-59). Buenos Aires: Ariel.
- Agosto, W. (2017). *El ABC del sistema tributario argentino*. Buenos Aires: Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 188 CIPPEC.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (1995). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas* (págs. 15-73). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Librero-Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alberdi, J. B. (1914). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Altavilla, C. (2015). Asignación de competencias y atribuciones de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcances y límites del poder tributario municipal. En A. M. Hernandez, *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino* (págs. 413-444). Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Altavilla, C. (2019). El sistema Tributario Argentino. Breve consideración sobre su evolución y situación actual. *Revista de la Facultad. Universidad de Córdoba*, 171-200.
- Argonz, I. (2014). *La gestión tributaria municipal*. Córdoba: Universidad Torcuato Di Tella.
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES/CEPAL.
- Arraiza, E. (2019). *MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

- Atchabahian, A. (1999). *Régimen Jurídico de la gestión y del control de la hacienda pública*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Balbo, E. H. (2008). La coparticipación de Impuestos en el ámbito municipal. ¿Cuestión de especialistas? *La Revista del Instituto (AFIP)*, 170-182.
- Barrera Buteler, G. (1996). *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Benvenuti, J. M. (2007). *Federalismo Fiscal*. Santa Fe: Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal N° 9.
- Binetti, E. G. (2006). Los tributos municipales frente al federalismo en la provincia de Santa Fe. Reforma del Estado y tendencias actuales del sector público en la materia. El caso de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal (07)*, 161-167.
- Bolivar, M. Á. (2012). *Finanzas Pública y Control*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti-Librería.
- Bonacina, M. S. (2006). *Potestar Tributaria Municipal*. Córdoba: Errepar.
- Bonet, J. (2009). *¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en Mexico. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 189-229.
- Cao, H., Blutman, G., Estevez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación Provincia y Municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Casar, A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México. Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera.
- Castro Solano, A., Lupano Perugini, M. L., Benatuil, D., & Nader, M. (2006). *Teoría y Evaluación del Liderazgo*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Catalá, P. I. (1998). Administración Pública y Desarrollo en America Latina. Un enfoque Neoinstitucionalista. *Revista de la Comisión Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD)*.

- Celeiro, E. C. (2016). *Principios Constitucionales en Materai Tributaria*. Buenos Aires: Errepar.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (11 de Mayo de 2018). *CELS*. Recuperado el 17 de Julio de 2020, de CELS: <https://www.cels.org.ar/web/2018/05/audiencia-cidh-las-politicas-fiscales-regresivas-violan-los-derechos-economicos-y-sociales/>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. (2020). *Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá. Panamá.: Fundación Bill & Melinda Gates. ISBN: 978-9962-722-08-3.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. (2020). *Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá. Panamá.: Fundación Bill & Melinda Gates. ISBN: 978-9962-722-08-3.
- Centro Internamericano de Administraciones Tributarias-CIAT. (2020). *Las TIC como herramienta estratégica para potenciar la eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Panamá: Fundación Bil & Melinda Gates. ISBN 978-9962-722-08-3.
- Cetrángolo, O., & Jimenez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, 5-56.
- Comisión Económica para America Latina y el Caribe-CEPAL. (24 de 02 de 2021). *Comisión Económica para America Latina y el Caribe-CEPAL*. Recuperado el 24 de 02 de 2021, de Comisión Económica para America Latina y el Caribe-CEPAL: <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas Movilizar los recursos para garantizar los derechos*. Washington D.C.: 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Tiempos de Austeridad*. Washington, D.C: 157° periodo de sesiones Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. República Dominicana: 168° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, XLVIII (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 11 de Septiembre de 2012).
- Esteso, R., & Cao, R. (2001). "Cambios en las Administraciones Públicas". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 1, N°1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral*, 59-86.
- Estévez, A., & Esper, S. (2009). Ciudadanía fiscal y nuevas formas de relación entre contribuyente y administración tributaria. *SaberEs. Volumen 1*, 63-74.
- Fayt, C. (1962). *Derecho Político*. Buenos Aires : Abeledo-Perrot.
- Fayt, C. S. (2008). *Derecho Político*. Buenos Aires: Inalterada.
- Feinstein, O. (2007). EVALUACIÓN PRAGMÁTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Boletín Económico ICE*, 19-31.
- Felcman, I. L. (2012). NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del "big bang" paradigmático. *APORTES PARA EL DEBATE*, 87-98.
- Felcman, I. L. (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático*. Buenos Aires: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas- Universidad de Buenos Aires.
- Felcman, I. L. (2017). *Nuevos Modelos de Gestión Pública, Tecnología de Gestión, Cultura Organizacional y Liderazgo despues del Big Bang Paradigmático*. Buenos Aires: Errepar.
- Felcman, I., & Blutman, G. (2018). La planificación Estratégica Participativa: Conceptos e Instrumentos para nuevos modelos de Gestión Pública. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas Vol. 7*, 415-447.
- Fenochietto, R. (2006). *Economía del Sector Público. Analisis Integral de las Finanzas Públicas y sus efectos*. Buenos Aires: La Ley.
- Garat, P. M. (2021). EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL EN LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL ARGENTINA. En T. Hutchinson, & H. Rosatti, *Revista de Derecho Público-2018-1* (págs. 43-104). Santa Fé: Rubinzal Culzoni.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión para resultados en el desarrollo*. Banco Interamericano para el Desarrollo (BID).
- Giuliani Fonrouge, C. M. (2011). *Derecho Financiero. Tomo I*. Buenos Aires: La ley.

- Goleman, D. (2005). Liderazgo Eficaz. Seis estilos de liderazgo. *Harvard Business Review*, 3-13.
- Góngora, N. (2003). *Introducción a la Cultura Organizacional*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones-Maestría en Gestión Pública.
- Góngora, N., Larrivey, M. F., & Reija, L. S. (2015). *El temor y estrés en la cultura organizacional*. Misiones: II Congreso Latinoamericano de Administración y V Encuentro internacional de Administración de la Región Jesuitico Guarani.
- Guerrero Amparán, J. P. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*. Vol. IV, núm. 1, 47-115.
- Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 333-351.
- Hernandez, A. M., Rezk, E., & Capello, M. (2015). *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Herrera, S. (2018). Aportes de Economía Pública al análisis de la propuesta de instalación de una central de energía nucleoelectrica de potencia, en la costa este de la Provincia de Río Negro. *SciELO, Rev. Pilquen*. secc. cienc. soc. vol.21 no.2 Viedma jun. 2018.
- Hevia, A. E. (2003). Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. *CEPAL-Serie Gestión Pública N° 29*, 5-47.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (31 de Mayo de 2016). Entrevista con Aida Kemelmajer de Carlucci sobre el nuevo Código Civil y Comercial de la República Argentina. Entre la tradición y la innovación del derecho codificado. (L. S., Entrevistador)
- Liberman Taratuta, A. M. (2018). El federalismo argentino y la falacia de la división vertical del poder con perspectiva de desarrollo sostenible. *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-21). Guadalajara, México: ACADEMIA.EDU.
- López López Luis y otros c/ Provincia de Santiago del Estero s/ eximisión de inversores, I.p.-T-L-A-pag. 704 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 15 de Octubre de 1991).
- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En T. R. LÓPEZ, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (págs. 69-88). Buenos Aires: Prometeo.

- López, A. (2007). *Desarrollo institucional y reforma del Estado : indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público*. Buenos Aires: INAP.
- Maceda Garzón, J. (2019). *Gestión Pública Provincial y Municipal. Coordinación Financiera*. Formosa: Universidad Nacional de Misiones.
- Manes, M. (27 de Julio de 2022). *Ministerio de Economía de la Nación Argentina*. Obtenido de Ministerio de Economía de la Nación Argentina: <https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios.html>
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experimentales. *Proyecto de Modernización del Estado*, 13-45.
- Martínez, L. A. (2021). EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL DE SALTA. En T. Hutchinson, *Revista de Derecho Público. Derecho Municipal* (pág. 247/257). Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- Mendoza, G. E. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. México: Proyecto: Un enfoque institucionalista de la educación superior en México.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Políticas Públicas*. París: Themis.
- MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). *ANUARIO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA CABA 2016*. Buenos Aires: MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA.
- Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina. (2018). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012-2017)*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal de la Nación.
- Monsiváis Carrillo, A., & del Río Martínez, A. (2013). El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos. *Espiral (Guadalaj.) vol.20 no.58*, 37-66.
- Muller, P. (2002). *Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud, 1911:55-109 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina Junio de 1911).
- Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe, 1991:55,107,108 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 04 de Junio de 1991).
- Natera Peral, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *GAPP num 33-34*, 53-65.

- Nikken, P. (2000). Concepto de Derechos Humanos . *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 15-27.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)*, 55-140.
- Nino, C. S. (2014). *Un país al margen de la Ley*. Buenos Aires: Ariel.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism* . New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *Revista de Reflexión y Analisis Poítico* , 11-56.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Estatales en America Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES)*, 1-28.
- Oyervide Tello, F. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal. *Revista Retos*, 95-104.
- Peluso, S. (1.994). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Bonum.
- Piana, R. S. (2020). Los fondos con asignación específica. Incidencia en los municipio de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Iberoamericana de estudios municipales* (22), 63-91.
- Pont Vidal, J. (2016). *Modelos innovadores de administración y gestión pública: Haci la emergencia de nuevos paradigmas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Desarrollo*. New York: PNUD.
- Provincia de Neuquén c/ Estado Nacional (MEI —Secretaría de Transporte— CNRT), 326:75 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 06 de Marzo de 2003).
- Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional s/ acción delcarativa de inconstitucionalidad, 338:1389 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 24 de Noviembre de 2015).
- Resico, M. F. (2015). Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revision temática de la literatura. *Revista Cultura Económica,XXXIII, N° 90*, 60-75.
- Rivademar, Ángela D. Martinez Galván c/ Municipalidad de Rosario, 1989:55-108 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 21 de Marzo de 1989).

- Rodríguez, M. J. (2021). LA INHERENCIA DE LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL. ALCANCE Y FUENTES EFECTIVAS DISPONIBLES POR LOS MUNICIPIOS. En T. Hutchinson, *Revista de Derecho Público. Derecho Municipal* (págs. 81-116). Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- Rosa Campomar de Echevarria v. Dirección General de Impuesto a los Réditos, 218:596 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 30 de Noviembre de 1950).
- Ruíz Vásquez, J. (2017). La cultura Tributaria y la Gestión Municipal. *Facultad de Ciencias Contables- UNMSM*, 49-60.
- Saavedra Sandoval, R., & Delgado Bardales, J. M. (2020). La recaudación tributaria municipal 2020. *Ciencia Latina Revista Multidisciplinar*, 720-737.
- Sagues, N. P. (1998). La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacionales e internacionales. *XVI Curso Interdisciplinario Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sanchís Muños, G. (2015). Neopatrimonialismo y función pública. *Revista Cultura Económica Año XXXIII N° 90*, 8-29.
- Schuttenberg, M. (2006). *Modelos de implementación, racionalidades en juego y resignificaciones producidas. Conflicto y negociación en un plan social*. La Plata - Argentina: Universidad Nacional de La Plata- CONICET .
- Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación. (2013). Fortalecimiento de la Gestión. *Ministerio del Interior y Transporte de la Nación*, 1-.
- Subirats, J. (1992). *ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Políticas Públicas, vol. IV, num. I*, 5-23.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz N° 74*, 16-34.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernaza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 16-34.
- Subsecretaría de Comunicación Social. (25 de Marzo de 2019). *Gobierno de Formosa*. Recuperado el 09 de Marzo de 2021, de Gobierno de Formosa: https://formosa.gob.ar/noticia/7320/39/mesiteros_presentaron_propuesta
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza Editorial S.A.

- Tarsitano, A. (2005). El principio de capacidad contributiva. Un enfoque dogmático. En P. Pistone, & H. T. Torres, *Estudios de derecho tributario constitucional e internacional* (págs. 407-423). Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L.
- Ternavasio, M. (1991). *Municipio y Política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920*. Buenos Aires: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional, 1991:55 (Corte Suprema de la Nación Argentina 06 de Junio de 1991).
- Universidad Nacional de General Sarmiento. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Vargas Arévalo, C. (2007). ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 127-136.
- Vasquez, N. (05 de Enero de 2020). *La Estrella de Panamá*. Recuperado el 17 de Julio de 2020, de La Estrella de Panamá: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200104/derechos-humanos-politica-fiscal>
- Vilas , C. (2011). *Política y Políticas Públicas e América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. Obtenido de CMVILAS.COM.
- Villagómez, F. A. (2014). EL ENFOQUE DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA POLÍTICA FISCAL: CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO METODOLÓGICO PARA APLICARSE EN MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS DE CENTROAMÉRICA. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 3-68.
- Villegas, H. B. (2016). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Astrea.
- Villegas, H. B. (2016). *Curso de Finanzas, Derechos Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Astrea.
- Winckelmann, J. (2004). CONCEPTOS SOCIOLÓGICOS FUNDAMENTALES. En M. Weber, *ECONOMÍA Y SOCIEDAD. Esbozo de sociología comprensiva* (págs. 5-45). México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
- Zuccherino, R. M. (2021). LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL TRIBUTARIA. En T. Hutchinson, *Revista de Derecho Público. Derecho Municipal* (págs. 51-60). Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

- "Campomar de Echeverría, Rosa c/ Dir. Gral. Imp. Réditos", 218:596 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 30 de Noviembre de 1950).
- Abal Medina, J. M. (2012). Capítulo 1. El Estado. En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (págs. 27-59). Buenos Aires: Ariel.
- Agosto, W. (2017). *El ABC del sistema tributario argentino*. Buenos Aires: Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 188 CIPPEC.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (1995). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas* (págs. 15-73). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Librero-Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alberdi, J. B. (1914). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Altavilla, C. (2015). Asignación de competencias y atribuciones de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcances y límites del poder tributario municipal. En A. M. Hernandez, *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino* (págs. 413-444). Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Altavilla, C. (2019). El sistema Tributario Argentino. Breve consideración sobre su evolución y situación actual. *Revista de la Facultad. Universidad de Córdoba*, 171-200.
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES/CEPAL.
- Atchabahian, A. (1999). *Régimen Jurídico de la gestión y del control de la hacienda pública*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Barrera Buteler, G. (1996). *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Benvenuti, J. M. (2007). *Federalismo Fiscal*. Santa Fe: Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal N° 9.

- Bolivar, M. Á. (2012). *Finanzas Pública y Control*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti-Librería.
- Bonacina, M. S. (2006). *Potestar Tributaria Municipal*. Córdoba: Errepar.
- Bonet, J. (2009). *¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en Mexico. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 189-229.
- Cao, H., Blutman, G., Estevez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación Provincia y Municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Casar, A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México. Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera.
- Castro Solano, A., Lupano Perugini, M. L., Benatuil, D., & Nader, M. (2006). *Teoría y Evaluación del Liderazgo*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Catalá, P. I. (1998). Administración Pública y Desarrollo en America Latina. Un enfoque Neoinstitucionalista. *Revista de la Comisión Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD)*.
- Celeiro, E. C. (2016). *Principios Constitucionales en Materai Tributaria*. Buenos Aires: Errepar.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (11 de Mayo de 2018). CELS. Recuperado el 17 de Julio de 2020, de CELS: <https://www.cels.org.ar/web/2018/05/audiencia-cidh-las-politicas-fiscales-regresivas-violan-los-derechos-economicos-y-sociales/>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. (2020). *Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá. Panamá.: Fundación Bill & Melinda Gates. ISBN: 978-9962-722-08-3.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. (2020). *Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá. Panamá.: Fundación Bill & Melinda Gates. ISBN: 978-9962-722-08-3.

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT. (2020). *Las TIC como herramienta estratégica para potenciar la eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Panamá: Fundación Bil & Melinda Gates. ISBN 978-9962-722-08-3.
- Cetrángolo, O., & Jimenez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, 5-56.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (24 de 02 de 2021). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL*. Recuperado el 24 de 02 de 2021, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL: <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas Movilizar los recursos para garantizar los derechos*. Washington D.C.: 156° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Tiempos de Austeridad*. Washington, D.C: 157° período de sesiones Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. República Dominicana: 168° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, XLVIII (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 11 de Septiembre de 2012).
- Esteso, R., & Cao, R. (2001). "Cambios en las Administraciones Públicas". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 1, N°1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral*, 59-86.
- Estévez, A., & Esper, S. (2009). Ciudadanía fiscal y nuevas formas de relación entre contribuyente y administración tributaria. *SaberEs. Volumen 1*, 63-74.
- Fayt, C. (1962). *Derecho Político*. Buenos Aires : Abeledo-Perrot.
- Fayt, C. S. (2008). *Derecho Político*. Buenos Aires: Inalterada.
- Feinstein, O. (2007). EVALUACIÓN PRAGMÁTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Boletín Económico ICE*, 19-31.

- Felcman, I. L. (2012). NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del “big bang” paradigmático. *APORTES PARA EL DEBATE*, 87-98.
- Felcman, I. L. (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático*. Buenos Aires: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires.
- Felcman, I. L. (2017). *Nuevos Modelos de Gestión Pública, Tecnología de Gestión, Cultura Organizacional y Liderazgo después del Big Bang Paradigmático*. Buenos Aires: Errepar.
- Felcman, I., & Blutman, G. (2018). La planificación Estratégica Participativa: Conceptos e Instrumentos para nuevos modelos de Gestión Pública. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas Vol. 7*, 415-447.
- Fenochietto, R. (2006). *Economía del Sector Público. Analisis Integral de las Finanzas Públicas y sus efectos*. Buenos Aires: La Ley.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión para resultados en el desarrollo*. Banco Interamericano para el Desarrollo (BID).
- Giuliani Fonrouge, C. M. (2011). *Derecho Financiero. Tomo I*. Buenos Aires: La ley.
- Goleman, D. (2005). Liderazgo Eficaz. Seis estilos de liderazgo. *Harvard Bussiness Review*, 3-13.
- Góngora, N. (2003). *Introducción a la Cultura Organizacional*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones-Maestría en Gestión Publica.
- Góngora, N., Larrivey , M. F., & Reija, L. S. (2015). *El temor y estrés en la cultura organizacional*. Misiones: II Congreso Latinoamericano de Administración y V Encuentro internacional de Administración de la Región Jesuitico Guarani.
- Guerrero Amparán, J. P. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública. Vol. IV, núm. 1*, 47-115.
- Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 333-351.
- Hernandez, A. M., Rezk, E., & Capello, M. (2015). *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

- Herrera, S. (2018). Aportes de Economía Pública al análisis de la propuesta de instalación de una central de energía nucleoelectrica de potencia, en la costa este de la Provincia de Río Negro. *Scielo*, Rev. Pilquen. secc. cienc. soc. vol.21 no.2 Viedma jun. 2018.
- Hevia, A. E. (2003). Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. *CEPAL-Serie Gestión Pública N° 29*, 5-47.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (31 de Mayo de 2016). Entrevista con Aida Kemelmajer de Carlucci sobre el nuevo Código Civil y Comercial de la República Argentina. Entre la tradición y la innovación del derecho codificado. (L. S., Entrevistador)
- Liberman Taratuta, A. M. (2018). El federalismo argentino y la falacia de la división vertical del poder con perspectiva de desarrollo sostenible. *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-21). Guadalajara, México: ACADEMIA.EDU.
- López López Luis y otros c/ Provincia de Santiago del Estero s/ eximisión de inversores, I.p.-T-L-A-pag. 704 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 15 de Octubre de 1991).
- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En T. R. LÓPEZ, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (págs. 69-88). Buenos Aires: Prometeo.
- López, A. (2007). *Desarrollo institucional y reforma del Estado : indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público*. Buenos Aires: INAP.
- Maceda Garzón, J. (2019). Gestión Pública Provincial y Municipal. *Coordinación Financiera*. Formosa: Universidad Nacional de Misiones.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experimentales. *Proyecto de Modernización del Estado*, 13-45.
- Mendoza, G. E. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. México: Proyecto: Un enfoque institucionalista de la educación superior en México.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Políticas Públicas*. París: Themis.
- MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). *ANUARIO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA CABA 2016*. Buenos Aires: MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA.

- Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina. (2018). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012-2017)*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal de la Nación.
- Monsiváis Carrillo, A., & del Río Martínez, A. (2013). El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos. *Espiral (Guadalaj.) vol.20 no.58*, 37-66.
- Muller, P. (2002). *Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud, 1911:55-109 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina Junio de 1911).
- Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe, 1991:55,107,108 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 04 de Junio de 1991).
- Natera Peral, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *GAPP num 33-34*, 53-65.
- Nikken, P. (2000). Concepto de Derechos Humanos . *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 15-27.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)*, 55-140.
- Nino, C. S. (2014). *Un país al margen de la Ley*. Buenos Aires: Ariel.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism* . New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *Revista de Reflexión y Analisis Poítico* , 11-56.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Estatales en America Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES)*, 1-28.
- Oyervide Tello, F. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal. *Revista Retos*, 95-104.
- Peluso, S. (1.994). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Bonum.
- Pont Vidal, J. (2016). *Modelos innovadores de administración y gestión pública: Haci la emergencia de nuevos paradigmas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Desarrollo*. New York: PNUD.
- Provincia de Neuquén c/ Estado Nacional (MEI —Secretaría de Transporte— CNRT), 326:75 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 06 de Marzo de 2003).
- Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional s/ acción delcarativa de inconstitucionalidad, 338:1389 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 24 de Noviembre de 2015).
- Resico, M. F. (2015). Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revision temática de la literatura. *Revista Cultura Económica*, XXXIII, N° 90, 60-75.
- Rivademar, Ángela D. Martinez Galván c/ Municipalidad de Rosario, 1989:55-108 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 21 de Marzo de 1989).
- Rosa Campomar de Echevarria v. Dirección General de Impuesto a los Réditos, 218:596 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 30 de Noviembre de 1950).
- Ruíz Vásquez, J. (2017). La cultura Tributaria y la Gestión Municipal. *Facultad de Ciencias Contables- UNMSM*, 49-60.
- Sagues, N. P. (1998). La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacionales e internacionales. *XVI Curso Interdisciplinario Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sanchís Muños, G. (2015). Neopatrimonialismo y función pública. *Revista Cultura Económica Año XXXIII N° 90*, 8-29.
- Schuttenberg, M. (2006). *Modelos de implementación, racionalidades en juego y resignificaciones producidas. Conflicto y negociación en un plan social*. La Plata - Argentina: Universidad Nacional de La Plata- CONICET .
- Subirats, J. (1992). *ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Políticas Públicas*, vol. IV, num. I, 5-23.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz N° 74*, 16-34.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernaza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 16-34.

- Subsecretaría de Comunicación Social. (25 de Marzo de 2019). *Gobierno de Formosa*. Recuperado el 09 de Marzo de 2021, de Gobierno de Formosa: https://formosa.gob.ar/noticia/7320/39/mesiteros_presentaron_propuesta
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Tarsitano, A. (2005). El principio de capacidad contributiva. Un enfoque dogmático. En P. Pistone, & H. T. Torres, *Estudios de derecho tributario constitucional e internacional* (págs. 407-423). Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L.
- Ternavasio, M. (1991). *Municipio y Política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920*. Buenos Aires: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional, 1991:55 (Corte Suprema de la Nación Argentina 06 de Junio de 1991).
- Universidad Nacional de General Sarmiento. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Vargas Arévalo, C. (2007). ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 127-136.
- Vasquez, N. (05 de Enero de 2020). *La Estrella de Panamá*. Recuperado el 17 de Julio de 2020, de La Estrella de Panamá: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200104/derechos-humanos-politica-fiscal>
- Vilas , C. (2011). *Política y Políticas Públicas e América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. Obtenido de CMVILAS.COM.
- Villagómez, F. A. (2014). EL ENFOQUE DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA POLÍTICA FISCAL: CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO METODOLÓGICO PARA APLICARSE EN MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS DE CENTROAMÉRICA. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 3-68.
- Villegas, H. B. (2016). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Astrea.
- Villegas, H. B. (2016). *Curso de Finanzas, Derechos Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Astrea.

Winckelmann, J. (2004). CONCEPTOS SOCIOLÓGICOS FUNDAMENTALES. En M. Weber, *ECONOMÍA Y SOCIEDAD. Esbozo de sociología comprensiva* (págs. 5-45). México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

Constitución de la provincia

Ley Provincial N° 766. Régimen de Coparticipación a los Municipios y Comisiones de Fomento

Ley Provincial N° 1028. Régimen de Carta Orgánica

Ordenanza Municipal N° 7147/17. Código Tributario y Tarifario de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa.

Ordenanza Municipal N° 7302/18. Régimen de Regularización de Deudas y Planes de Facilidades de Pago.

Ordenanza Municipal N° 7450/20. Reforma de la Ordenanza N° 7147/17.

Ordenanza Municipal N° 7465/20. Reforma de la Ordenanza N° 7147/17.

Ordenanza Municipal N° 7499/20.

Ordenanza Municipal N° 7301/2018- Presupuesto 2018

Ordenanza Municipal N° 7409/2019- Presupuesto 2019

Ordenanza Municipal N° 7563/2020- Presupuesto 2021

Disposición N° 003/18 de la Dirección de la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa. Calendario Tributario Año 2018.

Disposición N° 097/18 de la Dirección de la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa. Bases y Condiciones para sorteos, concursos y similares.

Disposición N° 1119/18 de la Dirección de la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa. Calendario Tributario Año 2019.

Disposición N° 010/19 de la Dirección de la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa. Bases y Condiciones para sorteos, concursos y similares.

Disposición N° 1020/19 de la Dirección de la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa. Calendario Tributario Año 2020.

Disposición N° 700/20 de la Dirección de la Agencia de Recaudación de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa. Calendario Tributario Año 2021.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES

Formulario de autorización para la publicación de Tesis

1. **Identificación del material bibliográfico** [] Tesis Doctoral [] Tesis Magíster

2. **Identificación del documento / autor**

Programa de posgrado	Maestría en Gestión Pública
-----------------------------	-----------------------------

Área de conocimiento	Políticas Públicas Municipal
-----------------------------	------------------------------

3. **Identificación Institucional**

Título	El tributo como política pública municipal
---------------	--

Autor	Pablo Daniel Sosa
--------------	-------------------

Tipo y N° de documento	D.N.I. N° 36.205.224
-------------------------------	----------------------

Director	Manuel Oscar Giménez
-----------------	----------------------

Tipo y N° de documento	D.N.I. N° 31.277.846
-------------------------------	----------------------

N° de páginas	178
----------------------	-----

Fecha de defensa: ___/___/___ Fecha de entrega del archivo: 16/08/2022

4. **Información de acceso al documento**

Autorizo Publicación [] SI [] NO

En la calidad de titular de los derechos de autor de la mencionada publicación, **autorizo** a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, a **publicar, sin resarcimiento de derechos de autor**, conforme a las condiciones arriba indicadas, en medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y sitios en la que ésta última haya otorgado licencias, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, **a título de**

divulgación de la producción científica generada por la Universidad, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe.-

Además se le informa que Ud. puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente.-

Asimismo, notificamos que para obtener el título de “Patente de Invención” es necesario presentar la solicitud de patente dentro del año de publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-

Sosa, Pablo Daniel

Firma del Autor

Formosa

Lugar

16 de Agosto de 2022

Fecha

ANEXOS

Índice de esquemas

Esquema N° 01: Circuito problemático en la gestión tributaria municipal	24
Esquema N° 02: Distribución de Recursos en Buenos Aires	26
Esquema N° 03: Proceso de las Políticas Públicas. -	37
Esquema N° 04: Clasificación de Métodos de Evaluación de las Políticas Públicas	44
Esquema N° 05: Funciones de la Administración Tributaria	53
Esquema N° 06: Cuadro de los modelos de gestión	57
Esquema N° 07: Los sistemas de recompensas	60
Esquema N°08: Estilos de Liderazgo	62
Esquema N° 09: Campos paradigmáticos	63
Esquema N° 10: Método de distribución de Recursos en Argentina	71
Esquema N° 11: Límites al Poder Tributario de los Gobiernos Locales	73
Esquema N° 12: Relación entre Impuestos, Tasas y Contribuciones	75
Esquema N° 13: Recursos cedido por la Constitución de Formosa	85
Esquema N° 14: Composición de la Masa Coparticipable	86
Esquema N° 15: Distribución de la Coparticipación	87
Esquema N° 16 - Distribución de competencias tributarias del Gobierno Local	88
Esquema N° 17: Bonificaciones en Calendario Tributario	92
Esquema N° 18: Distribución de competencia en el Ejecutivo Municipal	94
Esquema N° 19: Análisis de Coparticipación Provincial	96
Esquema N° 20: Composición de la Masa Coparticipable	97
Esquema N° 21: Masa Coparticipable	98
Esquema N° 22: Ingresos coparticipados a la Municipalidad de Ciudad de Formosa	99
Esquema N° 23: Distribución de Coparticipación Provincial	100
ESQUEMA N° 24: Presupuesto de la Municipalidad de la Ciudad de Formosa	101

Esquema N° 25: Recaudación 2021	104
Esquema N° 26: Recursos Tributarios 2021	105
Esquema N° 27: Evolución de Recursos tributarios propios	106
Esquema N° 28: Evolución de los Recursos Tributarios	107
Esquema N° 29: Recursos 2021	108
Esquema N° 30: Distribución de Recursos por año	109
Esquema N° 31: Distribución de Recursos por Año-Porcentajes	109
Esquema N° 32: Organigrama de la Administración Tributaria Municipal	111
Esquema N° 33: Organigrama- Situación Real	114
Esquema N° 34: Organización por competencia	115
Esquema N° 35: Organización por función	116
Esquema N° 36: Forma de Acceso laboral	117
Esquema N° 37: Género	118
Esquema N° 38: Antigüedad del Personal	119
Esquema N° 39: Condición Laboral	119
Esquema N° 40: Composición del RRHH	120
Esquema N° 41: Campo paradigmático-Percepción del personal	122
Esquema N° 42: Funciones del personal	122
Esquema N° 43: Procedimientos preestablecidos	123
Esquema N° 44: Rendición de Cuentas	124
Esquema N° 45 Posibilidad de ascenso y movilidad	124
Esquema N° 46 Percepción sobre gestión	125
Esquema N° 47: Recomendaciones del personal	127
Esquema N° 48 Recomendaciones del personal	128
Esquema N° 49: Organigrama proyectado	134
Esquema N° 50 Objetivos por área	136

Esquema N° 51: Aportes de las nuevas tecnologías según principales funciones de la Administración Tributaria	140
Esquema N° 52:Aportes de las nuevas tecnologías según principales funciones de la Administración Tributaria	145