

Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense



Alejandro López Accotto
Carlos R. Martínez
Irene Grinberg



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Alejandro López Accotto
Carlos R. Martínez
Irene Grinberg

**Conceptos y dilemas de la
coparticipación federal y de la
coparticipación bonaerense**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

López Accotto, Alejandro

Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense /
Alejandro López Accotto ; Carlos Martínez ; Irene Grinberg. - 1a ed. - Los Polvorines :
Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

E-Book. - (Cuestiones metropolitanas)

ISBN 978-987-630-111-4

1. Impuestos. I. Carlos Martínez II. Grinberg, Irene
CDD 336.2

Área de Estado, Gobierno y Administración Pública
Instituto del Conurbano
Universidad Nacional de General Sarmiento

Con el apoyo de

AGENCIA



Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)
Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7578
ediciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño de colección: Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones
Corrección: Cynthia Cortés
Ilustración de tapa: 58 de Marina Devesa

ISBN: 978-987-630-111-4

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

1. Introducción	7
2. Mesa 1: Coparticipación federal de impuestos	8
3. Mesa 2: Coparticipación en la Provincia de Buenos Aires	9
4. Consideraciones finales	12
Anexo I: Participantes	13

Anexo II. Artículo: Pasado, presente y futuro de la coparticipación provincial bonaerense.....	15
1. Introducción.....	15
2. Provincia de Buenos Aires. Consideraciones generales.....	18
3. El régimen de coparticipación municipal bonaerense.....	19
4. Evolución histórica de los esquemas de transferencias de recursos paralelos a la coparticipación municipal.....	32
5. Pistas para una propuesta alternativa.....	41
6. Conclusiones	46
7. Bibliografía	48

1. Introducción

El día 1º de julio de 2010 se desarrolló en la Universidad Nacional de General Sarmiento una Jornada de trabajo sobre coparticipación de impuestos, celebrada bajo el título: “Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense”.

Dicha jornada fue organizada por el equipo que integra la Línea de Economía y Finanzas del Sector Público del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano, y se inscribe en el marco del Proyecto de investigación “*Funcionamiento de la coparticipación en la Provincia de Buenos Aires y análisis preliminar de sus impactos*”.

El encuentro reunió a especialistas en la temática, tanto investigadores de diferentes ámbitos académicos, como también funcionarios de los niveles ejecutivos y legislativos de jurisdicción nacional, provincial y local. Esto permitió un intercambio de visiones y experiencias que profundizaron y enriquecieron el debate.

Desde el campo académico participaron, además de investigadores de la UNGS, investigadores de la UBA y de la UNLP, así como del INAP, ISALUD y del CIPPEC.

Del campo institucional participaron funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación y de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación, en tanto que del ámbito provincial participaron funcionarios del Ministerio de Economía y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de Economía de la Provincia de Entre Ríos. Por último, del ámbito municipal se contó con un Concejal de la Municipalidad de San Fernando.

Es importante destacar la relevancia de la materia que da origen a la jornada, ya que ésta radica en la necesidad de reflexionar acerca de los actuales esquemas de transferencias y distribución de recursos intergubernamentales, en función de los desequilibrios financieros y las dificultades en garantizar la cobertura de los servicios públicos básicos que se presentan en el conjunto de las jurisdicciones, así como también de las inequidades regionales y posibilidades de desarrollo que se desprenden, en parte, de los diseños y criterios de reparto vigentes.

El tema de la coparticipación federal de impuestos abarca una discusión de carácter estructural, de un modelo de país y de un federalismo que combine los aspectos políticos, institucionales, económicos, fiscales, financieros y sociales. En ese sentido, la jornada se enmarca en un contexto de reavivado debate acerca del actual sistema de transferencias, tanto a nivel nacional como provincial.

Por lo expuesto anteriormente, los objetivos propuestos por el equipo organizador para la realización de este encuentro fueron los siguientes:

- Contribuir al debate sobre el diseño y los criterios que subyacen en los sistemas de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno y las dificultades que los mismos plantean en términos distributivos.
- Aportar a la producción de alternativas que permitan superar los aspectos negativos del actual sistema y contribuir a la cuestión de la difícil operatividad del federalismo fiscal en nuestro país.
- Generar un espacio permanente de diálogo entre instituciones académicas y organismos de la función pública que posibilite el intercambio de herramientas técnicas y teóricas en función de las realidades y necesidades de los distintos niveles de gobierno.

Teniendo en cuenta estas líneas de trabajo, la dinámica del encuentro se desarrolló a partir de dos paneles:

- a) Una primera mesa sobre coparticipación federal, con foco en los aspectos conceptuales del sistema y sus mecanismos en Argentina, así como también en sus problemas técnicos, políticos y distributivos como punto de partida para una propuesta superadora.
- b) Una segunda mesa sobre la cuestión específica de la coparticipación en la Provincia de Buenos Aires, con especial énfasis en los aspectos distributivos y sus limitaciones como forma de transferencia de recursos desde la órbita provincial a la municipal.

El presente documento es una síntesis de las principales conclusiones extraídas en la jornada y pretende reflejar los aspectos más relevantes sobre los cuales se concentraron las exposiciones así como también las distintas intervenciones realizadas por el conjunto de los participantes.

En la Sección II se presentan las conclusiones correspondientes a la mesa sobre coparticipación federal de impuestos; en la Sección III se sintetizan las conclusiones referentes a la mesa sobre coparticipación en la Provincia de Buenos Aires; y, por último, en la Sección IV se expondrán algunas consideraciones finales, de carácter general.

Se incluye como Anexo I el listado de asistentes a la jornada y como Anexo II un artículo sobre la coparticipación provincial bonaerense, elaborado por los integrantes de la Línea de Economía y Finanzas del Sector Público del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

2. Mesa 1: Coparticipación federal de impuestos

Esta mesa abordó la cuestión del Régimen de Coparticipación Federal en nuestro país, y contó con dos panelistas especializados en la temática. La primera exposición estuvo a cargo del Cdor. Alejandro Caridad¹ y la segunda fue expuesta por el Lic. Sebastián Rocha².

En ambas ponencias se desarrollaron los principales aspectos normativos que reglamentan el sistema vigente, la Ley N° 23.548, sus antecedentes y sus principales limitaciones.

El debate se centró en el análisis crítico de la actual ley de coparticipación y en la necesidad de recrear reglas de juego que permitan avanzar en el sentido de una oferta homogénea de calidad de bienes públicos para todos los habitantes del país y en un reconocimiento de las desigualdades regionales que contemple la distribución personal del ingreso.

A partir de los trabajos presentados y de la ronda de comentarios, preguntas y reflexiones, se identificaron los **problemas** que encierra el actual sistema y los **desafíos** que requieren su modificación.

Algunas de las principales conclusiones que se expresaron en esta mesa son las que se transcriben a continuación:

¹ Asesor de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación.

² Profesor Adjunto de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP

▪ **Problemas**

- Elevada concentración de potestades tributarias en el nivel central.
- Falta de correspondencia fiscal en los distintos niveles de gobierno.
- Descentralización del gasto desde el nivel central a los niveles sub-nacionales sin el correspondiente financiamiento.
- Alta dependencia provincial de asignaciones presupuestarias nacionales.
- Autonomía política de las provincias condicionada.
- Desequilibrio fiscal vertical creciente.
- Profundas disparidades regionales y personales.
- Carácter transitorio con el que fue diseñado el sistema originalmente.
- Recurrentes modificaciones que desvían fondos de la masa coparticipable a un gran número de mecanismos complementarios.
- Dificultades jurídicas y políticas para la modificación de la legislación vigente.
- Sistema de distribución complejo que estimula las transferencias discrecionales.
- Distribución primaria no acorde a las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno.
- Distribución secundaria no sustentada en indicadores objetivos y medibles.
- Coeficientes de distribución fijos a lo largo del tiempo.

▪ **Desafíos**

- Avanzar en una reforma tributaria que resulte de un consenso entre los diferentes actores involucrados.
- Redefinir los grados de responsabilidad y competencias de cada nivel de gobierno.
- Efectuar una revisión de las potestades tributarias.
- Rediseñar la distribución de los recursos tributarios.
- Mejorar el perfil de corresponsabilidad fiscal.
- Armonizar la política tributaria interjurisdiccional.
- Diseñar un sistema de carácter permanente que sea flexible ante cambios en los agregados macroeconómicos.
- Desarrollar indicadores objetivos y medibles que mejoren la desigualdad regional del ingreso entre las provincias.
- Incorporar coeficientes de distribución variables que puedan captar los cambios de las principales variables económicas a lo largo del tiempo.

A modo de síntesis, se podría concluir que el reto futuro consiste en lograr un acuerdo federal amplio y forjar los consensos necesarios para avanzar sobre un nuevo régimen que contenga como criterio rector una distribución más igualitaria entre los distintos niveles de gobierno, tendiente a mejorar la distribución personal del ingreso, garantizando la equidad y solidaridad interjurisdiccional.

3. Mesa 2: Coparticipación en la Provincia de Buenos Aires

En este segmento se contó con la participación de la Lic. Nelly Barbieri³ y el Lic. Alejandro López Accotto⁴.

³ Profesora de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en economía de la salud.

La intervención de la Lic. Barbieri abordó los principales aspectos y consecuencias del componente “salud”, presente dentro del esquema de distribución secundaria de la masa coparticipable entre los municipios.

Por su parte, el trabajo del Lic. López Accotto se concentró en las dificultades que el actual sistema presenta desde el punto de vista redistributivo, al mismo tiempo que planteó una alternativa de modificación en relación a los componentes que integran el coeficiente único de distribución.

En virtud de lo anterior, los principales **problemas** y **desafíos** que se identificaron en relación a la coparticipación en la Provincia de Buenos Aires, son los que siguen:

▪ **Problemas**

- Escasa o nula visibilidad de la problemática en el ámbito académico, así como también en la agenda política y en la ciudadanía en general.
- Ausencia de potestades tributarias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- Alta dependencia de los fondos coparticipables para financiar sus gastos.
- Pérdida de peso de los criterios distributivos en el régimen de reparto.
- Aumento de la ponderación de los criterios devolutivos (salud).
- Fuerte sesgo de la distribución per cápita a favor de los municipios rurales y en perjuicio de los municipios del conurbano⁵.
- Trato más favorable, al interior del conurbano, a los municipios con mayor capacidad recaudatoria y cuya población presenta los mejores valores en indicadores socioeconómicos.
- Trato desfavorable a los municipios que muestran mayores necesidades y poseen menos riqueza sobre la que tributar.
- Proceso de descentralización tributaria que profundiza el patrón de distribución en favor de las comunas rurales a partir de la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural.
- Creación de una cantidad de “fondos extra-coparticipación”, cuyo impacto global no logra revertir las asimetrías existentes en la distribución de la coparticipación y agravadas por la descentralización tributaria.
- Impacto regresivo en la distribución per cápita de los fondos coparticipables, provocado por el “componente salud”, con especial perjuicio para los municipios más pobres.
- Diversos problemas presentes en el componente de salud que forma parte de la fórmula para determinar los coeficientes de la distribución secundaria, a saber:
 - Captura variables de un modelo de atención sesgado hacia la enfermedad.
 - Privilegia el fenómeno de la atención de mayor complejidad.
 - No genera incentivos para la prevención y promoción de la salud.
 - No considera variables representativas de riesgo sanitario de la población.
 - Produce incentivos a prolongar la internación y los días de estada.
 - Opera como un premio a la ineficiencia del proceso de atención.
 - No diferencia las prestaciones con cobertura o aranceladas.
 - No discrimina entre camas agudas, asilares o crónicas⁶.

⁴ Investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

⁵ En todo el período 2003-2008 los municipios rurales (de menos de 100.000 habitantes) han recibido per cápita el triple que los municipios del conurbano.

- Pondera el total de camas por el nivel de complejidad más alto del municipio.
 - Resulta de difícil fiscalización por el gran número de variables a considerar.
- Las variables seleccionadas para determinar el componente de salud han sido un estímulo al crecimiento de la oferta y de la complejidad, fundamentalmente en internación, por el sólo hecho de redundar en mayor ingreso futuro de fondos coparticipables.

▪ **Desafíos**

- Rediseñar el sistema de distribución de recursos coparticipables en la Provincia de Buenos Aires, de forma tal que pueda captar las verdaderas necesidades de bienes y servicios, así como las diferencias socioeconómicas, de la población de cada municipio.
- Avanzar hacia la implementación y predominio de criterios distributivos, a través de indicadores como NBI, inversa de la capacidad tributaria potencial, etc.
- Contemplar algún tipo de premio por eficacia recaudatoria municipal.
- Abandonar el criterio de superficie por no representar un criterio distributivo en relación a las necesidades de gasto de las comunas urbanas con respecto a las rurales.
- Mantener el peso del coeficiente de reparto según población ya que el mismo permite un piso de distribución igualitaria por habitante.
- Considerar las necesidades existentes (demanda) y no partir de la provisión pública local (oferta).
- Abandonar el componente de salud en el esquema de reparto, ya que genera sesgos distributivos y no resulta eficiente para financiar el sistema de salud.
- Considerar la distribución de recursos para gastos sectoriales (salud), a partir de una estrategia global de provisión de bienes y servicios públicos de tales sectores.
- Redefinir el mecanismo para financiar el sistema de salud provincial mediante variables y ponderadores eficientes.

En resumen, las principales conclusiones extraídas de este bloque temático ponen en evidencia la importancia de incorporar en la agenda pública una reforma del régimen de coparticipación en la Provincia de Buenos Aires, siendo que el sistema actualmente vigente presenta grandes sesgos y asimetrías en relación a los efectos redistributivos, favoreciendo a un grupo de municipios del interior de la provincia, cuya población es escasa y su actividad principalmente rural, y perjudicando a los municipios del conurbano, en los cuales se concentra más de la mitad de la población bonaerense y en donde se produce más de la mitad de la riqueza provincial.

⁶ Ello genera un fuerte impacto discriminatorio en la distribución de los fondos hacia los municipios más pobres del Conurbano Bonaerense y favorece a los municipios del interior donde se encuentra la mayor cantidad de camas asilares, las cuales fueron incorporadas como camas de salud.

4. Consideraciones finales

Las recurrentes crisis económicas y las sucesivas etapas de inestabilidad institucional y política que han caracterizado a nuestro país en las últimas décadas, explican en parte la dificultad para la configuración de un federalismo fiscal con características distributivas sustentadas sobre principios tales como la justicia, la equidad, la eficiencia y la solidaridad. Por el contrario, se ha ido constituyendo un sistema complejo y engorroso que genera sesgos distributivos y alienta mecanismos paralelos y de transferencias discrecionales.

Este tipo de encuentro propone un espacio de reflexión que puede ser un punto de partida para instalar esta problemática en la agenda pública, a la vez que convoca a distintos integrantes del ámbito público y académico, incorporando la visión y la experiencia de múltiples actores, lo que permite considerar la gran cantidad de factores y variables que hacen a la complejidad del tema y a las posibilidades actuales de intervención.

Los elementos vertidos durante la jornada podrán contribuir a la conformación de un espacio de opinión y reflexión que permita desarrollar nuevas líneas de trabajo alrededor de esta temática y que pueda servir como punto de partida para darle continuidad a las iniciativas aquí presentadas.

El federalismo fiscal es un tema de profundo interés y relevancia tanto en el ámbito académico como en la agenda política y es necesario, por tanto, generar y promover una discusión más amplia que incluya al conjunto de los actores involucrados, a los efectos de plantear alternativas que permitan subsanar los problemas que el actual sistema conlleva, y de esta manera comenzar a sentar las bases de su transformación superadora.

Por su parte, a nivel provincial, la discusión sobre la distribución de los recursos interjurisdiccionales se encuentra mucho más atrasada, impidiendo la toma de conciencia por parte de las autoridades y de los habitantes de la región sobre la necesidad de avanzar en una reforma que permita amortiguar en el corto plazo y eliminar en el futuro, las desigualdades que el actual sistema genera en términos de necesidades de gasto y recursos transferidos. Esta ausencia en la agenda pública, en el ámbito académico y en la sociedad en general, contribuye a la generación de fuentes alternativas de financiamiento que incrementan la complejidad del sistema distributivo e impiden revertir las asimetrías señaladas.

ANEXO I – Participantes

Sergio Agoff	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Ana Ariovich	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Nelly Barbieri	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Lorena Barrionuevo	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Sixto Bassi	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Santiago Bonifacio	MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Silvia Cantaluppi	MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Alejandro Caridad	COMISIÓN COPARTICIPACIÓN FEDERAL DEL SENADO DE LA NACIÓN
Rodrigo Carmona	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Andrea Catenazzi	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Natalia del Cogliano	INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Javier Curcio	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO / U.B.A.
Luciana Díaz Frers	CENTRO IMPLEMENTACIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO
Alberto Esteban	CONSEJO DELIBERANTE DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO
Irene Grinberg	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Alfredo Iñiguez	MINISTERIO ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN
Carlos Jimenez	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO / CEMUPRO
Alejandro López Accotto	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Marina Mainetti	MINISTERIO ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
Carlos R. Martínez	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Jorge Otegui	MINISTERIO ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
Elsa Pereyra	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Jose Quesada Aramburú	MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Mabel Ríos	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Sebastián Rocha	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Daniela Soldano	UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

ANEXO II.

Pasado, presente y futuro de la coparticipación provincial bonaerense

Alejandro López Accotto, Irene Grinberg y Carlos Martínez¹

1. Introducción

El análisis de la coparticipación provincial en territorio bonaerense puede ubicarse en el campo disciplinario del federalismo fiscal, comprendido como la distribución de funciones (y por ello gastos) y de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno².

En razón de que no siempre es posible respetar a rajatabla el principio de correspondencia entre fuentes de recursos y necesidades de gastos, surge la necesidad “vertical” de transferir recursos de un nivel de gobierno a otro. Simultáneamente, las preocupaciones relacionadas con la equidad a nivel territorial explican la justificación “horizontal” de redistribuir recursos entre gobiernos de un mismo nivel. Buena parte de la literatura sajona discurre acerca de la importancia del denominado principio de correspondencia fiscal, por el que cada nivel de gobierno debe ejecutar un nivel de gasto acorde a los recursos que está en posición de recaudar³.

El presente trabajo parte de la idea de economía positiva, entendida como el estudio del funcionamiento económico tal como es en la práctica, sin negar el potencial aporte teórico en términos normativos, dado por la posibilidad de señalar eventuales alternativas para mejorar el funcionamiento del sistema económico en cuanto a su eficacia y equidad.

Al configurarse el objeto de estudio como el de las transferencias financieras que realiza la Provincia de Buenos Aires a sus municipios, se reconocen las dificultades para el cumplimiento del principio de correspondencia. Tal dificultad surge a partir de las exigencias de una realidad concreta de la que se busca investigar su funcionamiento, mostrando sus potencialidades y deficiencias, pero reconociendo en el diagnóstico que tales transferencias parten de un origen legítimo, vinculado con asimetrías “verticales” y “horizontales” con raíces históricas, sociales, económicas y territoriales. Sin duda, la coparticipación bonaerense, posterior y, en parte, tributaria de su similar federal, ha sido fuertemente condicionada por la evolución de esta última⁴.

¹ Investigadores-docentes del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

² Ver PORTO (1999) para un excelente resumen acerca de los principios y justificaciones sobre los que se sustentan los sistemas de coparticipación, su potencial impacto diferencial sobre la distribución espacial y personal del ingreso y el funcionamiento desagregado de sus componentes (masa coparticipable, distribución primaria y secundaria).

³ Por ejemplo, en BIRD (2001) pág. 119 se señala: “The basic requirement for efficient and effective local government is the “matching principle.” Expenditure responsibilities should be matched with revenue resources.”

⁴ Ver BATALLA (1997) para un análisis en profundidad acerca de los desarrollos teóricos en materia de coparticipación federal y en relación de su evolución histórica en nuestro territorio; CETRANGOLO y JIMENEZ (2004) para un estudio sobre potestades tributarias de los gobiernos subnacionales; BONIFACIO y DEL COGLIANO (2010) para un pormenorizado análisis histórico del régimen de coparticipación federal de impuestos y QUIROGA LAVIE (2010) para el estudio de la necesidad de integrar a los gobiernos subnacionales en el esquema de coparticipación federal.

En la República Argentina, los regímenes municipales, en cumplimiento de la Constitución Nacional, son normados por cada una de las provincias, según lo establecido en sus propias constituciones. Así, los alcances de la autonomía municipal son reglados por los gobiernos provinciales, o sea que existen tantos regímenes municipales como provincias.

La idea subyacente es que por su conformación territorial, historia y estructura económica y social, las distintas realidades provinciales requieren diferentes formatos de ordenamiento de lo local.

La heterogeneidad resultante va desde casos donde los propios vecinos establecen la forma de gobierno del municipio, eligiendo a quienes van a dictar la carta orgánica municipal como convencionales municipales, hasta otros, como el bonaerense, donde los municipios no tienen carta orgánica ni dictada por sí mismos ni por el gobierno provincial.

En términos económicos la definición de autonomía ha implicado para las comunas de las distintas provincias el goce o no de la potestad de cobrar impuestos. Así, tributos que en algunas provincias son del ámbito provincial en otras corresponden a la esfera municipal. Mientras que en algunas provincias incluso se permite a las comunas, bajo ciertas restricciones, crear sus propios impuestos.

Sin embargo, las potestades tributarias municipales están bastante limitadas, en Argentina en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular. Así, conceptualmente, en territorio bonaerense⁵, los municipios no están habilitados a cobrar impuestos, aunque subsiste una polémica legal al respecto.

Por tal restricción a su financiamiento, las comunas bonaerenses solamente pueden incrementar sus ingresos propios a través del cobro de tasas y contribuciones. Sin embargo, en teoría, tales instrumentos se supone cubren estrictamente los costos de servicios y mejoras provistas por el municipio.

Así, en un contexto en que la esfera de lo local se expande, con nuevas demandas y campos de acción, la posibilidad de prestar únicamente servicios cuyo financiamiento pueda solventarse a través del cobro de tasas y contribuciones⁶ se ve severamente acotada.

Como segundo efecto, esta limitación institucional en las potestades tributarias locales dificulta el desarrollo de una política de ingresos diferenciada que contemple la capacidad de pago de la población con prescindencia del costo del servicio prestado.

Como ejemplo de este importante condicionante sobre el financiamiento municipal, en el año 2002, los municipios de la Provincia de Buenos Aires, en promedio, apenas lograban financiar con sus recursos propios sus gastos en personal⁷. Es decir que el financiamiento propio no era suficiente para desarrollar ninguna política por encima del pago de las erogaciones de mayor rigidez dada la estabilidad plena garantizada por el régimen de empleo público.

Por tanto, los ingresos provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno son un componente fundamental de los recursos municipales. De allí que en presencia de las mencionadas limitaciones y del rol vital que los recursos extra jurisdiccionales representan para las comunas bonaerenses, se considera necesario abordar este aspecto con mayor detalle y profundidad. Para ello es menester, como primera aproximación, explorar la relación entre coparticipación federal y coparticipación provincial.

⁵ Por lo establecido en la Ley Orgánica Municipal (Decreto Ley N° 6.769/58).

⁶ Ejemplos de tasas son las de servicios generales (antiguamente de Alumbrado, Barrido y Limpieza) y la de servicio de inspección de seguridad e higiene, mientras que entre las contribuciones se destaca la figura de la contribución especial por mejora vinculada a la realización de obras de infraestructura que impliquen un incremento en el valor de los inmuebles, efecto patrimonial que el tributo pretende internalizar parcialmente, a la vez que la reevaluación impacta sobre la base imponible de las tasas.

⁷ Los recursos propios eran el 58% del total, mientras que correspondían a personal el 54% de los gastos (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación)

La principal forma de distribución de recursos entre la Nación y las provincias es la Ley de Coparticipación Federal⁸, que reconoce a estas el derecho al 58,76% de la masa coparticipable neta. En la práctica, una serie de recursos se halla excluida de dicha masa por lo que las provincias finalmente obtienen por coparticipación alrededor del 25% del total de ingresos percibidos originalmente por la Nación.

En las dos décadas transcurridas desde la sanción de la ley de coparticipación actualmente vigente (y que estaba pensada como una solución de emergencia para el corto plazo) sin duda ha variado en múltiples formas la delimitación de los campos de acción del sector público nacional y provincial en la Argentina.

Así, el valor resultante de una revisión de la actual distribución primaria de la coparticipación federal debe no solamente reconocer una evolución histórica sino, fundamentalmente, guardar consistencia con la distribución vigente de atribuciones y funciones y sus respectivos costos.

El análisis de la distribución secundaria (entre las provincias) de la coparticipación federal claramente excede el objeto de este trabajo. Sin perjuicio de ello, vale destacar, en cuanto a mecanismos de distribución, que el último antecedente de aplicación de criterios objetivos de distribución⁹ reservaba un papel importante a los componentes distributivos (aquellos que tienden a favorecer a las provincias de menor capacidad económica) por sobre los devolutivos (que guardan proporcionalidad con la recaudación lograda en cada provincia o con el reconocimiento de gastos realizados por ellas).

En referencia al segundo piso de coparticipación, es decir la distribución de recursos entre las distintas provincias y sus respectivos municipios, como ya se ha desarrollado, la misma no emana de una decisión nacional sino que es una potestad de cada gobierno provincial.

Como primer hecho destacado al respecto, en casi ninguna de las 23 provincias ni en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el porcentaje de distribución primaria con los municipios (proto comunas para la Ciudad), guarda relación con lo que las mismas obtienen de la Nación, siquiera considerando tales transferencias como porcentaje no de la masa coparticipable sino del total de recursos nacionales.

Podemos decir entonces, en lo que respecta a lo fiscal, que en Argentina la descentralización de potestades y recursos, salvo honrosas excepciones, se frena al arribar a la esfera de las relaciones provincias-municipios.

Huelga señalar –nuevamente– que tal como en el caso federal, es menester considerar el reparto de atribuciones y funciones correspondientes a cada nivel de gobierno y la estructura de costos asociada a tales prestaciones.

Al respecto, las naciones desarrolladas muestran una tendencia prácticamente unánime en cuanto al avance de las funciones y competencias correspondientes a los gobiernos locales. Asimismo, especialmente en el caso de las grandes ciudades, las comunas enfrentan una creciente complejidad en sus funciones incrementando y acelerando la necesidad de mayores recursos a los fines de financiar tales actividades.

Del mismo modo, los gobiernos locales, por su proximidad con la población, son quienes deben enfrentar en primer término las demandas de la ciudadanía, que en muchas situaciones, por su carácter urgente, no pueden aguardar las decisiones por parte de las autoridades de niveles superiores de gobierno.

En referencia a ello, el economista brasileño Fernando Rezende manifiesta: “Por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en

⁸ Ley N° 23.548 que data de 1988.

⁹ Decreto Ley N° 20.221/73 de marzo de 1973.

los países menos desarrollados, las demandas sociales —salud y educación— junto con restricciones institucionales a la imposición de tarifas sobre los usuarios de servicios urbanos de carácter colectivo, acarrearán una carga más pesada sobre los gobiernos locales. Sin embargo, no siempre éstos tienen la capacidad de recaudar el dinero que necesitan para cubrir sus responsabilidades”¹⁰.

2. Provincia de Buenos Aires. Consideraciones generales

Después de señalar las complejidades propias del actual sistema de relaciones interjurisdiccionales, se presenta a continuación el caso específico de la Provincia de Buenos Aires.

2.1 Principales características sociodemográficas y productivas

La Provincia de Buenos Aires es considerada la más importante de las provincias argentinas, entre otras razones, como consecuencia de su ubicación geográfica, extensión territorial, población que la habita y relevancia de sus actividades económicas.

En lo que respecta a superficie, la misma ocupa el **11%** del territorio argentino¹¹, lo que la ubica como la provincia más extensa del país, seguida por la Provincia de Santa Cruz que ocupa un 9% del territorio nacional.

En el año 2001 contenía, según datos censales, al **38%** de la población total del país, siendo por mucho la jurisdicción más poblada de todo el territorio nacional. Su seguidora inmediata, Córdoba, apenas alberga al 8% de la población nacional.

Dentro del extenso territorio de la Provincia de Buenos Aires se suelen distinguir, estadísticamente dos importantes regiones. Por un lado el denominado Gran Buenos Aires (GBA) o Conurbano Bonaerense, integrado por 24 municipios que concentran el 63% de la población provincial y, por el otro, lo que se considera el Interior Provincial, conformado por los 110 municipios en que habita el resto de la población¹².

Con respecto a la producción de riqueza, la provincia representa alrededor del **32%** del valor total producido en el territorio nacional, y el **45%** de la producción de la “Industria manufacturera” del país¹³.

En lo estrictamente fiscal, a la Provincia de Buenos Aires corresponde aproximadamente el **20%** de la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos¹⁴, siendo la que recibe mayor volumen de transferencias por tal concepto. Adicionalmente, es la provincia con mayor autonomía financiera ya que la recaudación de impuestos provinciales equivale a la mitad de sus ingresos totales¹⁵.

2.2 Diversidad territorial y heterogeneidad socioeconómica

Según datos de la Dirección Provincial de Estadística, en el año 2003 los 24 municipios del *Conurbano* producían el **52%** del Producto Bruto Geográfico provincial,

¹⁰ REZENDE (2005) pp.317.

¹¹ Sin contar la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur. Fuente: INDEC.

¹² Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, sobre el Censo 2001.

¹³ Elaboración propia en base a datos de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

¹⁴ Ley N° 23.548 y sus modificatorias.

¹⁵ Según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para 2008.

mientras que el **53%** de su población se encontraba bajo la línea de pobreza con un **23%** bajo la línea de indigencia. También en 2001, el **18%** de la población bonaerense presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas, concentrando los municipios del Conurbano al **70%** de esta población estructuralmente pobre.

De lo anterior se desprende que, por un lado, el Conurbano produce más de la mitad de la riqueza provincial, y por otra parte, tenía a la mitad de su población en situación de pobreza, evidenciando un antagonismo muy fuerte entre producción de riqueza y población vulnerable.

Según se analizará en detalle más adelante, de las transferencias realizadas por el Régimen de Coparticipación Provincial¹⁶, en el año 2003, resulta que los municipios del Conurbano recibieron, en promedio, \$66 por habitante, contra \$191 obtenidos por las comunas poco pobladas del interior provincial. Es decir que las comunas rurales disponen de casi el triple de recursos que los municipios del conurbano para financiar los bienes y servicios públicos locales demandados por su población.

De este modo se plantea una tensión entre las necesidades de financiamiento locales a partir de las divergencias en las variables poblacionales, económicas, sociales y financieras presentes en el colectivo municipal bonaerense y los criterios que se han seleccionado al momento de distribuir los recursos tributarios entre los municipios.

Dentro de este esquema sobresale el régimen de coparticipación, aunque su importancia relativa se ha reducido un tanto en los últimos años a partir de la proliferación de formas alternativas de reparto de fondos.

3. El régimen de coparticipación municipal bonaerense

3.1 Evolución histórica y antecedentes normativos

Sin duda la historia del sistema de coparticipación bonaerense se relaciona fuertemente no sólo con los cambios políticos y el desarrollo institucional de la jurisdicción sino también con la evolución del territorio en cuanto a su geografía humana. Así, el proceso de urbanización y concentración de la población, en el que se destaca la conformación del Conurbano Bonaerense, se ha constituido en uno de los grandes fenómenos, de los que ha debido dar cuenta, en comunión con otras políticas, el régimen de coparticipación.

Al respecto es elocuente que el primer régimen de coparticipación bonaerense date de 1948, período caracterizado como el pleno auge de la primera fase del modelo de sustitución de importaciones. Desde entonces es notorio el dilema entre contemplar los mayores costos de financiamiento de servicios públicos, vinculados con la mayor concentración de habitantes y la necesidad política de compensar de alguna forma a las regiones de la provincia que eran expulsoras de población en el proceso de migración interna pero que debían mantener una estructura de servicios municipales.

Asimismo, el enfoque incremental, destinado a evitar resistencias y bloqueos respecto a la instauración de cambios, no es consistente con cierta voluntad devolutiva que busca recompensar la eficacia recaudatoria, presuponiendo cierta igualdad en las bases imponibles de los distintos partidos.

Luego de casi un cuarto de siglo, en 1972 se modifica el sistema ampliando el tipo de recursos a distribuir con los municipios aunque no necesariamente la cuantía de las transferencias que ellos reciben. Paralelamente, se plantea un esquema de transición

¹⁶ Ley 10.559 y sus modificatorias.

incremental, que permite paulatinamente incorporar en forma plena los nuevos criterios de distribución, en un contexto de alta inflación.

Tal cambio en los criterios de reparto evidencia la necesidad de lograr legitimidad política tendiendo a igualar el monto total de las transferencias recibidas por los distintos municipios y restando importancia a las características de cada comuna. Lo que muestra que el igualitarismo no implica equidad, cuando las diferencias de base en cuestiones como población y condiciones de vida de la misma son elevadas. Del mismo modo, el peso dado a la extensión geográfica introduce un marcado sesgo a favor del interior provincial dado que si bien la gran extensión de un territorio puede llegar a implicar mayores costos, lo que determina en última instancia la necesidad de un mayor nivel de servicios es la cantidad de población, incidiendo la urbanización de la misma en un salto cualitativo de sus demandas.

A partir de 1976, en el marco de la última dictadura militar, se empieza a reformular el sistema, que terminaría de configurarse en 1977. Así, la reforma de 1976 implicaba un incremento en los fondos que recibían las comunas y un esquema de distribución al interior del colectivo municipal que por primera vez hacía expresa la diferencia entre el conurbano, las ciudades del interior provincial y los municipios rurales escasamente poblados.

Se planteaba entonces un esquema de dos pisos, donde en primera instancia se dividían los recursos entre las mencionadas categorías de comunas recuperando la idea mínimamente igualitaria de al menos tender a reducir las brechas en cuanto a la transferencia recibida por habitante.

A su vez, la distribución al interior de cada grupo contemplaba las características de los mismos. Así en el caso de las comunas rurales se consideraba por primera vez el uso de criterios distributivos, incorporando un componente que compensaba a quienes menos recibían por habitante. Mientras que, únicamente para el Conurbano, se ignoraba la extensión del territorio (más homogénea en este conjunto que en el resto) y se retomaba el reparto por partes iguales, lo que tiene sentido en una región caracterizada en ese entonces por la convivencia de zonas de menor (pero más creciente) población y por ende mayores necesidades insatisfechas en términos de servicios urbanos con otras más pobladas y de más antigua ocupación.

Por su parte, es interesante señalar que es en 1977 cuando se pone expresamente de manifiesto, por vez primera en la relación entre la Provincia de Buenos Aires y sus comunas, que el federalismo fiscal no trata principalmente acerca de los regímenes de transferencias intergubernamentales, sino de la distribución de potestades sobre los recursos y funciones de gasto que en buena medida justifican tales transferencias. Y es que a partir del mencionado año se provincializa la tasa por inspección de seguridad e higiene que hasta entonces representaba buena parte de la recaudación propia de los municipios, reemplazándola por el impuesto a las Actividades Lucrativas. Es bien claro en este caso, un avance de la jurisdicción provincial sobre la local en lo que compete a la potestad recaudatoria.

Tal renuncia fiscal por parte de los municipios, es compensada a través de la creación de un régimen “especial” de coparticipación municipal, complementario y paralelo al instaurado en 1976. Lo interesante es que el esquema naciente no distribuía solamente la coparticipación correspondiente al nuevo impuesto a las Actividades Lucrativas, sino una porción significativa de todos los recursos coparticipables, significando un claro incremento en la dependencia de las finanzas municipales respecto a las transferencias provinciales. A su vez, la distribución de este nuevo componente obedecía a la participación de cada comuna en el total recaudado por la perimida tasa, introduciendo de este modo un importante sesgo devolutivo en la distribución del total de transferencias provinciales.

La siguiente modificación que sufre el régimen de coparticipación bonaerense corresponde al año 1980, evidenciando la fuerte inestabilidad institucional del período, al introducir la tercera o cuarta reforma en apenas ocho años.

La reforma de 1980 tendía a simplificar el sistema, eliminando tanto el esquema dual como la existencia de dos niveles sucesivos de distribución. Asimismo, incrementaba el componente igualador de las transferencias por habitante e introducía dos criterios que configurarían verdaderos hitos en el devenir histórico de la cuestión.

Por un lado, se implementa para todo el territorio provincial un componente distributivo buscando compensar a las comunas de menor recaudación potencial, producto de un nivel relativamente inferior de actividad económica y acumulación patrimonial, sin castigar por ello los esfuerzos recaudatorios locales. De este modo se contemplaban en el régimen de coparticipación los niveles diferenciales de desarrollo existentes en el territorio provincial.

Por otra parte, cerrando el círculo de la discusión sobre potestades tributarias y funciones de gasto, se compensaba el esfuerzo fiscal municipal en materia de salud, en un contexto en que, en forma directa e indirecta, se fomentaba un proceso de descentralización de establecimientos sanitarios. Tal criterio no solo reintroducía un segundo tipo de componente devolutivo (no vinculado con el aporte recaudatorio de cada territorio al total, sino con los gastos efectivamente realizados por cada comuna), sino que tomaba indicadores sectoriales, sesgando entonces por medio de incentivos económicos la producción pública local hacia la prestación (y hacia una cierta forma de prestación) de un determinado tipo de servicio.

Desembocamos entonces en el primer régimen desarrollado por un gobierno democrático en casi cuatro décadas. El mismo, sancionado en 1985, en el contexto de la rehabilitación en territorio bonaerense, del cobro de las tasas municipales por inspección de seguridad e higiene, es en buena medida tributario del sistema creado en 1980, ya que casi no modifica los criterios de distribución del mismo, limitándose a cambiar el peso relativo de cada uno. La excepción a ello está dada por la introducción de un componente destinado a financiar la prestación de servicios no sanitarios municipalizados en la década anterior. Lo cual, en consonancia con la quintuplicación de la participación del distribuidor basado en la provisión local de servicios de salud, intensificó el peso de los criterios devolutivos a costa de una reducción en el peso de los componentes igualadores de las transferencias per capita o que aseguraban financiamiento a municipios de menor capacidad económica.

Puede concluirse entonces que, a nivel general, se verifica un incremento sostenido en la cantidad y tipos de recursos que la Provincia de Buenos Aires transfiere a sus municipios, en concepto de coparticipación. Asimismo, como se observa en el Cuadro N° 1, en lo concerniente a los criterios de distribución de tales recursos al interior del conjunto de municipios la evolución no ha sido tan lineal, aunque pueden advertirse tendencias.

Cuadro Nº 1
Criterios de distribución secundaria en la Coparticipación Bonaerense
 - en porcentajes -

Norma y Vigencia	Ley Nº 5.346	Ley Nº 7.872	Ley Nº 8.631 y Ley Nº 8.709	Ley Nº 9.478	Ley Nº 10.559	Ley Nº 10.752
Criterio	(1948-1972)	(1972-1976) (*)	(1976/7 -1980) (**)	(1980-1987)	(1987-1989)	(1989) VIGENTE
Población	30,00%	30,00%	36,00%	60,45%	37,20%	35,96%
Gastos del año anterior	30,00%					
Recursos propios	30,00%		40,00%			
Inversa de la población	10,00%					
Partes iguales		40,00%	6,00%			
Superficie		30,00%	18,00%	9,30%	9,00%	8,70%
Inversa de capacidad tributaria				23,25%	13,80%	13,34%
Camas x ocupación x complejidad				7,00%	35,00%	12,95%
Consultas médicas						9,25%
Egresos hospitalarios						3,70%
Pacientes-Día						7,40%
Establecimientos sin internación						3,70%
Servicios transferidos (excepto salud)					5,00%	5,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Subtotal Criterios Devolutivos	60,00%		40,00%	7,00%	40,00%	42,00%
Subtotal Criterios Distributivos				23,25%	13,80%	13,34%
Subtotal Salud				7,00%	35,00%	37,00%

(*) Distribuía las diferencias del monto total a repartir, respecto a 1971.

(**) La parte no devolutiva distribuía entre grupos y al interior de cada uno se repartía según: Municipios rurales: Igualitaria (10%), Población (40%), Superficie (30%) e Inversa de la Coparticipación per cápita del año anterior (20%). Ciudades del Interior: Población (60%), Superficie (20%) y Densidad de Población (20%). Conurbano: Igualitaria (20%), Población (60%) y Densidad de Población (20%).

Por una parte, la heterogeneidad regional de las comunas bonaerenses, presente por ejemplo en la conformación del fenómeno del conurbano, es contemplado explícitamente en determinado momento (1976/7-1980) y luego es ignorada nuevamente.

Por otro lado, el enfoque incremental es más consistente a lo largo del tiempo, sea a través del mantenimiento parcial de una distribución previa (1948-1972), de la adopción de una transición que solo redistribuya los incrementos (1972-1976) o por medio de un componente de distribución fija (vigente desde 1987) conceptualmente similar al que regula la coparticipación federal¹⁷.

En el plano de los distribuidores, es notorio lo rudimentario del que repartía partes iguales a municipios muy distintos, por lo que ha sido dejado de lado hace ya tres décadas.

La distribución según población se erige en el único criterio que ha estado vigente a lo largo de los más de sesenta años de vida del sistema, mostrando la fuerza de la lógica que busca igualar las prestaciones públicas de nivel local que reciben los habitantes de la provincia, independientemente de su distrito de residencia. Ello asimismo se corrobora en el hecho de que tal criterio nunca ha tenido un peso inferior al 30% del total. Así, se demuestra la superioridad de la decisión de igualar las transferencias por habitantes sobre la de hacer equivalente lo recibido por todas y cada una de las comunas.

¹⁷ En el caso bonaerense es el que hasta la fecha mantiene los pagos por servicios transferidos no sanitarios con una distribución igual a la de 1986.

En cuanto a criterios vigentes de larga data, es necesario referirse al que otorga recursos en función de la superficie de cada municipio. El mismo, si bien surge en 1972, es en algún punto la evolución de aquél que desde 1948 consideraba como variable a la inversa de la población, en tanto ambos se basan en la idea de mayores costos en la provisión de servicios públicos como consecuencia de una población dispersa en un territorio extenso. Si bien ello no carece en forma alguna de sentido, la declinación en el peso de este criterio en la distribución total muestra a las claras que en un proceso de constante urbanización de la población el mayor crecimiento de los costos se asocia a una población densamente concentrada. Esto obedece tanto a los problemas propios de las grandes aglomeraciones humanas, como a la forma no planificada en que se ha dado el proceso en este caso puntual, es decir las mayores necesidades de recursos se vinculan al hecho de que la población se localizó con anterioridad a la urbanización del territorio, entendida ésta como la extensión al mismo de los servicios urbanos¹⁸.

En un nivel más teórico conviene discernir ahora los avatares en los criterios que se pueden identificar más claramente como distributivos o devolutivos. Entre los distributivos, el único que se ha aplicado a nivel general es la inversa de la capacidad tributaria potencial de cada municipio, con la idea de que la coparticipación no solo intente igualar las transferencias recibidas por habitante por cada comuna (a través del componente población) sino que además busque lograr una provisión de servicios públicos locales más o menos homogénea en todo el territorio provincial. Por ello se transfiere coparticipación extra en mayor medida a los distritos con menor capacidad para generar recursos propios, en razón de la menor actividad y acumulación patrimonial económica en ellos presente¹⁹. Respecto a este criterio, es de destacar que la importancia del mismo se ha reducido prácticamente a la mitad desde su surgimiento en 1980 hasta la cristalización del esquema actual en 1989, con lo que se puede concluir que el potencial distributivo del sistema ha mermado.

Un criterio devolutivo otorga recursos coparticipados en proporción directa a la recaudación efectivamente lograda por cada gobierno municipal, profundizando así la brecha entre la capacidad de financiamiento de bienes y servicios públicos entre las regiones ricas y pobres.

Tal criterio tenía un fuerte peso en la legislación original (que era de por sí fuertemente devolutiva) y era el más importante en el esquema dual vigente en la segunda mitad de los '70. Hace ya treinta años que el mismo ha sido abandonado, dado su ya referido impacto en el incremento de las asimetrías. Sin embargo vale adelantar que en el último lustro este tipo de criterio ha recobrado fuerza en esquemas paralelos al régimen de coparticipación.

El otro tipo de criterio devolutivo es aquél que compensa o devuelve erogaciones realizadas por el municipio. Tuvo, asimismo, un fuerte peso en la normativa inicial en la materia, con la característica de considerar el total de gastos municipales, es decir que incrementaba la brecha entre comunas pero no distinguía el peso de las distintas funciones al interior de ellas. Este tipo de preocupación se abandona en 1972 y no vuelve a aparecer hasta 1980. Sin embargo, en la reforma de tal año se contemplan específicamente las erogaciones en salud, con la particularidad de evaluar las mismas a través de la ocupación de camas en establecimientos con internación, ponderadas por la complejidad de la

¹⁸ Tanto sociales (salud, educación y saneamiento, etc.) como económicos tales como transporte, energía y comunicaciones, así como también seguridad y justicia.

¹⁹ Dado que se considera la capacidad tributaria potencial y no la real, ya que no se quiere premiar la falta de esfuerzo recaudatorio sino compensar la mayor necesidad de financiamiento por transferencias de territorios donde asimismo es mayor la dependencia de la población respecto a los bienes públicos dado su menor poder adquisitivo.

atención dispensada por cada tipo de nosocomio²⁰. De este modo se produce un triple sesgo. Por una parte quienes más gastan más reciben, siendo obvio que quienes más pueden gastar son quienes más recaudan (los que a su vez en alguna medida son quienes más pueden recaudar), por otra parte quienes más gastan en salud son quienes más reciben, lo que puede incidir en una importante ventaja comparativa para la función salud a la hora de competir por recursos con otras funciones al interior de cada presupuesto local. Finalmente dentro de los gastos en salud quienes más optan por un modelo de atención concentrado en la internación de los pacientes y en la alta complejidad son quienes más recursos logran, en detrimento de quienes prefieran estrategias sanitarias más eficientes y menos costosas para la población, como la atención primaria en establecimientos sin internación y la prevención²¹.

Por su parte, el otro criterio devolutivo presente desde 1987 refiere a gastos locales ocasionados por transferencias de servicios no sanitarios efectuadas durante la década de 1970. Si bien este criterio es técnicamente devolutivo, en los hechos por tratarse de coeficientes fijos, congelados en 1986, carece en realidad de correspondencia actual con las erogaciones que busca compensar. Sin embargo introduce un factor de irracionalidad al sistema a la vez que tiene un fuerte peso en las transferencias que reciben algunos municipios de baja población. Asimismo, de producirse un relevamiento de tales servicios que produjese una disminución en el peso del presente componente, la misma resultaría, según marca la normativa²², en un incremento de lo asignado a partir de los indicadores sanitarios²³.

De esta forma, el componente salud consiste en un tipo de criterio devolutivo, que busca compensar erogaciones y que sesga las decisiones entre funciones de gasto y la elección de estrategias al interior de ellas. A su vez, tal componente es el que más ha crecido con la configuración del esquema vigente, al punto de ser en la actualidad el de mayor peso.

Según se desprende de los párrafos precedentes, la conclusión general acerca de los criterios de distribución secundaria de la coparticipación bonaerense sería por una parte la necesidad de rediscutir los mismos, dado que tienen más de dos décadas de antigüedad y refieren a un territorio que ha sufrido importantes cambios. Y por otra que el peso de los criterios distributivos vis a vis los devolutivos ha disminuido fuertemente a la vez que la forma que han tomado estos últimos podría generar serias distorsiones en la asignación de recursos al interior de cada municipio, lo que lesiona gravemente la equidad.

Vale recordar que actualmente casi el 36% de la coparticipación se reparte en forma igualitaria (por habitante), un 13% según criterios distributivos (inversa de la capacidad tributaria potencial) y el 51% restante a partir de criterios devolutivos (9% por superficie, 37% por servicios de salud locales y 5% por servicios no sanitarios transferidos a las comunas).

²⁰ En los hechos se ha otorgado a todos los establecimientos de cada comuna el nivel de mayor complejidad de los emplazados en su territorio.

²¹ Si bien en 1989 se ha intentado atenuar este sesgo introduciendo otros criterios como la cantidad de consultas en cualquier tipo de establecimiento o el número de establecimientos sin internación, el peso de la complejidad, la ocupación de camas y los egresos, relacionados a los hospitales, sigue siendo hegemónico (ver al respecto CHIARA, DI VIRGILIO Y ARIOVICH (2008) pp. 8).

²² Y según se verifica en la práctica, ya que según CPCPFM (2009) p. 6 actualmente el peso del componente servicios transferidos no sanitarios habría bajado del 5,00% al 4,87% y el de salud se habría incrementado del 37,00% al 37,13% como consecuencia de la baja de un servicio transferido.

²³ Ello no refiere en rigor a reembolsos de costos, al no existir acuerdos previos de prestación efectiva, ni delegación concertada de competencias ejecutivas sino apenas un deslucido rol central de tipo normativo y en la fijación de estándares para el acceso al dinero, según la tipología de ASENSIO (2006) p. 82.

3.2 Análisis cuantitativo de la coparticipación en los municipios.

En el marco de este trabajo se realizó un relevamiento de la situación y evolución reciente de las transferencias por coparticipación municipal, a partir del estudio de la coparticipación por habitante que recibe cada comuna, de su participación en el total y crecimiento entre 2003 y 2008.

3.2.1 Clasificación por grupos de municipios

A los efectos del presente trabajo, considerando la gran heterogeneidad de los municipios bonaerenses y con el objeto de poder analizar las particularidades y disparidades al interior del conjunto de gobiernos locales, se realizó una clasificación de los mismos en tres grandes grupos, con los siguientes criterios:

- **Municipios del Conurbano:** este primer grupo está integrado por los 24 municipios que integran la porción bonaerense del área metropolitana de Buenos Aires y que, como se mencionara anteriormente, alberga a dos tercios de la población provincial y a un cuarto de la nacional²⁴.
- **Municipios del Interior:** El segundo grupo está conformado por 13 municipios que no forman parte del Conurbano Bonaerense y que poseen una población mayor a 100.000 habitantes²⁵.
- **Municipios Rurales:** El tercer y último grupo lo componen los 97 municipios restantes del interior de la provincia, con menos de 100.000 habitantes.

3.2.2 Evolución general

En este apartado se presenta un panorama general, mostrando la evolución nominal y real de la coparticipación per cápita de los municipios bonaerenses.

Cuadro Nº 2
Evolución de la Coparticipación per cápita. Total provincial. Período 2003 - 2008

Coparticipación por habitante	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Tasa crec. promedio
<i>En pesos corrientes</i>							
TOTAL PROVINCIAL	\$ 89	\$ 118	\$ 143	\$ 171	\$ 217	\$ 288	26%
<i>En pesos de 2003</i>							
TOTAL PROVINCIAL	\$ 89	\$ 113	\$ 125	\$ 135	\$ 157	\$ 192	16%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

²⁴ Municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, Almirante Brown.

²⁵ Municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Escobar, Pilar, Luján, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Olavarría, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Zárate. Berisso y Ensenada se han clasificado como Ciudades del Interior por integrar el Área Metropolitana La Plata.

Se observa que la tasa media de variación anual de la coparticipación bonaerense fue nominalmente del **26%** y de un **16%** en moneda constante.

Es de destacar que tal magnitud resulta consistente con la evolución en el período de otros indicadores macroeconómicos y macrofiscales de relevancia.

Ello se verifica en el hecho de que entre 2003 y 2008 el Producto Bruto Interno de nuestro país presenta una tasa de variación anual del **22%** en términos nominales, mientras que el gasto corriente y de capital del Sector Público Nacional no Financiero en el período ha crecido por año un **30%** y su similar de la Administración General de la Provincia de Buenos Aires un **28%**.

De esta forma, una vez constatado que el sector público municipal bonaerense ha participado del crecimiento de la actividad económica y de la presión fiscal en forma similar a los niveles superiores de gobierno, conviene entonces analizar la situación al interior de dicho sector, a los fines de conocer si la relativa prosperidad que ha atravesado el país ha llegado a los distintos municipios en forma más o menos uniforme, o si por el contrario se está en presencia de profundas desigualdades al respecto, así como indagar acerca del sesgo que tales distribuciones presentan.

3.2.3 Situación por tipo de municipio

Considerando la gran heterogeneidad de los municipios bonaerenses resulta necesario realizar un análisis más minucioso, a los efectos de poder reflejar las diferencias que se observan al interior de la provincia en materia de recursos.

En tal sentido, el presente apartado muestra las transferencias por coparticipación per cápita según la clasificación por tipo de comuna ya detallada, así como la evolución de la participación de cada grupo en el total.

Cuadro Nº 3
Evolución de la Coparticipación per cápita por grupo de municipios. Período 2003 - 2008

Municipios	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
<i>En pesos corrientes</i>						
Conurbano	\$ 66	\$ 87	\$ 105	\$ 126	\$ 161	\$ 213
Interior	\$ 71	\$ 93	\$ 114	\$ 137	\$ 171	\$ 224
Rurales	\$ 191	\$ 249	\$ 305	\$ 364	\$ 464	\$ 614
TOTAL PROVINCIAL	\$ 89	\$ 118	\$ 143	\$ 171	\$ 217	\$ 288
<i>En pesos de 2003</i>						
Conurbano	\$ 66	\$ 84	\$ 92	\$ 99	\$ 116	\$ 142
Interior	\$ 71	\$ 89	\$ 100	\$ 108	\$ 124	\$ 150
Rurales	\$ 191	\$ 239	\$ 266	\$ 287	\$ 336	\$ 409
TOTAL PROVINCIAL	\$ 89	\$ 113	\$ 125	\$ 135	\$ 157	\$ 192

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

Un primer hecho notable, que se observa a partir de esta clasificación, es que los Municipios Rurales han recibido del gobierno provincial, en promedio para el período bajo estudio, una coparticipación por habitante que prácticamente triplica la que recibe el Conurbano Bonaerense y duplica el promedio provincial. Mientras que las Ciudades del Interior reciben una coparticipación por habitante un 8% superior a la que perciben sus pares del Conurbano.

En cuanto a la evolución de la participación de cada tipo de municipio en la distribución de la coparticipación, la misma se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 4
Participación de la coparticipación por grupo de municipios. Período 2003 - 2008
- en porcentaje -

Municipios	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Conurbano	46%	46%	46%	46%	46%	46%
Interior	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Rurales	39%	38%	39%	38%	39%	39%
TOTAL PROVINCIAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Se observa que la participación de cada uno de los grupos en la distribución secundaria de la coparticipación ha sido constante entre 2003 y 2008.

Adicionalmente, se destaca que los municipios del Conurbano captan el **46%** de los recursos coparticipados a las comunas bonaerenses, mientras que concentran el **63%** de la población provincial, como ya se ha referido.

Esta comparación explica, en principio, los resultados del Cuadro Nº3, donde el Conurbano es la región más perjudicada en recursos por habitante.

3.2.4 *Análisis comparativo de la coparticipación per cápita*

Un primer análisis de la situación al interior de cada grupo, es identificar del total de municipios aquellos casos que muestran mejores y peores performances en términos tanto de coparticipación por habitante como de evolución de la misma. A tal fin, a continuación se presenta un ranking de los 10 municipios mejor y peor ubicados de acuerdo a cada una de esas variables.

Cuadro N° 5
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Promedio período 2003 - 2008
 - en pesos de 2003 -
Primeros diez ordenados de mayor a menor

Orden	Municipio	Grupo	Copartic. p/cápita
1	General Lavalle	<i>Rurales</i>	\$ 874
2	General Guido	<i>Rurales</i>	\$ 856
3	Pila	<i>Rurales</i>	\$ 826
4	Tordillo	<i>Rurales</i>	\$ 686
5	Tapalqué	<i>Rurales</i>	\$ 666
6	General La Madrid	<i>Rurales</i>	\$ 662
7	Maipú	<i>Rurales</i>	\$ 633
8	Puán	<i>Rurales</i>	\$ 630
9	San Cayetano	<i>Rurales</i>	\$ 612
10	Coronel Pringles	<i>Rurales</i>	\$ 612

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

De la información del Cuadro N°6 es interesante observar que los diez municipios más beneficiados en términos de una mayor coparticipación promedio por habitante durante el período bajo análisis, pertenecen al grupo que hemos denominado Municipios Rurales.

Específicamente se trata de comunas con menos de 20.000 habitantes, que representan en conjunto el **0,58%** de la población provincial y que aportan el **0,95%** al Producto Bruto Geográfico de la provincia, como se puede observar:

Cuadro N° 6
Población de los primeros diez municipios
con mayor coparticipación per cápita
 - en % sobre el total provincial -

Orden	Municipio	Grupo	% Poblacion / Total Pcia
1	General Lavalle	<i>Rurales</i>	0,02%
2	General Guido	<i>Rurales</i>	0,02%
3	Pila	<i>Rurales</i>	0,02%
4	Tordillo	<i>Rurales</i>	0,01%
5	Tapalqué	<i>Rurales</i>	0,06%
6	General La Madrid	<i>Rurales</i>	0,08%
7	Maipú	<i>Rurales</i>	0,07%
8	Puán	<i>Rurales</i>	0,12%
9	San Cayetano	<i>Rurales</i>	0,06%
10	Coronel Pringles	<i>Rurales</i>	0,12%
Total			0,58%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Censo 2001.

Cuadro N° 7
PBG de los primeros diez municipios
con mayor coparticipación per cápita
 - en % sobre el total provincial -

Orden	Municipio	Grupo	% PBG / Total Pcia
1	General Lavalle	<i>Rurales</i>	0,04%
2	General Guido	<i>Rurales</i>	0,03%
3	Pila	<i>Rurales</i>	0,04%
4	Tordillo	<i>Rurales</i>	0,02%
5	Tapalqué	<i>Rurales</i>	0,06%
6	General La Madrid	<i>Rurales</i>	0,12%
7	Maipú	<i>Rurales</i>	0,07%
8	Puán	<i>Rurales</i>	0,23%
9	San Cayetano	<i>Rurales</i>	0,11%
10	Coronel Pringles	<i>Rurales</i>	0,21%
Total			0,95%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, en el Cuadro N°8 se advierte que los diez municipios peor ubicados en el ranking, por recibir una menor coparticipación per cápita promedio, pertenecen al

Conurbano o a su área de influencia. La única excepción es el municipio de General Pueyrredón que corresponde a la ciudad de Mar del Plata.

Cuadro N° 8
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Promedio período 2003 - 2008
 - en pesos de 2003 -
Últimos diez ordenados de menor a mayor

Orden	Municipio	Grupo	Copartic. p/cápita
134	Tres de Febrero	<i>Conurbano</i>	\$ 67
133	Ituzaingó	<i>Conurbano</i>	\$ 73
132	General Pueyrredón	<i>Interior</i>	\$ 78
131	Lanús	<i>Conurbano</i>	\$ 80
130	Lomas de Zamora	<i>Conurbano</i>	\$ 80
129	Almirante Brown	<i>Conurbano</i>	\$ 82
128	Tigre	<i>Conurbano</i>	\$ 83
127	Escobar	<i>Interior</i>	\$ 84
126	Quilmes	<i>Conurbano</i>	\$ 85
125	Hurlingham	<i>Conurbano</i>	\$ 85

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Estos diez municipios, en contraste con los más beneficiados, tienen entre 200.000 y 600.000 habitantes cada uno, concentrando a más del **27%** del total de los habitantes de la provincia y aportando el **23%** de su Producto Bruto Geográfico:

Cuadro N° 9
Población de los últimos diez municipios
con menor coparticipación per cápita
 - en % sobre el total provincial -

Orden	Municipio	Grupo	% Poblacion / Total Pcia.
134	Tres de Febrero	<i>Conurbano</i>	2,45%
133	Ituzaingó	<i>Conurbano</i>	1,12%
132	General Pueyrredón	<i>Interior</i>	4,16%
131	Lanús	<i>Conurbano</i>	3,28%
130	Lomas de Zamora	<i>Conurbano</i>	4,27%
129	Almirante Brown	<i>Conurbano</i>	3,71%
128	Tigre	<i>Conurbano</i>	2,18%
127	Escobar	<i>Interior</i>	1,27%
126	Quilmes	<i>Conurbano</i>	3,76%
125	Hurlingham	<i>Conurbano</i>	1,22%
Total			27,43%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Censo 2001.

Cuadro N° 10
PBG de los últimos diez municipios
con menor coparticipación per cápita
 - en % sobre el total provincial -

Orden	Municipio	Grupo	% PBG / Total Pcia.
134	Tres de Febrero	<i>Conurbano</i>	2,55%
133	Ituzaingó	<i>Conurbano</i>	0,62%
132	General Pueyrredón	<i>Interior</i>	4,57%
131	Lanús	<i>Conurbano</i>	2,59%
130	Lomas de Zamora	<i>Conurbano</i>	3,05%
129	Almirante Brown	<i>Conurbano</i>	2,00%
128	Tigre	<i>Conurbano</i>	2,02%
127	Escobar	<i>Interior</i>	1,44%
126	Quilmes	<i>Conurbano</i>	2,89%
125	Hurlingham	<i>Conurbano</i>	0,79%
Total			22,52%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

A su vez, si se comparan los dos grupos en términos de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas, se advierte una desproporción aún mayor que para el

resto de las variables analizadas. Mientras los municipios que reciben mayores transferencias por habitantes contienen al **0,35%** de la población provincial con NBI, aquellos que reciben menor coparticipación per cápita agolpan al **27%** de la población con NBI de la provincia.

Cuadro Nº 11
Población con NBI de los primeros diez municipios
con mayor coparticipación per cápita
- en % sobre el total provincial -

Orden	Municipio	Grupo	% NBI / Total Pcia
1	General Lavalle	Rurales	0,03%
2	General Guido	Rurales	0,01%
3	Piña	Rurales	0,02%
4	Tordillo	Rurales	0,01%
5	Tapalqué	Rurales	0,03%
6	General La Madrid	Rurales	0,04%
7	Maipú	Rurales	0,04%
8	Puán	Rurales	0,03%
9	San Cayetano	Rurales	0,03%
10	Coronel Pringles	Rurales	0,11%
Total			0,35%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Censo 2001.

Cuadro Nº 12
Población con NBI de los últimos diez municipios
con menor coparticipación per cápita
- en % sobre el total provincial -

Orden	Municipio	Grupo	% NBI / Total Pcia
134	Tres de Febrero	Conurbano	1,35%
133	Ituzaingó	Conurbano	0,78%
132	General Pueyrredón	Interior	2,79%
131	Lanús	Conurbano	2,44%
130	Lomas de Zamora	Conurbano	4,69%
129	Almirante Brown	Conurbano	4,58%
128	Tigre	Conurbano	2,82%
127	Escobar	Interior	1,90%
126	Quilmes	Conurbano	4,21%
125	Hurlingham	Conurbano	1,00%
Total			26,56%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Censo 2001.

Finalmente resulta notable el hecho de que el municipio que más coparticipación per cápita recibe (General Lavalle) obtenga trece veces lo que percibe el menos favorecido (Tres de Febrero).

El análisis presentado en este apartado permite corroborar las profundas asimetrías en materia de recursos obtenidos por las comunas, que se producen como consecuencia de los criterios de asignación vigentes en la distribución secundaria del actual Régimen de Coparticipación municipal bonaerense.

3.2.5 Análisis de los municipios del Conurbano

Resulta interesante realizar ahora un análisis al interior del Conurbano, considerando la gran concentración humana que presenta la región, la paradójica convivencia en su seno de una gran generación de riqueza y una importante proporción de población con alta vulnerabilidad social y la relativamente menor coparticipación que reciben sus municipios.

Para ello se ha realizado un estudio de ranking exclusivo para los Municipios del Conurbano Bonaerense, a fin de poder observar su dinámica interna:

Cuadro Nº 13
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Promedio período 2003 - 2008
 - en pesos de 2003 -
Municipios del Conurbano ordenados de mayor a menor

Orden	Municipio	Copartic. p/cápita
1	Malvinas Argentinas	\$ 189
2	San Isidro	\$ 137
3	Vicente López	\$ 133
4	San Miguel	\$ 130
5	Merlo	\$ 123
6	Florencio Varela	\$ 113
7	San Fernando	\$ 108
8	Esteban Echeverría	\$ 105
9	José C. Paz	\$ 105
10	Ezeiza	\$ 101
11	La Matanza	\$ 100
12	Berazategui	\$ 98
13	General San Martín	\$ 95
14	Morón	\$ 90
15	Avellaneda	\$ 87
16	Moreno	\$ 87
17	Hurlingham	\$ 85
18	Quilmes	\$ 85
19	Tigre	\$ 83
20	Almirante Brown	\$ 82
21	Lomas de Zamora	\$ 80
22	Lanús	\$ 80
23	Ituzaingó	\$ 73
24	Tres de Febrero	\$ 67

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Sobresale en el presente ordenamiento la distancia del municipio que más coparticipación recibe por habitante, Malvinas Argentinas, respecto al que le sigue, San Isidro.

Sin duda el caso de Malvinas Argentinas muestra particularidades que ameritan un estudio en mayor profundidad, pero lo que resulta llamativo es que entre los tres primeros se encuentren los dos municipios con mejores índices de concentración de riqueza del conurbano bonaerense (San Isidro y Vicente López). Este dato, en principio, alcanzaría para justificar una revisión de los criterios con los cuales se está realizando la distribución secundaria de la coparticipación.

A su vez, llama la atención que la relación entre los recursos de la coparticipación per cápita recibidos por el municipio más favorecido, Malvinas Argentinas, y por el menos favorecido, Tres de Febrero, sea casi de tres a uno.

4. Evolución histórica de los esquemas de transferencias de recursos paralelos a la coparticipación municipal

En esta sección se incorporan al análisis los mecanismos de distribución de recursos que se adicionan a los de la coparticipación provincial, y que se han desarrollado especialmente en los últimos años.

4.1 Evolución histórica y antecedentes normativos

La historia de la distribución entre municipios de recursos provinciales, en territorio bonaerense, en el seno de esquemas institucionalizados, con criterios de distribución no discrecionales, es bastante corta ya que --con excepciones marginales-- tales regímenes han surgido con cierta fuerza a partir de 2003.

FONDO DE JUEGOS DE AZAR:

El primer, y todavía vigente, fondo especial se remonta a 1973 y corresponde al producido por juegos de azar, el 30% de tal monto se distribuía entre los municipios con establecimientos hospitalarios en función de su rendimiento asistencial, estando afectado al funcionamiento y conservación de los mismos. En 1977 se eleva tal porcentaje de distribución primaria, distribuyendo un 10% entre todos los municipios en función de su población y correspondiendo el resto únicamente a las comunas con hospitales, a ser repartido según población (30%), complejidad de los establecimientos (40%) y número de camas (20%). A su vez, el 25% de lo correspondiente a Casinos se distribuía entre los municipios con salas de juego en sus territorios en función de la recaudación de las mismas.

Tras otros diez años, en 1987 se modificó este fondo, distribuyendo entre los municipios con casinos parte de los beneficios según su participación en los mismos y entre los municipios con establecimientos sanitarios con igual fórmula que el componente salud de la coparticipación. Finalmente en 2004 se reduce la parte de este fondo correspondiente a los municipios y dentro de ello el componente devolutivo (por recaudación), afectando la mitad del mismo a la asistencia social y salud pública a la vez que lo distribuido entre las comunas sin salas de juego replica el esquema de distribución secundaria de la coparticipación y el resto se destina al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, afecto originalmente sólo a la asistencia social y desde 2005 parcialmente a saneamiento ambiental.

De esta forma puede observarse que el fondo de juegos de azar muestra los orígenes de la distribución de recursos provinciales a municipios según la infraestructura hospitalaria de los mismos y su rendimiento. Asimismo evidencia la persistencia de componentes devolutivos en cuanto a la recaudación. Por su parte, la afectación de los fondos se ha desplazado desde los servicios de salud hacia la asistencia social, aunque cabe aclarar que tal tendencia no llega a compensar el crecimiento del peso de los servicios de salud en el esquema general de coparticipación.

FONDO POR SERVICIOS TRANSFERIDOS:

En 1977 se establece la transferencia de servicios desde la órbita provincial hacia la municipal, con cargo en las rentas generales provinciales sin especificar porcentajes de distribución primaria ni afectación de los fondos. Tal es el origen del componente por

servicios no sanitarios transferidos, que se integra al esquema de coparticipación desde 1987.

FONDO EDUCATIVO:

En 1983 se norma que una porción indeterminada del impuesto inmobiliario constituirá un Fondo Educativo destinado a la refacción, conservación y mantenimiento de edificios escolares y a ser distribuido entre las comunas según el número, uso y estado de las aulas radicadas en cada uno. Como sucesor de dicho fondo en 2003, en el marco de la descentralización tributaria se crea el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos compuesto por una parte de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos, en su tramo descentralizado y afectado al fin que lo titula. A su vez la determinación de la distribución de dicho monto entre los consejos escolares de los diferentes municipios no obedece a indicador objetivo alguno sino que es dictada por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

El resto de los fondos especiales datan de los últimos años, no encuentran antecedentes en el pasado y son, a saber:

FONDO VIAL:

En 2003, dentro de la política de descentralización tributaria, se crea el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales afectando al mantenimiento y obras de la red vial provincial de tierra parte de la recaudación del impuesto inmobiliario rural. Tal recurso se reparte a su vez entre los municipios según los km. de la red vial provincial de tierra en el territorio de cada uno. Es decir que opera sobre un criterio devolutivo de los gastos a realizar. Vale destacar que ulteriores reformas de los años 2004 y 2005 redujeron el porcentaje de recursos dedicados a este fondo a la mitad.

FONDO DE PROGRAMAS SOCIALES Y SANEAMIENTO AMBIENTAL:

Por su parte en 2004, como primera reforma a la descentralización tributaria, se crea el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales integrado por parte del impuesto inmobiliario rural y de los beneficios brutos de casinos así como por una parte a determinar año a año de los recursos coparticipados. Distribuyendo sus recursos entre las distintas comunas según un índice de vulnerabilidad social que contemplaba sobre todo Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y en menor medida las tasas de mortalidad infantil y nacimientos con bajo peso así como las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores sito en cada municipio y las defunciones por causas parasitarias e infecciosas. Tal fondo se afecta totalmente a gastos en asistencia social.

Como se observa todos los indicadores aplicados a la distribución del presente fondo son de carácter fuertemente distributivo, comenzando con el de población con NBI que refleja situaciones de pobreza estructural. Mientras que el resto de los indicadores buscan también considerar las situaciones más agudas de carencia material objetiva en todas las etapas del ciclo de vida, desde los alumbramientos en condiciones nutricionales deficientes, hasta los fallecimientos prematuros y por causas a priori evitables, pasando por las situaciones de más absoluta desprotección social y familiar sufrida por parte de niños y adolescentes. Aunque el indicador que refiere a esta última situación se configure probablemente como el más perfectible, dado que considera las causas según el domicilio de la institución judicial en vez del domicilio de los menores en cuestión, sesgando esa

parte del indicador hacia los municipios que tienen instalados en sus territorios fueros de menores.

Vale destacar que en 2005 se modifica el presente fondo transformándolo en el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, reduciendo la parte correspondiente a la asistencia social y distribuida según los criterios detallados en el párrafo anterior en beneficio del componente de saneamiento ambiental.

Este nuevo componente está afectado al tratamiento y disposición final de residuos, distribuyendo en función de la población de los municipios y al interior del Área Metropolitana Buenos Aires-La Plata según las toneladas de residuos remitidas mensualmente a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Resulta claro que el fondo correspondiente a saneamiento ambiental se reparte con un criterio devolutivo, al menos al interior del Conurbano donde directamente se transfiere como pago por el servicio provisto por el CEAMSE. Asimismo, en 2005 se reduce la porción del impuesto inmobiliario rural asignado al fondo compuesto, a la vez que se asigna parte de la recaudación descentralizada de ingresos brutos a saneamiento ambiental.

De este modo, tanto por la disminución de los recursos afectados correspondientes al impuesto inmobiliario rural como por la escisión de buena parte de sus recursos, el potencial distributivo del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales ha sido seriamente erosionado, sin que por ello deje de erigirse como un hito importante en términos de institucionalizar indicadores que contemplan en el reparto de recursos entre municipios bonaerenses las fuertes desigualdades existentes en las condiciones de vida de la población de las distintas comunas.

FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE RECURSOS MUNICIPALES:

En el año 2008 se crea el Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales integrado por recursos de libre disponibilidad para los municipios calculados como un porcentaje de la recaudación de ingresos brutos no descentralizados, considerados en forma previa a su coparticipación²⁶ y a ser distribuidos al interior del colectivo municipal en igual forma que los recursos coparticipados.

FONDO MUNICIPAL DE INCLUSIÓN SOCIAL:

Por su parte, la Ley N°13.863, también del año 2008, crea el Fondo Municipal de Inclusión Social, integrado por parte de la recaudación de ingresos brutos no descentralizados, deducida de la porción de tal recaudación que corresponde a la provincia con posterioridad a la aplicación del sistema general de coparticipación. Tal monto, de libre disponibilidad, se distribuye entre las comunas de acuerdo a los indicadores del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental correspondientes a la parte social del mismo.

De esta forma se repotencia el rol de los indicadores distributivos en el esquema amplio de distribución de recursos hacia los municipios. Vale destacar que por su definición este fondo consiste enteramente en un incremento de los recursos que se transfiere de la provincia a los municipios. Adicionalmente, se constata un efecto final ambiguo sobre el total de recursos repartidos a través de estos criterios sumamente

²⁶ De este modo podríamos decir que una pequeña porción de la recaudación de ingresos brutos no descentralizados son recursos que se dejan de coparticipar a los municipios, para distribuirse fuera de la norma (aunque con igual criterio que el presente en esta), mientras que el resto consisten en un incremento de recursos.

distributivos, dado que la reducción de los recursos de la descentralización tributaria asignados al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y la disminución del componente social por efecto de la creación del ambiental, se ven en alguna medida compensadas por el surgimiento del Fondo Municipal de Inclusión Social que incorpora recursos tributarios no descentralizados.

FONDO PROVINCIAL SOLIDARIO:

Finalmente, también en 2008 se crea el Fondo Provincial Solidario, integrado por el parte de los recursos que recibe la Provincia de Buenos Aires por retenciones a las exportaciones de soja (Fondo Federal Solidario).

Tal monto se distribuye entre los municipios adoptando los mismos criterios que adopta el esquema general de coparticipación, siendo afectados a la realización de obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales y estando prohibida su utilización para el financiamiento de gastos corrientes.

DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA:

Conviene ahora detallar con mayor profundidad el proceso de descentralización tributaria. El mismo se desarrolla a partir de 2003, estableciendo que los municipios realicen la gestión y cobro del impuesto a los ingresos brutos correspondiente a contribuyentes con ingresos menores a \$144.000, del impuesto a los automotores correspondientes a vehículos con más de diez años de antigüedad y al impuesto inmobiliario rural.

Para el impuesto a los ingresos brutos descentralizado la mitad del producido corresponde a las comunas, distribuyéndose una parte en función de la recaudación lograda por cada municipio y con libre disponibilidad e integrando el resto el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos.

En cuanto al tramo descentralizado del impuesto a los automotores la totalidad de la recaudación corresponde a las comunas, con libre disponibilidad de los fondos, repartidos según la performance recaudatoria de las mismas.

A su vez, respecto al impuesto inmobiliario rural corresponde a los distritos la mitad de la recaudación siendo la misma distribuida en parte por recaudación (y con libre disponibilidad) e integrándose el resto al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales.

En 2004 se modifica la distribución secundaria del inmobiliario rural, introduciendo una afectación de la parte correspondiente a los municipios, destinada al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales a expensas de la parte correspondiente al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales.

Por su parte, en 2005 se establece la descentralización del impuesto a los automotores correspondiente a embarcaciones deportivas y/o recreativas, asignando la mitad de tales recursos a los municipios en razón de su recaudación, debiendo afectar los mismos el 50% de lo recibido a programas de seguridad y justicia convenidos con el gobierno provincial.

También en 2005 se modifica la distribución del tramo descentralizado del impuesto a los ingresos brutos y del inmobiliario rural. Para el primero de ellos se eleva la participación de las comunas a la vez que se introduce una afectación destinada a saneamiento ambiental. En cuanto al inmobiliario rural, se reduce el porcentaje de distribución primaria con un mayor peso de la recaudación de libre disponibilidad de los

municipios distribuida según sus logros recaudatorios y bajando lo correspondiente al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales y al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental.

De esta forma, se advierten tendencias contrapuestas respecto a los distintos tributos, aunque a nivel general es notorio un incremento en la masa que integra este esquema, en primer lugar por su creación misma y en segundo por la incorporación del impuesto automotor a las embarcaciones deportivas y/o recreativas.

Del mismo modo puede observarse que una parte de los recursos que se distribuyen a partir de este sistema antes integraba el esquema general de coparticipación, mientras que el resto de lo que reciben los municipios representa un incremento neto en sus recursos.

Por otra parte el porcentaje primario que obtienen las comunas ha tendido a reducirse ya que si bien se incrementó marginalmente en el caso de ingresos brutos, sufrió una fuerte reducción en el caso del inmobiliario rural.

En cuanto a los indicadores utilizados para la distribución secundaria, los propios de este esquema, es decir que no constituyen ningún otro fondo especial, se basan en criterios devolutivos, específicamente los relacionados con la capacidad recaudatoria de cada comuna, aún cuando el peso de los mismos ha tendido a atenuarse levemente. Similarmente, prima la libre disponibilidad de los fondos, con la excepción de la mitad de lo obtenido por el impuesto automotor descentralizado correspondiente a embarcaciones, parcialmente afectado a servicios de justicia y seguridad.

Puede concluirse entonces que el presente esquema incrementa la brecha entre los recursos disponibles para gobiernos municipales que administran territorios ricos, respecto a los que están asentados en distritos pobres, ya que, independientemente de la afectación a otros fondos creados, los recursos logrados en razón de la recaudación local de impuestos provinciales descentralizados disminuyen las transferencias cruzadas, aunque en forma parcial ya que el inmobiliario urbano se sigue coparticipando, mientras que buena parte del rural es apropiado por las comunas donde tal tipo de propiedad se concentra, siendo ello especialmente grave en términos per cápita ya que por definición las comunas rurales concentran una población mucho menor, lo que conspira contra el objetivo de lograr financiamiento para una prestación homogénea de los bienes y servicios públicos locales.

4.2 Análisis cuantitativo de los fondos especiales en los municipios

En esta sección se analizarán los fondos especiales que se distribuyen a los municipios en forma paralela y complementaria al Régimen de Coparticipación²⁷.

4.2.1 Análisis por tipo de transferencia

En el cuadro N°14 se presenta la evolución, dentro del período analizado, de todas las transferencias (incluida la coparticipación) que realiza el gobierno provincial a sus municipios y que integran el conjunto de recursos de origen provincial con los que cuentan los gobiernos locales para financiar sus gastos, consideradas en pesos constantes del año 2003, por habitante.

²⁷ No se incluyen los Aportes del Tesoro Provincial ni los recursos de descentralización tributaria por impuestos a los automotores de más de diez años de antigüedad.

Cuadro Nº 14
Evolución de las transferencias a municipios per cápita. Período 2003 - 2008
 - en pesos de 2003 -

Transferencia	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Tasa crec. promedio
Coparticipación	\$ 89	\$ 113	\$ 125	\$ 135	\$ 157	\$ 192	16,48%
Descentralización	\$ 12	\$ 10	\$ 12	\$ 12	\$ 13	\$ 12	-0,13%
Juegos de Azar	\$ 7	\$ 7	\$ 6	\$ 7	\$ 8	\$ 9	6,41%
FFPSSA (1)	-	\$ 5	\$ 6	\$ 6	\$ 5	\$ 5	0,21%
TDFR (2)	-	-	-	\$ 2	\$ 2	\$ 2	3,34%
FFRM (3)	-	-	-	-	-	\$ 4	-
FIS (4)	-	-	-	-	-	\$ 4	-
TOTAL	\$ 108	\$ 135	\$ 149	\$ 162	\$ 185	\$ 228	16,12%

(1) Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

(2) Tratamiento y Disposición Final de Residuos

(3) Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales

(4) Fondo de Inclusión Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

Aquí se puede observar claramente que la que motoriza el crecimiento del total de las transferencias a los municipios es la coparticipación provincial, dado que representa, en valores per cápita, aproximadamente cinco veces lo que el resto de los fondos, a la vez que ha sido el componente que exhibe una mayor tasa media de variación anual en el período.

Adicionalmente, se desprende del cuadro anterior que mientras los ingresos por coparticipación han tenido un crecimiento positivo más o menos constante entre 2003 y 2008, el resto de los fondos presentan una fuerte inestabilidad, en buena medida explicada por los constantes cambios normativos, ya reseñados, que han tenido lugar en el período modificando sus fuentes de financiamiento.

Otro análisis de interés consiste en ver cuál es la participación que cada uno de estos fondos tiene en el conjunto total de transferencias distribuidas entre los municipios.

Cuadro N° 15
Participación de cada una de las transferencias en el total. Período 2003 - 2008
 - en porcentaje -

Transferencia	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Coparticipación	83%	84%	84%	83%	85%	84%
Descentralización	11%	7%	8%	8%	7%	5%
Juegos de Azar	6%	5%	4%	4%	4%	4%
FFPSSA (1)	-	4%	4%	4%	3%	2%
TDFR (2)	-	-	-	1%	1%	1%
FFRM (3)	-	-	-	-	-	2%
FIS (4)	-	-	-	-	-	2%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(1) Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

(2) Tratamiento y Disposición Final de Residuos

(3) Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales

(4) Fondo de Inclusión Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

En el cuadro N°15 se ve claramente que la coparticipación representa, en promedio, el 84% del volumen de recursos transferidos. El resto de los fondos, en su conjunto, representan aproximadamente el 15% de la masa de recursos distribuida a las comunas.

También se observa que, mientras la coparticipación ha mantenido su peso a lo largo de todo el período, otros fondos como los que surgen de la Descentralización, Juegos de Azar y Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, fueron perdiendo peso relativo en el conjunto de recursos. Este hecho se debe fundamentalmente a la creación de nuevos fondos alimentados con recursos que se desvían de los anteriores.

Así tenemos el caso del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, que se financia con recursos que provienen de la Descentralización Tributaria y de los Juegos de Azar, habiendo a su vez perdido recursos en beneficio del Fondo para Tratamiento Final de Residuos.

4.2.2 Análisis por tipo de transferencia y grupos de municipios

Otro enfoque complementario, es observar la distribución de cada clase de transferencia por tipo de municipio.

Cuadro N° 16
Participación de las transferencias por grupo de municipios.
Promedio 2003 - 2008
 - en porcentaje -

	Conurbano	Interior	Rural	Total
Coparticipación	46%	15%	38%	100%
Descentralización	18%	16%	66%	100%
Juegos de Azar	45%	14%	42%	100%
FFPSSA (1)	68%	17%	14%	100%
TDFR (2)	62%	19%	19%	100%
FFRM (3)	46%	13%	42%	100%
FIS (4)	68%	17%	15%	100%

(1) Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

(2) Tratamiento y Disposición Final de Residuos

(3) Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales

(4) Fondo de Inclusión Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

Uno de los datos a destacar que se desprende del cuadro N°16, es que mientras los municipios del Interior tienen una participación bastante similar en cada uno de los fondos, los municipios del Conurbano y los Rurales presentan diferencias para el caso de algunas transferencias.

Así, el Conurbano tiene mayor peso en el FFPSSA (68%), el TDFR (62%) y el FIS (68%), mientras que los municipios Rurales son los más beneficiados en la distribución de los recursos provenientes de la Descentralización, dado que participan en un 66% de las mismas. Esto se debe en gran medida a la recaudación del impuesto inmobiliario rural descentralizado, que se concentra claramente en los municipios menos poblados.

Finalmente, se puede analizar la distribución de las transferencias per cápita para cada grupo de municipios, realizando un promedio de las mismas durante el período bajo análisis, a los efectos de observar las diferencias de cada sub-región en términos de pesos corrientes por habitante.

Cuadro N° 17
Distribución de las transferencias per cápita
por grupo de municipios.
Promedio 2003 - 2008
 - en pesos de 2003 -

	Conurbano	Interior	Rural
Coparticipación	\$ 100	\$ 107	\$ 288
Descentralización	\$ 3	\$ 10	\$ 43
Juegos de Azar	\$ 5	\$ 5	\$ 17
FFPSSA (1)	\$ 6	\$ 5	\$ 4
TDFR (2)	\$ 2	\$ 2	\$ 2
FFRM (3)	\$ 3	\$ 2	\$ 8
FIS (4)	\$ 4	\$ 3	\$ 3
Total transferencias	\$ 123	\$ 135	\$ 366

(1) Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

(2) Tratamiento y Disposición Final de Residuos

(3) Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales

(4) Fondo de Inclusión Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

En el cuadro N°17 se amplían los resultados observados anteriormente en el cuadro N°3, evidenciando que para el total de transferencias, los municipios rurales reciben en promedio un monto por habitante que triplica el que recibe el Conurbano y el Interior.

Resulta notorio que el FFPSSA y el FIS, Fondos que incorporan en forma expresa preocupaciones distributivas, a través de la aplicación de un índice de vulnerabilidad social para efectuar el reparto de recursos, resultan en transferencias por habitante levemente mayores para el Conurbano que para las comunas rurales.

De este modo, el conjunto de transferencias extra coparticipación tienen el efecto de incrementar la desigualdad en lo recibido por habitante, en beneficio de los municipios rurales. Ello a pesar de que el peso de los fondos que otorgan más recursos al conurbano (FFPSSA, FIS y TDFR) ha igualado en 2008 a la descentralización tributaria. Y es que esta no solo transfiere más en valor por habitante (14 a 1) a las comunas rurales que al Conurbano, sino que incluso lo hace a valor absoluto.

Por último, se podría concluir que el actual sistema de reparto de fondos a los municipios acarrea una serie de problemas desde el punto de vista distributivo, en función de las diferencias observadas para cada grupo de municipios, en cuanto a los recursos transferidos y las características poblacionales, sociales y productivas de cada uno.

5. Pistas para una propuesta alternativa

En base al análisis realizado de la situación actual se desarrolló un ejercicio tendiente a diseñar una propuesta que incorpore un mayor potencial redistributivo al esquema de coparticipación bonaerense. Tal redistribución es necesaria para garantizar niveles homogéneos, en todo el territorio bonaerense, en las prestaciones que el conjunto de las comunas brinda. Para ello se contemplan como criterios de distribución una serie de componentes. Algunos de los cuales se repiten del esquema actualmente vigente mientras que se suman otros nuevos que reemplazarían a aquellos que se propone eliminar.

POBLACIÓN (35%):

Se recomienda mantener con importante peso la distribución igualitaria por habitante²⁸, de modo tal de asegurar un nivel mínimo de financiamiento para las prestaciones que las distintas comunas deben brindar en razón de su población²⁹, independientemente de las características de ella.

POBLACIÓN NBI (15%):

Conviene tener en cuenta el peso de la población con NBI de cada comuna³⁰, en el total de población estructuralmente pobre de la provincia, de modo tal de reconocer que allí donde mayores son las carencias, y por tanto menor la capacidad de la población para satisfacer sus demandas a través del mercado, más importancia cobra la labor del Estado local para asegurar condiciones de vida dignas. A su vez, este componente se combina con otros, de tipo sectorial, vinculados con una mayor demanda de determinados servicios públicos locales.

POBLACIÓN SIN COBERTURA DE OBRA SOCIAL O MEDICINA PREPAGA (10%):

Este indicador se define como la participación del total de población sin cobertura de salud de cada municipio en el total de población provincial sin acceso al sistema de obras sociales o a los planes de salud comercializados por las empresas de medicina prepaga. Busca dar cuenta de dos situaciones de tipo histórico: por una parte el creciente peso que se ha otorgado a consideraciones relacionadas con la salud en la distribución de la coparticipación bonaerense y por otra la tendencia al incremento de la participación del gasto sanitario en los presupuestos locales. Si bien no resulta recomendable contemplar cuestiones de carácter sectorial en un régimen de coparticipación, las precitadas consideraciones históricas justifican tal inclusión. La idea es partir de la demanda, es decir

²⁸ Fuente: INDEC (2008): Estimaciones de población total por departamento y año calendario Período 2001-2010. Serie análisis demográfico N°34. Buenos Aires. <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/2/estimaciones-serie34.pdf> (Consultado el 19/08/2010).

²⁹ Por el mismo motivo correspondería desestimar la distribución según superficie, ya que el incremento de los gastos de provisión de servicios locales se relaciona en mucha mayor medida con la concentración de la población en el territorio que con su dispersión.

³⁰ Fuente: INDEC. Censo 2001. Resultados provinciales. Provincia de Buenos Aires. Cuadro 4.13. Provincia según departamento. Hogares y Población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2001 http://www.indec.gov.ar/censo2001s2_2/ampliada_index.asp?mode=07 (Consultado el 19/08/2010).

de las necesidades sociales, y no de la oferta pública de nivel local. De allí que se recomiende abandonar los indicadores actualmente en uso³¹. En todo caso, al ser recursos asignados en razón de situaciones sectoriales, podría contemplarse la posibilidad de normar la afectación específica de los mismos al financiamiento de la atención de la salud a nivel local.

De esta forma, el peso de la población sin cobertura del seguro de salud de cada distrito³², en el total de población bonaerense en tal situación, surge como un primer indicador atractivo a los fines de estimar la demanda potencial de servicios sanitarios que enfrenta cada municipio.

DEFUNCIONES NEONATALES (10%)

La participación de cada comuna en el total de fallecimientos neonatales³³ resulta un buen indicador para estimar la situación de la población de cada distrito en cuanto al acceso a las prestaciones de salud.

Ello obedece a que las defunciones de niños/as menores de 28 días de edad se relacionan principalmente con deficiencias en la atención sanitaria previa e inmediatamente posterior al nacimiento. Mientras que las condiciones de vida propias de hogares con alta vulnerabilidad socioeconómica suelen tener un impacto acumulativo en el incremento de la probabilidad de deceso infantil y por tanto se relacionan comúnmente con defunciones de niños/as mayores de un mes de edad (mortalidad posneonatal).

INVERSA DEL PBG (30%):

Se sugiere dotar de gran relevancia a algún indicador que refleje las diferentes capacidades de las comunas para contribuir con la recaudación de recursos propios al financiamiento de la atención de las demandas de sus habitantes. Al respecto sería ideal contar con datos fidedignos acerca de la capacidad tributaria potencial³⁴, entre los que pueden destacarse el nivel de actividad económica y la valuación del patrimonio inmobiliario correspondiente a cada municipio. En ausencia de tales informaciones y como mera aproximación, se ha procedido a trabajar sobre la base del Producto Bruto

³¹ Vinculados con la oferta pública local de servicios sanitarios y especialmente de establecimientos con internación. Del mismo modo correspondería dejar de lado el uso de los coeficientes fijados en 1986, supuestamente, en razón de la transferencia de servicios no sanitarios a las comunas por parte del gobierno provincial, que actualmente explican casi el 5% de la distribución secundaria, ya que los mismos no reflejan en grado alguno la actual situación de tales servicios ni tampoco el peso de los mismos en la composición de gastos de los respectivos distritos.

³² Fuente: INDEC. Censo 2001. Cuadro 13.15. Población en hogares con todos los integrantes sin obra social y/o plan médico o mutual, porcentajes en orden descendente. Año 2001.

<http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/Datos/01000C1315.xls> (Consultado el 19/08/2010).

³³ Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Sistema Estadístico de Salud. Boletín N° 125. Natalidad, mortalidad general, infantil y materna por lugar de residencia. Argentina - año 2008. TABLA 3 A: Población, nacidos vivos registrados, defunciones totales, según grupos de edad y maternas por lugar de residencia.- BUENOS AIRES - Año 2008. www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Boletín125.pdf (Consultado el 19/08/2010).

³⁴ Si bien actualmente se contempla la Capacidad Tributaria Potencial per cápita, ponderada por la población en la distribución secundaria de la coparticipación bonaerense, tal indicador tiene un peso demasiado reducido y sus fuentes y metodología de cálculo resultan, en el mejor de los casos, poco transparentes.

Geográfico (PBG)³⁵ obteniendo un coeficiente de distribución a partir de la inversa del PBG por habitante, ponderado por la población³⁶. Tal variable proxy busca entonces reflejar la necesidad financiera de los distintos municipios, originada en las limitaciones de las respectivas bases imponibles. La idea es que quien menos puede recaudar por sí mismo, debe ser asistido en mayor medida por el gobierno provincial.

IMPACTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

En caso de implementarse la propuesta desarrollada, la distribución de los recursos de la coparticipación bonaerense resultaría mucho más igualitaria entre las distintas comunas, en términos per cápita. Es prueba de ello, según consta en el Cuadro N°18, el hecho de que la brecha entre la región más favorecida y la menos, sería del orden del 25% mientras que actualmente es de casi un 190%.

Cuadro N° 18
Coparticipación p/h por tipo de municipios
Año 2008 y Propuesta Alternativa
 - en pesos corrientes -

Municipios	Año 2008	Propuesta alternativa
Conurbano	\$ 213	\$ 311
Interior	\$ 224	\$ 248
Rurales	\$ 614	\$ 250
Total Provincial	\$ 288	\$ 288

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

Conviene ahora analizar los cambios en el ranking de los diez municipios con mayor coparticipación por habitante, a partir de la aplicación de la presente propuesta.

³⁵ Fuente: Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Producto Bruto Geográfico. Desagregación Municipal. Año 2003. <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/Ftp/pbgdesagrmuni.pdf> (Consultado el 19/08/2010).

³⁶ Siguiendo la metodología aplicada por el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal para la estimación de la capacidad tributaria per cápita, ponderada por la población, ver CPCPFM (2009) pág. 15.

Cuadro N° 19
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Año 2008. Primeros diez ordenados de mayor a menor
 - Ejecutado 2008 -

Orden	Municipio	Copart. p/cápita
1	General Guido	\$ 1.869
2	General Lavalle	\$ 1.867
3	Pila	\$ 1.744
4	General La Madrid	\$ 1.569
5	Tordillo	\$ 1.520
6	San Cayetano	\$ 1.423
7	Laprida	\$ 1.375
8	Puán	\$ 1.363
9	Maipú	\$ 1.361
10	Tapalqué	\$ 1.358

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro N° 20
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Año 2008. Primeros diez ordenados de mayor a menor
 - Propuesta Alternativa -

Orden	Municipio	Copart. p/cápita
1	Presidente Perón	\$ 457
2	José C. Paz	\$ 450
3	Moreno	\$ 408
4	Florencio Varela	\$ 405
5	San Miguel	\$ 354
6	San Vicente	\$ 347
7	Malvinas Argentinas	\$ 344
8	Almirante Brown	\$ 342
9	Merlo	\$ 334
10	La Matanza	\$ 333

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Según se verifica en los cuadros N°19 y N°20 el grupo de las diez comunas con mayor coparticipación por habitante pasaría de estar integrado por municipios rurales de menos de 20.000 habitantes a concentrar a comunas del Conurbano y su área de influencia.

Del mismo modo, entre los diez municipios que actualmente encabezan las posiciones se encuentran algunos de los de mayor ingreso por habitante y menor porcentaje de población NBI poseen en la Provincia. Por su parte, los diez que liderarían las posiciones en caso de implementarse la reforma propuesta, se encuentran entre los quince de menor ingreso por habitante de todo el territorio provincial y ocho de ellos entre los quince con mayor porcentaje de población NBI.

Así, la población bonaerense que habita en este grupo de diez comunas más beneficiadas por la coparticipación, pasaría del 0,58% al 29% del total. Mientras que si se considera solamente a la población con NBI el salto sería aún mayor (del 0,35% al 40%). En materia de generación de riqueza, los territorios comprendidos en este ranking pasarían de acumular el 0,95% del PBG bonaerense a concentrar el 16%.

Si consideramos, en forma análoga, el grupo de los diez municipios que menor coparticipación per cápita recibieron en 2008, versus el que se conformaría en dicho ordenamiento de aplicar la presente propuesta de reforma, surgen los siguientes resultados:

Cuadro N° 21
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Año 2008. Últimos diez ordenados de menor a mayor
 - Ejecutado 2008 -

Orden	Municipio	Copart. p/cápita
134	Tres de Febrero	\$ 143
133	Ituzaingó	\$ 150
132	General Pueyrredón	\$ 164
131	Lanús	\$ 166
130	Escobar	\$ 174
129	Lomas de Zamora	\$ 175
128	Quilmes	\$ 176
127	Tigre	\$ 178
126	General Rodríguez	\$ 179
125	Almirante Brown	\$ 179

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro N° 22
Ranking de municipios por coparticipación per cápita
Año 2008. Últimos diez ordenados de menor a mayor
 - Propuesta Alternativa -

Orden	Municipio	Copart. p/cápita
134	Pellegrini	\$ 178
133	Puán	\$ 178
132	Adolfo G. Chaves	\$ 179
131	San Cayetano	\$ 180
130	Vicente López	\$ 183
129	Pila	\$ 184
128	Tres Lomas	\$ 189
127	Trenque Lauquen	\$ 190
126	Saavedra	\$ 190
125	Conorel Suárez	\$ 191

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Vale destacar que en la actualidad los diez municipios que menor coparticipación per cápita obtienen poseen poblaciones de entre 200.000 y 600.000 habitantes, siendo nueve de la zona del Conurbano y el restante (General Pueyrredón) conteniendo a una de las mayores ciudades del interior provincial (Mar del Plata). Asimismo, entre estos diez municipios se encuentran algunos de los de menor ingreso por habitante de toda la provincia.

A su vez, el listado de las diez comunas que menos coparticipación por habitante recibirían de aplicarse la presente reforma, incluye a nueve rurales (todas con menos de 50.000 habitantes y seis sin siquiera 20.000) y a una del Conurbano, que es a su vez la de menor proporción de población carenciada de la región y una de las tres de mejor performance en tal indicador en todo el territorio provincial.

De llevarse a cabo los cambios propuestos en la forma de distribuir los recursos coparticipables, los diez distritos menos beneficiados dejarían de contener la cuarta parte de la riqueza y de la población bonaerense (tanto total como con NBI) para concentrar apenas al 3% de la población provincial (pero el 6% de su PBG) y apenas al 1% de sus pobres estructurales.

También de la comparación de la relación entre lo que recibe la comuna más beneficiada y la menos, que pasaría a ser de 2,5 desde un actual valor de 13, se confirma que el patrón de distribución sugerido reduciría las desigualdades y les imprimiría un sesgo progresivo, al dirigir los recursos hacia aquellos distritos con mayores necesidades de ellos y menores posibilidades para procurárselos por cuenta propia.

Es evidente que una transformación de esta naturaleza no puede operar sobre el 100% de los recursos a distribuir ya que esto significaría para algunos municipios una brusca disminución de sus recursos en términos absolutos. Por lo tanto, la propuesta sólo sería aplicada sobre los incrementos de la masa coparticipable³⁷. Es decir que al año siguiente al de la puesta en marcha de la propuesta se distribuiría una suma fija idéntica a la del año anterior para cada municipio (suma que quedaría fija de ahí en más) y los incrementos a través de la nueva fórmula.

Esto supone una modificación paulatina con un período de transición que se estima no debería superar los 15 años. Tal proyección no contempla ningún avance de los municipios en cuanto al logro de una mayor participación en la distribución primaria de recursos. En tanto las funciones y demandas que enfrentan las comunas se han incrementado fuertemente en las últimas décadas, el mencionado incremento resultaría muy pertinente y en caso de producirse reduciría aún más dicho período de transición.

6. Conclusiones

1. Los municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen muy pocas alternativas para aumentar sus ingresos tributarios con el vigente ordenamiento jurídico-institucional y es limitada la capacidad de reducir gastos, especialmente por el fuerte peso de los salarios. El otro gasto de gran rigidez y creciente peso que enfrentan los municipios, es el relacionado con la recolección y disposición final de residuos.

2. De allí que sus finanzas sean muy dependientes de la recepción de ingresos extra-jurisdiccionales, que en el caso de los que provienen de la provincia, se distribuyen fundamentalmente a través de la Ley de Coparticipación Provincial y Fondos similares.

³⁷ Téngase en cuenta que tal incremento de la masa coparticipable puede originarse en aumentos en los recursos provinciales o en un incremento en el porcentaje de distribución primaria, esto es en la parte de sus recursos totales que la Provincia de Buenos Aires transfiere a las comunas de su territorio.

3. A su vez, la distribución secundaria entre los municipios no resulta apropiada ya que tienen poco peso los criterios distributivos, a la vez que no responde a ningún objetivo explícito de política. E incluso contradice la más básica noción de homogeneidad en la oferta local de servicios públicos para el conjunto de la población provincial.

4. Así, entre los coeficientes de cálculo que reflejan un criterio histórico o devolutivo, los de salud responden a una situación histórica de transferencia o creación de servicios que no es razonable sostener hacia el futuro. Y es más, no solamente favorecen un desarrollo de la oferta sanitaria disociado de las verdaderas necesidades sociales reflejadas en las demandas de servicios de salud, sino que incluso obstaculizan la creación de un sistema integrado público de salud que articule y delimite los campos de acción específicos de cada nivel de gobierno.

5. Se constata entonces un sesgo muy marcado que favorece a los municipios rurales y que dentro del Conurbano resultan favorecidas por la coparticipación las comunas de mayor autonomía financiera (recursos propios sobre recursos totales) y con una población con mejores desempeños en términos de indicadores socio-económicos (San Isidro y Vicente López) a costa de otras con mayores necesidades y menos riqueza sobre la que tributar.

6. El impacto de los otros fondos agrava la divergencia entre municipios en términos de lo que reciben por habitante, impidiendo garantizar niveles de financiamiento que permitan solventar bienes y servicios públicos más homogéneos para el conjunto de la población y en todo el territorio provincial. Ello se debe al gran peso de la descentralización tributaria en el conjunto de fondos, a la vez que la misma, fuertemente devolutiva, distribuye a favor de las comunas rurales menos pobladas, sin que ello pueda ser compensado por los fondos sociales que contemplan las mayores necesidades de gastos de los municipios con elevada población carenciada.

7. Sin embargo, tales fondos sociales resultan en un aporte útil, en tanto que proponen otro tipo de criterio más conveniente para lograr una provisión de bienes públicos homogénea sin soslayar las necesidades diferenciales de cada tipo de comuna y, en algún caso, introducen el criterio de distribución de recursos con asignación específica.

8. La propuesta esbozada genera una distribución más equilibrada reduciendo drásticamente la brecha entre regiones y la diferencia entre los casos extremos, medidas según el indicador de coparticipación per cápita.

9. En el caso de salud se reduce casi en un 50% la participación de los coeficientes que distribuyen según esta realidad sectorial (que pasan de poco más del 37% al 20%) por entender que pueden generar incentivos que potencien, en algún grado, la ineficiencia global en la asignación de recursos.

10. Por otra parte, al anular al interior del componente salud, los incentivos a la oferta de servicios, que pueden estar incluso desvinculados de su demanda, se evita estimular situaciones de sobreoferta por parte de algunos distritos, que pueden convivir con una relativa carencia de servicios sanitarios en otras comunas.

11. Por considerarse anacrónico, en cuanto indicador de necesidades de recursos financieros, se deja de lado el criterio de superficie y se lo reemplaza por el indicador de población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

12. A su vez, se recomienda incrementar fuertemente (del 13% al 30%) el peso de algún indicador que contemple los distintos niveles de dificultad que enfrentan los diferentes municipios a la hora de recaudar ingresos propios. Así quienes menos pueden recaudar, en razón de lo escaso de las bases imponibles asentadas en su territorio debería recibir mayor asistencia financiera de parte del gobierno provincial. En ese sentido si bien se reconoce como conceptualmente adecuado el actual indicador de inversa de la capacidad tributaria potencial per cápita, ponderada por población, la forma poco transparente en que actualmente se calcula este guarismo lleva a que se prefiera el uso de una variable indirecta de la capacidad recaudatoria, esto es el Producto Bruto Geográfico de cada municipio. Este indicador es de los más provisionales que componen la presente propuesta, ya que probablemente la consideración de cierta imposición potencial, calculada en base a la recaudación efectiva y un grado igualitario de presión fiscal local, podría constituirse en un criterio más adecuado, sin embargo la disponibilidad de datos nos ha llevado a preferir por el momento la inversa del PBG per cápita ponderado por población.

13. Finalmente, la eliminación del componente que actualmente reparte un 5% del total de la coparticipación que reciben los municipios bonaerenses, en supuesta proporción con los servicios no sanitarios que la provincia les transfirió a fines de la década de 1970, se erige sin duda como la más incontrovertible de las propuestas aquí desarrolladas. Ya que los coeficientes por los que tal porcentaje se distribuye han permanecido prácticamente incólumes desde 1986 a la fecha, cuando en el cuarto de siglo transcurrido previsiblemente algunos de dichos servicios habrían desaparecido, otros se habrían privatizado y los restantes representarían para las comunas, en términos absolutos y relativos, un costo muy distinto que el que originalmente implicaban.

7. Bibliografía

- Leyes N° 5.346, 7.872, 8.069 y 8.631, 8.709, 8.796, 9.347, 9.478, 9.935, 10.261, 10.559, 10.752, 10.820, 11.186, 13.010, 13.163, 13.295, 13.403, 13.850, 13.863, 13.976 y Decreto N° 1.774/05, consultados en <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/> el día 30/04/2010.
- Ejecución presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, incluye tanto la recaudación de impuestos y tasas provinciales como las transferencias recibidas y efectuadas a otros niveles de gobierno, consultada en <http://www.cgp.gba.gov.ar/Presupuestaria/Ejecucion.aspx> el día 30/04/2010.
- ASENSIO, MIGUEL (2006): “La Descentralización Fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional. Análisis comparado y opciones”. Buenos Aires, Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- BATALLA, PABLO (1997): “La economía política del federalismo fiscal en la Argentina”. Córdoba, Fundación Arcor.
- BIRD, RICHARD (2001): “Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance”. En FREIRE, MILA Y STREND, RICHARD (2001): *The Challenge of Urban Government, Policies and Practices*. Banco Mundial. Estudios del Desarrollo. Washington DC.
- BONIFACIO, SANTIAGO Y DEL COGLIANO NATALIA (2010): “Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de Impuestos”. Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento de Trabajo N° 4/2010. Buenos Aires.
- CETRANGOLO, OSCAR Y JIMENEZ, JUAN (2004): “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Serie Gestión Pública N° 47*. Santiago de Chile.
- CHIARA, MAGDALENA; DI VIRGILIO, MERCEDES Y ARIOVICH, ANA (2008): “De “condiciones” y “estrategias”: reflexiones en torno a la coparticipación provincial por salud y la política local en los municipios del Gran Buenos Aires (2000/2005)”. Presentado en el *Congreso de Ciencias, Tecnologías y Culturas del Instituto de estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile*. Santiago de Chile.
- CPCPFM (2009): “Coeficiente Único de Distribución – C.U.D.” Informe anexo al Acta N° 2/09 del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal. La Plata.
- PORTO, ALBERTO (1999): “Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos”. Departamento de Economía, UNLP. Documento de Trabajo N° 17. La Plata.
- QUIROGA LAVIE, HUMBERTO (2010): “La cuestión capital asignatura pendiente. La reformulación del federalismo argentino”. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Programa Escenarios Alternativos. Notas de Coyuntura Económica N° 87. Buenos Aires.
- REZENDE, FERNANDO (2005): “Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil”. CEPAL. *Serie Seminarios y conferencias*. Santiago de Chile.
- SANGUINETTI, PABLO, SANGUINETTI, JUAN Y TOMMASI, MARIANO (2001): “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos”. Universidad Nacional de La Plata. *Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*. La Plata.

SBATTELLA, JOSÉ (2001): “Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses”. *Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal*, Universidad Nacional de Lanús/Universidad Austral. Pilar.

El federalismo fiscal estudia la distribución de potestades tributarias y funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno y los sistemas de transferencias financieras interjurisdiccionales que surgen de ella. En nuestro país, el debate público y académico en dicho campo suele centrarse en las relaciones entre el gobierno central y el de las provincias, sin profundizar el análisis al ámbito de la vinculación entre los gobiernos provinciales y los municipios.

La UNGS organizó en 2010 una jornada de trabajo sobre coparticipación de impuestos: "Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense", que reunió a expertos del ámbito académico y funcionarios nacionales, provinciales y municipales. El presente documento, cofinanciado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, recoge las principales conclusiones de tal evento e incluye el estudio en profundidad del caso bonaerense, con el objeto de contribuir al debate sobre la distribución de funciones y recursos financieros entre la provincia y sus municipios.

Colección **Cuestiones metropolitanas**

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

www.ungs.edu.ar/publicaciones

