

PROPUESTA DE NUEVA FORMULA DE COPARTICIPACION DE RECURSOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

Los municipios bonaerenses, según surge de las normas provinciales y más allá de cierta polémica legal al respecto, no están habilitados a cobrar impuestos. De este modo, sus ingresos propios se reducen, básicamente a tasas y contribuciones..

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 contribuciones¹ se ve severamente acotada. En el período 2007-2009, los municipios de la Provincia de Buenos Aires, en promedio, ni siquiera lograron financiar totalmente con recursos propios sus gastos en personal². Es decir que el financiamiento propio no era suficiente para desarrollar política alguna por encima del pago de las erogaciones de mayor rigidez. Por tanto, los ingresos provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno, son un componente fundamental de los recursos municipales.

En presencia de las mencionadas limitaciones y del rol vital que los recursos extra jurisdiccionales representan para las comunas bonaerenses es necesario abordar este aspecto con mayor detalle y profundidad. 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 la provincia de Buenos Aires la distribución actual de fondos por coparticipación, tomando como indicador la distribución per cápita por municipio, muestra inconsistencias

¹ 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.

² Los recursos propios fueron el 40% del total, mientras que correspondían a personal el 42% de los gastos (Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

graves que han pretendido paliarse a través de la creación de distintos fondos complementarios de distribución algunos de los cuales redistribuyen recursos dentro de la masa coparticipable y otros incorporan recursos adicionales.³

El presente trabajo en su Sección 1 analiza en forma crítica el funcionamiento de la distribución primaria de recursos, desde la Provincia de Buenos Aires a sus municipios y los distintos componentes de la distribución secundaria así como de los distintos fondos, paralelos al régimen general de coparticipación, que han proliferado especialmente a partir de 2003. En la Sección 2 se presenta una propuesta de reforma al esquema de distribución de recursos desde la Provincia de Buenos Aires a sus municipios. Finalmente, en la Sección 3 se presentan las principales conclusiones del presente estudio.

Sección 1.- Esquema actual de distribución primaria y secundaria y otros fondos

Como primer punto es necesario señalar que ante la proliferación de esquemas de distribución de fondos provinciales paralelos a la coparticipación se ha incrementado el porcentaje real de distribución primaria correspondiente a los municipios, respecto a la masa coparticipable, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1
Distribución de recursos a municipios y recursos tributarios de la Provincia de Buenos Aires 2003-2009
- en millones de pesos corrientes -

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coparticipación y otras transferencias (1)	1.554	2.047	2.506	3.039	3.812	5.143	6.181
Ingresos Tributarios de la Provincia de Bs. As. (2)	10.184	13.222	15.798	19.262	24.148	31.540	36.227
Distribución Primaria (en %)	15,26%	15,49%	15,86%	15,78%	15,78%	16,31%	17,06%

(1) Coparticipación, Descentralización Tributaria, Fondo de Inclusión Social, Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales, Juegos de Azar, Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental y Fondo Provincial Solidario

(2) Incluye ingresos tributarios de origen provincial y de origen nacional (coparticipación federal y esquemas conexos).

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Contaduría Gral. de la Prov. de Bs. As. y de la Dir. Nac. de Coord. Fiscal con las Provincias.

³ LÓPEZ ACCOTTO, MARTINEZ Y GRINBERG (2010).

Se observa entonces que en el período 2003-2007 las transferencias a municipios representaban en rigor un porcentaje menor que el 16,14% de los ingresos tributarios bonaerenses previsto en la normativa vigente. Así, el porcentaje de distribución primaria de los municipios bonaerenses, ha crecido en la práctica, entre 2003 y 2009 un 11,8% (pasó de 15,26 % a 17,06 %).

En relación a los distintos componentes que integran el coeficiente utilizado en la distribución secundaria, (entre el conjunto de municipios), es conveniente estudiarlos en forma individual.

Población: El componente población (35,96% del total), consiste en un indicador proporcional que resulta pertinente a los efectos de distribuir los recursos equilibradamente entre el conjunto de los municipios. En este sentido es razonable plantear que los gastos municipales son proporcionales al número de población aunque podría considerarse que los gastos aumentan más que proporcionalmente con el aumento de la densidad de población. En el caso de este componente, existe una excepción para el caso de los Municipios de la Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso en los que se considera como población tanto residentes permanentes como a la doceava parte del caudal turístico receptado en cada uno de los Municipios a lo largo del año, de acuerdo a datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo, dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. A nuestro juicio, por diversas razones, no resulta recomendable incorporar a la estimación de población el caudal turístico correspondiente a los cuatro municipios referidos.

Superficie: El componente superficie (8,70% del total), distribuye de acuerdo al área de cada municipio según datos de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. El supuesto detrás de este criterio es que las mayores distancias y la dispersión de la población en un territorio muy extenso implican mayores

costos en la provisión de servicios públicos locales. A nuestro juicio, no es la mayor superficie sino la mayor densidad de población lo que genera un aumento de los costos municipales.

Inversa de la Capacidad Tributaria Potencial: Este indicador (que reparte el 13,34% del total) busca compensar las dificultades que enfrentan a la hora de recaudar las comunas en las que hay una menor actividad económica y, por lo tanto, una menor potencialidad de recaudación. Así, los territorios donde se dan estas condiciones se ven en la necesidad de redoblar sus esfuerzos en materia de gastos por concentrar una demanda no solvente, a la vez que no son capaces de recaudar los recursos necesarios para ello. De allí que necesiten de una mayor asistencia provincial bajo la forma de coparticipación. Este criterio resulta pertinente desde el punto de vista conceptual, sin embargo la forma en que esta construido en la práctica genera serias dudas acerca de la calidad de los indicadores utilizados.

Servicios Transferidos no Sanitarios: Este componente (4,87% del total) opera como compensación por la transferencia de la provincia a los municipios de diversos servicios (distintos de los de salud que son considerados aparte) durante la última dictadura militar, la Provincia de Buenos Aires y distribuye entre sesenta y cinco de comunas que han recibido tales servicios. Vale destacar que dicha distribución opera a partir de la participación de cada comuna en el reparto efectuado por este objeto en el año 1986 (Art. 1º inciso c) de la Ley N° 10.752) con lo que resulta más que plausible que el peso de dichas erogaciones en los presupuestos locales haya variado fuertemente durante el cuarto de siglo transcurrido. Resulta claro que este componente, en tanto perpetúa una situación cuya actualidad puede ser bien distinta de lo que significaba originalmente, debería ser eliminado. Sin embargo, de tomarse tal curso de acción es fundamental

procurar no perjudicar excesivamente a las comunas que muestran una gran dependencia respecto a él.

Salud: El componente salud (37,13% del total) de la coparticipación bonaerense es el de mayor envergadura dentro de la misma. Las desventajas de la aplicación de este componente en el reparto de fondos y del peso preponderante asignado al mismo, desde el punto de vista sanitario, económico y social han sido profundamente estudiadas y cuestionadas.

Es claro que si bien el componente busca resarcir un gasto realizado, en este caso sanitario y por tanto puede ser considerado como un criterio devolutivo, en realidad solamente contempla en forma predominante a cierto tipo de erogaciones sanitarias: las vinculadas con la hospitalización. Si a ello se suma que no se contempla la afectación específica a gastos en salud de esta parte de la coparticipación, se plantea la necesidad de indagar acerca del grado de relación entre los montos recibidos en concepto de coparticipación por el componente salud y los gastos sanitarios efectivamente efectuados por los distintos municipios.

De ello resulta un notorio mal funcionamiento del componente salud como distribuidor de recursos. Diez comunas que, en conjunto, no logran financiar con la coparticipación por salud ni la cuarta parte del costo de sus servicios de salud, contienen al 18,16% de la población provincial (y al 17,23% de la población sin cobertura de salud) y ejecutan el 13,49% del gasto municipal bonaerense en salud. Al mismo tiempo, otras comunas reciben más recursos por coparticipación de salud que lo que gastan en salud.

OTROS FONDOS

Corresponde ahora desglosar el impacto de los fondos especiales que se distribuyen a los municipios en forma paralela y complementaria al Régimen de Coparticipación.

La creación de nuevos fondos genera un esquema normativo en constante cambio, incluso con una diferente evolución en el tiempo de los distintos fondos. En términos netos el crecimiento del total de recursos ha sido levemente superior al de la Coparticipación provincial propiamente dicha. A continuación puede observarse cual es la participación que cada uno de estos fondos tiene en el conjunto total de transferencias distribuidas.

Cuadro Nº 2
Participación de cada una de las transferencias en el total. Período 2003 - 2010
 - en porcentaje -

Transferencia	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Coparticipación	82%	84%	84%	83%	85%	84%	78%	73%
Descentralización	11%	7%	8%	8%	7%	5%	4%	4%
Juegos de Azar	7%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	3%
FFPSSA (1)	-	4% (1)	4%	4%	3%	2%	2%	3%
TDFR (2)	-	-	-	1%	1%	1%	1%	1%
FFRM (3)	-	-	-	-	-	2%	5%	4%
FIS (4)	-	-	-	-	-	2%	3%	3%
FPS (5)	-	-	-	-	-	-	3%	5%
FFSM (6)	-	-	-	-	-	-	-	4%
TOTAL	100%	100%	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

(5) Fondo Provincial Solidario

(6) Fondo para el Fortalecimiento de los Servicios Municipales

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

La coparticipación representaba hasta 2008, en promedio, el 84% del volumen de recursos transferidos. Sin embargo, a partir 2009 ha perdido peso relativo. El resto corresponde a los demás fondos, que en conjunto, apenas representaban en 2008 un 15% de la masa de recursos distribuidos, pero actualmente han trepado al 27% en 2010.

Sección 2.- Propuesta alternativa

La presente propuesta articula una serie de componentes, a los fines de dotar de un mayor potencial redistributivo al esquema de coparticipación bonaerense contribuyendo

así con el objetivo de garantizar para el conjunto de comunas el financiamiento de prestaciones homogéneas localmente provistas, en todo el territorio provincial.

La idea es también desenredar el incipiente laberinto de las transferencias del gobierno bonaerense a sus municipios, evidenciada en la proliferación de fondos desarrollada durante la última década. Por ello la propuesta es aplicar los indicadores sugeridos al total de la masa de recursos que actualmente la Provincia transfiere a sus comunas, sin limitarla a lo que estrictamente se define como coparticipación. Los criterios de distribución propios de este esquema alternativo se orientan hacia una mejor redistribución de los recursos por habitante:

POBLACION (35%):

Se recomienda mantener con importante peso la distribución igualitaria por habitante⁴, de modo tal de asegurar un nivel mínimo de financiamiento para las prestaciones que las distintas comunas deben brindar en razón de su población⁵, independientemente de las características de ella. Vale aclarar que no se considera el impacto del flujo turístico, tal como actualmente está previsto, ya que el turismo, en tanto actividad económica, es susceptible de ser gravado por los municipios de modo tal de financiar, al menos parcialmente, las erogaciones que provoca en los gobiernos locales.

POBLACION NBI (15%):

⁴ Fuente: Censo 2010. Resultados provisionales: cuadros y gráficos Provincia de Buenos Aires: 24 partidos del Gran Buenos Aires. Viviendas, población por sexo e índice de masculinidad, según partido. Año 2010 (http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_24.asp consultado el 16/03/2011) y Provincia de Buenos Aires: interior de la provincia. Viviendas, población por sexo e índice de masculinidad, según partido. Año 2010 (http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_resto.asp consultado el 16/03/2011).

⁵ Por el mismo motivo correspondería desestimar la distribución según superficie, ya que el incremento de los gastos de provisión de servicios locales se relacionan en mucha mayor medida con la concentración de la población en el territorio que con su dispersión.

Conviene tener en cuenta el peso de la población con NBI de cada comuna⁶, 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, en este caso local, en pos de asegurar condiciones de vida dignas. A su vez, este componente se combina con otros de tipo sectorial, vinculados asimismo con una mayor demanda de determinados servicios públicos locales.

INVERSA DEL PBG NETO DE LA RECAUDACION MUNICIPAL (30%):

Se sugiere dotar de gran relevancia a algún indicador que refleje la posibilidad o imposibilidad de las distintas comunas para lograr niveles de recaudación de recursos propios que permitan atender las demandas de sus habitantes. Al respecto sería ideal contar con datos fidedignos acerca de la capacidad tributaria potencial⁷, 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 aproximación alternativa, se ha procedido a trabajar sobre la base del Producto Bruto Geográfico (PBG)⁸. El indicador que se ha construido es el de la participación relativa de cada comuna a partir de la inversa del PBG por habitante neto de la recaudación municipal per capita⁹, ponderado por la población¹⁰. Esta variable proxy permite captar las diferencias en las necesidades financieras de los municipios, según su mayor o menor actividad económica. La idea es que los municipios

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ Fuente: Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Producto Bruto Geográfico. Año 2003. Desagregación Municipal. <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/Ftp/pbgdesagrmuni.pdf> (Consultado el 19/08/2010).

⁹ A partir de datos publicados en Ministerio de Gobierno (2010).

¹⁰ Según la metodología del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal para estimar la capacidad tributaria per cápita, ponderada por la población, ver CPCPFM (2009) página 15.

que menos pueden recaudar por la debilidad de su actividad económica, deben ser asistidos en mayor medida por el gobierno provincial. Sin embargo ello no debe implicar un desincentivo al esfuerzo fiscal. Por ello se considera el PBG por habitante neto de la recaudación per cápita. Es decir que ante niveles similares de desarrollo, aquel municipio que posea una mejor administración tributaria recaudará más, disminuyendo el valor de su PBG neto y, por tanto, recibiendo mayor coparticipación, dado que se considera la inversa de dicha variable, sin que ello implique que otra comuna con un nivel de desarrollo mucho menor reciba más, independientemente de su eficacia recaudatoria. De esta manera se incorpora un componente que reconoce el esfuerzo fiscal realizado en la recaudación por cada uno de los municipios.

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

Este indicador y el siguiente buscan 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 en salud en los presupuestos locales. Si bien no resulta recomendable contemplar cuestiones de carácter sectorial en un régimen de coparticipación, las precitadas consideraciones históricas en las que se incorpora un muy elevado componente de distribución según la oferta de salud de cada municipio, justifican tal inclusión.

Cabe destacar al respecto, que la idea es partir de la demanda, es decir de las necesidades sociales, y no de la oferta pública de nivel local. De allí que se recomiende abandonar los indicadores actualmente en uso¹¹. Adicionalmente, al ser recursos asignados en razón de situaciones sectoriales, debería normarse la afectación específica de los mismos, en este caso al financiamiento de la atención de la salud a nivel local. El

¹¹ Correspondería, asimismo, dejar de lado el uso de los coeficientes fijados en 1986, en supuesta razón de la transferencia de servicios no sanitarios a las comunas por parte del gobierno provincial, ya que la misma no refleja en grado alguno la situación actual de tales servicios ni de las estructuras de gastos municipales.

peso de la población sin cobertura de seguro de salud de cada distrito¹², en el total de población bonaerense en tal situación, resulta un primer indicador atractivo a los fines de captar la demanda potencial de servicios sanitarios que enfrenta cada partido.

DEFUNCIONES NEONATALES (10%):

Las defunciones de niños/as menores de 28 días de edad se relacionan en mayor medida con deficiencias en la atención sanitaria previa e inmediatamente posterior al nacimiento que con las condiciones de vida del hogar, más vinculadas a su situación socioeconómica y que suelen impactar sobre las defunciones infantiles posteriores. La participación de cada comuna en el total de fallecimientos neonatales¹³ de la provincia resulta un buen indicador para estimar la condición de la población de cada distrito respecto a la atención de la salud recibida. Se ha tomado como dato el promedio de los últimos tres años de modo tal de evitar un perjuicio a los municipios rurales poco poblados que en un año dado pueden no haber registrado ningún fallecimiento neonatal.

IMPACTOS DE LA IMPLEMENTACION DE LA PROPUESTA:

La simulación realizada para la distribución de los recursos de la coparticipación bonaerense y regimenes conexos aplicando la presente propuesta muestra que tal distribución resultaría, medida per cápita, mucho más igualitaria entre las distintas comunas. Prueba de ello es el hecho de que la brecha entre el tipo de municipio más favorecido y el menos favorecido sería del orden del 25% mientras que actualmente es de más del 280% (se considera ciudades del interior a los municipios con más de 100.000 habitantes que no son del conurbano y a los que integran el Área Metropolitana La Plata).

¹² 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).

¹³ Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Sistema Estadístico de Salud. Boletines N° 121, N° 125 y N° 129. Natalidad, mortalidad general, infantil y materna por lugar de residencia. Argentina. Correspondientes a los años 2007, 2009 y 2009, respectivamente. TABLA 3 A : Población, nacidos vivos registrados, defunciones totales, según grupos de edad y maternas por lugar de residencia.- BUENOS AIRES - Años 2007, 2008 y 2009. www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Boletín121.pdf para 2007 www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Boletín125.pdf para 2008 y www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Boletín129.pdf para 2009 (Consultados el 16/03/2011).

Cuadro Nº 3
Transferencias p/h por tipo de municipios
Año 2010 y Propuesta Alternativa
- en pesos corrientes -

Municipios	Año 2010	Propuesta alternativa
Conurbano	\$ 407	\$ 590
Interior	\$ 443	\$ 467
Rurales	\$ 1.153	\$ 472
Total Provincial	\$ 546	\$ 546

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 municipios según las transferencias recibidas por habitante, haciendo foco en los casos de los diez municipios ubicados en cada extremo, de modo tal de poder apreciar los efectos de la presente propuesta.

Cuadro Nº 4
Ranking de municipios por transferencias per cápita
Año 2010. Casos extremos ordenados de mayor a menor
- Ejecutado 2010 -

Orden	Municipio	Transf. p/cápita
1	General Guido	\$ 3.761
2	Pila	\$ 3.645
3	Tordillo	\$ 3.386
4	General Lavalle	\$ 3.058
5	General La Madrid	\$ 2.893
6	San Cayetano	\$ 2.786
7	Puán	\$ 2.612
8	Maipú	\$ 2.594
9	Tapalqué	\$ 2.573
10	Laprida	\$ 2.550
.....		
125	Escobar	\$ 364
126	General San Martín	\$ 358
127	Lanús	\$ 344
128	General Rodríguez	\$ 342
129	Tigre	\$ 340
130	General Pueyrredón	\$ 338
131	La Matanza	\$ 337
132	Quilmes	\$ 336
133	Ituzaingó	\$ 299
134	Tres de Febrero	\$ 290

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

Cuadro Nº 5
Ranking de municipios por transferencias per cápita
Año 2010. Casos extremos ordenados de mayor a menor
- Propuesta Alternativa -

Orden	Municipio	Transf. p/cápita
1	Presidente Perón	\$ 853
2	José C. Paz	\$ 845
3	Moreno	\$ 770
4	Florencio Varela	\$ 749
5	San Miguel	\$ 665
6	San Vicente	\$ 664
7	Almirante Brown	\$ 649
8	Malvinas Argentinas	\$ 645
9	Merlo	\$ 639
10	La Matanza	\$ 638
.....		
125	San Cayetano	\$ 378
126	Conorel Suárez	\$ 377
127	Guaminí	\$ 375
128	Trenque Lauquen	\$ 371
129	Tres Lomas	\$ 369
130	Tornquist	\$ 361
131	Alberti	\$ 357
132	Adolfo G. Chaves	\$ 355
133	Puán	\$ 345
134	Vicente López	\$ 344

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° 11 y N° 12 el grupo de las diez comunas con mayores transferencias 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 de toda la Provincia. Por su parte, los diez que liderarían las posiciones en caso de implementarse la reforma propuesta, son los de menor ingreso por habitante de la provincia y están entre los veinticinco con mayor porcentaje de población NBI.

Así, la población bonaerense que habita en este grupo de diez comunas más beneficiadas por las transferencias, pasaría del 0,49% al 30,43% del total. Mientras que si se considera solamente a la población con NBI el salto sería aún mayor (del 0,27% al 41,73%). En materia de generación de riqueza, los territorios comprendidos en este ranking, pasarían de acumular el 0,83% del PBG bonaerense a concentrar el 15,94%.

Si consideramos, en forma análoga, el grupo de los diez municipios que menor coparticipación per cápita recibieron en 2010, es de destacar que se trata de comunas con una población promedio de más de 500.000 habitantes, siendo nueve del conurbano o su área de influencia (Escobar y General Rodríguez) y el restante (General Pueyrredón) conteniendo a una de las mayores ciudades del interior provincial (Mar del Plata). Entre estos diez municipios se encuentran algunos de los de menor ingreso por habitante de toda la provincia.

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 siete sin siquiera 20.000) y a una del Conurbano (Vicente López), 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 la tercera de la población bonaerense (tanto total como con NBI) para concentrar apenas al 3% de la población provincial, pero el 6% del PBG y apenas al 1% de sus pobres estructurales. Asimismo, la relación entre lo que recibe la comuna más beneficiada y la menos, pasaría de un valor actual de 13 a 1 a ser solamente de 2,5 a 1. Se confirma entonces también por este indicador 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 de procurárselos por cuenta propia.

FORMA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA ALTERNATIVA:

A los efectos de hacer viable esta propuesta sin que ningún Municipio vea reducida en ningún momento la transferencia nominal de recursos que recibe de la Provincia, se sugiere que los nuevos coeficientes de distribución se apliquen sobre los incrementos en el total de recursos transferidos a los municipios. Es decir que deberían considerarse para el Año 1, transferencias que incluyan de allí en más un componente fijo (lo recibido en concepto de coparticipación y otros fondos por cada distrito en el Año 0) y un componente variable (el resultado para cada municipio de la fórmula polinómica propuesta).

Se incorporaría de este modo al régimen general de coparticipación todos los fondos actualmente distribuidos en forma paralela, lo que permitiría recomponer e incluso incrementar la masa coparticipable y elevar el porcentaje de distribución primaria. Sin perjuicio de ello se recomienda elevar en forma significativa el porcentaje de distribución primaria que corresponde a los municipios, llevándolo a no menos del 20% de los

recursos totales, en línea con lo propuesto hace más de dos décadas en una malograda reforma de la Constitución bonaerense¹⁴.

Esta forma transitoria de cálculo debería mantenerse hasta que la suma distribuida por la nueva fórmula represente al menos un 90% del total. Aún sin suponer aumento alguno en el porcentaje de distribución primaria que corresponde a los municipios y en vista de las tasas de crecimiento nominales evidenciadas en 2003-2010, este período de transición sería de unos diez años aproximadamente. En caso de incrementarse la distribución primaria a los municipios a un 20% tal período se acortaría. Al cabo entonces de no más de una década podría pasarse directamente a repartir la totalidad de los recursos por la fórmula propuesta sin generar disminución nominal alguna para ninguno de los municipios.

Sección 3.- 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 asimismo limitada su capacidad para reducir gastos, dado el fuerte peso de los salarios y de las erogaciones vinculadas con la recolección y disposición final de residuos, que pueden ser considerados rígidos.

2.- De allí que las finanzas municipales bonaerenses sean muy dependientes de la recepción de ingresos extra-jurisdiccionales, que se corresponden con la Ley de Coparticipación Provincial y Fondos similares.

¹⁴ El Artículo 183 del Proyecto de Constitución bonaerense plebiscitado (y no aprobado) en 1990, por la Ley Nº 10.859 establecía como recursos municipales, según su inciso c): “Los ingresos provenientes del régimen de coparticipación, originado en un sistema único, general, automático y redistributivo, que no podrá ser inferior al veinte (20) por ciento de la masa coparticipable formada por la totalidad de los ingresos impositivos de origen provincial y la coparticipación federal que perciba la Provincia. Los montos a percibir por las Municipalidades deberán asegurar el suministro de un nivel básico de servicios”. Cabe recordar que en adición a ello el inciso a) del mismo Artículo explicitaba como recursos de los municipios: “Los impuestos que establezcan. La facultad de crear impuestos podrá ser concurrente con la de la Provincia y estará limitada por los compromisos asumidos por ésta con la Nación o con otras Provincias.”. Se verifica entonces que el incremento propuesto en el porcentaje de distribución primaria que reciben los municipios, no necesariamente implicaba una reducción en su autonomía financiera, dada la ampliación de sus potestades tributarias.

3.- Por ello y atento a la expansión en la esfera de acción de los gobiernos locales, resulta imprescindible incrementar el porcentaje de distribución primaria 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.

5.- El indicador que toma en cuenta la superficie, es poco conducente, ya que la dispersión de los habitantes no guarda relación con un incremento en el costo de los servicios públicos como sí lo hace la elevada concentración de la población, sobretodo en contextos en que es relevante el peso de los sectores con bajos ingresos y pobreza estructural

6.- El componente que distribuye de acuerdo a la inversa de la capacidad tributaria potencial, aunque valioso conceptualmente, evidencia serias fallas en su implementación.

7.- La distribución de recursos en razón de ciertos servicios no sanitarios transferidos a los municipios, no resulta racional, ya que consiste en coeficientes fijados en 1986 y la importancia y aún existencia de tales servicios puede haber variado fuertemente en el último cuarto de siglo

8.- El otro coeficiente de cálculo que refleja un criterio histórico y supuestamente devolutivo, es decir el de salud, responde asimismo a una situación histórica de transferencia o creación de servicios que no es razonable sostener hacia el futuro y que no guarda relación siquiera con el nivel actual de erogaciones sanitarias de los distintos distritos, con casos en que apenas cubre una fracción mínima de tales gastos y otros en que sobra para sostener las actividades sanitarias, educativas, culturales y otras vinculadas con el bienestar social.

9.- Se constata entonces, la existencia de una serie de sesgos que favorecen a los municipios rurales en detrimento de los del Conurbano, en cuanto a coparticipación per capita se refiere.

10. El impacto de los otros fondos no reduce significativamente la desigualdad 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.

11.- Algunos de estos fondos resultan en un aporte útil, en tanto que proponen otro tipo de criterios más convenientes para lograr una provisión de bienes públicos homogénea sin soslayar las necesidades diferenciales de cada tipo de comuna. Sin embargo, 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.

12.- Al respecto, se propone construir una fórmula de reparto basada en el predominio de criterios distributivos, utilizando como indicadores variables tales como la participación de cada distrito en el total de la población con NBI.

13.- Del mismo modo, conviene 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 es un buen criterio de reparto.

14.-El coeficiente de inversa de la capacidad tributaria potencial per capita resulta una herramienta atractiva, al brindar más recursos a las comunas incapaces de recaudar, por su situación social y económica de relativo atraso. 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, conviene incorporar algún tipo de premio o plus para los distritos con menor brecha entre su recaudación potencial y efectiva. Se sugiere reemplazar la capacidad tributaria potencial, porque la construcción de tal indicador presenta dificultades de diverso tipo, por una manifestación indirecta de la capacidad de pago en cada distrito, tal como el producto bruto geográfico (PBG). Para instaurar algún tipo de estímulo a la eficacia recaudatoria, sin castigar a los municipios con menores bases imponibles, se sugiere considerar la inversa del PBG per capita, ponderado por población, neto de la recaudación municipal, de forma tal de beneficiar, dentro de sus respectivos niveles de desarrollo, a los distritos de mejor labor recaudatoria.

15.- Dado que, por razones históricas, no se considera viable eliminar la distribución de recursos sobre la base de gastos referidos a políticas de 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) manifiestas por ejemplo en el tamaño de la población sin cobertura del seguro de salud o que presenta una atención deficiente (visible, entre otros indicadores, en una elevada mortalidad neonatal) en vez de hacerlo desde la capacidad instalada local (oferta), pudiendo, incluso, tomar la forma de fondos con afectación específica.

16.- El sentido de la reforma propuesta apunta a reducir la complejidad del esquema de distribución, en permanente crecimiento en los últimos años, unificando todos los fondos en una sola masa coparticipable. Del mismo modo, el impacto distributivo de la reforma implicaría una reducción de la desigualdad, evidenciada en la reducción, en términos per capita, tanto de la brecha entre los distintos tipos de municipios que se reduciría desde 2,8 a 1 a 1,2 a 1, como de la razón existente entre el que más y el que menos recibe que pasaría de ser 13 a 1 a ubicarse en torno a un valor de 2,5 a 1.

17.- A su vez, se incrementaría la equidad, dado que las brechas operarían en la dirección de otorgar mayores recursos a los municipios más pobres y que por tanto presentan mayores necesidades de gastos, en forma de una gran demanda insolvente en cabeza de sus moradores y menores posibilidades de procurarse recursos por cuenta propia, por la debilidad de las bases imponibles.

18.- Finalmente, es de destacar que se propone un esquema gradual de introducción de los nuevos criterios, que se aplicarían únicamente sobre los incrementos nominales del total a coparticipar, respecto al año base. Con tal esquema, ningún municipio recibiría un monto inferior al obtenido con anterioridad a la reforma y el nuevo sistema reemplazaría totalmente al viejo tras aproximadamente una década.

BIBLIOGRAFIA

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, N° 1. Lanús.

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 N° 2/09 del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal. La Plata.

IARUSSI, MARÍA (2008): La coparticipación en la provincia de Buenos Aires y el sector salud. En CHIARA, MAGDALENA; DI VIRGILIO, MARÍA; MEDINA, ARNALDO y MIRAGLIA, MARINA (organizadores) (2008): *Gestión Local en Salud: conceptos y experiencias*. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.

LOPÉZ ACCOTTO, ALEJANDRO; MARTINEZ, CARLOS Y GRINBERG, IRENE (2010): **Transferencias monetarias intergubernamentales, el caso de la Provincia de Buenos Aires y sus Municipios.** Ponencia presentada en las IV Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. Centro de Estudios de Estado y Sociedad y FCE-UBA. Buenos Aires.

MACON, JORGE (2000): “El federalismo fiscal y su financiación”. FCE-UBA. *Revista Enoikos* N° 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* N° 56. La Plata.

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.

SUBSECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES (2010): “Los 134 Municipios de la Provincia de Buenos Aires”. Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

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, 10.859, 11.186, 13.010, 13.163, 13.295, 13.403, 13.850, 13.863, 13.976, 14.166 y Decreto N° 1.774/05, consultados en <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/> el día 23/02/2011.

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 30/03/2010.