

Coparticipación y transferencias: la distribución de recursos en los municipios de la provincia de Buenos Aires

Autores:

Santiago Muñiz *

Eugenia Basile **

La cuestión del federalismo fiscal argentino, entendido como la distribución de funciones y potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, es un tema recurrente y que nuevamente se pone en la agenda de negociación entre las provincias y el poder central.

En los últimos tiempos se verifica un desbalance en la relación funciones (gastos) - potestades tributarias (capacidad financiera) del nivel subnacional. Mientras, se produce un proceso de descentralización de las funciones hacia las provincias y los gobiernos locales y se centraliza la recaudación de recursos públicos.

Si bien este reclamo realizado por las provincias resulta pertinente y atendible, también es importante preguntarse ¿cómo distribuyen las provincias los recursos a sus municipios? ¿Se replica este desbalance de municipios que aumentan sus funciones y responsabilidades sin la correspondiente potestad tributaria y capacidad financiera? En fin, nos preguntamos, ¿Cómo se distribuyen los recursos en la provincia de Buenos Aires?

Un nuevo municipalismo

En las últimas décadas asistimos a un proceso de reconfiguración de la esfera local. Esta nueva escena implica el pasaje de un modelo municipal tradicional, autárquico, y administrativista, a la construcción de instituciones de gobierno cada vez más autónomas, que no funcionan como meros apéndices de las provincias para la administración de las ciudades, sino, que son actores estratégicos en la reproducción material y simbólica del territorio.

La implicancia de esta mutación se registra, por un lado, en un plano social y subjetivo, dando cuenta de nuevas expectativas y demandas de producción de bienes y servicios que la ciudadanía deposita en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, a estas nuevas responsabilidades que otorga la sociedad, se le suma una lógica cada vez más imbricada de los tres niveles de gobierno en la ejecución de las políticas públicas, involucrando a los municipios en temas de difícil abordaje. Atrás quedó el modelo local “ABL” –alumbrado, barrido, limpieza. La seguridad, el aumento exponencial de los servicios sociales y sanitarios, la generación de políticas de desarrollo local que promuevan el crecimiento de las ciudades, planificar el crecimiento urbano y los tipos de ocupación del suelo, la regulación del mercado inmobiliario, los conflictos ambientales, y la coordinación multinivel y la articulación público privada, son los temas que forman parte de la agenda política de la mayoría de los municipios.

Estos nuevos desafíos se enfrentan con el déficit de las capacidades estatales del ámbito local., una de las variables más importante es la económica-financiera.

El régimen municipal de Buenos Aires, además de ser una de las tres provincias del país que no reconoce la autonomía institucional de los

municipios (capacidad de dictar su propia carta orgánica), no otorga capacidad tributaria, es decir, los municipios no pueden cobrar impuestos y se sostienen por el cobro de tasas por prestación de servicios y contribuciones por mejoras.

La complejidad de este escenario, que registra un aumento y complejización de las funciones y un déficit para poder financiar el abordaje de nuevos problemas y desafíos de la agenda pública, sumado a la desigualdad que existe entre los municipios, hace que los ingresos provenientes del nivel provincial, vía coparticipación y transferencias, sean determinantes en la composición de los recursos municipales.

Coparticipación y Transferencias

La ley provincial n° 10.559 y sus modificatorias¹ establecen que: *“Las Municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14% (dieciséis con catorce por ciento) del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuesto sobre los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos”.*

Es decir, que la coparticipación primaria, la suma de recursos totales que serán distribuidos a los municipios equivale al 16,14 por ciento de los ingresos detallados en el párrafo anterior.

Por otro lado, la distribución de fondos se fue actualizando con la incorporación de otras transferencias por diferentes rubros y con el mecanismo de

¹ La ley n° 10752 modifica la ley de coparticipación municipal estableciendo los ingresos provinciales a distribuir y el porcentaje total que se fijaran a los municipios.

descentralización tributaria, que si bien no son discrecionales y están reglamentados por ley, existen en paralelo al mecanismo de coparticipación.

Si bien este tipo de transferencias están reglamentadas y se distribuyen a todos los municipios con una fórmula preestablecida, que no estén incorporadas al régimen de coparticipación no evita la discrecionalidad de que este tipo de fondos puedan eliminarse y afectar a los recursos municipales. Un caso concreto es el Fondo para Infraestructura Municipal que no fue incorporado en la ley de presupuesto para el año 2018.

Si tomamos los datos de transferencias del año 2016, la eliminación de este fondo tendrá un impacto negativo y los municipios recibirán un 9% menos de recursos.

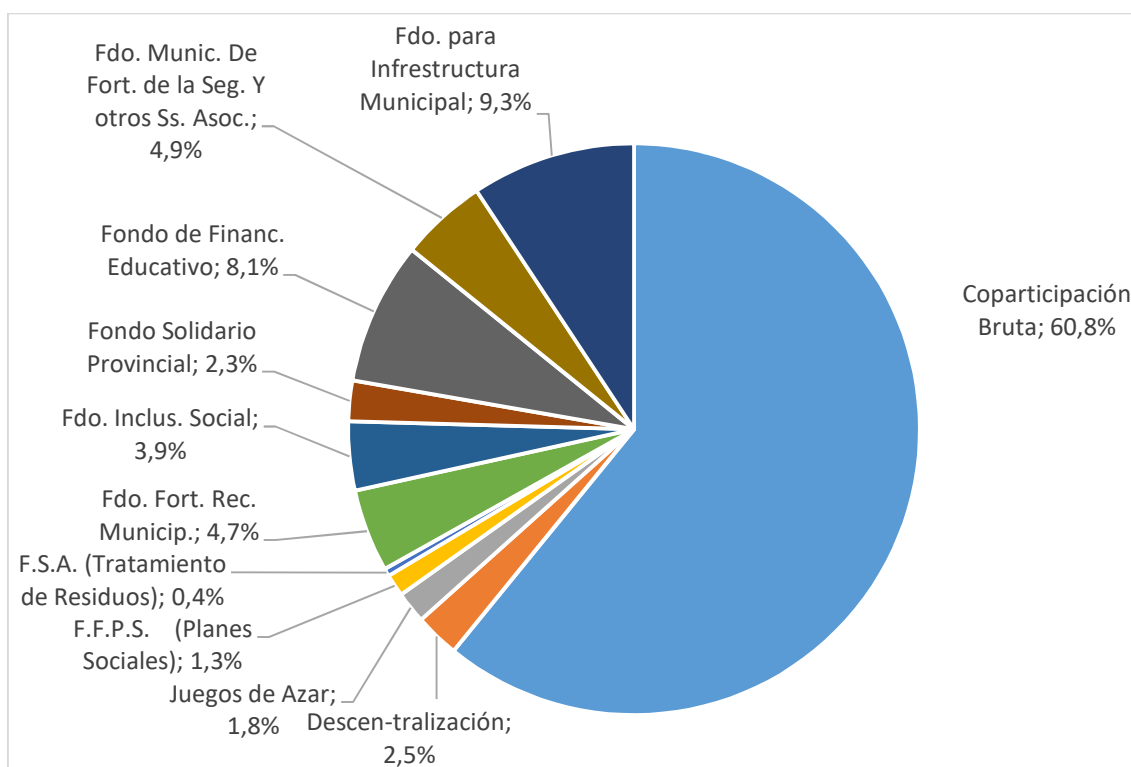
Las transferencias municipales que van en paralelo al régimen de coparticipación son:

- Descentralización Tributaria (ley n° 13.010)²
- Fondos de Juego de azar
- Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental
- Fondo Fortalecimiento de Recursos Municipales
- F.S.A. (Tratamiento de Residuos)
- Fondo de Inclusión Social
- Fondo Solidario Provincial

²Establece que los municipios que realicen la gestión y cobro del impuesto a los ingresos bruto correspondiente a un tope de ingresos determinados, del impuesto a los automotores de más de diez años antigüedad y del impuesto inmobiliario rural, recibirán, por su tramo descentralizado, diferentes porcentajes de distribución primaria y secundaria.

- Fondo de Financiamiento Educativo
- Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seg. Y otros Ss. Asoc.
- Fondo Infraestructura Municipal

Según los datos consolidados del año 2016, que además será el periodo que utilizaremos para realizar el análisis de distribución de recursos entre los municipios, la participación e incidencia de cada una de las transferencias en la conformación del total de recursos a distribuir queda establecida de la siguiente manera:



La incidencia de cada uno de estos fondos en los recursos totales a distribuir es dinámica. Tal es así que, como decíamos anteriormente, el Fondo para

infraestructura municipal equivalente al 9 % del total, no está previsto en la ley de presupuesto 2018.

Por otro lado, si tomamos los datos publicados por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, el acumulado de transferencia enero-agosto del 2017 marca que la incidencia de la coparticipación bruta sobre el total de transferencia se eleva al 68%, ocho puntos más respecto a su participación del año 2016³.

Este primer apartado, que da cuenta de cómo se conforman la totalidad de recursos a transferir a los municipios, nos permite realizar las siguientes apreciaciones.

Por un lado, reconocer que el porcentaje a distribuir representa mucho más que el 16,14 por ciento, y que éste va variando año a año en función del comportamiento de cada una de las transferencias.

En este mismo sentido, y abonando a la caracterización planteada en la introducción sobre el régimen municipal bonaerense, damos cuenta de la necesidad de redefinir cual debería ser el porcentaje de recursos a distribuir entre los municipios, a los fines de establecer capacidades financieras que estén a la altura de las responsabilidades y funciones que tienen los gobiernos locales como instituciones estratégicas en la construcción de ciudades inclusivas, seguras y sostenibles.

Cómo se distribuyen los recursos entre los Municipios: la coparticipación secundaria

³ Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Política y Coordinación Económica. Dirección Provincial de Coordinación Municipal. Transferencias a Municipios.
http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php

En este apartado analizaremos cómo se distribuyen los recursos vía coparticipación y qué impacto generan en cada municipio, teniendo en cuenta sus particularidades y sus condiciones para la prestación de bienes y servicios públicos.

En este sentido, planteamos algunos interrogantes que son troncales en este informe. Por un lado, nos preguntamos; ¿el coeficiente de distribución (CUD) de la coparticipación garantiza un piso y un estándar mínimo de prestaciones públicas para todos los bonaerenses, sean del distrito que sean? Por otro lado; ¿los componentes que marcan cómo se distribuyen los recursos son funcionales a mantener las desigualdades territoriales, sociales y económicas que existen en la Provincia, o se distribuyen achicando esa brecha?

El Coeficiente Único de Distribución (CUD) permite establecer la fórmula para asignar a cada municipio el porcentaje que le corresponde de la masa coparticipable. Éste está integrado por diversas variables:

- Régimen General (58%)⁴

- a) Un sesenta y dos por ciento (62%) de este ítem va en proporción directa a la población.
- b) Un quince por ciento (15%) en función a la superficie del municipio.
- c) Un veintitrés por ciento (23%) en proporción a la inversa de la capacidad tributaria per cápita ponderada por población. Este es un criterio distributivo innovador que reparte con un ordenamiento que favorece a los municipios de menor recaudación potencial, es decir, a aquellos que

⁴ Ley provincial N° 10752. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10752.html>

tienen bases imponibles estimadas inferiores en relación con el promedio de todo el sector municipal. La hipótesis es que este hecho se debe a un menor nivel de actividad económica y de desarrollo territorial derivado de un proceso de atraso económico de algunos municipios con respecto a otros⁵.

- Régimen de Salud (37%)⁶

- a) Del régimen de salud, un treinta y cinco por ciento (35%) en proporción directa al producto resultante de computar el número de camas disponibles, el perfil de complejidad y, el porcentaje ocupacional de camas de los establecimientos con internación de cada partido.
- b) El veinticinco por ciento (25%) en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos -con o sin internación- de cada partido.
- c) El diez por ciento (10%) en proporción directa al número de egresos registrados en los establecimientos con internación de cada partido.
- d) El veinte por ciento (20%) en proporción directa al número de pacientes-días registrados en los establecimientos con internación de cada partido.
- e) El diez por ciento (10%) en forma proporcional al número de establecimientos hospitalarios sin internación de cada partido.

⁵ López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Grinberg, Irene; Mangas, Martín. La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos. Ed: Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines. Año 2013. Págs. (42-43).

⁶ Ley provincial n° 10.820. Distribución Secundaria Coeficientes de Salud. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10820.html>

- Régimen de Acción Social

- a) El cinco por ciento (5%) entre las Municipalidades que cubrieren servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-Ley 9.347/79 y sus modificatorias (servicios sociales: administración de zoológicos, lagunas, espacios públicos, museos).

Ponderación de los componentes del CUD

Criterio	CUD %	TOTAL
RÉGIMEN GENERAL		58%
Población	36	
Inversa de Capacidad Tributaria	13,3	
Superficie	8,7	
RÉGIMEN DE SALUDGENERAL		37%
Camas x Ocupación x complejidad	13	
Consultas Médicas	9,3	
Egresos Hospitalarios	3,7	
Pacientes - día	7,4	
Establecimientos sin internación	3,7	
Servicios Sociales Transferidos		5%

Fuente: elaboración propia en base a las leyes 10.559, 10.752, 10.820

Para adentrarnos e indagar sobre las hipótesis planteadas haremos una caracterización de cada uno de estos componentes en la búsqueda de determinar si esas variables responden criterios distributivos o devolutivos.

Por criterios devolutivos entendemos que los componentes buscan “devolver” a la jurisdicción municipal lo que han generado. Por otro lado, los criterios distributivos, actúan compensando las desigualdades sociales, económicas y de desarrollo territorial existentes entre las jurisdicciones.

La ecuación es más que elocuente. Si priman los criterios devolutivos más nos alejamos de equilibrar las desigualdades. El caso contrario, si prevalecen componentes distributivos, más cerca estamos de promover un sistema que garantice un piso mínimo de bienes y servicios públicos en todo el territorio de la Provincia.

El componente de población se erige como un criterio de proporcionalidad que busca igualar las prestaciones públicas del nivel local. Es importante destacar el caso de las transferencias por el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento ambiental (ley n°13163), en el que si se toma a la población desde un criterio distributivo, ya que se distribuye en función de un índice de vulnerabilidad social.⁷

Por otro lado, tenemos a la variable de superficie en el que su inclusión se debe a la presunción de que una mayor extensión territorial implica mayores costos en la provisión de bienes y servicios. Esta postura es muy discutida, ya que se considera que las urbes metropolitanas con una alta densidad poblacional son las que producen una mayor demanda de servicios, y por ende mayor necesidad de recursos. Por lo tanto, este componente produce ciertas inequidades en el reparto y no subsana las distorsiones que busca compensar.

⁷ Ley provincial n°13.163. ARTÍCULO 6.- (Texto según Ley 13403) Los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental serán distribuidos entre las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires según lo siguiente:

- a) El ochenta por ciento (80%) con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano;
- b) El veinte por ciento (20%) con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/-13163.html>

(López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Grinberg, Irene; Mangas, Martín. 2013, p.42).

El componente de salud configura una discusión más profunda. Si bien esta variable puede actuar como instrumento igualador, es importante dar cuenta de como funcionan cada uno de sus componentes y cómo impacta en el modelo de atención sanitario del ámbito local.

Los ítems que componen el criterio distribuidor de salud tienen un perfil devolutivo basado en la productividad de cada sistema municipal. Es decir, que a mayor complejidad y prestación mayor puntos de coparticipación. El caso contrario, los municipios, que por sus déficits en sus capacidades estatales o por las desigualdades territoriales en los que están anclados, no desarrollen sistemas de alta complejidad con internación recibirán menos puntos de coparticipación.

El componente de salud puede actuar como un criterio distributivo e igualador siempre y cuando utilice variables relacionadas con la demanda del sistema público y con los déficits de la población. Por ejemplo, se puede tomar el porcentaje de población sin cobertura de obra social o planes prepagos, o los indicadores sanitarios de cada distrito relacionado con la mortalidad infantil.

Por otro lado, este componente desvirtúa el modelo de atención sanitaria que debe operar en los gobiernos locales, basados el fortalecimiento del primer nivel de atención y en el desarrollo de políticas públicas de salud que pongan el eje en la promoción y prevención y no en la enfermedad.

Estos mecanismos de coordinación financiera, que promueven incentivos para que los municipios desarrollen modelos centrados en la alta complejidad, desnaturalizan el sentido y esencia de los sistemas de atención en el ámbito local.

Podemos establecer, entonces, que los componentes del coeficiente de distribución de coparticipación tienen características devolutivas más que distributivas, y no actúan como mecanismos igualadores de las asimetrías territoriales existente en la provincia de Buenos Aires.

Distribución de recursos e impacto territorial

En este apartado vamos analizar la distribución de recursos por coparticipación y transferencias en base a los datos consolidados del ejercicio 2016 publicados por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

La primera variable a tomar es la coparticipación por habitante en cada uno de los municipios.

Coparticipación y transferencias por habitante

MUNICIPIOS	COPARTICIPACIÓN Y TRANSFERENCIAS 2016	POBLACIÓN CENSO 2010	COPARTICIPACIÓN / HABITANTES
ADOLFO ALSINA	\$ 234.833.588,43	17072	\$ 13.755,48
ADOLFO GONZALES CHAVES	\$ 151.840.711,71	12047	\$ 12.604,03
ALBERTI	\$ 85.118.830,21	10654	\$ 7.989,38
ALMIRANTE BROWN	\$ 1.277.346.392,56	552963	\$ 2.310,00
ARRECIFES	\$ 204.585.400,05	29044	\$ 7.043,98
AVELLANEDA	\$ 744.667.906,03	342311	\$ 2.175,41
AYACUCHO	\$ 288.221.190,45	20337	\$ 14.172,26
AZUL	\$ 437.172.153,23	65371	\$ 6.687,55
BAHIA BLANCA	\$ 775.077.182,56	301460	\$ 2.571,08
BALCARCE	\$ 292.191.521,68	43823	\$ 6.667,54
BARADERO	\$ 165.689.559,77	32761	\$ 5.057,52
BENITO JUAREZ	\$ 260.340.407,03	20239	\$ 12.863,30

BERAZATEGUI	\$ 937.882.151,78	324008	\$ 2.894,63
BERISSO	\$ 394.307.932,68	88499	\$ 4.455,51
BOLIVAR	\$ 310.161.099,20	34128	\$ 9.088,17
BRAGADO	\$ 325.043.794,32	41336	\$ 7.863,46
BRANDSEN	\$ 108.625.238,04	26367	\$ 4.119,74
CAMPANA	\$ 409.011.444,78	94528	\$ 4.326,88
CAÑUELAS	\$ 184.741.217,73	51892	\$ 3.560,11
CAPITAN SARMIENTO	\$ 85.922.894,46	14494	\$ 5.928,17
CARLOS CASARES	\$ 228.171.833,36	22237	\$ 10.260,91
CARLOS TEJEDOR	\$ 167.494.726,68	11570	\$ 14.476,64
CARMEN DE ARECO	\$ 64.250.986,50	14692	\$ 4.373,20
CASTELLI	\$ 106.605.960,93	8205	\$ 12.992,80
CHACABUCO	\$ 455.318.123,60	48703	\$ 9.348,87
CHASCOMUS	\$ 321.262.241,04	42277	\$ 7.598,98
CHIVILCOY	\$ 422.950.839,69	64071	\$ 6.601,28
COLON	\$ 220.617.185,37	24890	\$ 8.863,69
CORONEL DORREGO	\$ 231.747.588,98	15825	\$ 14.644,40
CORONEL PRINGLES	\$ 253.320.330,40	22933	\$ 11.046,11
CORONEL ROSALES	\$ 217.381.076,75	62088	\$ 3.501,18
CORONEL SUAREZ	\$ 418.280.515,39	38320	\$ 10.915,46
DAIREAUX	\$ 235.608.906,00	16889	\$ 13.950,44
DOLORES	\$ 265.384.090,02	27042	\$ 9.813,77
ENSENADA	\$ 169.644.358,35	56700	\$ 2.991,96
ESCOBAR	\$ 451.014.279,81	213681	\$ 2.110,69
ESTEBAN ECHEVERRIA	\$ 742.731.488,92	301118	\$ 2.466,58
EXALTACION DE LA CRUZ	\$ 193.832.649,35	29805	\$ 6.503,36
EZEIZA	\$ 360.635.229,37	163850	\$ 2.201,01
FLORENCIO VARELA	\$ 1.243.035.138,91	426179	\$ 2.916,70
FLORENTINO AMEGHINO	\$ 119.227.247,08	8869	\$ 13.443,14
GENERAL ALVARADO	\$ 191.288.156,53	39594	\$ 4.831,24
GENERAL ALVEAR	\$ 160.937.690,31	11130	\$ 14.459,81
GENERAL ARENALES	\$ 165.121.436,83	14903	\$ 11.079,74
GENERAL BELGRANO	\$ 172.796.661,84	17365	\$ 9.950,86
GENERAL GUIDO	\$ 67.439.852,82	2816	\$ 23.948,81
GENERAL LA MADRID	\$ 196.343.685,01	10783	\$ 18.208,63
GENERAL LAS HERAS	\$ 91.988.312,46	14889	\$ 6.178,27
GENERAL LAVALLE	\$ 86.602.156,05	3700	\$ 23.405,99
GENERAL MADARIAGA	\$ 216.961.946,38	19747	\$ 10.987,08
GENERAL PAZ	\$ 162.258.217,59	11202	\$ 14.484,75
GENERAL PINTO	\$ 194.905.296,45	11261	\$ 17.307,99

GENERAL PUEYRREDON	\$ 1.335.548.316,81	617263	\$ 2.163,66
GENERAL RODRIGUEZ	\$ 191.309.111,17	87222	\$ 2.193,36
GENERAL SAN MARTIN	\$ 1.073.337.780,12	414893	\$ 2.587,02
GENERAL VIAMONTE	\$ 182.983.107,50	18078	\$ 10.121,87
GENERAL VILLEGAS	\$ 438.759.024,96	30864	\$ 14.215,88
GUAMINI	\$ 179.780.237,44	11826	\$ 15.202,12
HIPOLITO YRIGOYEN	\$ 117.065.143,48	9585	\$ 12.213,37
HURLINGHAM	\$ 474.274.020,61	181072	\$ 2.619,26
ITUZAINGO	\$ 324.475.466,82	167802	\$ 1.933,68
JOSE C. PAZ	\$ 849.730.947,82	266263	\$ 3.191,32
JUNIN	\$ 240.972.925,08	90184	\$ 2.672,01
LA COSTA	\$ 723.576.905,70	69627	\$ 10.392,19
LA MATANZA	\$ 4.510.716.293,13	1776156	\$ 2.539,59
LA PLATA	\$ 1.649.919.811,07	654234	\$ 2.521,91
LANUS	\$ 1.067.220.734,94	458499	\$ 2.327,64
LAPRIDA	\$ 169.467.449,08	10210	\$ 16.598,18
LAS FLORES	\$ 160.036.678,30	23871	\$ 6.704,23
LEANDRO N. ALEM	\$ 193.883.440,15	16799	\$ 11.541,37
LINCOLN	\$ 354.824.911,18	41808	\$ 8.487,01
LOBERIA	\$ 210.393.245,01	17523	\$ 12.006,69
LOBOS	\$ 102.956.520,97	36172	\$ 2.846,30
LOMAS DE ZAMORA	\$ 1.413.174.549,60	616245	\$ 2.293,20
LUJAN	\$ 513.768.420,68	106443	\$ 4.826,70
MAGDALENA	\$ 153.759.421,95	19301	\$ 7.966,40
MAIPU	\$ 167.350.854,30	10188	\$ 16.426,27
MALVINAS ARGENTINAS	\$ 1.845.200.339,05	323337	\$ 5.706,74
MAR CHIQUITA	\$ 256.271.050,00	21279	\$ 12.043,38
MARCOS PAZ	\$ 253.172.396,75	54181	\$ 4.672,72
MERCEDES	\$ 323.117.096,20	63298	\$ 5.104,70
MERLO	\$ 2.007.464.416,01	527344	\$ 3.806,75
MONTE	\$ 79.388.827,97	21034	\$ 3.774,31
MONTE HERMOSO	\$ 98.652.714,57	6499	\$ 15.179,68
MORENO	\$ 1.045.893.001,14	452621	\$ 2.310,75
MORON	\$ 715.679.926,60	322193	\$ 2.221,28
NAVARRO	\$ 126.756.911,82	17054	\$ 7.432,68
NECOCHEA	\$ 464.081.446,25	92648	\$ 5.009,08
NUEVE DE JULIO	\$ 236.305.050,10	47722	\$ 4.951,70
OLAVARRIA	\$ 604.666.669,88	111277	\$ 5.433,89
PATAGONES	\$ 411.485.890,20	30207	\$ 13.622,20
PEHUAJO	\$ 390.335.100,74	39776	\$ 9.813,33

PELEGRINI	\$ 76.288.016,17	5887	\$ 12.958,73
PERGAMINO	\$ 278.322.272,47	104810	\$ 2.655,49
PILA	\$ 90.108.582,09	3640	\$ 24.755,10
PILAR	\$ 1.163.249.055,20	298515	\$ 3.896,79
PINAMAR	\$ 176.429.743,98	25713	\$ 6.861,50
PRESIDENTE PERON	\$ 245.822.220,72	81136	\$ 3.029,76
PUAN	\$ 278.363.198,79	15743	\$ 17.681,71
PUNTA INDIO	\$ 107.185.490,48	9888	\$ 10.839,96
QUILMES	\$ 1.333.539.226,80	583232	\$ 2.286,46
RAMALLO	\$ 144.361.419,56	33042	\$ 4.369,03
RAUCH	\$ 170.529.458,11	15176	\$ 11.236,79
RIVADAVIA	\$ 234.157.673,38	17143	\$ 13.659,08
ROJAS	\$ 177.390.721,99	23432	\$ 7.570,45
ROQUE PEREZ	\$ 121.675.751,00	12513	\$ 9.723,95
SAAVEDRA	\$ 296.464.624,37	20749	\$ 14.288,14
SALADILLO	\$ 171.431.104,14	32103	\$ 5.340,03
SALLIQUELO	\$ 102.380.502,80	8644	\$ 11.844,11
SALTO	\$ 151.229.891,01	32653	\$ 4.631,42
SAN ANDRES DE GILES	\$ 232.670.261,49	23027	\$ 10.104,24
SAN ANTONIO DE ARECO	\$ 135.476.833,90	23138	\$ 5.855,17
SAN CAYETANO	\$ 145.757.560,73	8399	\$ 17.354,16
SAN FERNANDO	\$ 455.297.543,64	163232	\$ 2.789,27
SAN ISIDRO	\$ 1.177.054.232,96	293658	\$ 4.008,25
SAN MIGUEL	\$ 875.473.492,78	276102	\$ 3.170,83
SAN NICOLAS	\$ 336.460.534,64	145843	\$ 2.307,01
SAN PEDRO	\$ 379.374.634,08	59036	\$ 6.426,16
SAN VICENTE	\$ 212.428.615,78	59478	\$ 3.571,55
SUIPACHA	\$ 94.011.490,64	10081	\$ 9.325,61
TANDIL	\$ 620.464.533,00	123841	\$ 5.010,17
TAPALQUE	\$ 189.039.437,58	9178	\$ 20.597,02
TIGRE	\$ 864.971.173,46	376371	\$ 2.298,19
TORDILLO	\$ 37.125.822,48	1764	\$ 21.046,38
TORNQUIST	\$ 208.498.072,82	12723	\$ 16.387,49
TRENQUE LAUQUEN	\$ 399.431.205,99	43021	\$ 9.284,56
TRES ARROYOS	\$ 378.579.963,20	57403	\$ 6.595,13
TRES DE FEBRERO	\$ 644.448.795,77	340634	\$ 1.891,91
TRES LOMAS	\$ 93.259.670,50	8700	\$ 10.719,50
VEINTICINCO DE MAYO	\$ 239.914.088,47	35842	\$ 6.693,66
VICENTE LOPEZ	\$ 893.338.643,86	269435	\$ 3.315,60
VILLA GESELL	\$ 255.754.701,54	31730	\$ 8.060,34

VILLARINO	\$ 333.285.212,49	31014	\$ 10.746,28
ZARATE	\$ 327.978.778,46	114215	\$ 2.871,59

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

Una de las primeras observaciones a realizar es que la diferencia entre el municipio que más y menos coparticipación por habitante recibe es de doce (12) veces. Por un lado, tenemos el caso de Pila, que recibe \$24.755 por habitante. Por otro lado, Tres de Febrero registra \$1.891 por habitante.

Si bien esta variable es sumamente importante para mostrar las tendencias y distorsiones que se evidencian en la distribución de recursos, es necesario dejar en claro que su comportamiento también está afectado por las diferencias demográficas en los municipios bonaerenses.

Asimismo, para analizar el comportamiento de la coparticipación por habitante sistematizamos el cruce de dos variables: a) agrupamiento de municipios por características (conurbano, conurbano ampliado, interior, ciudades del interior)⁸; b) dividimos en quintiles los valores de la coparticipación por habitante formulando un indicador con las siguientes categorías (cop. x habitante muy baja, baja, media, alta, muy alta).

Categoría de Municipios	Coparticipación por habitantes (quintiles)				
	muy baja	baja	media	alta	muy alta
Conurbano	71%	25%	4%	-	-
Conurbano ampliado	30%	70%	-	-	-
Ciudades del	62%	25%	13%	-	-

⁸Conurbano: corresponden a los 24 distritos del GBA. Conurbano ampliado: la ley provincial n° 13.473 incorpora a la categoría conurbano a los distritos de Marcos Paz, Berisso, Pilar, San Vicente, Cañuelas, Presidente Perón, Ensenada, La Plata, General Rodríguez, Escobar. Ciudades del interior: Olavarría, Tandil, Lujan, Zarate, Pergamino, Bahía Blanca, San Nicolás, General Pueyrredón. Interior: resto de los distritos con menos de cien mil (100.000) habitantes.

interior					
Interior	2%	13%	27%	30%	28%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

Esta tabla muestra las desigualdades que promueve el sistema de distribución de recursos en función de la coparticipación por habitante. Es importante destacar que el 96% de los distritos del conurbano reciben una coparticipación por habitante entre baja y muy baja, y se evidencia un comportamiento opuesto en los distritos del interior.

Anteriormente, hemos planteado como interrogante si la fórmula de distribución promueve un estándar mínimo de prestaciones públicas para todos los bonaerenses sean del distrito que sean, y si los recursos son funcionales a mantener las desigualdades territoriales, sociales y económicas que existen en la Provincia, o se distribuyen achicando esa brecha.

Veamos qué ocurre si analizamos la provincia de Buenos Aires como un todo, y cruzamos la variable población con la categoría de coparticipación por habitante dividida en quintiles.

COP X HABITANTE (QUINTILES)	POBLACIÓN TOTAL PROVINCIA
Muy Baja	63%
Baja	23%
Media	8%
Alta	4%
Muy alta	2%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

Este sistema evidencia su distorsión con un dato más que evidente. El 86% de los bonaerenses reciben una coparticipación entre muy baja y baja.

Al momento de diferenciar los formatos de asignación de recursos, dividíamos entre criterios devolutivos (centrado en la “producción” municipal) y distributivos (compensación de las desigualdades territoriales). Si tomamos el último caso -distributivo-, los indicadores que deberían tomarse para establecer la fórmula de distribución deben centrarse en variables vinculadas a las condiciones de vida de la población.⁹

Para profundizar esta perspectiva tomamos los datos de cobertura de salud y necesidades básicas insatisfechas (NBI) por distrito y los dividimos en quintiles (muy baja, baja, media, alta, muy alta). Asimismo, cruzamos estos datos con el indicador coparticipación por habitante. El objetivo es evidenciar si hay correspondencia entre las condiciones de vida y necesidades de la población, con la coparticipación que reciben.

Conurbano

Departamento / Partido	Coparticipación por Habitante	NBI	Cobertura de Salud
Almirante Brown	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
Avellaneda	muy baja	Alto	Alta
Berazategui	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
Esteban Echeverría	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
Ezeiza	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
General San Martín	muy baja	Alto	Baja
Hurlingham	muy baja	Alto	Baja
Ituzaingó	muy baja	Medio	Media
La Matanza	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
Lanús	muy baja	Medio	Media
Lomas de Zamora	muy baja	Muy Alto	Muy Baja

⁹Chiara, Magdalena; Di Virgilio, Mercedes, Ariovich, Ana. La coparticipación provincial por salud en el Gran Buenos Aires: reflexiones en torno a la política local (2000-2005). Salud Colectiva, Buenos Aires, 6 (1): 47-64, Enero – Abril, 2010.

Moreno	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
Morón	muy baja	Bajo	Alta
Quilmes	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
San Fernando	muy baja	Muy Alto	Baja
Tigre	muy baja	Muy Alto	Baja
Tres de Febrero	muy baja	Medio	Media
Malvinas Argentinas	Media	Muy Alto	Muy Baja
Florencio Varela	Baja	Muy Alto	Muy Baja
José C. Paz	Baja	Muy Alto	Muy Baja
Merlo	Baja	Muy Alto	Muy Baja
San Isidro	Baja	Bajo	Muy Alta
San Miguel	Baja	Alto	Baja
Vicente López	Baja	Muy Bajo	Muy Alta

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

Observamos en este caso que el 67% de los municipios del conurbano reciben una coparticipación baja o muy baja, y tienen alto o muy alto hogares con NBI, y una cobertura de salud en su población baja o muy baja.

Es decir, que a peores condiciones de vida menos coparticipación por habitantes.

Conurbano Ampliado

Departamento / Partido	Coparticipación por Habitante	NBI	Cobertura de Salud
Berisso	Baja	Muy Alto	Baja
Cañuelas	Baja	Muy Alto	Muy Baja
Ensenada	Baja	Muy Alto	Baja
Escobar	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
General Rodríguez	muy baja	Muy Alto	Muy Baja
La Plata	muy baja	Alto	Media
Marcos Paz	Baja	Muy Alto	Muy Baja
Pilar	Baja	Muy Alto	Muy Baja
Presidente Perón	Baja	Muy Alto	Muy Baja
San Vicente	Baja	Muy Alto	Muy Baja

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

En este caso la correspondencia entre coparticipación baja o muy baja, alto o muy alto hogares con NBI, y cobertura de salud baja o muy baja, es del 90%.

Ciudades del Interior

Departamento / Partido	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE	NBI	COBERTURA DE SALUD
Bahía Blanca	muy baja	Bajo	Muy Alta
General Pueyrredón	muy baja	Medio	Muy Alta
Luján	Baja	Alto	Media
Olavarría	Media	Muy Bajo	Alta
Pergamino	muy baja	Muy Bajo	Media
San Nicolás	muy baja	Alto	Alta
Tandil	Baja	Bajo	Muy Alta
Zárate	muy baja	Muy Alto	Muy Alta

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

En este caso, Luján, San Nicolás y Zárate, tienen una coparticipación por habitante baja o muy baja y hogares con NBI alto o muy alto. Sin embargo en estos casos no se observa una correspondencia con el indicador cobertura de salud.

Interior

Departamento / Partido	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE	NBI	COBERTURA DE SALUD
Adolfo Alsina	Muy Alta	Muy Bajo	Media
Adolfo González Chaves	Alta	Muy Bajo	Media
Alberti	Media	Muy Bajo	Muy Alta
Arrecifes	Media	Medio	Baja
Ayacucho	Muy Alta	Medio	Alta

Azul	Media	bajo	Alta
Balcarce	Media	Alto	Media
Baradero	Baja	Alto	Muy Alta
Benito Juárez	Alta	Muy Bajo	Media
Bolívar	Media	bajo	Baja
Bragado	Media	bajo	Media
Brandsen	Baja	Alto	Media
Campana	Baja	Muy Alto	Alta
Capitán Sarmiento	Media	Alto	Muy Alta
Carlos Casares	Alta	Medio	Baja
Carlos Tejedor	Muy Alta	bajo	Muy Alta
Carmen de Areco	Baja	Medio	Baja
Castelli	Alta	Medio	Muy Alta
Chacabuco	Alta	bajo	Media
Chascomús	Media	Medio	Alta
Chivilcoy	Media	bajo	Media
Colón	Media	bajo	Media
Coronel de Marina L. Rosales	Muy Alta	Muy Bajo	Muy Alta
Coronel Dorrego	Alta	Muy Bajo	Baja
Coronel Pringles	Baja	bajo	Baja
Coronel Suárez	Alta	Muy Bajo	Muy Alta
Daireaux	Muy Alta	bajo	Baja
Dolores	Alta	bajo	Alta
Exaltación de la Cruz	Media	Alto	Baja
Florentino Ameghino	Muy Alta	Medio	Media
General Alvarado	Baja	Alto	Muy Baja
General Alvear	Muy Alta	Medio	Baja
General Arenales	Alta	Muy Bajo	Alta
General Belgrano	Alta	bajo	Media
General Guido	Muy Alta	bajo	Muy Alta
General Juan Madariaga	Muy Alta	Alto	Muy Baja
General La Madrid	Media	Muy Bajo	Alta
General Las Heras	Muy Alta	Alto	Alta
General Lavalle	Alta	Alto	Baja
General Paz	Muy Alta	Medio	Alta
General Pinto	Muy Alta	bajo	Media
General Viamonte	Alta	Muy Bajo	Media
General Villegas	Muy Alta	Alto	Media
Guaminí	Muy Alta	Muy Bajo	Muy Alta

Hipólito Yrigoyen	Alta	Muy Bajo	Alta
Junín	muy baja	Medio	Muy Alta
La Costa	Alta	Alto	Muy Baja
Laprida	Muy Alta	bajo	Media
Las Flores	Media	Medio	Alta
Leandro N. Alem	Alta	Medio	Baja
Lincoln	Media	Muy Bajo	Media
Lobería	Alta	bajo	Baja
Lobos	muy baja	Medio	Baja
Magdalena	Media	Alto	Baja
Maipú	Muy Alta	Medio	Muy Alta
Mar Chiquita	Alta	Medio	Media
Mercedes	Baja	Medio	Alta
Monte	Baja	Alto	Baja
Monte Hermoso	Muy Alta	Medio	Muy Baja
Navarro	Media	Medio	Media
Necochea	Baja	bajo	Baja
Nueve de Julio	Baja	bajo	Alta
Patagones	Muy Alta	Muy Alto	Muy Baja
Pehuajó	Alta	Medio	Alta
Pellegrini	Alta	Muy Bajo	Muy Alta
Pila	Muy Alta	Muy Bajo	Muy Alta
Pinamar	Media	Alto	Muy Baja
Puán	Muy Alta	Muy Bajo	Muy Alta
Punta Indio	Alta	Alto	Muy Alta
Ramallo	Baja	Alto	Alta
Rauch	Alta	Muy Bajo	Alta
Rivadavia	Muy Alta	Medio	Baja
Rojas	Media	bajo	Alta
Roque Pérez	Alta	Medio	Baja
Saavedra	Muy Alta	Muy Bajo	Muy Alta
Saladillo	Media	Muy Bajo	Alta
Salliqueló	Alta	Muy Bajo	Alta
Salto	Baja	Medio	Media
San Andrés de Giles	Alta	Alto	Media
San Antonio de Areco	Media	bajo	Muy Alta
San Cayetano	Muy Alta	Muy Bajo	Muy Alta
San Pedro	Media	Alto	Baja
Suipacha	Alta	Medio	Media
Tapalqué	Muy Alta	Muy Bajo	Alta

Tordillo	Muy Alta	Alto	Muy Alta
Tornquist	Muy Alta	Muy Bajo	Alta
Trenque Lauquen	Media	Bajo	Muy Alta
Tres Arroyos	Media	Bajo	Alta
Tres Lomas	Alta	Bajo	Alta
Veinticinco de Mayo	Media	Bajo	Baja
Villa Gesell	Media	Alto	Muy Baja
Villarino	Alta	Muy Alto	Muy Baja

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Min. de Economía de la prov. de Bs.As y el Censo 2010 (INDEC).

En este caso, el 20% de los municipios del interior tiene una correspondencia contraria a la tendencia anterior. Es decir, coparticipación por habitante alta o muy alta, hogares con NBI bajo y muy bajo, y cobertura de salud alta y muy alta.

La tendencia que se registra en los municipios del interior es una correspondencia de variables que tienden a categorías media, alta y muy alta, en los indicadores de coparticipación por habitante y cobertura de salud, y de media a la baja en el caso de los hogares con necesidades básicas insatisfechas

Si hacemos este mismo cruce de variables tomando a la provincia de Buenos Aires como un todo llegamos a la conclusión de que más de la mitad de los bonaerenses, el 54%, reciben una coparticipación por habitante baja y muy baja, y tienen alto y muy alto NBI, y baja y muy baja cobertura de salud.

Conclusiones y Recomendaciones

El objetivo de vivir en ciudades inclusivas, seguras y sustentables, requiere que el régimen municipal bonaerense promueva capacidades estatales para que los

gobiernos locales puedan ser actores estratégicos en la planificación del territorio y en la prestación de bienes y servicios públicos de calidad.

A la falta de autonomía institucional (teniendo una ley orgánica de las municipalidades del año 1958 con sucesivos parches y modificaciones a lo largo de los años), se le suma las restricciones tributarias municipales, la dependencia financieras del nivel provincial y las inconsistencias en la forma de distribuir los recursos.

Poner en discusión el régimen de coparticipación es una cuestión estratégica. Más allá de que su vigencia data del año 1989, en estos años, y principalmente a partir del año 2003, se han incorporado una serie de transferencias paralelas, que si bien aumentan los recursos a distribuir, hacen más engorrosos los mecanismos de distribución. La incidencia de estos recursos paralelos a la coparticipación bruta van variando a lo largo de los años, sobre el total distribuido las trasferencias representan entre el 30 y 35 por ciento.

Aquí podemos establecer una primera recomendación. Repensar el sistema, más allá de los montos y la forma de distribuir, requiere unificar todas las transferencias en un solo sistema de coordinación financiera. Tal es así, que si tomamos la ley de presupuesto 2018 los municipios dejaron de percibir el Fondo de Infraestructura Municipal (si tomamos los datos consolidados del año 2016 equivalen a 9% menos de transferencias).

La discusión no debe centrarse en si debe ser transferido o no este rubro (FIM), sino que la necesidad es establecer un mecanismo previsible, claro y transparente de distribución de recursos.

Por otro lado, un tema central es el análisis del coeficiente de distribución de la coparticipación bruta. Si no se repiensa en esta fórmula un posible aumento de

los fondos por parte de la Provincia, no va a cambiar la ecuación ni va a achicar las diferencias y desigualdades territoriales de los bonaerenses. Es decir, podemos plantear si se debe distribuir más de lo que fija la ley, actualmente un 16,14 por ciento, pero el acento debe ser puesto en cómo se distribuye.

En este sentido, este informe se propuso como hipótesis constatar si el régimen de coparticipación garantiza un piso y un estándar mínimo de prestaciones públicas para todos los bonaerenses, sean del distrito que sean; y si los componentes que marcan cómo se distribuyen los recursos mantienen o no las desigualdades territoriales, sociales y económicas que existen en la Provincia.

Podemos concluir que el sistema no promueve la corrección de las desigualdades ni garantiza un estándar mínimo de prestaciones.

Por un lado, los componentes del CUD (régimen general, régimen de salud y régimen social) responden a criterios devolutivos más que distributivos.

Por otro lado, analizando el comportamiento del sistema en cada uno de los distritos, concluimos que los territorios que menos coparticipación por habitante reciben tienen peores condiciones sociales.

En este sentido, nuestras recomendaciones abonan al que el eje principal de reformas debe estar centrado en la coparticipación secundaria, es decir, en la forma en que se distribuyen los recursos entre los municipios.

Sostenemos que deben prevalecer los criterios distributivos sobre los devolutivos, y que deben incorporarse variables que den cuenta de las características sociales y sanitarias de la población (NBI, cobertura de la salud, tasa de mortalidad infantil).

Autores

Santiago Muñiz: coordinador del área Derecho a la ciudad del Centro de Estudios para la Gobernanza La Plata

Eugenia Basile: analista económica Centro de Estudios para la Gobernanza La Plata

Bibliografía

- Chiara, Magdalena; Di Virgilio, Mercedes, Ariovich, Ana. La coparticipación provincial por salud en el Gran Buenos Aires: reflexiones en torno a la política local (2000-2005). Salud Colectiva, Buenos Aires, 6 (1): 47-64, Enero – Abril, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. Censo 2010. Gobierno de la Nación Argentina.
- Ley provincial N° 10752.
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10752.html>
- Ley provincial n°13.163
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13163.html>
- Ley provincial n° 10.820. Distribución Secundaria Coeficientes de Salud.
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10820.html>

- Ley provincial n° 10.559.
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html>

- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Grinberg, Irene; Mangas, Martín. La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos. Ed: Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines. Año 2013.

- Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Política y Coordinación Económica. Dirección Provincial de Coordinación Municipal. Transferencias a Municipios.
http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php