



**CARRERA DE ESPECIALIZACION
EN ADMINISTRACION FINANCIERA
Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO**

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

El sistema de transferencias a los municipios

de la Provincia de Buenos Aires

María Pilar Cortés

INDICE

1. Introducción.....	3
2. La teoría de las transferencias intergubernamentales.....	5
3. Las transferencias intergubernamentales en la provincia de Buenos Aires .	11
3.1 Marco Conceptual.....	11
3.2 El sistema de transferencias a municipios. Evolución en el tiempo	14
3.3 Coparticipación Municipal	14
3.4 Descentralización Tributaria	15
3.5 Juegos de Azar	16
3.6 Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental.....	16
3.7 Fondo Fortalecimiento de Recursos Municipales	17
3.8 Fondo Municipal de Inclusión Social.....	18
3.9 Fondo Solidario Provincial	18
3.10 Fondo de Fortalecimiento de los Servicios Municipales	19
4. Evaluación del régimen de transferencias intergubernamentales en la provincia de Buenos Aires.....	23
4.1 Criterios de distribución y prorrateados	23
4.2 Los criterios de distribución de los distintos regímenes	24
4.3 Coherencia de los criterios de distribución	27
4.4 Determinantes de las transferencias intergubernamentales	28
4.5 Análisis de las transferencias por grupo de municipio	29
4.6 Control	32
5 Resumen y Conclusiones:.....	34

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las transferencias a los Municipios de la Provincia de Buenos Aires vía los regímenes de coparticipación y otras transferencias. Las transferencias adquieren relevancia dado que, en los últimos años, al sistema de coparticipación provincial se le adicionaron un conjunto de transferencias que entre los años 2003 y 2010 triplicaron los fondos que reciben del gobierno provincial. Al mismo tiempo, los municipios de la provincia de Buenos Aires financian en conjunto para el año 2010 sólo el 36% del total de erogaciones con recursos propios, por lo tanto los ingresos provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno son un componente fundamental de su financiamiento.

La mayoría de los países en desarrollo se enfrentan a importantes retos fiscales, sobre todo con respecto a las finanzas locales. El rápido crecimiento de la urbanización y la creciente demanda de servicios públicos urbanos, así como la creciente divergencia entre las condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos en áreas urbanas y rurales, incrementaron las áreas a cargo de los municipios así como las tareas que realizan.

Si los gobiernos locales desempeñan un papel importante en el financiamiento de gastos con componente redistributivo como educación, salud, bienestar social, etc., requieren mayor autonomía tanto en la decisión y composición del gasto como su financiamiento.

Un aspecto relevante de la autonomía financiera de los gobiernos locales no solo se refiere a la conformación y disponibilidad de los recursos municipales sino también a la posibilidad de establecer impuestos.

Para que los sistemas descentralizados puedan funcionar bien, el gobierno central debe apoyar y guiar la autonomía fiscal subnacional a través de un diseño adecuado e integrado del sistema fiscal intergubernamental.

Si los gobiernos locales tienen mayores responsabilidades de gasto entonces debería tener acceso a mayores recursos. Si los gobiernos locales no pueden decidir que impuestos gravar, cuales son las bases imponibles, que tasa impositivas imponen, entonces no tienen ningún control sobre sus ingresos y no se les ha asignado ningún poder sobre los mismos.

En la práctica, es a menudo importante el desequilibrio vertical entre gastos e ingresos, lo que genera una gran dependencia de las transferencias que reciben de los niveles superiores de gobierno con las consiguientes consecuencias para la autonomía, la eficiencia y la rendición de cuentas.

2. La teoría de las transferencias intergubernamentales

La Constitución Nacional (dada la existencia de un federalismo trifásico), reconoce a la nación, las provincias y los municipios. Regula solamente a los dos primeros niveles, dejando el tercero para que sea regulado por los ordenamientos provinciales.

Así establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal, esto indica que para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción.

En general hay gastos asignados con exclusividad a cada nivel, el gobierno nacional tiene responsabilidades exclusivas en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. Hay potestades compartidas en varias finalidades, como administración de justicia, educación, salud y seguridad social (Cetrángolo, O. y otros (2004)).

Como consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno.

La Constitución Nacional indica en el artículo 123 que: "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".

Por lo tanto, delega a las provincias la definición del régimen municipal, las Constituciones provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales establecen distintas áreas de competencia para los municipios, vinculadas fundamentalmente a servicios urbanos básicos (recolección de residuos, alcantarillado, alumbrado, barrido y limpieza, cementerio, etc.), funcionamiento del estado y gasto social (salud, educación y cultura y asistencia social).

La provisión de servicios sociales difiere significativamente entre municipios. En materia de salud la mayoría de los municipios cuenta con centros de salud, mientras que otros administran hospitales de mayor complejidad. En materia de educación las responsabilidades locales difieren dado que son muy pocos los municipios que proveen los servicios de educación primaria y/o secundaria.

La Constitución Nacional reconoce para la Nación y las Provincias potestades tributarias originarias, mientras que las Municipalidades tienen potestades tributarias delegadas, las que son reconocidas por los respectivos gobiernos provinciales.

Los impuestos de mayor complejidad de administración (IVA), los que gravan el comercio exterior, los que pueden generar aduanas interiores (impuestos sobre la producción y/o consumos) y los progresivos (impuestos sobre los ingresos) se concentran en el nivel nacional. En el nivel intermedio predominan los impuestos sobre manifestaciones de patrimonio y sobre las actividades económicas, de base fija (sobre inmuebles) o semi-fija (vehículos) (Porto (2010)). En la estructura tributaria municipal predominan las tasas, precios y cargos al usuario mostrando una marcada concentración en pocos conceptos como las tasas que históricamente se han asociado con los servicios que prestan los municipios (alumbrado, barrido y limpieza, seguridad e higiene, y conservación y mejoramiento de la red vial).

Sin embargo, en muchos casos la nación, las provincias y los municipios se financian con impuestos que recaen sobre la misma base imponible, lo que implica una forma alternativa para determinar las transferencias intergubernamentales.

Tabla 1

Concepto	Nación	Provincias	Municipios
Impuestos sobre la producción	IVA Impuestos a los Combustibles (naftas y otros) Créditos y Debitos en Cta Cte	Ingresos Brutos Sellos Impuestos al Consumo de Electricidad y Gas	Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene Habilitación de comercios e industrias
Impuestos sobre el patrimonio	Bienes personales Impuesto a la Transferencia de Inmuebles	Inmobiliario Automotor Sellos Transmisión gratuita de Bienes	Alumbrado, barrido y limpieza Impuestos sectarios Cons. y mejoram. de la red vial
Impuestos sobre los Ingresos	Ganancias Ganancia Mínima Presunta Premios de Juegos	Ingresos Brutos	Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene Publicidad y propaganda

La descentralización de ciertas funciones hacia los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales) se justifica en la existencia de individuos con

preferencias diferentes y la provisión de bienes cuyos beneficios están delimitados territorialmente. Por otro lado la delegación de potestades tributarias a los gobiernos locales favorece la “accountability”, es decir, la coincidencia entre quienes deciden el gasto y quienes son responsables de su financiamiento. Esto aseguraría una mayor eficiencia en el uso de los recursos, dado que en el ámbito municipal la mayor proximidad respecto a los individuos permite obtener información más clara y oportuna así como un mayor control por parte de la ciudadanía (rendición de cuentas al electorado).

Si la descentralización de las funciones de gasto no va acompañada de un grado de descentralización equivalente de los ingresos necesarios para su financiamiento, habrá niveles de gobierno superavitarios (usualmente el gobierno nacional) y otros deficitarios (los gobiernos locales), este “desequilibrio vertical” deberá ser cubierto con transferencias intergubernamentales¹. El diseño de las transferencias debería ser tal que asegure la eficiencia asignativa dado que la disociación de las decisiones de gasto y recaudación pueden provocar un efecto de “ilusión fiscal” (que se perciba más de lo que se recibe como transferencia de lo que se paga para financiarla o que el costo percibido de los bienes y servicios sea inferior al costo efectivo).

Asimismo, cuando el poder tributario se delega a los gobiernos municipales, las asimetrías regionales de necesidad (por mayores costos en la provisión de bienes y servicios) y capacidad fiscal (por diferencias en las bases tributarias) entre los mismos crean un problema potencial de desigualdad (desequilibrio horizontal) que deberían ser cubiertas por los regímenes de transferencias denominados “transferencias de nivelación” o de “igualación” (Porto, (2012)).

Un tercer argumento es la existencia de externalidades o “derrames territoriales” cuando el gasto o los impuestos benefician o perjudican a otras jurisdicciones. El gobierno local deberá ser compensado a través de subsidios de modo de internalizar estos beneficios dentro del cálculo del gasto “local”.

¹ Son fondos que se transfieren de niveles superiores de gobierno, ya sea del gobierno nacional a los gobiernos intermedios y de éstos a sus municipalidades o transferencias directas de la Nación a los Municipios.

La existencia de tales desequilibrios como la presencia de externalidades justifica la implementación de un sistema adecuado de transferencias intergubernamentales.

Existen diferentes tipos de transferencias que dependerán de los objetivos buscados:

- (1) Transferencias condicionadas: tanto el monto de la transferencia como el destino (tipo de gasto a financiar) de los fondos es determinado por el gobierno central, de modo de asegurar el cumplimiento de los objetivos e impidiendo el desvío de fondos a otros destinos. Tienen como objetivo garantizar niveles mínimos de provisión de servicios públicos (por ejemplo gasto en salud, seguridad, educación, etc.) de modo de igualar oportunidades o frente a la existencia de externalidades subsidiar a la jurisdicción cuyo gasto incluye el bien que las genera.

Por ejemplo las transferencias a Municipios en concepto de lo recaudado por los Juegos de Azar establecen que los municipios deben destinar el 50% a partidas presupuestarias destinadas a gastos en inversiones en promoción y asistencia social y salud pública; dentro del Programa de Descentralización Tributaria, el 12% de la recaudación total del Impuesto Inmobiliario Rural se destina al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales con destino al mantenimiento y a la realización de obras de dicha red vial. Asimismo, el Fondo Solidario Provincial tiene como objetivo financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos o rurales y esta prohibida su utilización para financiar gastos corrientes.

- (2) Transferencias no condicionadas: el gobierno central transfiere fondos fijando el monto global y la participación de cada unidad local, pero éstas determinan el destino de los fondos (gasto a financiar). Están basadas en consideraciones de eficiencia y equidad, ya sea para compensar desequilibrios verticales u horizontales. Por ejemplo en la Coparticipación la distribución está preestablecidas en instrumentos legales, sea una suma fija o un porcentaje de la recaudación de algún (algunos) impuesto(s) y

cada nivel de gobierno tiene libertad sobre las decisiones de gasto. La retribución por la administración del tributo en el marco del Programa de Descentralización de la Administrativa Tributaria también es de libre disponibilidad.

(3) Transferencias con contrapartida local de fondos: cuando el gobierno provincial distribuye fondos pero por cada peso recibido el municipio debe agregar fondos propios en una proporción que se establece en las leyes. Este fundamento puede ser utilizado tanto con las transferencias condicionadas como las no condicionadas.

(4) Las transferencias pueden ser condicionadas en otras dimensiones. Por ejemplo, restringiendo el poder tributario municipal, realizando ciertos actos administrativos, etc.

Por ejemplo el Fondo de Fortalecimiento de los Recursos Municipales requiere como condición para participar del mismo que los Municipios no apliquen gravámenes retributivos de publicidad y propaganda, faenamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificados u otro tipo equivalente de Tasa de abasto o derecho. El Fondo de Inclusión Social exige que los municipios adhieran al Fondo de Fortalecimiento de los Recursos Municipales.

El Programa de Descentralización Tributaria en sus orígenes consistió en fijar una cobrabilidad histórica (por municipio y gravamen) con la cual se compara la recaudación efectiva y sobre la base del excedente se establecía la retribución por la administración.

En un modelo sin transferencias ni endeudamiento:

$$RP = GM$$

RP denota los recursos propios y GM el gasto municipal

Con transferencias (T),

$$RP + T = GM$$

Estas transferencias pueden ser de libre disponibilidad o condicionadas a ciertos tipos de gastos:

$$\text{Si } GM = GM_1 + GM_2 + GM_3 + \dots$$

y se otorga una transferencia de α pesos por cada peso gastado en GM_1 , será:

$$RP + \alpha GM_1 = GM_1 + GM_2 + GM_3 + \dots$$

O

$$RP = GM_1 (1 - \alpha) + GM_2 + GM_3 \dots$$

La transferencia “abarata el bien M_1 ”.

Si T se condiciona a la recaudación propia sería:

$$RP + \beta RP = GM$$

Por cada peso de RP recaudado, reciben β de transferencias.

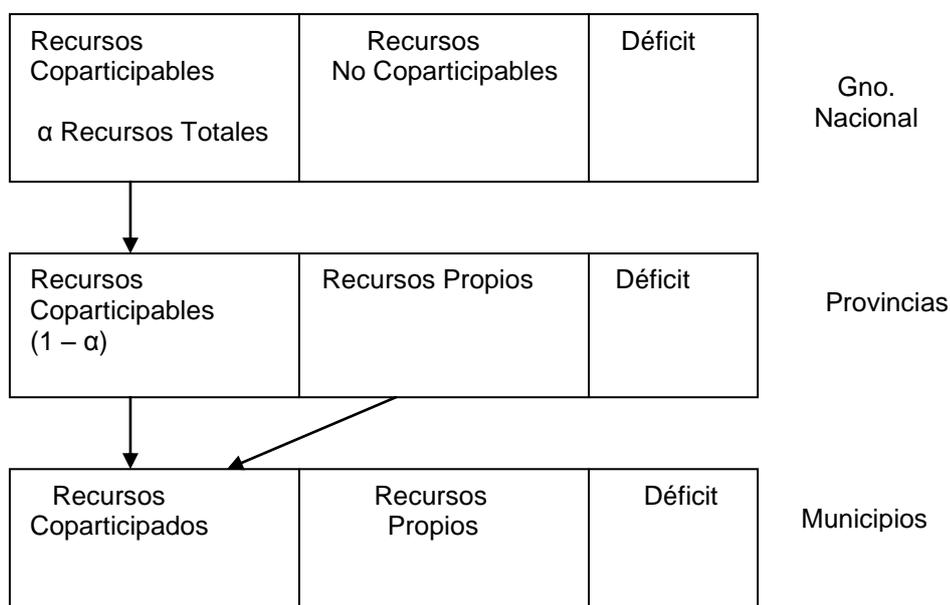
Las transferencias pueden inducir a la creencia de que al “menos parte” del costo adicional de los bienes públicos será financiado por “no residentes”, tal reducción del impuesto-precio “percibido” localmente, puede ocurrir tanto en el caso de aportes no condicionados como condicionados; ambos pueden inducir a un gobierno más grande y menos responsable.

3. Las transferencias intergubernamentales en la provincia de Buenos Aires

3.1 Marco Conceptual

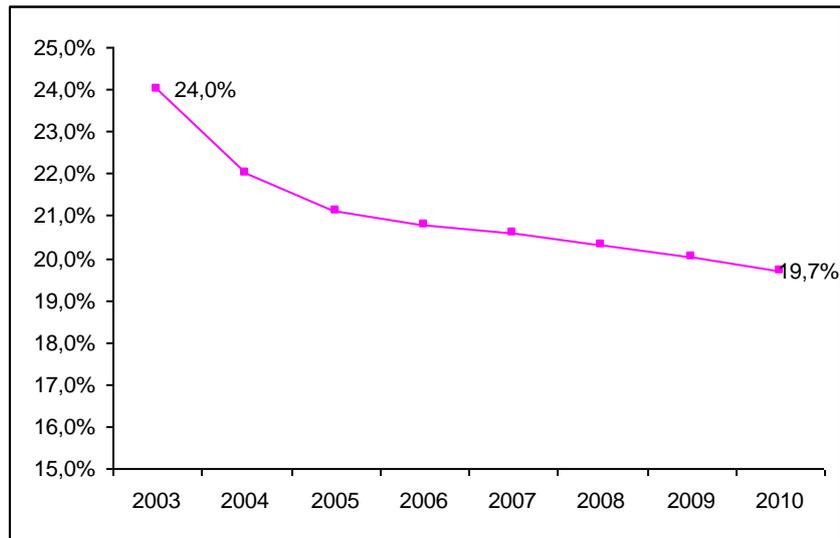
En esta sección se describen las relaciones fiscales intergubernamentales. El gobierno nacional se financia con recursos coparticipables (una porción α de los recursos totales), recursos no coparticipables (comercio exterior) y deuda pública. Del total recaudado por el gobierno nacional le corresponde a las provincias $(1 - \alpha)$. Si las bases tributarias son compartidas entre los diferentes niveles de gobierno se generan varios conflictos de intereses en la relación nación-provincias-municipios (Porto (2008)). En momentos de escasez de recursos el gobierno nacional tratará de aumentar α , por su parte las provincias verán reducida su participación $(1 - \alpha)$ en los recursos coparticipados. Por lo tanto, el importe coparticipado a los municipios disminuirá a menos que incrementen sus recursos propios.

Gráfico 1



Los recursos que la provincia ha delegado su recaudación en la nación y luego son coparticipados representan un poco más del 40% de los recursos tributarios totales del presupuesto provincial. Sin embargo, a través de los años, la provincia ha visto reducida su participación en la masa coparticipable.

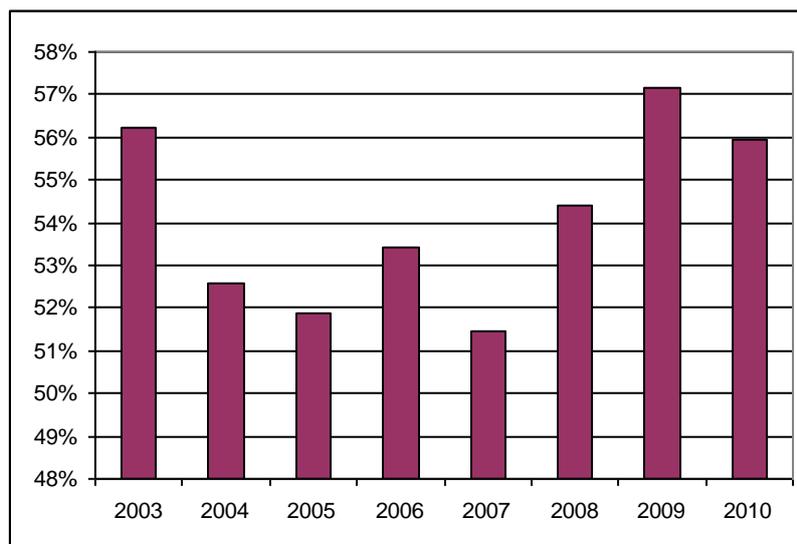
Gráfico 2
Coeficiente efectivo de coparticipación de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La participación de los recursos propios en el financiamiento provincial disminuyó entre 2003 y 2007, con excepción del año 2006. Entre esos años el coeficiente efectivo de transferencias correspondientes a la Provincia disminuyó lo que significa que los impuestos coparticipados nacionales tuvieron un fuerte incremento.

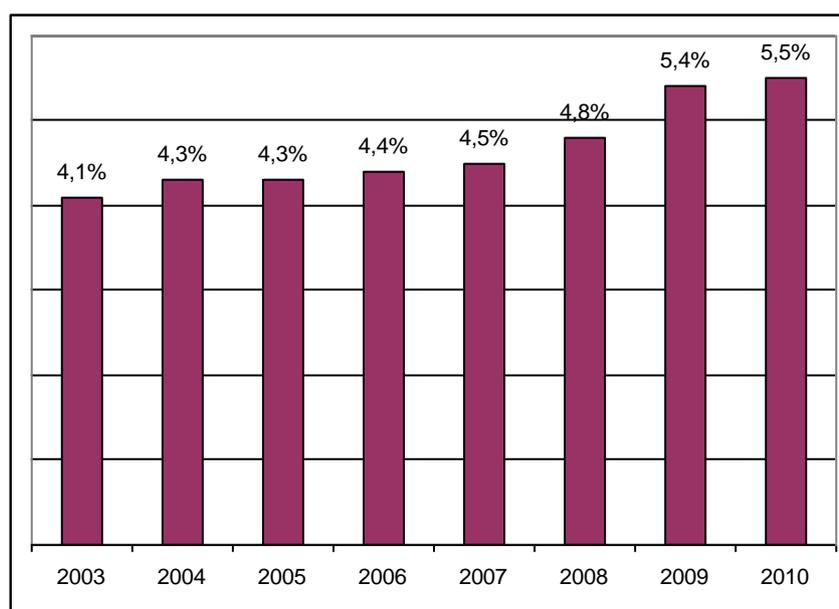
Gráfico 3
Recursos Tributarios de Origen Provincial en términos de los tributarios totales
Año 2003 – 2010



Fuente: Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

En los últimos años la provincia de Buenos Aires ha fortalecido sus recursos propios, entre los años 2003 y 2010 la participación de los recursos propios en términos del PBG se incrementó en 1,4 puntos.

Gráfico 4
Participación de la recaudación provincial en el PBG
Años 2003 – 2010



Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Por lo tanto, el fortalecimiento de los recursos propios permitió que las transferencias a municipios se triplicaran mientras que la coparticipación provincial se incremento un 160%.

Tabla 2
Evolución de la Coparticipación Federal y de la Coparticipación Municipal
Años 2003 - 2010

Año	Coparticipación Federal			Coparticipación Municipal		
	(en millones de \$)	(en millones de \$ del año 2003)	Base 2003=100	(en millones de \$)	(en millones de \$ del año 2003)	Base 2003=100
2003	2.803,4	2.803,4	100,0	1.554,2	1.554,2	100
2004	4.346,4	4.092,6	146,0	2.047,5	1.927,9	124,0
2005	5.446,8	4.708,8	168,0	2.505,6	2.166,1	139,4
2006	6.528,4	5.103,1	182,0	3.039,2	2.375,6	152,9
2007	8.569,3	6.115,0	218,1	3.811,7	2.720,0	175,0
2008	10.427,9	6.694,9	238,8	5.143,2	3.302,0	212,5
2009	10.519,4	6.324,2	225,6	6.180,7	3.715,8	239,1
2010	13.726,5	7.303,9	260,5	8.517,0	4.531,9	291,6

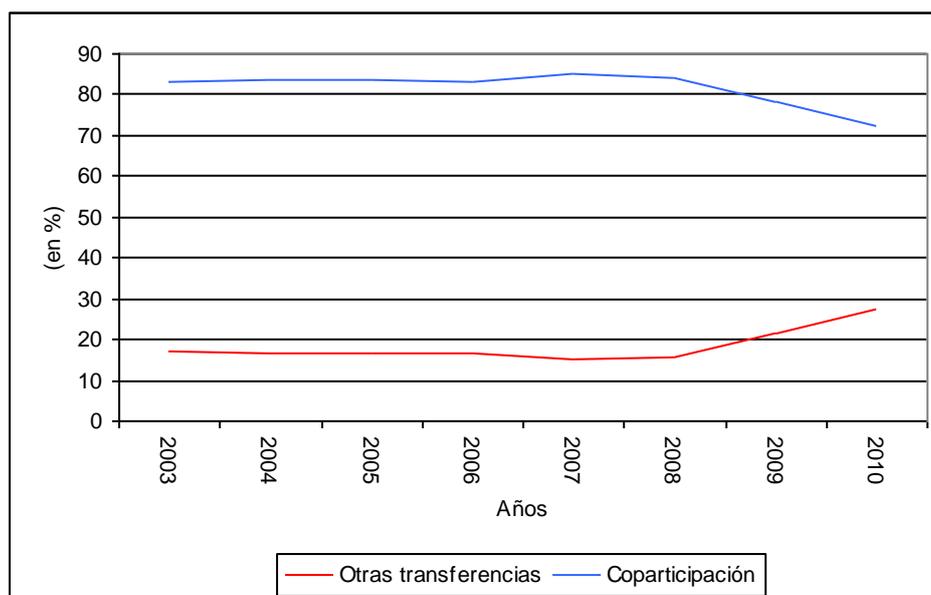
Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

3.2 El sistema de transferencias a municipios. Evolución en el tiempo

En esta sección se pasa revista a los regímenes de transferencias a los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Las transferencias que los municipios reciben del gobierno provincial incluyen diversos conceptos que se han desarrollado especialmente en los últimos años, bajo instrumentos legales, con reglas claras y criterios objetivos de reparto, que junto con la coparticipación significaron un aumento sustancial en el flujo de recursos distribuido entre los mismos. Así, en el período analizado la participación de las transferencias en concepto de Coparticipación disminuyó un 2% mientras que el resto de las transferencias crecieron un 7%.

Gráfico 5
Evolución de la participación de la coparticipación y el resto de las transferencias sobre el total de transferencias



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Coordinación Municipal, Ministerio de Economía.

Las transferencias a los gobiernos municipales comprenden los siguientes regímenes²:

3.3 Coparticipación Municipal

La Ley de Coparticipación Municipal N° 10.559 y modificatorias establece que la provincia debe coparticipar a sus Municipios el 16,14% de los ingresos que

² No se incluye el fondo educativo por no asignarse directamente a los gobiernos municipales sino a los Consejos Escolares que funcionan en sus territorios.

percibe en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos.

El monto coparticipable es distribuido entre los Municipios de acuerdo al Coeficiente Único de Distribución (C.U.D.) cuyo cálculo se realiza tomando diferentes parámetros:

- 36% por Población
- 8,7% por Superficie
- 13,3% Inversa de la Capacidad tributaria
- 37,1% Indicadores de salud según Ley N°10.820 acorde a la información producida por el Ministerio de 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 nosocomio, consultas médicas, egresos, pacientes por día, establecimientos sin internación.
- 4,9% Servicios Transferidos

3.4 Descentralización Tributaria

Por medio del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria establecido por la Ley 13.010 y modificatorias, la provincia de Buenos Aires realizó una descentralización parcial del cobro del impuesto inmobiliario rural y del impuesto a los ingresos brutos en el tramo de pequeños contribuyentes en algunos municipios, por lo que los mismos se transformaron en entes recaudadores de estos impuestos. Los objetivos de esta ley fueron el fortalecimiento de las gestiones municipales, reducción de la evasión impositiva y la recuperación de la deuda atrasada.

Como retribución por la administración de estos tributos, los municipios reciben: el 22,5% de lo recaudado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, y hasta el 20% de lo que recaudan del Impuesto Inmobiliario Rural, siendo estos recursos en ambos casos de libre disponibilidad.

Por otro lado, de la recaudación total del Impuesto Inmobiliario Rural se destina un 12% al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales que luego se

distribuye entre los municipios que poseen red vial provincial de tierra (en proporción a los kilómetros de la misma) con destino al mantenimiento y a la realización de obras de dicha red vial.

Además, en el marco de la Descentralización Administrativa Tributaria establecida por el Decreto 547/88, se distribuyen fondos como retribución por la descentralización de Planes de Recupero de Deudas (Dto. 1267/02), del Impuesto a las Embarcaciones Deportivas (Dto. 1774/05) y por Convenio con la Municipalidad de la Matanza por la recaudación de tributos a comercios del Mercado Central.

3.5 Juegos de Azar

Las transferencias a municipios por coparticipación de Juegos de Azar incluyen los importes correspondientes a Bingo, Bingo Electrónico, Máquinas Electrónicas instaladas en salas de Bingo, Casinos e Hipódromos. No se incluye Bingo ni Bingo Electrónico de los Municipios donde se encuentran las salas, ya que en estos casos los titulares autorizados a la explotación de los juegos deben depositar los fondos directamente en una cuenta perteneciente a la Municipalidad. El 2% se distribuye a favor de los municipios en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los Casinos, éstos deberán afectar el 50% de lo recaudado a partidas presupuestarias destinadas a gastos e inversiones en promoción y asistencia social y/o salud pública. El 20% a favor de los municipios sin salas en la proporción que resulte de aplicar el coeficiente de la distribución secundaria de la Coparticipación. Un 6%, se destina al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental; un 5% al Ministerio de Desarrollo Social, un 62% al Instituto Provincial de Loterías y Casinos y por último un 5% a Rentas Generales.

3.6 Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental

El Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales fue creado en el año 2004 por la Ley N° 13.163, integrado con parte de la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural, con los fondos recaudados por los municipios en su carácter de agentes de recaudación de impuestos provinciales, con los importes de Coparticipación de la Ley 10.559 que se asignan anualmente, y con parte de la recaudación de Casinos.

En el año 2006, a través de la Ley N° 13.403 el mismo se modificó y pasó a denominarse Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, estableciéndose que la distribución de los recursos se realice entre las municipalidades de la siguiente manera: el 80% de los fondos son asignados a Asistencia Social, y el 20% restante se destina a Tratamiento y Disposición Final de Residuos junto con el 5% de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos descentralizado que tiene la misma finalidad.

Asistencia Social

Los montos con destino a la atención de servicios de Asistencia Social se distribuyen de acuerdo al Índice de Vulnerabilidad Social elaborado por el Ministerio de Desarrollo Humano, en cuya composición se contempló la cantidad de población en condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (60%), el índice de mortalidad infantil (10%), los nacimientos de bajo peso (10%), las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores (10%) y la cantidad de defunciones por causas parasitarias e infecciosas (10%).

Tratamiento y Disposición Final de Residuos

La distribución de los fondos destinados al Tratamiento y Disposición Final de Residuos se realiza en función de la población de cada comuna, excepto para las jurisdicciones³ cuya disposición final de residuos es efectuada por el C.E.A.M.S.E., en cuyo caso los importes son girados directamente al mismo por cuenta de cada Municipio en proporción a las toneladas de residuos generadas mensualmente.

3.7 Fondo Fortalecimiento de Recursos Municipales

El Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales, creado por Ley 13.850 en el año 2008, se compone con el 2% de la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal, previo a la

³ En el caso de las jurisdicciones cuya disposición final de residuos se efectúe según lo normado por el Decreto-Ley N° 9111/78, las transferencias son practicadas directamente a C.E.A.M.S.E. por cuenta de los mismos en función de las toneladas de residuos generadas mensualmente. A los efectos de esta ley los Partidos comprendidos son los siguientes: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

distribución de la Coparticipación de la Ley 10.559 y modificatorias, y se distribuye entre los Municipios en función del Coeficiente Único de Distribución. A su vez la Ley Impositiva del Ejercicio Fiscal 2010, estableció que se destine a este fondo un 10% de lo que se recaude en concepto del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.

Para participar de esta distribución es condición necesaria que los Municipios hayan adherido al Fondo y que no apliquen gravámenes retributivos de publicidad y propaganda realizada en el interior de locales destinados al público, ni de faenamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificados u otro tipo equivalente de Tasa de abasto o derecho.

3.8 Fondo Municipal de Inclusión Social

El Fondo Municipal de Inclusión Social fue creado por la Ley 13.863, la cual dispuso su integración con el 1,5% de la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal y un 10% de lo recaudado en concepto del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, su distribución entre los Municipios de acuerdo al Índice de Vulnerabilidad Social (I.V.S.). 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. Para participar los Municipios deben cumplir con los mismos requisitos que se establecen para el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales.

3.9 Fondo Solidario Provincial

Mediante el Decreto Nacional 206/09 se creó el Fondo Federal Solidario, integrado por el 30% de lo recaudado por la Nación en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, con la finalidad de financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos o rurales y esta prohibida su utilización para financiar gastos corrientes.

La distribución del Fondo se realiza entre las Provincias adheridas, diariamente y en forma automática, replicando el sistema de Coparticipación Federal establecido por la Ley 23.548. La Provincia de Buenos Aires adhirió a través de la Ley 13.976, creando el Fondo Solidario Provincial y disponiendo a su vez

que el 30% de los recursos percibidos se distribuya entre los municipios que adhieran, de acuerdo a los coeficientes utilizados para la Coparticipación (C.U.D.).

3.10 Fondo de Fortalecimiento de los Servicios Municipales

A través de la Ley 14.166 de ampliación presupuestaria, se creó para el ejercicio fiscal 2010 el Fondo de Fortalecimiento de los Servicios Municipales, por un monto de \$515 millones. El mismo tuvo por objeto financiar la prestación de servicios brindados por los Municipios de la Provincia.

Los recursos de dicho Fondo se distribuyeron entre las Municipalidades de acuerdo a las siguientes pautas: el 80% entre todos los municipios de la siguiente manera: 20% en proporción directa a la superficie del partido y un 80% en relación con la población con NBI; el 20% restante entre los Municipios de la Cuenca Matanza-Riachuelo⁴ en relación directa con la población con NBI.

En la Tabla 3 se observa que, la Coparticipación así como los fondos que surgen de la Descentralización Tributaria o los Juegos de Azar, fueron perdiendo peso relativo en el conjunto de recursos, debido (como se menciono anteriormente) a la creación de nuevos fondos financiados con recursos que se desvían de los anteriores (López Acotto y otros (2010)).

⁴ Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

Tabla 3
Participación de las transferencias en el total
(en %)

Transferencias	Años							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coparticipación	83	84	84	83	85	84	78	73
Desc. Tributaria	11	7	8	8	7	5	4	4
Juegos de Azar	6	5	4	4	4	4	4	3
Fdo. Fort. Pg. Soc.	-	4	4	4	3	2	2	3
Trat. Y Disp. Final de Residuos	-	-	-	1	1	1	1	1
Fdo. Fort. Rec. Municip.	-	-	-	-	-	2	4	4
Fdo. Inclus. Social	-	-	-	-	-	2	3	3
Fdo. Pcial. Solidario	-	-	-	-	-	-	3	6
Fdo. Fort. Serv. Municip.	-	-	-	-	-	-	-	4
Total	100							
Total (en millones de \$)	1.554,2	2.047,5	2.505,6	3.039,2	3.811,7	5.143,2	6.180,7	8.517,0
En % del Gasto Provincial	10,6	10,6	7,8	9,5	9,6	9,8	10,0	10,1

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Coordinación Municipal, Ministerio de Economía.

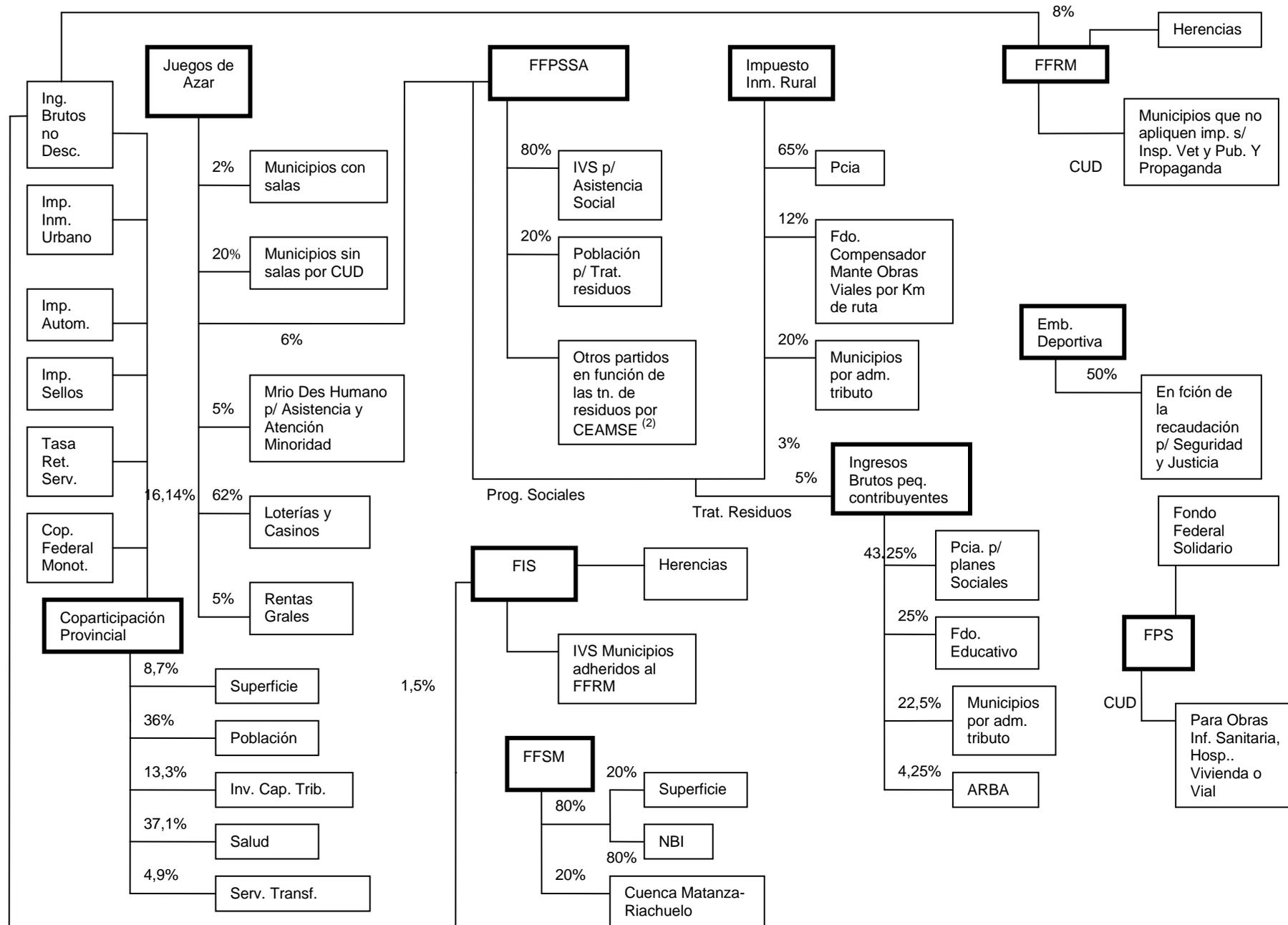
El actual sistema de transferencias es complejo respecto a sus fuentes de financiamiento, tendiendo a conformar un laberinto⁵. Un porcentaje de lo recaudado en concepto del Impuesto a los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal financia el Fondo de Inclusión Social y el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales. Es decir que una porción de la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos son recursos que se dejan de coparticipar a los municipios, para distribuirse fuera de la normativa. Asimismo, parte de lo que se recauda en concepto de Descentralización Tributaria como de los Juegos de Azar se destina a financiar el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental.

El laberinto refleja una gran complejidad. Es difícil que un contribuyente tenga idea del destino de los impuestos que paga. En los bienes privados hay una correspondencia exacta que se pierde en el financiamiento con impuestos. Si los sistemas de financiamiento de gasto son simples es más fácil para el contribuyente ejercer “control ciudadano” sobre su uso. Un ejemplo de ello es el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental que se nutre del 6% de lo recaudado en concepto de Juegos de Azar, el 3% del

⁵ En referencia a la conformación de la masa coparticipable de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos (Berteau, 1996).

Impuesto Inmobiliario Rural y el 5% del Impuesto a los Ingresos Brutos pequeños contribuyentes. Todos estos impuestos tienen otros factores de incidencia de modo que es muy difícil saber quien es el que paga cada peso gastado en el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, lo mismo sucede con los otros casos.

Gráfico 6 Esquema de Distribución de Recursos



4. Evaluación del régimen de transferencias intergubernamentales en la provincia de Buenos Aires

En este capítulo se analizan los criterios de distribución de los regímenes de transferencias a los gobiernos municipales.

4.1 Criterios de distribución y prorratedotes

Los municipios de la provincia de Buenos Aires financiaron en conjunto, en el año 2010, el 36% del total de erogaciones con recursos propios, lo que sugiere una alta dependencia de las transferencias que reciben del gobierno provincial. Como se mencionó anteriormente, el régimen de coparticipación ha perdido peso en el total de transferencias dado el incremento de otros fondos; por lo tanto el análisis de los criterios de distribución se amplía al conjunto de transferencias ya que los mismos estarían revelando los juicios de valor de la provincia sobre la forma de redistribuir territorialmente los recursos fiscales.

Un criterio estrictamente devolutivo, dado que transfiere fondos en la misma magnitud de lo que se recauda “garantizaría” la eficiencia y “revelaría” que la provincia es indiferente en cuanto a las variaciones de “capacidad fiscal” y “necesidad fiscal” entre sus municipalidades, o que considera que las transferencias no son adecuadas para corregir esas diferencias. Si, por otro lado, aplicara un criterio de “igualdad fiscal”, significaría que le brinda a cada municipalidad la posibilidad de obtener el mismo nivel de gasto municipal per cápita con igual presión tributaria municipal dando un peso significativo al criterio redistributivo (Porto (2008)).

En el primer caso la distribución debería efectuarse según la recaudación de impuestos en su jurisdicción; utilizando como variable alguna estimación de la “capacidad tributaria” como la recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción, gastos locales, recursos propios, etc. De este modo se mantendría la brecha en la capacidad de financiamiento de bienes y servicios públicos entre regiones ricas y pobres, vigente antes de los regímenes de transferencias.

En el segundo caso si uno de los objetivos del régimen fuese “compensar” la debilidad de la base tributaria de las municipalidades más pobres se debería tomar en cuenta la inversa de la capacidad tributaria de cada municipalidad o algún indicador similar. O, si la diferencia entre jurisdicciones surge por

diferencias en el costo de provisión del mismo servicio, podrían compensarse esas diferencias para lograr la “igualdad fiscal”, ya sea compensando los mayores costos que origina una mayor dispersión geográfica de la población, asignando en función directa a la superficie de cada municipalidad, o en función inversa a la densidad de población, etc.

Estos ejemplos son lo suficientemente claros para concluir que los prorrateadores y las ponderaciones “revelan” juicios de valor (o la forma de su función de bienestar) sobre la redistribución territorial de los recursos fiscales. Por lo tanto, el actual sistema de transferencias basado en disposiciones legales con criterios objetivos de reparto está determinado por los objetivos perseguidos con la distribución.

4.2 Los criterios de distribución de los distintos regímenes

Con respecto a la Coparticipación el principal indicador es el que transfiere fondos en función directa a la población, garantiza una coparticipación per capita igual en todas las municipalidades del territorio⁶. Si el PBG per capita difiere entre las municipalidades el prorrateador población es redistributivo, de localidades con un PBG per capita alto a localidades con PBG per capita más bajo. En cuanto a la superficie, se basa en la idea de mayores costos en la provisión de servicios públicos originados por una mayor dispersión geográfica de la población. Pero una mayor concentración de la población (como la conformación de los grandes aglomerados urbanos) puede presentar mayores costos en la prestación de servicios debido a la congestión. Además en los grandes centros urbanos es mayor el peso de los sectores con bajos ingresos y pobreza estructural lo que requiere un mayor gasto público.

La inversa de la capacidad tributaria busca lograr una provisión de servicios públicos locales más o menos homogénea en todo el territorio provincial comparando las diferencias en el tamaño de las bases imponibles de los impuestos locales. Transfiere recursos de coparticipación 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 presente. Se considera la capacidad tributaria potencial y no la real, ya que se busca compensar la mayor necesidad de financiamiento donde es mayor la

⁶ La población de los municipios de La Costa, Monte Hermoso, Pinamar y Villa Gesell se corrigen tomando el caudal turístico según información suministrada por la Dirección Provincial de Turismo.

dependencia de la población respecto a los bienes públicos dado su menor poder adquisitivo.

Los indicadores de salud (Ley N°10.820) se determinan a partir de la información producida por el Ministerio de Salud respecto al número de camas, perfil de complejidad del establecimiento, porcentaje ocupacional de camas en establecimientos con internación, consultas médicas, número de egresos y número de establecimientos hospitalarios sin internación.

De esta forma, el componente salud, es de carácter devolutivo de los gastos realizados, ya que se basa en el costo y busca compensar los mayores gastos, subsidiando la oferta y no la demanda por mayores servicios. Es el componente que más ha crecido en el esquema vigente, siendo en la actualidad el de mayor peso (37%) al mismo tiempo es el componente de mayor variabilidad en el cálculo del CUD dado que la superficie no varía, la población se actualiza cada diez años cuando se realiza el Censo y la capacidad tributaria se mantiene estable dada la poca actualización de las bases imponibles y alícuotas.

El régimen de Acción Social surge a partir de la necesidad de financiamiento de los servicios transferidos de la órbita provincial a los distintos municipios.

Tabla 4
Criterios de distribución secundaria de la Coparticipación a
Municipios de la Provincia de Buenos Aires
(en porcentajes)

Criterio	(%)	
Población	36%	Aproximadamente redistributivo
Superficie	8,7%	Redistributivo respecto a la población
Inversa de la Capacidad Tributaria	13,3%	Redistributivo
Camas x Ocupación x Complejidad	13%	Devolutivo
Consultas médicas	9,3%	
Egresos hospitalarios	3,7%	
Pacientes por día	7,4%	
Establecimientos sin internación	3,7%	
Servicios transferidos (excepto Salud)	4,9%	
Subtotal Salud	37,1%	
Total	100%	

Fuente: en base a la normativa vigente.

Las transferencias en concepto de Juegos de Azar presentan un componente devolutivo (por recaudación) entre los municipios con salas, mientras que lo distribuido entre los municipios sin salas de juego replica el esquema de distribución secundaria de la coparticipación, el resto se destina al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales.

En lo que se refiere a la Descentralización Tributaria tiene un alto peso la retribución por la administración del tributo, acentuado por el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales que opera como un criterio devolutivo de los gastos a realizar.

En el caso de las transferencias en concepto de Fondo de Fortalecimiento de los Recursos Municipales y el Fondo Provincial Solidario valen las mismas conclusiones que para la Coparticipación ya que se distribuyen según el Coeficiente Único de Distribución.

El Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental y el Fondo de Inclusión Social incorporan en forma expresa preocupaciones distributivas, a través de la aplicación de un Índice de Vulnerabilidad Social para efectuar el reparto de recursos. En la misma línea se encuentra el Fondo de Fortalecimiento de los Servicios Municipales que se distribuye principalmente según la población con NBI. De esta forma se potencia el rol de

los indicadores distributivos en el esquema de distribución de recursos hacia los municipios (López Acotto y otros (2010)).

Un resumen de los criterios utilizados en los distintos regímenes y su caracterización ad-hoc se presentan en la tabla 5.

Tabla 5
Criterios de distribución y destino de los fondos

Concepto	Criterio de Distribución	Destino
Coparticipación	CUD	Libre disponibilidad
Descentralización Tributaria	Administración del Tributo	Mantenimiento de Obras Viales, Planes Sociales, Seguridad y Justicia
Juegos de Azar	CUD	Asistencia Social, Salud Pública
FFPSSA	IVS	Asistencia Social, Tratamiento de Residuos
FFRM	CUD	Simplificación de la Administración Tributaria
FIS	IVS	Mejorar la provisión de servicios municipales en el Conurbano
FPS	CUD	Obras de Infraestructura Vial, Hospitalaria, Sanitaria, etc.
FFSM	Superficie, NBI	Mejorar la prestación de servicios municipales

FFPSSA: Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental.

FFRM: Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales.

FIS: Fondo de Inclusión Social.

FPS: Fondo Provincial Solidario.

FFSM: Fondo de Fortalecimiento de Servicios Municipales.

4.3 Coherencia de los criterios de distribución

La coherencia entre los criterios de distribución dependerá del peso que se le asigne a los argumentos de eficiencia y equidad. Para investigar este punto, se calculan los coeficientes de correlación de rangos de Spearman entre la coparticipación y el resto de las transferencias.

Los coeficientes de correlación de rangos de Spearman muestran que sí existe una relación entre dos variables, cuyas observaciones representan el lugar que ocupa cada municipio en relación con los demás, cuando los valores se disponen de forma ordinal. Un coeficiente cercano a 1 (-1) indica una correlación positiva (negativa) fuerte entre el rango de municipios respecto de las variables, y uno cercano a cero indica que no existe relación o que es muy débil.

El coeficiente de Correlación de rangos de Spearman (r_s) se calcula de la siguiente manera:

$$r_s = 1 - \left[6 \frac{\sum d_i^2}{n(n^2 - 1)} \right]$$

Si se define por x_i el ranking de los Municipios i sobre el indicador X , y por y_i el ranking de i sobre el indicador Y ; entonces, definimos d_i como $(x_i - y_i)$. En este trabajo, n representa el número de Municipios; X la coparticipación e Y el resto de las transferencias.

Tabla 6
Coeficiente de Spearman

	Desc. Trib	Juegos Azar	TDFR	FFPS	FFRM	FIS	FPS	FFSM
Coparticipación	0,462	0,949	0,854	0,851	0,907	0,766	0,997	0,873

TDFR: Tratamiento y Disposición Final de Residuos.

FFPS: Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales.

FFRM: Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales.

FIS: Fondo de Inclusión Social.

FPS: Fondo Provincial Solidario.

FFSM: Fondo de Fortalecimiento de Servicios Municipales.

La Tabla 6 revela que la Coparticipación y el resto de las transferencias ordenan a los Municipios de la misma manera. La correlación con la Descentralización Tributaria es débil. El estadístico “t” determina que las correlaciones son altamente significativas.

4.4 Determinantes de las transferencias intergubernamentales

En el punto anterior se presentaron los prorateados utilizados por los distintos regímenes y se los caracterizó individualmente en forma ad-hoc (devolutivos con respecto al ingreso, redistributivo con respecto a la población, redistributivo con respecto a la superficie, compensador de gastos realizados). Para obtener conclusiones más robustas se deben considerar todos los prorateados simultáneamente y estudiar sus efectos. Con esa finalidad se realiza un análisis de regresión múltiple entre las transferencias totales per capita que recibe cada municipalidad y las variables población, superficie, PBG per capita y porcentaje de población con NBI.

O sea,

$$Y = a + bX_1 + cX_2 + dX_3 + eX_4$$

Donde:

Y: transferencias totales per capita
 X₁: población
 X₂: superficie
 X₃: PBG per capita
 X₄: porcentaje de población con NBI

Si $b > 0$ ($b < 0$) significa que a mayor población, mayor (menor) transferencias per capita; si $c > 0$ ($c < 0$) a mayor superficie mayor (menor) transferencias per capita, si $d > 0$ ($d < 0$) recibe más (menos) la municipalidad con PBG per capita mas alto, si ($e > 0$) ($e < 0$) a mayor población con NBI mayor (menor) transferencias per capita.

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0,653
Coefficiente de determinación R ²	0,426
R ² ajustado	0,408
Error típico	152,510
Observaciones	134,000

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>
Intercepción	204,4324	52,7367	3,8765
Variable X 1	-0,0002	0,0001	-3,0799
Variable X 2	0,0286	0,0064	4,4627
Variable X 3	0,0094	0,0025	3,7804
Variable X 4	-293,4297	264,5595	-1,1091

La población tiene signo negativo y significativo, de modo que dado lo demás constante, a mayor población menores transferencias per capita.

La variable superficie tiene signo positivo y significativo: dado lo demás constante, al pasar a municipalidades con mayor superficie las transferencias per capita son mayores.

Estos dos resultados son consistentes con el análisis de los datos que indica que los partidos rurales (con poca población y mucha superficie) reciben más per capita que los municipios urbanos y del área metropolitana.

El coeficiente de la variable PBG per capita es positivo y significativo. Esto complementa la explicación anterior en base a población y superficie y revela un componente devolutivo importante.

Al agregar la población con NBI el coeficiente no es estadísticamente significativo.

4.5 Análisis de las transferencias por grupo de municipio

Un punto de interés es analizar la distribución de las transferencias por grupo de municipios dado el enorme contraste existente entre los mismos.

La provincia de Buenos Aires es el principal distrito de la Argentina, ocupa el 11% del territorio nacional, concentra el 39% de la población y aporta el 36% del Producto Bruto Interno (PBI). Existe una alta variabilidad en cuanto a la dimensión de los gobiernos locales, Tordillo, un municipio rural es el municipio más pequeño con tan sólo 1.764 habitantes mientras que La Matanza, partido urbano cuenta con 1.775.816 habitantes. El gasto per capita para La Matanza es de \$517, mientras que para Pila es de \$8581. El municipio de mayor tamaño en cuanto a superficie es Patagones que abarca 13.570 Km², mientras que en el otro extremo se encuentra Vicente López con 34 Km². La densidad poblacional varía entre 19.000 habitantes por km² en Hurlingham y sólo 1,1 habitantes por km² en Villarino. A su vez presenta una gran heterogeneidad, derivada en situaciones muy diversas respecto a condiciones de vida de la población, de acuerdo al Censo 2001, en Puán el 4,3% de su población presentaba necesidades básicas insatisfechas mientras que en Florencia Varela el 30,4% de la población se encontraba en esta situación.

A los efectos de analizar la distribución territorial de las transferencias, se realizó una clasificación en seis grupos⁷, con los siguientes criterios:

- Área Metropolitana: este primer grupo está integrado por los 24 municipios que integran el conurbano bonaerense y que, alberga a dos tercios de la población provincial.
- Área Periférica: está conformada por 6 municipios que pertenecen al Gran Buenos Aires.
- Grandes Centros del Interior: este tercer grupo está conformado por 5 municipios cuya población supera los 300.000 habitantes, a excepción de Berisso y Ensenada que a pesar de no contar con 100.000 habitantes se han clasificado como Ciudades del Interior por integrar el Área Metropolitana La Plata.
- Centros medianos del Interior: integrada por 19 municipios.
- Municipios Rurales: el quinto grupo lo componen los 76 municipios restantes del interior de la provincia, con menos 55.000 habitantes.
- Municipios de la Costa: integrada por 4 municipios.

⁷ Anexo I.

Tabla 7
Caracterización de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

Región	Característica	Población (Censo 2010)		
		Mínima	Media	Máxima
I	área metropolitana	163.240	413.196	1.775.816
II	área periférica	54.181	132.492	299.077
III	grandes centros del interior	56.729	344.017	654.324
IV	centros medianos del interior	39.776	80.471	145.857
V	municipios rurales	1.764	20.146	51.892
VI	municipios de la costa	6.499	33.398	69.633
Total		1.764	116.607	1.775.816

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Provincia de Buenos Aires.

El análisis de las transferencias por grupo de municipio revela la desigual distribución de las transferencias per capita entre los mismos.

Tabla 8
Transferencias per capita por grupo de municipios
Promedio 2003 – 2010
(en \$ del año 2003)

Transferencias	Grupo de Municipio						Total
	I	II	III	IV	V	VI	
Coparticipación	111,8	125,5	105,4	201,7	390,6	72,5	145,9
Descentralización							
Tributaria	3,4	3,6	7,3	24,1	56,7	2,0	11,0
Juegos de Azar	5,5	6,7	4,7	10,1	22,6	1,7	7,4
F.F.P.S.	6,5	7,7	4,9	4,6	4,4	0,9	2,1
Trat. Y Disp. Final de Residuos	2,2	1,7	2,1	2,4	2,3	0,5	5,7
Fdo. Fort. Rec. Municip.	6,3	7,4	6,0	12,2	24,1	4,2	8,5
Fdo. Inclus. Social	7,5	9,2	5,8	5,8	5,5	0,9	6,7
Fdo. Provincial Solidario	8,9	9,8	8,2	15,8	31,1	5,7	11,5
Fdo. Fort. Servicios Municip.	12,1	12,9	5,6	8,8	20,3	1,0	11,4
Total	164,1	184,7	150,1	285,6	557,5	89,4	210,2
Población (en % total)	60,5	4,7	11,1	9,8	9,7	4,2	100
Gastos per capita	376	381	474	541	895	237	448
Recursos Propios per capita	271	252	366	379	591	178	319
PBG (en %)	52,1	5,2	14,9	12,8	14,0	1,1	100
NBI (en %)	17,7	24,3	12,8	10,8	10,4	11,1	12,5

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Coordinación Municipal, Ministerio de Economía.

En resumen, la coparticipación beneficia a los municipios de menor población que cuentan con un mayor nivel de gasto público municipal por habitante, mayor nivel de ingreso per capita y por lo tanto reciben mayores transferencias por

habitante del gobierno provincial, esto se ve acentuado por la Descentralización Tributaria. Asimismo, la creación de una gran cantidad de “fondos extra-coparticipación” basados en criterios redistributivos no logran el objetivo de disminuir la desigualdad en lo recibido por habitante.

4.6 Control

Un área importante de investigación concerniente a las transferencias intergubernamentales es como los gobiernos locales gastaron estas transferencias y cual es la estructura de incentivos de los destinatarios.

La efectividad en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa dependerá entonces de cuán efectivo sea el control.

En la provincia de Buenos Aires el Honorable Tribunal de Cuentas controla la información relacionada con la ejecución presupuestaria de los municipios a través de dos vocalías que realizan el estudio de las cuentas de los municipios y organismos descentralizados municipales.

En su Carta Orgánica (Capítulo V, Cuentas Municipales, Artículo 19º (Ley 13.963 B.O.10/02/09)) establece que: a efectos de atender el control de la administración de los Municipios, el Honorable Tribunal de Cuentas tendrá Delegaciones, integradas por los Partidos y con asiento en las sedes que el Honorable Cuerpo determine por resolución, la que se elevará como propuesta al Poder Ejecutivo para el dictado del correspondiente decreto. Igual procedimiento se observará para los casos de disolución, traslado, modificación, fusión de delegaciones y cualquier variación que se resuelva al respecto.

A partir del año 1994 se crearon 20 Delegaciones integradas por los distintos Partidos y con asiento en las siguientes sedes:

Funcionan a partir de enero de 1994		Funcionan a partir de enero de 1999	
ZONA I	La Plata	ZONA II	Quilmas
ZONA IX	Bahía Blanca	ZONA III	Avellaneda
ZONA X	Mar del Plata	ZONA IV	Lomas de Zamora
ZONA XI	Mercedes	ZONA V	San Justo
ZONA XII	Pigue	ZONA VI	Morón
ZONA XIII	Azul	ZONA VII	Vicente López
ZONA XIV	Dolores	ZONA VIII	San Isidro
ZONA XV	Pehuajó	Funcionan a partir de enero de 2011	
ZONA XVI	Junín	ZONA XVIII	Chascomús
ZONA XVII	Zarate	ZONA XIX	25 de Mayo
		ZONA XX	Ituzaingo

El Honorable Tribunal de Cuentas también ejerce el control de las cuentas provinciales. Esto deja en evidencia que los gobiernos municipales no son autónomos, si bien dicha autonomía fue incorporada en la Constitución Nacional reformada en el año 1994.

En consecuencia, el Honorable Tribunal de Cuentas controla la salida de fondos desde la provincia a los municipios, y el destino final que los municipios dan a los mismos, aunque solo en el aspecto de legalidad y cumplimiento, donde además se observan transferencias de origen nacional, que también se verifican en su destino final, sobre el gasto municipal.

5. Resumen y Conclusiones:

Resumen de los principales aspectos:

- Dada la mayor descentralización de las funciones del Estado los gobiernos locales no solo son prestadores de servicios tradicionalmente asignados al ámbito municipal sino también actores fundamentales en la prestación de servicios sociales y promoción de la inversión.
- Las transferencias a los municipios de la provincia de Buenos Aires adquieren relevancia dado que son un componente fundamental en el financiamiento de las funciones de gasto que les han sido asignadas.
- La creación de otros fondos que los municipios reciben del gobierno provincial bajo normas legales, no discrecionales surgen a partir del año 2003, por lo cual la coparticipación ha perdido peso en el total de transferencias.
- Desde el punto de vista del financiamiento hay fondos que desvían sus recursos al financiamiento de otros:
 - Un porcentaje de lo recaudado en concepto del Impuesto a los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal financia el Fondo de Inclusión Social y el Fondo de Fortalecimiento de los Recursos Municipales.
 - Parte de lo recaudado en concepto de Juegos de Azar y Descentralización Tributaria se destina a financiar el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental.
 - Esto da lugar a un complejo laberinto que dificulta el control sobre el destino de los fondos tanto por parte de la ciudadanía como de los organismos de control externo.
- Los criterios de distribución se basan en principios de eficiencia (devolutivos) y de equidad (redistributivos).

- Las transferencias se encuentran significativamente asociadas a las variables: población, superficie, PBG per capita y porcentaje de población con NBI.
- En todos los regímenes se observan grandes diferencias en las transferencias por habitante. Los municipios rurales se benefician en mayor medida de la Coparticipación y de la Descentralización Tributaria, mientras que los municipios del área metropolitana y periférica del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental y del Fondo de Inclusión Social.
- El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires controla que los municipios cumplan con el destino de los fondos establecidos en la normativa.

Conclusiones:

El principal resultado, es que el actual sistema de transferencias es complejo tanto del lado de su financiamiento como del reparto de fondos. La creación de nuevos fondos extra coparticipación, si bien se basan en sistemas institucionalizados, no discrecionales, con criterios objetivos de reparto, se financian con fondos que se desvían de otros regímenes generando un complejo laberinto. Para la distribución entre municipalidades existe una alta correlación entre los prorratores de los distintos regímenes que tienen distintos objetivos de modo que existen transferencias de libre disponibilidad, en tanto otras están condicionadas a finalidades específicas de gasto. El conjunto de transferencias es tal que los criterios de distribución arrojan resultados muy similares. Existe un fuerte sesgo a favor de los municipios rurales vis-a-vis los del área metropolitana. La complejidad dificulta el control sobre el destino de los gastos tanto por parte de la ciudadanía como de los organismos de control externo.

Bibliografía

Bird, Richard (2010): "Subnational Taxation in Developing Countries", Policy Research Working Paper 5450, The World Bank.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004): "La relación entre niveles de gobierno en Argentina", Revista de la CEPAL 84.

Cuaderno de Economía N° 56 (2001): "La autonomía de los municipios argentinos". Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gasparini, Leonardo (1997): "El financiamiento de los Municipios. Una aplicación de la teoría y la experiencia internacional al caso de la provincia de Buenos Aires", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de La Plata.

López Acotto, 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.

Piffano, Horacio. L. P. (): "Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos", PrEBI, SeDICI.

Porto, Alberto (2012): "Temas de economía de los gobiernos municipales", Ed. Dunken.

Porto, Alberto (2008): "Federalismo Fiscal en la práctica. Aplicaciones al Sector Público Argentino y Ejercicios Teóricos". Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de La Plata.

Porto, Alberto (2004): "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal". Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de La Plata.

Sanguinetti, Pablo; Sanguinetti, Juan y Tomassi, Mariano (2001): "La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos", Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

ANEXO I

Región I	Región II	Olavarría	Colón	Leandro N. Alem	San Antonio de Areco
Almirante Brown	Escobar	Pehuajó	Coronel Dorrego	Lincoln	San Cayetano
Avellaneda	General Rodríguez	Pergamino	Coronel Pringles	Lobería	Suipacha
Berazategui	Marcos Paz	San Nicolás	Coronel Suárez	Lobos	Tapalqué
Esteban Echeverría	Pilar	San Pedro	Daireaux	Magdalena	Tordillo
Ezeiza	Presidente Perón	Tandil	Dolores	Maipú	Tornquist
Florencio Varela	San Vicente	Tres Arroyos	Exaltación de la Cruz	Mar Chiquita	Trenque Lauquen
General San Martín	Región III	Zárate	Florentino Ameghino	Monte	Tres Lomas
Hurlingham	Bahía Blanca	Región V	General Alvarado	Navarro	Veinticinco de Mayo
Ituzaingó	Berisso	Adolfo Alsina	General Alvear	Nueve de Julio	Villarino
José C. Paz	Ensenada	Adolfo González Chávez	General Arenales	Patagones	Región VI
La Matanza	General Pueyrredón	Alberti	General Belgrano	Pellegrini	La Costa
Lanús	La Plata	Arrecifes	General Guido	Pila	Monte Hermoso
Lomas de Zamora	Región IV	Ayacucho	General La Madrid	Puán	Pinamar
Malvinas Argentinas	Azul	Baradero	General Las Heras	Punta Indio	Villa Gesell
Merlo	Balcarce	Benito Juárez	General Lavalle	Ramallo	
Moreno	Bragado	Bolívar	General Madariaga	Rauch	
Morón	Campana	Brandsen	General Paz	Rivadavia	
Quilmes	Chacabuco	Cañuelas	General Pinto	Rojas	
San Fernando	Chivilcoy	Capitán Sarmiento	General Viamonte	Roque Pérez	
San Isidro	Coronel Rosales	Carlos Casares	General Villegas	Saavedra	
San Miguel	Junín	Carlos Tejedor	Guaminí	Saladillo	
Tigre	Luján	Carmen de Areco	Hipólito Yrigoyen	Salliqueló	
Tres de Febrero	Mercedes	Castelli	Laprida	Salto	
Vicente López	Necochea	Chascomús	Las Flores	San Andrés de Giles	