

3

ESTUDIO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES HACIA SUS MUNICIPIOS: TENDENCIAS Y ALTERNATIVAS

Alejandro López Accotto
Irene Grinberg
Carlos Martínez (*)

(Instituto del Conurbano,
Universidad Nacional de General Sarmiento,
Argentina)

RESUMEN

Los municipios bonaerenses no tienen potestades tributarias (cobran tasas) y enfrentan un incremento de funciones, sobre todo los metropolitanos. Por ello son clave las transferencias intergubernamentales, especialmente la coparticipación. Aunque la importancia de la misma ha sido cuestionada en los últimos años a partir de la proliferación de formas alternativas de reparto de fondos. El presente trabajo busca mostrar, en un análisis histórico-normativo, la evolución de los criterios de distribución y describir, vía su análisis estadístico, la situación actual mostrando los patrones territoriales de los distintos esquemas de reparto de recursos de la Provincia hacia sus municipios. Señalando criterios y prácticas alternativas, en pos de incrementar sus niveles de transparencia, eficacia y equidad.

PALABRAS CLAVE:

federalismo fiscal, provincia de buenos aires, transferencias intergubernamentales, municipios, coparticipación.

(*) E-mail: alopez@ungs.edu.ar // igrinber@ungs.edu.ar // cmartinez@ungs.edu.ar. Se agradecen los inestimables comentarios de dos árbitros anónimos.

ABSTRACT

The Buenos Aires municipalities don't have tax power (they collect only remuneration rates) and are facing an increase in their functions, above all the ones located in metropolitan areas. That is why inter-governmental transfers, especially co-participation of taxes, are very important. The importance of this has been challenged over the last few years by the proliferation of alternative ways of resources distribution. This work seeks to prove in an historical policy analysis the evolution of the distribution criteria and to describe the current situation showing the territorial patterns of the different sharing schemes of the resources of the province towards their municipalities by means of statistical analysis, and pointing out alternative practices and criteria to be able to increase their levels of transparency, efficiency and equity.

KEY WORDS:

fiscal federalism, Buenos Aires province, intergovernmental transfers, co participation.

RECEPCIÓN: 01/07/10

ACEPTACIÓN FINAL: 17/01/11

1 INTRODUCCIÓN

En la República Argentina, los regímenes municipales, en cumplimiento de la Constitución Nacional¹, 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, es decir que existen tantos regímenes municipales como provincias. En términos económicos la definición de autonomía² se identifica con la potestad de los municipios para cobrar impuestos. La misma está bastante limitada, en Argentina en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular. Así, en territorio bonaerense³, los municipios no están habilitados a cobrar impuestos, aunque subsiste una polémica legal al respecto. Por tal restricción, las comunas bonaerenses solamente pueden incrementar sus ingresos propios por medio de tasas y contribuciones. Sin embargo, en teoría, tales instrumentos se supone cubren estrictamente los costos de servicios y mejoras provistas por el municipio⁴.

Así, en un contexto en que la esfera de lo local se expande⁵, 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 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 política alguna 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.

En una perspectiva comparada⁸, la principal forma de distribución de recursos entre la Nación y las provincias es la Ley de Coparticipación Federal⁹, que reconoce a estas el derecho al 58,76% de la masa coparticipable neta. En la práctica, una serie de recursos se hallan excluidos de dicha masa por lo que las provincias finalmente obtienen por coparticipación alrededor del 25% del total de ingresos percibidos originalmente por la Nación. Tal distribución, pensada originalmente como un arreglo coyuntural, no ha variado en las últimas dos décadas, mientras que el reparto de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno sí lo ha hecho. Por tanto es necesario revisar tal distribución primaria de la coparticipación federal, de modo tal de 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.

El segundo piso de coparticipación, la distribución entre las distintas provincias y sus respectivos municipios, es heterogéneo, ya que no emana de una decisión nacional sino que es una potestad de cada gobierno provincial.

La distribución primaria en ninguna de las veintitrés provincias¹⁰ guarda relación con lo que las mismas obtienen de la Nación, siquiera considerando tales transferencias como porcentaje del total de recursos nacionales. Al respecto, la Provincia de Buenos Aires, con un porcentaje de distribución primaria actual del 16,14% de sus recursos es una de las que más reparten a sus municipios¹¹.

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. Tal como en el caso federal, es necesario considerar el reparto de atribuciones y funciones correspondientes a cada nivel de gobierno y la estructura de costos asociada a tales prestaciones.

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. 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 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”¹².

A partir de dicha situación el presente trabajo toma como problema de investigación la distribución de recursos desde la Provincia de Buenos Aires a sus municipios, con especial énfasis en el funcionamiento del régimen de coparticipación y esquemas conexos en el período 2003-2008 y sus implicancias en términos distributivos. Para ello en la Sección 2 se presenta una breve descripción de la Provincia de Buenos Aires a partir de variables tales como la extensión de su territorio, la magnitud de su población, su nivel de actividad económica, las condiciones de vida de sus habitantes y su heterogeneidad en cuanto al tratamiento a sus comunas. A su vez, la Sección 3 tiene por objetivo analizar en profundidad el funcionamiento del sistema de coparticipación bonaerense. Una primer variable que se considera para ello son los cambios normativos que el mismo ha tenido desde su creación, con acento en las modificaciones en la forma de distribución secundaria (entre el conjunto de comunas) introduciendo la noción de criterios devolutivos y distributivos. Luego, a partir de variables fiscales, tales como las transferencias a municipios, se analiza el comportamiento del sistema en el período 2003-2008 diferenciando a las comunas según su carácter urbano-rural y profundizando en la situación al interior del conurbano bonaerense. La Sección 4 busca introducir la problemática de los fondos conexos y paralelos al régimen general de coparticipación, mediante el estudio de la normativa que les ha dado origen y de sus ejecuciones presupuestarias. Tal estudio es imprescindible, dado que tales instituciones han proliferado especialmente en el período bajo estudio y por tanto pueden considerarse en buena medida características del mismo. Finalmente, la Sección 5 presenta las principales conclusiones del presente trabajo, incluyendo sucintas recomendaciones para mejorar el funcionamiento del sistema.

2 PROVINCIA DE BUENOS AIRES. CONSIDERACIONES GENERALES

Tras señalar las complejidades del actual sistema de relaciones financieras entre niveles de gobierno y para presentar el caso específico de la Provincia de Buenos, conviene describir brevemente la realidad de dicho territorio.

2.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y PRODUCTIVAS

La Provincia de Buenos Aires puede ser considerada, en términos puramente cuantitativos, la mayor de las provincias argentinas, por ser la de más extensión territorial, conteniendo más población y actividad económica. En lo que respecta a superficie, la misma ocupa el **11%** del territorio argentino¹³, lo que la ubica como la provincia más extensa del país, secundada por la Provincia de Santa Cruz que ocupa un 9% del territorio nacional. Por otra parte, contenía en 2001, 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. A su vez, dentro del extenso territorio de la Provincia de Buenos Aires, se suelen distinguir, estadísticamente, dos grandes grupos. 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 población¹⁴.

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 país¹⁵. En lo estrictamente fiscal, a la Provincia de Buenos Aires corresponde aproximadamente el **20%** de la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos¹⁶, 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 totales¹⁷.

2.2. DIVERSIDAD TERRITORIAL Y HETEROGENEIDAD SOCIOECONÓMICA

Tal peso de la provincia en el conjunto nacional es matizada por la gran heterogeneidad de sus comunas, derivada en situaciones muy diversas respecto a capacidad productiva local y condiciones de vida de la población. Así, 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, mientras que el **53%** de su población se encontraba bajo la línea de pobreza y el **23%** incluso bajo la línea de indigencia. Asimismo, en 2001, **18%**

de la población bonaerense presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas y el **70%** de la población total con NBI de la provincia se encontraba asentada en los municipios que integran la región del Conurbano.

De lo anterior se desprende que, por un lado, el Conurbano produce más de la mitad de la riqueza provincial y, por otro tiene a la mitad 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 Provincial¹⁸ 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 dispusieron de casi el triple de recursos por habitante 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 ha sido cuestionada 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 solo 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 data 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. 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. Asimismo, se plantea un esquema de transición 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 en forma cruda 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. Similarmente, 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. 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 tercer 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 además 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 cápita 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, visible en el hecho de que actualmente integra la masa coparticipable la totalidad de los recursos provinciales, con una distribución primaria del 16,14% a sus municipios.

En lo concerniente a los criterios de distribución secundaria es necesario introducir una clasificación: se consideran criterios distributivos a aquellos que contemplan de algún modo una compensación a las comunas que deben realizar mayores erogaciones como consecuencia de contener una población con condiciones de vida peores que las de otros distritos, a la vez que tal situación les impele a grados de autofinanciamiento menores. Dado que territorios que concentran población con bajos ingresos, escasa acumulación patrimonial (e incluso situaciones dominiales irregulares) y donde está poco desarrollada la actividad económica ofrecen bases imponibles insuficientes para solventar demandas de gasto muy importantes. Integran este tipo de criterios: La inversa de la capacidad tributaria per cápita y la distribución según población carenciada (con NBI, por debajo de la línea de pobreza, sin cobertura de salud, etc.) entre otros posibles.

Por su parte los criterios devolutivos pueden ser de dos tipos: por un lado aquellos que pretenden devolver la recaudación lograda en cada distrito, en el sentido de otorgar más recursos a los distritos donde más se ha recaudado (o incluso que más han recaudado, si el acento está en premiar un supuesto esfuerzo fiscal). Ejemplo de este tipo de criterio distributivo son: El reparto según recursos propios de cada distrito o bien según la recaudación de impuestos provinciales en cada territorio. Por otra parte, un segundo tipo de criterios dis-

tributivos esta dado por aquellos que pretenden compensar a las comunas por erogaciones realizadas. En nuestro caso, tales criterios son por ejemplo: Los gastos realizados en el ejercicio anterior, los gastos por servicios transferidos no sanitarios e incluso los gastos en salud que se pueden estimar en base a una serie de indicadores tales como las consultas médicas, los egresos, los pacientes-día, la ocupación de camas según nivel de complejidad o los establecimientos sin internación. Así se consideran criterios devolutivos a los que responden a cualquiera de esas dos orientaciones.

Como se observa en el Cuadro 1 (en la página siguiente), los criterios de distribución al interior del conjunto de municipios no presentan una evolución lineal, aunque pueden advertirse tendencias.

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 bastante permanente 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 regla la coparticipación federal¹⁹. 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.

Contrariamente, la distribución según población se erige en el único criterio que he 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 equivaler lo recibido por todas y cada una de las comunas.

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 clara declinación en el peso de este criterio en la distribución total muestra a las claras que en un proceso de constante urbanización de la

Cuadro 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%).

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, 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 urbanos²⁰.

Entre los criterios 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 presente²¹. 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.

El criterio devolutivo que otorgaba recursos coparticipados en proporción directa a la recaudación efectivamente lograda por cada gobierno municipal 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 1970. Hace ya treinta años que el mismo ha sido abandonado, dada su ya referida capacidad para incrementar 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 criterio devolutivo que compensa 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.

En la reforma de tal año se contemplan específicamente las erogaciones en salud, evaluadas a través de la ocupación de camas en establecimientos con internación, ponderadas por la complejidad de la atención dispensada por cada tipo de nosocomio²². De este modo se produce un triple sesgo. Por una parte reciben más las comunas de mayor gasto, el que a su vez depende en gran medida de la recaudación propia, a su vez fuertemente condicionada por el nivel de actividad económica y acumulación patrimonial en el territorio. Por

otra parte el considerar únicamente los gastos en salud 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, se premia un modelo de atención concentrado en la internación de los pacientes y en la alta complejidad, en detrimento de estrategias sanitarias más eficientes y menos costosas para la población, como la atención primaria en establecimientos sin internación y la prevención²³.

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 normativa²⁴, en un incremento de lo asignado a partir de los indicadores sanitarios²⁵.

De esta forma, el componente salud, el que más ha crecido al punto ser hoy el de mayor peso, 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 sanitarias. Resulta así imprescindible rediscutir los actuales criterios de reparto, que tienen dos décadas de antigüedad y refieren a un territorio que ha sufrido importantes cambios y que han consolidado una tendencia a la disminución del peso de indicadores distributivos, a la vez que distorsionan la asignación de recursos al interior de cada municipio.

3.2. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COPARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

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 pueden advertirse interesantes patrones.

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 nacional.²⁶

- *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 habitantes.²⁷

- *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 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
En pesos corrientes							
Total provincial	\$ 89	\$ 118	\$ 143	\$ 171	\$ 217	\$ 288	26%
En pesos de 2003							
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.

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%**. Se constata, entonces, 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. Analicemos ahora si la prosperidad que ha atravesado el país ha llegado a los distintos municipios en forma uniforme o no, indagando acerca del sesgo de su distribución.

3.2.3. Situación por tipo de municipio

Atento a la heterogeneidad del territorio provincial, 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 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
En pesos corrientes						
Conurbano	\$ 66	\$ 87	\$ 105	\$ 126	\$ 161	\$ 213
Interior	\$ 71	\$ 93	\$ 114	\$ 137	\$ 171	\$ 224
Rurales	\$ 191	\$ 249	\$ 305	\$ 364	\$ 464	\$ 614
<i>Total provincial</i>	\$ 89	\$ 118	\$ 143	\$ 171	\$ 217	\$ 288
En pesos de 2003						
Conurbano	\$ 66	\$ 84	\$ 92	\$ 99	\$ 116	\$ 142
Interior	\$ 71	\$ 89	\$ 100	\$ 108	\$ 124	\$ 150
Rurales	\$ 191	\$ 239	\$ 266	\$ 287	\$ 336	\$ 409
<i>Total provincial</i>	\$ 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 práctica-

mente 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 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%
<i>Total provincial</i>	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 3, 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, surge de 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 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	Rurales	\$ 874
2	General Guido	Rurales	\$ 856
3	Pila	Rurales	\$ 826
4	Tordillo	Rurales	\$ 686
5	Tapalqué	Rurales	\$ 666
6	General La Madrid	Rurales	\$ 662
7	Maipú	Rurales	\$ 633
8	Puán	Rurales	\$ 630
9	San Cayetano	Rurales	\$ 612
10	Coronel Pringles	Rurales	\$ 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 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 6

Población de los primeros diez municipios con mayor coparticipación per cápita (en % sobre el total provincial)

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

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

90

Cuadro 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	Rurales	0,04%
2	General Guido	Rurales	0,03%
3	Pila	Rurales	0,04%
4	Tordillo	Rurales	0,02%
5	Tapalqué	Rurales	0,06%
6	General La Madrid	Rurales	0,12%
7	Maipú	Rurales	0,07%
8	Puán	Rurales	0,23%
9	San Cayetano	Rurales	0,11%
10	Coronel Pringles	Rurales	0,21%
<i>Total</i>			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 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 (Escobar). La única excepción es el municipio de General Pueyrredón que corresponde a la ciudad de Mar del Plata.

Cuadro 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	Conurbano	\$ 67
133	Ituzaingó	Conurbano	\$ 73
132	General Pueyrredón	Interior	\$ 78
131	Lanús	Conurbano	\$ 80
130	Lomas de Zamora	Conurbano	\$ 80
129	Almirante Brown	Conurbano	\$ 82
128	Tigre	Conurbano	\$ 83
127	Escobar	Interior	\$ 84
126	Quilmes	Conurbano	\$ 85
125	Hurlingham	Conurbano	\$ 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 9

Población de los últimos diez municipios con menor coparticipación per cápita (en % sobre el total provincial)

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

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

92

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

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

Por último, 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 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	Pila	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%
	<i>Total</i>		0,35%

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

Cuadro 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%
	<i>Total</i>		26,56%

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

Finalmente resulta notable el hecho de que el municipio que mas 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, así como 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 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. Malvinas Argentinas muestra particularidades que ameritan un estudio en mayor profundidad, pero resulta llamativo que entre los tres primeros se encuentren los dos municipios con menores niveles de pobreza 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.

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. En 2004 se reduce la parte de este fondo correspondiente a los municipios y dentro de ello el componente devolutivo, 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 y desde 2005 parcialmente a saneamiento ambiental. Este fondo muestra entonces los orígenes de la distribución de recursos provinciales a municipios según la infraestructura hospitalaria de los mismos y su rendimiento y evidencia la persistencia de componentes devolutivos en cuanto a la recaudación.

- *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.

97

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. Ulteriores reformas de los años 2004 y 2005 redujeron a la mitad el porcentaje de recursos afectados a este fondo.

- *Fondo de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental:*

Por su parte en 2004, como primer 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.

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 sufridas por menores de edad, 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.

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 de él 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. Así, 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 embargo, se erige como un hito en términos de institucionalizar indicadores que contemplen 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 coparticipación²⁸ y a ser distribuidos al interior del colectivo municipal en igual forma que los recursos coparticipados.

- *Fondo Municipal de Inclusión Social:*

También en el año 2008, se 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 componente social del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. De esta forma se repotencia el rol de los indicadores distributivos en el esquema amplio de distribución de recursos hacía 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.

- *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 del impuesto inmobiliario rural. Para el impuesto a los ingresos brutos descentralizado la mitad del producido corresponde a las comu-

nas, 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 elevando la participación de las comunas a la vez que se introduce una afectación destinada a saneamiento ambiental. Mientras que para el 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. Así, 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 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 recaudación lograda por 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 rurales que concentran poca población, lo que dificulta financiar una prestación homogénea de 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 Coparticipación.

101

4.2.1. Análisis por tipo de transferencia

En el cuadro 14 se presenta la evolución, dentro del período analizado, de todas²⁹ 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.

Cuadro 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 coparticipación provincial motora el crecimiento del total de las transferencias a los municipios, dado que representa 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 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 15 se ve claramente que la coparticipación representa, en promedio, un 85% 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 Tributaria, Juegos de Azar o el 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 16

Participación de las transferencias por grupo de municipios.

Promedio 2003-2008 (en porcentaje)

Transferencia	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 desprenden 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 se benefician de la Descentralización, con una participación del 66% del total. Esto se debe, 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 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
<i>Total transferencia</i>	<i>\$ 123</i>	<i>\$ 135</i>	<i>\$ 366</i>

⁽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 17 se amplían los resultados observados anteriormente en el cuadro 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 CONCLUSIONES

- 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 su capacidad para reducir gasto dado el fuerte peso de las erogaciones en salarios y recolección y disposición final de residuos, que son rígidamente.

- De allí que sus finanzas sean muy dependientes de la recepción de ingresos extra-jurisdiccionales. Tales ingresos, en materia de transferencias provinciales, se corresponden con la Ley de Coparticipación Provincial y otros Fondos.

- Por ello y atento a la expansión en la esfera de acción de los gobiernos locales, resulta imprescindible incrementar el porcentaje de distribución primaria de la coparticipación bonaerense que corresponde a los municipios y que desde hace dos décadas es de 16,14%.

- A su vez, la distribución secundaria entre los municipios, no resulta apropiada ya que tienen poco peso los criterios distributivos.

- 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 resulta razonable sostener hacia el futuro.

- Se constata entonces, no sólo la existencia de un sesgo muy marcado que favorece a los municipios rurales sino que aún dentro de los municipios del Conurbano resultan favorecidos por la coparticipación provincial los municipios con mayor autonomía financiera (recursos propios sobre recursos totales) y con una población con mejores performances en términos de indicadores socio-económicos, como San Isidro y Vicente López, y son desfavorecidos municipios con más necesidades y menos riqueza sobre la que tributar.

- Asimismo, el impacto de los otros fondos agrava el sesgo hacia una mayor divergencia entre comunas en términos de lo que reciben por habitante, impidiendo garantizar una cantidad de recursos por habitante similar que permita financiar bienes y servicios públicos más homogéneos para el conjunto de la población y en todo el territorio provincial. Ello ocurre por el 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 pobla-

das, sin que ello pueda ser compensado por los fondos sociales que contemplan las mayores necesidades de gastos de los municipios con mucha población carenciada, como es el caso de muchos distritos del Conurbano.

- Sin embargo tales fondos sociales resultan en un aporte útil, en tanto permiten lograr pistas acerca del tipo de indicadores que deberían tenerse en cuenta para lograr una provisión de bienes públicos más o menos homogénea sin soslayar las necesidades diferenciales de cada tipo de comuna.

- De este modo una propuesta superadora debería dejar de lado soluciones parciales destinadas a solventar la emergencia de determinados gastos, tal es la génesis de buena parte de los referidos fondos, y avanzar en la resolución de las asimetrías existentes en la distribución de recursos.

- Un primer paso para ello sería el predominio de criterios distributivos, utilizando como indicadores variables tales como el Índice de NBI.

- Del mismo modo, convendría reservar un importante rol a una distribución igualitaria, en términos per capita, de modo tal de permitir un piso de financiamiento y por tanto un mínimo estándar de homogeneidad en la prestación de servicios locales, para ello la población podría ser un buen criterio de reparto.

- Por su parte, el coeficiente de inversa de la capacidad tributaria potencial per capita, al menos en su diseño, resulta en una herramienta atractiva, al brindar más recursos a las comunas incapaces de recaudar, por su situación social y económica de relativo atraso. Asimismo, por considerarse la recaudación potencial, no castiga a quienes realizan un importante esfuerzo recaudatorio, sin embargo a los fines de estimular este tipo de comportamiento, convendría incorporar algún tipo de premio o plus para los distritos con menor brecha entre su recaudación potencial y efectiva.

- En referencia a la distribución de fondos según superficie, no parece razonable sostenerla, en tanto las mayores necesidades de gasto y por tanto de financiamiento, no se vinculan con la dispersión de la población sino con su concentración, dadas las particularidades de los problemas metropolitanos, sobretodo en contextos en que es muy importante el peso de los sectores con bajos ingresos y pobreza estructural.

- Finalmente, de no poder eliminarse la distribución de recursos sobre la base de gastos referidos a políticas sectoriales (verbigracia salud), debería encuadrarse en una estrategia global de provisión de bienes y servicios públicos en que participen todos los actores con incidencia en el territorio y partir de las necesidades existentes (demanda) en vez de hacerlo desde la capacidad instalada local (oferta), tomando la forma de fondos con afectación específica.

NOTAS

¹ Art. 123: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

² Ver Paoletta (2001) para un análisis de las cuestiones jurídico-económicas de la autonomía municipal y de la delegación de funciones desde gobiernos provinciales a municipios y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001) para un detalle de las diferentes dimensiones de la autonomía municipal y una propuesta de indicadores cualitativos y cuantitativos para el estudio de la misma.

³ Por lo establecido en la Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley N° 6.769/58).

⁴ Macon (2000), señala que las dificultades/imposibilidad de los municipios para cobrar impuestos redundan en improcedencias como establecer y fijar impuestos bajo la denominación de tasas, pervirtiendo y deslegitimando ambos instrumentos en forma simultánea.

⁵ Caplan de Cohen (2000), vincula tal expansión con el efecto concomitante de los procesos de descentralización, modernización, integración, apertura, urbanización y agudización de la pobreza urbana que han tenido fuerte desarrollo en las últimas décadas y que interpelan a los gobiernos municipales respecto a cuestiones tan complejas

y diversas como son, por ejemplo, el empleo, la seguridad y la temática ambiental.

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 obras de infraestructura que impliquen un incremento en el valor de los inmuebles, efecto patrimonial que se internaliza parcialmente, a la vez que el revalúo eleva 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).

⁸ En materia de federalismo fiscal, en lo referente a las relaciones económicas entre el gobierno federal y sus pares provinciales pueden citarse los trabajos de Batalla (1997) donde se contrastan los desarrollos teóricos en la materia con la evolución histórica de la cuestión en nuestro territorio; Porto (2004) para un análisis de la conformación del actual esquema, sus implicancias distributivas y guías para su mejora; Cetrangolo y Jimenez (2004) como un lúcido estudio sobre el insuficiente desarrollo de las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales y Piffano (2005) como una buena síntesis acerca de las recomendaciones teóricas,

la practica en la Argentina y las perspectivas futuras de la cuestión.

⁹ Ley N° 23.548 que data de 1988.

¹⁰ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra aún en proceso de implementar la descentralización de su territorio en comunas, que en alguna forma podrían asemejarse a municipios.

¹¹ Ver Sanguinetti; Sanguinetti y Tommasi (2001) pp. 50 Cuadro 10 para un detalle de los porcentajes de distribución primaria que las distintas provincias aplican a sus diferentes recursos.

¹² Rezende (2005) pp.317.

¹³ Sin contar la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur. Fuente: INDEC.

¹⁴ Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, sobre el Censo 2001.

¹⁵ Elaboración propia en base a datos de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

¹⁶ Ley N° 23.548 y sus modificatorias

¹⁷ Según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para 2008.

¹⁸ Ley 10.559 y sus modificatorias.

¹⁹ 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.

²⁰ Tanto sociales (salud, educación y saneamiento, etc.) como económicos tales como transporte, energía y comunicaciones, así como también seguridad y justicia.

²¹ 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.

²² En los hechos se ha otorgado a todos los establecimientos de cada comuna la complejidad del mas complejo de los emplazados en su territorio.

²³ 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) p. 8 y Barbieri (2007) pp. 57-59).

²⁴ Y según se verifica en la práctica, ya que según CPCPFM (2009) pg. 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Escobar, Pilar, Lujan, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Olavarría, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Zárate. Berisso y Ensenada a pesar de no contar con 100.000 habitantes se han clasificado como Ciudades del Interior por integrar el Área Metropolitana La Plata.

²⁸ 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 consiste en un incremento de recursos.

²⁹ 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 en razón de la disponibilidad de datos, ni el fondo educativo por no asignarse directamente a los gobiernos municipales sino a los Consejos Escolares que funcionan en sus territorios.

BIBLIOGRAFÍA

Asensio, Miguel (2006): "La Descentralización Fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional. Análisis comparado y opciones". Osmar D. Buyatti Librería Editorial. Buenos Aires.

Barbieri, Nelly (2007): "Política Fiscal y Política Sanitaria: Tensiones evidentes a partir de los criterios de reparto de la masa coparticipable y los métodos de determinación de transferencias". Universidad Nacional de Lanús. *Revista Salud Colectiva*, Volumen 3, Nº 1. Lanús.

Batalla, Pablo (1997): *La economía política del federalismo fiscal en la Argentina*. Fundación Arcor. Córdoba.

Caplan de Cohen, Norma (2000): "La clave de las finanzas municipales". Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). *Revista Enoikos* Nº 16. 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* Nº 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 Unico de Distribución - C.U.D." Informe anexo al Acta Nº 2/09 del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal. La Plata.

Macon, Jorge (2000): "El federalismo fiscal y su financiación". FCE-UBA. *Revista Enoikos* Nº 16. Buenos Aires.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001): "La autonomía de los Municipios argentinos". Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía* Nº 56. La Plata.

Paoletta Enzo (2001): "Autonomía Municipal: El problema económico". Universidad Católica Argentina. *Revista Tiempos Patagónicos* Nº 6. Buenos Aires.

Piffano, Horacio (2005): *Notas sobre federalismo fiscal: Enfoques positivos y normativos*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata.

Porto, Alberto (2004): *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. UNLP. La Plata.

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”. UNLP. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. La Plata.

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

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

- 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.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

López Accotto, Alejandro; Grinberg, Irene y Martínez, Carlos (2010) “Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas”, *DAAPGE* año 10, N° 14, 2010, pp. 73-111. UNL, Santa Fe, Argentina.
